

Надежда Косарева
Татьяна Полиди
Александр Пузанов

**Жилищная политика
и экономика в России:
результаты
и стратегия развития**

Москва 2015

УДК 332.82 (470)

ББК 65.441.2

К71

Надежда Косарева, Татьяна Полиди, Александр Пузанов

К71 Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия развития / Н.Б. Косарева, Т.Д. Полиди, А.С. Пузанов. — Москва: НИУ ВШЭ, 2015. — 387 с.

ISBN 978-5-8130-0181-9

В монографии представлен анализ развития жилищного сектора экономики и государственной жилищной политики в Российской Федерации в период 1991–2014 гг. Проведена систематизированная оценка достигнутых результатов по основным направлениям преобразований в жилищной сфере Российской Федерации, а также обобщены основные тенденции развития жилищного сектора экономики.

На основе проведенного анализа сформулированы предложения по новой жилищной стратегии, направленной на повышение эффективности функционирования жилищной сферы и государственной жилищной политики в Российской Федерации, оптимизацию государственных и частных расходов в жилищной сфере в целях повышения благосостояния граждан.

Работа проведена на основании обобщения и систематизации материалов, полученных из официальных информационных ресурсов, иных официальных источников и источников информации, в том числе отчетов государственных институтов развития в жилищной сфере, нормативных правовых актов, материалов толкования нормативных правовых актов, анализа практики. В работе применены методы математического моделирования и эконометрического анализа. В монографии обобщены результаты исследований отдельных подсистем жилищной сферы, проведенных авторами в 2009–2013 годах в рамках программы фундаментальных исследований НИУ «Высшая школа экономики».

УДК 332.82 (470)

ББК 65.441.2

ISBN 978-5-8130-0181-9

@ НИУ «Высшая школа экономики», 2015

Оглавление

Введение	7
Глава 1. Жилищная политика в Российской Федерации	12
1.1 Основные этапы и результаты жилищной политики	12
1.1.1 Реформа прав собственности на жилье и формирование рынка жилья	15
1.1.2 Обеспечение жильем малоимущих и иных категорий граждан	20
1.1.3 Реформа оплаты жилья и коммунальных услуг и системы социальной поддержки оплаты жилья и коммунальных услуг	22
1.1.4 Управление жилищным фондом	24
1.1.5 Капитальный ремонт многоквартирных домов	31
1.1.6 Реформирование коммунального комплекса	34
1.1.7 Жилищное строительство, градорегулирование и землепользование	36
1.1.8 Развитие ипотечного жилищного кредитования и финансирования жилищного строительства	39
1.1.9 Современная жилищная политика	43
1.2 Основные этапы формирования правовых основ градостроительного регулирования	58
Глава 2. Экономика жилищной сферы Российской Федерации	65
2.1 Основные тенденции развития жилищной сферы	65
2.1.1 Структура жилищного фонда в России по формам собственности	65
2.1.2 Количественные характеристики потребления жилья	70
2.1.3 Качественные характеристики потребления жилья	71
2.1.4 Доступность жилья	74
2.1.5 Возможности улучшения жилищных условий	83
2.1.6 Жилищное строительство	85
2.1.7 Типология региональных рынков жилья	87

2.2 Сравнительный анализ основных типов жилищной политики	103
2.3 Государственные расходы в жилищной сфере Российской Федерации.	122
2.3.1 Оценка объема расходов расширенного бюджета Российской Федерации в сфере обеспечения жильем граждан	123
2.3.2 Оценка объема расходов расширенного бюджета Российской Федерации в сфере поддержки производства и потребления жилищно-коммунальных услуг	133
2.4 Основные выводы.	142
Глава 3. Формы владения и управления жилой недвижимостью	147
3.1 Факторы удовлетворенности жилищными условиями.	149
3.2 Характеристика спроса на жилье.	153
3.3 Анализ зарубежного опыта владения и управления жилой недвижимостью	161
3.3.1 Краткая характеристика структуры жилищного рынка по формам владения жилой недвижимостью	161
3.3.2 Основные типы владения и управления жильем.	166
3.3.3 Основные типы стран по структуре форм владения и управления жилой недвижимостью	172
3.4 Формы владения и управления жилой недвижимостью в России	174
3.4.1 Структура жилищного фонда Российской Федерации по формам владения и пользования объектами жилой недвижимости.	175
3.4.2 Способы управления объектами жилой недвижимости в России	180
3.5 Систематизация существующих и возможных форм владения и управления жилищным фондом, общим имуществом в многоквартирных домах и малоэтажной застройке.	187
3.5.1 Типологизация объектов жилищной недвижимости, форм собственности и владения жилыми помещениями	187

3.5.2	Возможные формы управления жилой недвижимостью в зависимости от вида объекта и формы собственности на него	190
3.5.3	Природа отношений по поводу общего имущества, типологизация существующих различий	195
3.5.4	Основные модели владения объектами жилой недвижимости	200
3.6	Экономический анализ возможных форм владения и управления объектами жилой недвижимости	201
3.6.1	Логика проведения анализа	201
3.6.2	Анализ ценовых факторов, влияющих на выбор потребителем конкретной формы владения и управления	202
3.6.3	Анализ неценовых факторов, оказывающих влияние на благосостояние потребителя при потреблении жилищных благ	208
3.6.4	Проблемы коллективного выбора: процедуры принятия решения и потери благосостояния	212
3.7	Основные выводы	216
	Глава 4. Конкуренция в жилищном строительстве	220
4.1	Общая характеристика рынка	220
4.2	Институциональная организация локальных рынков жилищного строительства	226
4.2.1	Общие положения	226
4.2.2	Описание идеальной модели локального рынка жилищного строительства	229
4.2.3	Специфика мотивации участников локальных рынков жилищного строительства в Российской Федерации	235
4.2.4	Особенности институциональной организации российских локальных рынков жилищного строительства	238
4.3	Равновесие интересов участников рынка жилищного строительства: теоретический аспект	241
4.3.1	Описание модели Нэш-равновесия рынка жилищного строительства	241
4.3.2	Предпосылки модели	243
4.3.3	Равновесие и Парето оптимум	245
4.4	Факторы ограничения конкуренции на рынках жилищного строительства в России	252

4.4.1	Административные барьеры в жилищном строительстве	253
4.4.2	Градостроительное регулирование.	257
4.4.3	Доступ к земельным участкам.	266
4.4.4	Подключение к сетям инженерно-технического обеспечения.	275
Глава 5. Экономические дисбалансы в жилищной сфере Российской Федерации 282		
5.1	Производство и потребление товаров длительного пользования в жилищной сфере	286
5.1.1	Нефинансовые показатели производства и потребления товаров длительного пользования в жилищной сфере	286
5.1.2	Финансовые показатели производства и потребления товаров длительного пользования в жилищной сфере	301
5.2	Производство и потребление услуг текущего потребления в жилищной сфере	306
5.3	Структура источников финансирования производства и потребления в жилищной сфере	309
5.4	Общие выводы	315
Глава 6. Новая жилищная стратегия 317		
6.1	Основные тенденции в жилищной сфере России.	317
6.2	Жилищная политика в 1991–2014 гг.	321
6.3	Основные вызовы и угрозы в жилищной сфере.	326
6.4	Новая жилищная стратегия	339
Список использованных источников		363
Приложение А		373
Сведения об авторах		383

Введение

Жилищная сфера как социально значимая сфера экономики, в которой взаимодействует максимально широкое число экономических агентов и которая оказывает существенное влияние на развитие многих секторов экономики, всегда привлекает к себе большое внимание общества, государства и экспертов. Без создания устойчивой и эффективной модели функционирования жилищной сферы невозможно устойчивое развитие общества и национальной экономики. Между тем сложившиеся сегодня в России основные тенденции в жилищной сфере свидетельствуют о недостаточном развитии этого сектора.

В период 1991–2014 гг. в жилищной сфере произошла коренная трансформация, связанная с переходом к рыночным основам функционирования и новым принципам участия государства в развитии этой сферы.

Государственная жилищная политика в этот период позволила достичь следующих основных результатов:

- сформированы основные базовые институты рынка жилья, их законодательное регулирование;
- существенная доля семей (около 27%) имеет возможность приобрести жилье на рынке с помощью собственных и заемных средств, успешно развивается система ипотечного жилищного кредитования;
- преодолен связанный с переходом к рыночной экономике спад в жилищном строительстве, объемы которого последовательно увеличиваются (рост в 2 раза к 2014 г. по сравнению с 2004 г.);
- запущена и быстрыми темпами развивается система ипотечного жилищного кредитования (количество выданных ипотечных кредитов составило в 2014 г. около 1 млн).

Однако по многим направлениям результативность жилищной политики может быть оценена как низкая, а формирующиеся рынки в жилищной сфере характеризуются существенными изъянами, в том числе:

- практически вне рамок государственной жилищной политики остались группы населения, доходы которых не позволяют им улучшать жилищные условия на рынке (за исключением отдельных категорий граждан);

- система градорегулирования и землепользования, составляющая основу развития жилищного строительства, пока не обеспечивает формирование комфортной среды проживания и жизнедеятельности, прозрачной правовой системы для инвесторов и застройщиков;
- на рынке жилищного строительства наблюдается низкий уровень конкуренции и высокая зависимость от административных органов, высокие административные барьеры, ориентация на устаревшие технологии и архитектурно-проектные решения, высокие риски и низкая прозрачность для кредитования и зависимость от прямых инвестиций граждан, на которых перекладываются все основные строительные риски;
- коммунальный сектор остается непривлекательным для частных инвестиций;
- не сформирован профессиональный и конкурентный рынок управления многоквартирными домами;
- постоянный дефицит ежегодных восстановительных инвестиций в жилищной сфере привел к накоплению дефицита таких инвестиций к 2012 г. в размере 22,6 трлн руб., или 36% ВВП.

В результате объемы и качество жилищного строительства, жилищно-коммунальных услуг не удовлетворяют потребности граждан и не соответствуют существующему платежеспособному спросу, продолжает ухудшаться состояние жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры, в целом жилищная проблема остается одной из наиболее острых проблем общественного развития.

Для решения накопившихся проблем и выработки путей их решения необходимо осмыслить основные сложившиеся тенденции в жилищной сфере России и проводимую жилищную политику, проанализировать основные вызовы и угрозы, на которые надо найти адекватные ответы при построении новой жилищной стратегии. Тесная взаимосвязь развития жилищной экономики и жилищной политики определяет необходимость их сопряженного анализа. Предметом настоящей монографии является комплексный анализ ситуации, сложившейся в жилищной сфере, и предложение новой жилищной стратегии, адекватной современному этапу развития России.

Настоящая монография состоит из шести глав. В первой главе представлены результаты анализа основных этапов формирования и реализации жилищной политики с начала рыночных преобразований по настоящее время, оценка достигнутых результатов по основным направлениям преобразований.

Вторая глава посвящена анализу экономики жилищной сферы Российской Федерации. Рассматриваются основные тенденции развития жилищной сферы: динамика структуры жилищного фонда, жилищной обеспеченности и качества потребляемых жилищных благ, доступности приобретения жилья и иных форм улучшения жилищных условий, жилищного строительства. Описываются основные структурные особенности жилищного сектора экономики на современном этапе, оцениваются объемы государственных и частных расходов в жилищной сфере и их влияние на основные экономические параметры. В сравнении с развитыми странами выделяются основные типологические особенности государственной жилищной политики в современной России.

В третьей главе анализируется сложившаяся в России структура владения и пользования жилыми помещениями. Анализируются факторы, определяющие выбор той или иной формы владения и управления объектами жилой недвижимости, а также взаимосвязи между формами владения и управления. В силу ряда причин, в том числе особенностей государственной жилищной политики Российской Федерации последних десятилетий, доминирующей формой владения и пользования жилыми помещениями в России стало проживание в собственном жилом помещении, в основном — в квартирах в многоквартирных домах. В главе приводится систематизация существующих и возможных форм владения и управления жилищным фондом, общим имуществом в многоквартирных домах и малоэтажной застройке, обосновывается вывод о том, что сложившаяся структура не оптимальна с точки зрения управления объектами жилой недвижимости, и формулируются основные возможные направления перехода к более эффективной структуре управления.

Четвертая глава посвящена анализу институциональной организации рынков в сфере жилищного строительства, мотиваций участников локальных рынков. Анализируются факторы, определяющие уровень конкуренции на рынках жилищного строительства в России, включая уровень административных барьеров, доступ к земельным участкам для жилищного строительства, подключение к сетям инженерно-технического обеспечения. В главе также обосновываются предложения по совершенствованию государственной политики с целью развития конкуренции на рынках жилищного строительства, в первую очередь, для развития сектора строительства жилья экономического класса, повышения доступности жилья для населения.

В пятой главе представлена описательно-статистическая модель жилищной сферы Российской Федерации, которая включает финансовые и нефинансовые показатели текущего состояния жилищной

сферы, показатели производства и потребления товаров длительного пользования в жилищной сфере (жилья, объектов коммунальной инфраструктуры), услуг текущего потребления в жилищной сфере, а также финансовые показатели, описывающие структуру источников финансирования производства и потребления в жилищной сфере. На основе анализа модели обоснован вывод о наличии экономических диспропорций, обусловленных несоответствием между объемом жилищных активов и объемом инвестиций в содержание и воспроизводство этих жилищных активов. Оценен размер таких диспропорций, предложены механизмы их устранения, источники возмещения накопленного дефицита инвестиций в жилищной сфере.

В шестой главе обобщаются и систематизируются основные выводы, представленные в предыдущих главах. Сформулированы предложения по формированию новой жилищной стратегии, направленной на повышение эффективности функционирования жилищной сферы и государственной жилищной политики в Российской Федерации.

При подготовке монографии авторами обобщены, систематизированы и актуализированы основные результаты и выводы, полученные по итогам проведения исследований отдельных подсистем жилищной сферы в 2009–2013 гг. в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)¹:

«Исследование рынка жилья и доступности жилья для населения в России и разработка подходов к повышению доступности жилья» (2009 г.);

«Исследование административных барьеров при реализации инвестиционных проектов в жилищном строительстве» (2010 г.);

«Исследование социальной и экономической эффективности различных форм владения и управления объектами жилой недвижимости» (2011 г.);

«Исследование факторов, определяющих уровень конкуренции на рынках жилищного строительства России» (2012 г.);

«Оценка возможных стратегий государственной жилищной политики в России на период до 2020 года» (2013 г.).

Особенностью настоящей монографии является комплексный анализ различных аспектов подсистем жилищной сферы (экономических, социальных, институциональных и правовых), что позволяет сформулировать научно обоснованные предложения по разви-

¹ В рамках проектов Лаборатории исследования отраслевых рынков Экспертного института НИУ ВШЭ.

тию жилищной сферы по всем указанным направлениям и делает ее интересной для широкого круга читателей. В данной книге также демонстрируется применение различного инструментария современной экономической науки к анализу рынков жилищной сферы, как теоретического, так и эмпирического, что делает ее полезной и актуальной также и для учащихся высших учебных заведений.

Авторы выражают особую благодарность научному руководителю Высшей школы экономики Е.Г. Ясину за научное руководство при проведении указанных выше исследований отдельных подсистем жилищной сферы, а также за участие в подготовке шестой главы монографии и ценные замечания к другим главам. В проведении указанных исследований принимали активное участие наши коллеги Э.К. Трутнев, С.Б. Сиваев, А.Ю. Родионов, А.А. Туманов, Д.П. Гордеев, Т.А. Шакиров, С.А. Крымов, Н.Н. Рогожина, И.В. Генцлер, Т.Б. Лыкова, В.Ю. Прокофьев, М.Д. Сафарова, Р.А. Попов, Э.Н. Аскеров материалы которых использованы при подготовке монографии. Всем им авторы выражают глубокую признательность.

ГЛАВА 1

Жилищная политика в Российской Федерации

Государственная жилищная политика формируется с помощью нормативно-правового регулирования, бюджетных и налоговых механизмов и реализуется государством через государственные и муниципальные органы. Эта политика оказывает воздействие на всю совокупность жилищных отношений, включая владение, распоряжение и использование жилых помещений, финансирование и строительство жилья, его содержание и управление.

В советское время жилищная политика была централизованной и опиралась на государственную собственность, которая доминировала практически во всех секторах жилищной сферы. С началом реформ в стране требовалось провести изменения, которые позволили бы создать рынок жилья. Далеко не все решения были оптимальными. Многие носили отпечаток условий конкретного исторического момента, когда они принимались. Но в любом случае в 1990-х годах государственная жилищная политика в России являла собой уникальный исторический опыт масштабных социально-экономических преобразований при переходе от социалистической системы жилищных отношений к рыночной. В XXI веке государственная жилищная политика в России по-прежнему во многом направлена на реформирование различных видов отношений, поэтому в целом пока рано говорить о стабилизации таких отношений.

1.1 Основные этапы и результаты жилищной политики²

На основе анализа различных законодательных актов, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также на базе собственного экспертного опыта авторов была проведена условная периодизация государственной жилищной политики в России в 1991–

2 При подготовке данного раздела использованы материалы очерка Н.Б. Косаревой, которые актуализированы и дополнены в целях настоящей работы коллективом ее исполнителей: Косарева Н.Б. «Государственная жилищная политика в России в 1991 - 2008 годах» / (История новой России. Очерки, интервью / Под общ. ред. П.С. Филиппова. Т. 2. – СПб.: Норма, 2011. С. 184–233).

2013 г. В рамках каждого этапа была предпринята попытка выявить основные цели такой политики и оценить ее результаты. Общие краткие результаты анализа приведены в табл. 1.1.

Далее представлены результаты анализа жилищной политики в Российской Федерации по основным ее направлениям, а также более подробно рассмотрены приоритеты и вызовы жилищной политики на современном этапе (начиная с 2004 г.).

Таблица 1.1. Этапы и основные цели государственной жилищной политики в 1991–2013 гг.

Этап	Основные цели	Основные результаты
1991–1993 гг.	Формирование муниципального жилищного фонда, в том числе путем передачи жилищного фонда, находившегося в ведении предприятий, приватизация жилья и отмена ограничений на частную собственность в жилищной сфере.	Государственный жилищный фонд, находившийся в ведении местных советов (25% всего фонда в 1990 г.), был передан в муниципальную собственность. Государственный ведомственный жилищный фонд, в первую очередь находившийся в ведении предприятий, не удалось передать быстро (затянулось до 1998 г.), так как это требовало существенных бюджетных затрат. Началась массовая бесплатная приватизация жилья (приватизировано около 30% жилищного фонда, подлежащего приватизации).
1994–1998 гг.	Реформа жилищно-коммунального сектора, в том числе оплаты жилья и коммунальных услуг. Поставлена стратегическая задача по развитию жилищного строительства и улучшению жилищных условий граждан. Создание условий для развития рынка недвижимости.	Реформа оплаты жилья и коммунальных услуг не была проведена (планировалось завершить к 1998 г.). По сути, она не завершена полностью и сегодня. Успешно внедрена программа субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (в 1996 г. предоставлены 7% семей). Реформирование жилищного сектора в части управления и содержания, формирования ТСЖ затянулось на многие годы и не завершено к настоящему времени. Объемы жилищного строительства упали с 49 млн кв. м в 1991 г. до 31 млн в 1998 г. В результате либерализации прав собственности активно возводилось индивидуальное жилье (в 1998 г. введено 7,9 млн кв. м по сравнению с 5,4 млн в 1991 г.). Создано базовое законодательное регулирование организации и финансирования рынка недвижимости.

Продолжение таблицы 1.1

Этап	Основные цели	Основные результаты
1998–2000 гг.	Отсутствовали.	После кризиса августа 1998 г. отмечалась стагнация в государственной жилищной политике. Новые политические решения не принимались, проведение начатых реформ замедлилось.
2001–2004 гг.	Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса. Переселение из ветхого и аварийного жилищного фонда. Предоставление жилья за счет средств федерального бюджета военнослужащим, участникам ликвидации последствий аварий, беженцам, вынужденным переселенцам и другим категориям граждан.	Достигнуты определенные успехи в проведении реформы оплаты жилья и коммунальных услуг (доля оплаты таких услуг населением увеличилась до 90%). Реализация иных мер государственной политики не оказывала существенного влияния на изменение ситуации в жилищной сфере.
2005–2008 гг.	Увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования. Повышение доступности жилья для молодых семей. Увеличение объемов жилищного строительства. Модернизация коммунальной инфраструктуры. Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем уволенных военнослужащих, жителей Крайнего Севера, вынужденных переселенцев, чернобыльцев и т.п.	В 2008 г. по сравнению с 2004 г. доля семей, которым доступно приобретение жилья с помощью собственных и заемных средств, увеличилась с 9 до 17,8%, ввод жилья — с 41,6 млн кв. м до 63,8 млн., объем ипотечного кредитования — с 20 млрд руб. до 650 млрд. По направлению модернизации коммунальной инфраструктуры особого продвижения не произошло.
2009–2011 гг.	Реализация антикризисных мер, в том числе концентрация государственного спроса и спроса населения на рынке массового строительства жилья экономического класса.	Антикризисные меры оказали положительное влияние на смягчение последствий кризиса, но потенциал таких мер не был реализован в полной мере из-за недостаточной скоординированности их проведения, медленных темпов принятия соответствующих решений. В 2011 г. был обеспечен выход из кризиса, достигнуты объемы: 1) жилищного строительства: в 2008 г. — 63,8 млн кв. м, в 2009 г. — 59,8 млн кв. м, в 2011 г. — 62,3 млн кв. м; 2) ипотечного кредитования: в 2008 г. — 656 млрд руб., в 2009 г. — 153 млрд руб., в 2011 г. — 717 млрд руб.

Окончание таблицы 1.1

Этап	Основные цели	Основные результаты
2012–2013 гг.	<p>Снижение стоимости одного квадратного метра жилья путем увеличения объемов жилищного строительства, в первую очередь, жилья экономического класса.</p> <p>Развитие рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.</p> <p>Поддержка отдельных категорий граждан, которые нуждаются в улучшении жилищных условий, но не имеют объективной возможности накопить средства на приобретение жилья.</p> <p>Дальнейшее совершенствование условий приобретения жилья на рынке, в том числе с помощью ипотечного кредитования.</p> <p>Улучшение качества жилищного фонда, повышение комфортности условий проживания.</p> <p>Модернизация и повышение энергоэффективности объектов коммунального хозяйства.</p>	Пока существенного продвижения по достижению указанных целей не произошло, но цели, в основном, носят долгосрочный характер.

1.1.1 Реформа прав собственности на жилье и формирование рынка жилья

Реформа прав собственности на жилье началась с передачи в муниципальную собственность государственного жилищного фонда: в 1991 г. — той значительной его части, которая находилась в ведении местных Советов, а в 1992–1998 гг. — в ведении министерств, ведомств, организаций, госпредприятий (ведомственный жилищный фонд). Передача ведомственного жилья в муниципальную собственность заняла существенно больше времени, потому что требовала финансовой поддержки из федерального бюджета, на эти цели выделялись дополнительные бюджетные трансферты.

В 1992 г. было принято решение о бесплатной передаче государственного и муниципального жилья его нанимателям, т.е. об оформлении в собственность нанимателей тех квартир, в которых они про-

живали³. Приватизация носила добровольный характер, при этом волеизъявление каждого нанимателя не было связано с решениями соседей по многоквартирному дому. Это была, пожалуй, не самая удачная форма приватизации жилья, хотя она имела и положительные последствия. Уже к концу 1995 г. в России было приватизировано 36% жилых помещений, подлежащих приватизации, а к концу 2007 г. — 69%⁴. За короткий срок был создан рынок жилья — начались сделки по купле и продаже квартир. Например, в Москве в 1992 г. только 2,5% домохозяйств были участниками рынка купли-продажи жилья, в 1995 г. — уже 5,5% [4].

Первоначально предполагалось ограничить срок бесплатной приватизации, чтобы сохранить часть жилищного фонда в муниципальной собственности для предоставления его малоимущим гражданам по социальному найму. В федеральном законе «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», принятом в 2004 г., окончание бесплатной приватизации было намечено на 1 января 2007 г., но потом законодатели продлили этот срок до 1 января 2010 г., а в настоящее время — до 2016 г. Растягивание процесса приватизации более, чем на 20 лет, имеет отрицательные последствия, так как существенно сокращает возможности предоставления жилья малоимущим гражданам, поскольку муниципалитеты не заинтересованы в строительстве жилья в целях последующего предоставления очередникам по договору социального найма (так как такое жилье может сразу же быть бесплатно приватизировано).

С 1992 г. активизировался и рынок найма частного жилья, поскольку были сняты ограничения на количество и размер жилых помещений в частной собственности одного лица, а также на размер арендной платы. По экспертным оценкам, в настоящее время порядка 8–10% жилых помещений сдается внаем их собственниками — физическими лицами. При этом данный сегмент находится в «теневой зоне», поскольку наймодатели, как правило, не платят налоги с таких доходов.

Коммерческий сегмент арендного жилья в специально возведенных для этой цели многоквартирных зданиях практически отсутствует, так как сложившиеся ставки на рынке найма жилья хотя и высоки, но не обеспечивают инвестиционную привлекательность «доходным домам». Наймодатели — физические лица готовы сдавать жилье в аренду по сложившимся ценам, потому что, в основном, они не понесли затрат на его строительство или приобретение

3 Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» № 4199-1 от 23 декабря 1992 года. [2]

4 Российский статистический ежегодник. 2008. Стат. Сб. Росстат. М., 2009. С. 207.

(жилье получено в результате бесплатной приватизации или сдается внаем социальное жилье). Только в 2012 г. в стратегических документах (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» и Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации») была поставлена в качестве приоритетной задача развития арендного жилищного фонда, в том числе некоммерческого использования для семей с невысокими доходами. Правовые основы для решения этой задачи были сформированы только в 2014 г.⁵

В результате существенно изменилась структура жилищного фонда по формам собственности. В 1990 г. в государственной собственности находилось 67% всего жилья, при этом «ведомственные» квартиры и комнаты составляли 42%, а жилищный фонд местных Советов – 25%⁶. В 2013 году доля жилья в госсобственности составила около 4%⁷, муниципального жилищного фонда – около 9%⁸. Таким образом, доля жилищного фонда в публичной собственности уменьшилась с 67 до 13% (в 5,1 раза)⁹.

В 1990 г. частный жилищный фонд (жилье в личной собственности граждан и жилищно-строительных кооперативов) составлял 30%¹⁰, на начало 2013 г. – 87%¹¹.

С одной стороны, высокая доля частного жилищного фонда, которая достигнута в России в результате бесплатной приватизации жилья, – это положительный результат, поскольку сформированы первоначальные активы домашних хозяйств в условиях перехода к рынку и начал работать рынок жилья (рис. 1.1). С другой стороны, возникают проблемы в связи с резким сокращением муниципального жилищного фонда, который мог бы предоставляться малоиму-

5 Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 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».

6 Народное хозяйство РСФСР в 1990 году. Стат. ежегодник / Госкомстат РСФСР. М., 1991.

7 Результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 1-жилфонд за 2012 год, показатель «Удельный вес общей площади жилых помещений государственного жилищного фонда во всем жилфонде» (на конец года)/ Росстат.

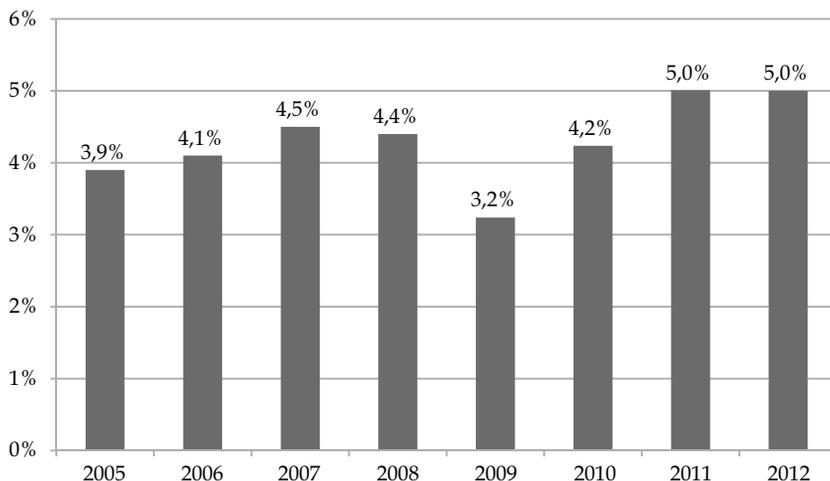
8 Там же.

9 Подробный анализ динамики объемов и структуры жилищного фонда приведен в разделе 2.1.

10 Народное хозяйство РСФСР в 1990 году.

11 Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 1 – жилфонд за 2012 год, показатель «Удельный вес общей площади жилых помещений частного жилищного фонда во всем жилфонде».

щим по найму. Кроме того, в результате бесплатной приватизации появился слой так называемых бедных собственников, которые владеют большим активом, но их текущие доходы не позволяют нести бремя собственности. Низкая доля арендного жилищного фонда снижает мобильность населения.



Сделки на рынке жилья включают сделки по купле-продаже, мене и договоры участия в долевом строительстве

Источник: данные Росстата, Росреестра

Рис. 1.1. Количество сделок на рынке жилья, % от количества жилых единиц в жилищном фонде

Эффективность рынка жилья, транзакционные издержки на нем, защищенность прав собственности на жилье во многом зависят от развитости инфраструктуры, которая включает системы государственной регистрации прав на недвижимость и государственного учета недвижимости, оценку недвижимости, риэлторские агентства, кредитные бюро и т.п.

Система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним формируется с 1997 г., постепенно повышается ее эффективность. В конце 2008 г. принято решение об объединении государственной регистрации прав на недвижимость и государственного учета объектов недвижимости¹². Грамотная ре-

¹² Указ Президента РФ «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» № 1847 от 25 декабря 2008 года, согласно которому на данную службу возложены функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также организации инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации. [8]

лизация такого решения может существенно снизить затраты времени и средств на совершение сделок, а также повысить защиту прав на недвижимость. Идет работа по переводу соответствующих услуг в электронную форму, что также должно повысить эффективность системы регистрации прав.

Основная проблема системы регистрации – низкий уровень гарантий зарегистрированных прав. В 2004 г. законодатели попытались повысить ее роль, чтобы защитить права добросовестных приобретателей жилых помещений, но данный механизм не сработал. Основные направления повышения эффективности системы регистрации и кадастрового учета на современном этапе нашли отражение в плане мероприятий Правительства Российской Федерации.¹³

Особое значение для рынка жилья имеет налогообложение недвижимости. Сегодня в России существует три самостоятельных налога – на землю, на имущество физических лиц и на имущество организаций. Разделение по видам недвижимости и типам собственников не позволяет проводить единую налоговую политику для эффективного использования недвижимости. Продолжительное время обсуждались законодательные инициативы по введению единого налога на недвижимость, однако впоследствии от идеи введения единого налога отказались, и были реформированы подходы к установлению трех указанных имущественных налогов.

В 2013 г. был принят Федеральный закон от 02.11.2013 № 307-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 части первой и главу 30 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий переход к установлению налога на имущество организаций от кадастровой стоимости в отношении некоторых видов объектов недвижимости. В дальнейшем планируется распространение такого подхода на все виды объектов.

В 2014 г. принят Федеральный закон № 284-ФЗ от 04.10.2014 «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц», которым предусмотрено введение налога на имущество физических лиц от кадастровой стоимости, которая максимально приближена к рыночным ценам. Переход должен произойти до 2020 года. Такой принцип налогообложения является

¹³ План мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 2236-р.

более справедливым по сравнению с использованием в качестве базы налогообложения некой нормативной цены. Также, регулируя такой налог, можно стимулировать строительство и использование недвижимости для определенных целей, например, увеличения жилищного строительства. И, наконец, такой налог может стать существенным источником доходов для местных бюджетов. Однако важно отметить, что принятое законодательство предусматривает существенные льготы для широких групп населения, что снижает эффективность применения налогообложения недвижимости для целей управления городскими территориями.

1.1.2 Обеспечение жильем малоимущих и иных категорий граждан

Обеспечение социальным жильем малоимущих граждан пока не стало реальным приоритетом жилищной политики. С советских времен сохранилась очередь на получение муниципального жилья по договору социального найма, в которой сегодня состоят 2,8 млн семей, или 5% их общего количества¹⁴. До 2005 г. постановка на такую очередь происходила по основаниям низкой обеспеченности площадью жилых помещений. Ежегодно обеспечивается жильем помещениями и улучшает жилищные условия лишь 5–7% семей, принятых на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях (до перехода к рыночной экономике — более 10%). Таким образом, средний срок ожидания предоставления жилого помещения по договору социального найма составляет около 20 лет.

С принятием нового Жилищного кодекса Российской Федерации стала действовать норма, согласно которой жилье предоставляется внаем по договору социального найма лишь малоимущим гражданам. Иными словами, с 1 марта 2005 г. в список очередников на получение жилья по договору социального найма могут быть включены только граждане, признанные малоимущими из числа нуждающихся в улучшении жилищных условий. При этом обязанность по обеспечению социальным жильем «старых» очередников, которые не относятся к малоимущим, выпала из поля зрения при разграничении государственных и муниципальных полномочий: муниципалитеты обеспечивают социальным жильем только малоимущих¹⁵, государство — лишь отдельные категории граждан, установленные

¹⁴ Данные формы 4-жилфонд федерального государственного статистического наблюдения.

¹⁵ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года. Ст. 14, 16, 50. [13]

федеральными законами (многие из которых относятся к числу «старых» очередников, не являющихся малоимущими).

Объемы нового строительства жилищного фонда социального использования невелики, например, в 2010 году они составили только 1,4 млн кв. м из 11,0 млн кв. м вновь построенного жилья, предоставленного семьям, которые состояли на жилищном учете¹⁶. Таким образом, большая часть граждан, состоящих на жилищном учете, улучшает свои жилищные условия путем получения жилых помещений в собственность с использованием бюджетных субсидий на приобретение жилья, льготных программ жилищного кредитования, покупки жилья в рассрочку и других программ, предполагающих использование собственных средств «очередника».

С конца 1990-х годов для обеспечения жильем установленных законом категорий граждан, включая уволенных или подлежащих увольнению военнослужащих, граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера, вынужденных переселенцев и других, используются субсидии (социальные выплаты) на приобретение жилья — государственные жилищные сертификаты. Размер такой субсидии определяется по нормативам. В других федеральных, региональных или местных программах, например, «Обеспечение жильем молодых семей» ФЦП «Жилище», субсидия предоставляется на часть стоимости жилья. Социальные выплаты для приобретения жилья на рынке можно считать более эффективным инструментом, чем строительство жилья за счет бюджетных средств и предоставление его в собственность или по социальному найму, потому что они дают получателю большую свободу выбора.

С 2007 г. действуют дополнительные меры государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала (далее — МСК) семьям, имеющим детей, в случае рождения (усыновления) начиная с 1 января 2007 г. второго, третьего или последующих детей.¹⁷ Определены возможные направления использования средств МСК, в том числе на улучшение жилищных условий. За период 2009–2013 гг. лица, получившие сертификат на МСК, подали 2,09 млн заявлений о распоряжении средствами МСК с направлением их на улучшение жилищных условий на общую сумму 714,6 млрд руб., в том числе в 2013 году — 555 тыс. заявлений на сумму 206 млрд руб. Доминиру-

16 По данным формы 4-жилфонд за 2010 год. Строительство нового жилищного фонда социального использования сконцентрировано в нескольких относительно «благополучных» субъектах Российской Федерации (Москва, Татарстан и др.).

17 Федеральный закон от 26 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»; Правила направления средств (части средств) МСК на улучшение жилищных условий, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862. [14]

ющая часть средств МСК используется получателями на улучшение жилищных условий.

1.1.3 Реформа оплаты жилья и коммунальных услуг и системы социальной поддержки оплаты жилья и коммунальных услуг

Общая либерализация цен в 1992 году не затронула жилищно-коммунальные услуги, поскольку власти опасались негативных социальных последствий. Весь сектор находился на государственных дотациях. Причем дотации не были адресными и предоставлялись не конкретно нуждавшимся людям, а жилищным и коммунальным предприятиям, в основном муниципальным.

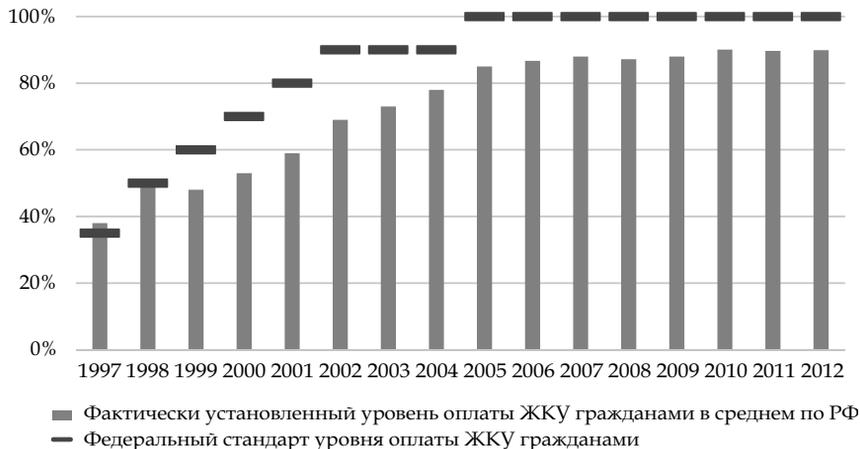
С конца 1992 г. была сформулирована задача ликвидации дотационности сектора и перехода на 100-процентную оплату жилищно-коммунальных услуг потребителями из трех источников: собственных доходов (зарплата, пенсия и т.п.), бюджетных средств, предоставленных в форме адресных субсидий, и бюджетных средств в виде льгот. Был запланирован постепенный переход с ежегодным увеличением платежей населения за обслуживание и текущий ремонт жилья и соответствующим снижением дотаций жилищно-коммунальным предприятиям. Изначально был намечен срок перехода — 1993–1998 гг.¹⁸, в дальнейшем он неоднократно продлевался¹⁹ из политических соображений, и формально на уровне федеральной политики завершен лишь в 2005 г.

Формально потому, что в соответствии с федеральным стандартом население сегодня должно оплачивать с помощью жилищных субсидий и льгот 100% текущих расходов. Однако фактически, поскольку каждый регион сам устанавливает этот порог, данный показатель по итогам 2012 г. составил в среднем по России 89,9%²⁰

18 Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» № 4218-1 от 24 декабря 1992 года. Ст. 15. [15]

19 Постановление Правительства РФ № 707 от 16 июня 1996 года: «... Продолжить переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, обеспечив к 2003 году уровень платежей граждан в размере полного возмещения затрат на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги»; Постановление Правительства РФ № 609 от 21 августа 2001 года: «... Отменить с 1 января 2004 года практику установления различных по величине тарифов на услуги по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов в зависимости от групп потребителей».

20 Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-жкх (сводная) по итогам 2012 г.



Источник: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); соответствующие постановления правительства.

Рис. 1.2. Уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг населением

(рис. 1.2). В целом по России бюджетная компенсация разницы в тарифах на жилищно-коммунальные услуги составила в 2012 г. 105,1 млрд руб., в том числе 80,5 млрд руб. по коммунальным услугам и 24,6 млрд руб. по жилищным услугам, из них 21,9 млрд руб. (89%) — дотации по жилищным услугам в Москве.

Для социальной защиты населения с 1994 г. реализуется общероссийская адресная социальная защита населения при оплате жилья и коммунальных услуг на основе оценки уровня дохода участников. Такая программа реализуется за счет средств региональных бюджетов. В 2012 г. субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг получали 8,6%²¹ семей, средний размер субсидии составлял 1012,5 руб. в месяц на семью.

Достаточно сложно проходит реформирование льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). В советское время льготы предоставлялись лишь нескольким категориям граждан²², доля кото-

²¹ Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-жкх (субсидии) по итогам 2012 г.

²² В их число входили инвалиды Великой Отечественной войны, многодетные семьи, военнослужащие и члены семей погибших военнослужащих, а также квалифицированные специалисты, проживающие в сельской местности.

рых в общей численности не превышала 8%. В 1990-е годы было принято более двух десятков федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих новые категории льготников, в результате по итогам 2000 г. льготы по оплате ЖКУ имел каждый третий житель страны.

С 2004 г. началась реформа системы льгот по оплате ЖКУ²³: регионам было дано право устанавливать социальную поддержку в виде скидки или денежных выплат для большинства льготных категорий граждан. Для «региональных льготников» власти субъектов Российской Федерации установили форму, объем и порядок предоставления льгот, а также порядок их финансирования.

Во второй половине 2000-х годов значительной части льготных категорий (прежде всего, гражданам, получившим льготы по оплате ЖКУ по профессиональному признаку) такие льготы были заменены на денежные выплаты. В результате по итогам 2012 г. право на получение социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг имели 37,8 млн человек, то есть почти каждый четвертый житель страны.

Проведенная реформа системы льгот на оплату ЖКУ не избавила её от главного недостатка, присущего предоставлению социальной поддержки по категориальному признаку — низкой адресности этой системы. Так как размер социальной поддержки напрямую связан с размером платежей за жилищно-коммунальные услуги, наибольший размер поддержки получают не те, кто в ней нуждается, а семьи, проживающие в больших по площади квартирах и потребляющие большой объём коммунальных услуг, вне зависимости от уровня их дохода и потребности в социальной поддержке как таковой.

1.1.4 Управление жилищным фондом

Этому направлению жилищной политики с середины 1990-х годов уделялось повышенное внимание, и именно здесь было допущено больше всего ошибок, очевидных с позиций сегодняшнего дня.

²³ Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований». [16]

Бесплатная и «поквартирная» приватизация жилья породила многочисленные проблемы в управлении жилищным фондом. В странах Восточной Европы, где также прошла приватизация жилья, выдвигалось следующее условие: сначала все жильцы многоквартирного дома должны договориться о приватизации квартир, подписать соглашение и создать ассоциацию (товарищество) собственников жилья, к которой переходила обязанность по управлению домом. Таким образом, не допускалось смешение в одном многоквартирном доме жилых помещений с разной формой собственности.

В России с 1996 г. также проводилась политика создания товариществ собственников жилья (ТСЖ)²⁴. Но аналогичное требование об объединении собственников для приватизации всех квартир и совместного управления многоквартирным домом отсутствовало. Поэтому в многоквартирном доме могло быть приватизировано лишь несколько квартир, жильцы существенно различались по уровню доходов, не хотели или не могли нести бремя общих расходов и вообще опасались, что с созданием ТСЖ придется за обслуживание жилья платить существенно больше, чем по муниципальным ставкам. Собственники помещений, если и соглашались принять дом в управление, то лишь при условии, что местная власть проведет капитальный ремонт. Но средств на это у властей, как правило, не было.

Товарищества собственников жилья создавались в основном в новостройках застройщиками, которые не хотели заниматься эксплуатацией жилищного фонда, сами регистрировали ТСЖ и определяли управляющую компанию, а собственников ставили перед свершившимся фактом. Такой управляющей компанией, как правило, становилась муниципальная дирекция единого заказчика (ДЕЗ), которая от лица собственников жилья (граждан или муниципалитета) в многоквартирных домах стала заказывать коммунальные услуги и нанимать подрядные организации для обслуживания и ремонта.

ДЕЗ быстро стала монополистом на вверенной ей территории, одна отвечала за большое количество многоквартирных домов, брала на себя функции по содержанию и управлению или привлекал подрядчиков без конкурсных процедур, не допускал ТСЖ к самостоятельному управлению многоквартирными домами. В результате закрепился монопольный муниципальный заказ на жилищно-коммунальное обслуживание, блокировались любые попытки развивать конкуренцию среди управляющих и подрядных организаций, а ТСЖ вообще «выпадали» из такой системы.

24 Федеральный закон «О товариществах собственников жилья» № 72-ФЗ от 15 июня 1996 года. [17]

Собственники приватизированных квартир либо отказывались участвовать в управлении всем домом, либо не могли договориться между собой. Кроме того, в 1998 г. Конституционный Суд Российской Федерации принял неоднозначное решение о том, что собственники квартир могут отказаться от вступления в ТСЖ, даже если оно было создано решением большинства собственников²⁵. Поэтому даже если ТСЖ и создавались, то очень часто они были неработоспособными.

С 2004 г. государственная политика стала ориентироваться на демомонополизацию заказа на управление многоквартирными домами, на более активное создание ТСЖ и других форм принятия консолидированных решений собственниками помещений в многоквартирных домах, на формирование профессионального конкурентного бизнеса по управлению жилищным фондом для перехода от административных отношений в этой сфере на договорные.

Было предложено формировать конкурентный рынок по управлению многоквартирными домами на принципах «пообъектного управления». Иными словами, объектом управления становится конкретный многоквартирный дом, применительно к которому должна быть определена конкретная смета расходов, доходов, объем работ, а управляющие компании привлекаются собственниками жилья, ТСЖ либо муниципалитетами на конкурсной основе. Существенный момент состоит в том, что с управляющей компанией заключается договор, определяющий права и обязанности сторон, ответственность компании за предоставление жилищно-коммунальных услуг.

Законодательство²⁶ определяет три возможных способа управления многоквартирными домами (табл. 1.2):

- товарищество собственников жилья;
- управляющая компания;
- непосредственное управление собственниками.

Доля многоквартирных домов, в которых созданы товарищества собственников жилья (в 2012 г. — 11,8% от всех многоквартирных домов, в которых собственники помещений должны выбирать способ управления), остается низкой. При этом количество ТСЖ заметно возросло в период 2006–2012 гг. (рис. 1.3). Это связано с тем, что достижение определенной доли многоквартирных домов, в которых созданы товарищества, было определено Федеральным законом

25 Постановление Конституционного Суда РФ от 3 апреля 1998 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1, 3 и 4 статьи 32 и пунктов 2 и 3 статьи 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года «О товариществах собственников жилья» в связи с запросом Советского районного суда города Омска». [18]

26 Жилищный кодекс Российской Федерации. [19]

Таблица 1.2. *Формы управления многоквартирными домами в 2012 году*

Способ управления	Количество многоквартирных домов, ед.	Доля от общего количества многоквартирных домов, %
Многоквартирные дома, в которых собственники выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами	1 794 369	87,4
В том числе:		
непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме	781 153	43,5
управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом	205 094	11,4
управление управляющей организацией	808 122	45,0

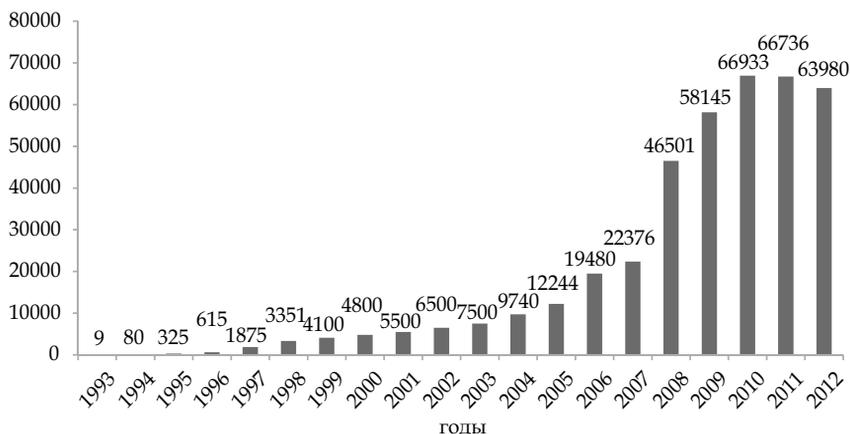
Источник: Статистическая отчетность по форме
¹ 22-жкх (реформа)/ Минрегион России

от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» как одно из условий получения муниципальными образованиями средств поддержки государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд ЖКХ) для финансирования программ капитального ремонта многоквартирных домов и ликвидации аварийного жилья²⁷. Как следствие, администрациями муниципальных образований были предприняты усилия для увеличения числа ТСЖ на своей территории.

Однако эта задача решалась, как правило, формально-административными методами, что привело к созданию достаточно большого количества «формальных» ТСЖ²⁸ и даже «фальсифицированных» товариществ, созданных без ведома собственников. Такие ТСЖ в ряде случаев регистрировались с нарушением права собственников помещений на выбор, т.е. фактически без их участия. Часто формальные ТСЖ объединяют несколько десятков и даже сотен многоквартирных домов. Так, в 2009 г. в Агинском Бурятском автономном округе было зарегистрировано товарищество, объединившее 719 многоквартирных домов. Естественно, такие ТСЖ не занимаются управлением домами, часто даже не имеют счета в банке, все

²⁷ Подробнее о Фонде ЖКХ см. раздел 1.1.5.

²⁸ Собственники жилых помещений часто соглашались с предложением местных администраций создать товарищество под обещание выделить средства на капитальный ремонт дома, но при этом такие товарищества не занимаются управлением домами, все вопросы по-прежнему решают управляющие организации.



Источник: Минрегион России, статистическая отчетность по форме 22-жкх (реформа)

Рис. 1.3. Количество зарегистрированных ТСЖ в России (ед.)

вопросы по-прежнему решают управляющие организации. В 2014 г. Жилищным кодексом Российской Федерации (далее также – ЖК РФ) установлены ограничения для создания ТСЖ в нескольких домах и требования к реорганизации «многодомных» товариществ. Ликвидация этих злоупотреблений привела к снижению числа зарегистрированных ТСЖ.

Хотя по статистическим данным за период с 2005 по 2012 годы доля частных управляющих организаций выросла с 15% до 93%, а общее число управляющих организаций увеличилось почти в 3 раза и превысило 10 тыс.²⁹, нельзя сказать, что на рынке услуг по управлению и содержанию многоквартирных домов существует заметная конкуренция. И этому есть ряд причин.

Жилищный кодекс Российской Федерации определил обязанность собственников помещений в многоквартирном доме выбрать способ управления и организацию, которая будет управлять таким домом. Но в первые годы после введения в действие ЖК РФ собственники помещений были не способны сделать осознанный выбор, поэтому муниципальные жилищные организации организовали процесс подписания договоров управления с собственниками помещений без проведения общих собраний, «закрепив за собой» все те многоквартирные дома, которые они ранее обслуживали.

²⁹ Форма федерального государственного статистического наблюдения 22 ЖКХ-реформа за период 2005–2012 гг.

В последнее время информированность и активность собственников помещений в многоквартирных домах значительно выросла, но при попытках изменить способ управления или сменить управляющую организацию собственники часто сталкиваются с активным сопротивлением управляющих организаций.

За время действия ЖК РФ в него были внесены изменения, расширившие перечень случаев, для которых установлен только один способ управления – управляющая организация, выбираемая органом местного самоуправления. Теперь не имеют выбора собственники помещений в домах-новостройках и в многоквартирных домах, где более 50% общей площади помещений находится в государственной или муниципальной собственности.

Реорганизация муниципальных организаций в частные не изменила ситуацию. Органы местного самоуправления поддерживают управляющие организации, имеющие «муниципальное прошлое». Частные управляющие организации достаточно часто контролируются местными чиновниками и депутатами (через аффилированных лиц), которые заинтересованы в сохранении сложившегося распределения многоквартирных домов между «своими» управляющими организациями и создании барьеров для появления на рынке новых управляющих организаций.

В последние годы в сфере управления жилой недвижимостью выявился ряд проблем, которые негативно влияют на имидж этого вида деятельности. Наиболее важная проблема – образование и увеличение объема задолженности управляющих организаций перед ресурсоснабжающими организациями за поставленные в многоквартирные дома коммунальные услуги из-за несвоевременной и (или) неполной оплаты коммунальных услуг конечными потребителями – собственниками и пользователями помещений в многоквартирных домах. Если управляющая организация перечисляет ресурсоснабжающим организациям только те средства, которые поступили от потребителей за коммунальные услуги, то ее долги перед ресурсоснабжающими организациями растут, что ведет к банкротству управляющей организации. Покрывать долги перед коммунальными предприятиями управляющие организации вынуждены за счет платежей собственников и нанимателей помещений за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме, что ведет к ухудшению состояния многоквартирных домов. При этом управляющие организации не рискуют повышать размер платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах, так как и собственники помещений, и сами управляющие организации привыкли

ориентироваться на устанавливаемый органами местного самоуправления размер платы для нанимателей жилых помещений муниципального жилищного фонда как на предельный «муниципальный тариф».

В 2010–2011 гг. с учетом сложившейся в управлении многоквартирными домами ситуации в законодательство был внесен ряд изменений, направленных на ужесточение требований к деятельности управляющих организаций, предоставление и раскрытие информации, увеличение объема их обязанностей сверх договорных обязательств. Так, независимо от того, какой перечень услуг и работ заказан управляющей организации собственниками, согласно ЖК РФ управляющая организация несет ответственность за все услуги и работы, обеспечивающие надлежащее содержание общего имущества в данном доме. При этом управляющие организации практически не имеют возможности учитывать повышение затрат на выполнение дополнительных обязательств в размере платы за свои услуги.

Внесенные в законодательство изменения привели к усилению административного влияния на деятельность управляющих организаций и контроля со стороны различных контрольно-надзорных органов, установлению несоразмерно высоких административных штрафов за различные нарушения.

Перечисленные выше проблемы привели к массовому отказу управляющих организаций от деятельности на основе договоров управления многоквартирными домами, к переходу к подрядным, по сути, договорам оказания услуг и выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в рамках непосредственного управления многоквартирными домами собственниками помещений.

Очередным шагом по усилению давления на управляющие организации, предпринятым для «удаления с рынка недобросовестных управляющих компаний», стало принятие федерального закона³⁰, установившего обязательное лицензирование предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Таким образом, условия для предпринимательской деятельности в сфере управления многоквартирными домами значительно ухудшились за последние годы. На этом фоне органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления предпринимают шаги по возврату к государственным и муниципаль-

³⁰ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

ным жилищным организациям. Можно ожидать не только передела рынка, но и сокращения числа частных управляющих организаций, особенно относящихся к малому бизнесу, снижения конкуренции, ухудшения качества и увеличения стоимости услуг и работ по управлению и содержанию многоквартирных домов.

1.1.5 Капитальный ремонт многоквартирных домов

В 1990-е гг. и первой половине 2000-х гг. объемы капитального ремонта в России резко сократились — менее 30% от соответствующих показателей конца 1980-х гг., когда объемы капремонта в целом отвечали нормам технического содержания многоквартирных домов.

В целях масштабного проведения капитального ремонта многоквартирных домов в России в 2007 г. был принят федеральный закон № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [22] (далее — Закон № 185), в соответствии с которым была создана некоммерческая организация в форме государственной корпорации — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее — Фонд ЖКХ).

Имущество Фонда ЖКХ сформировано за счет имущественных взносов Российской Федерации и доходов от размещения временно свободных средств. Первоначальный имущественный взнос Российской Федерации составил 240 млрд руб., большая часть из которых была направлена на реализацию программ капитального ремонта многоквартирных домов. Впоследствии, в целях увеличения лимитов предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда ЖКХ, размер имущественного взноса был увеличен и составил в общей сумме 481,6 млрд руб.

В соответствии с Законом № 185, основными функциями Фонда ЖКХ являются:

- предоставление финансовой поддержки субъектам Российской Федерации по заявкам, соответствующим законодательно установленным требованиям и условиям;
- методическое обеспечение подготовки субъектами Российской Федерации заявок и необходимых документов;
- осуществление мониторинга реализации региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, а также выполнения условий предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда ЖКХ.

Согласно закону, основным условием получения средств из Фонда ЖКХ для целей проведения капитального ремонта многоквартирных домов, является достижение регионами и муниципалитетами определенных показателей, характеризующих темпы и результаты реформы в жилищной и коммунальной сферах на территории региона (муниципалитета). В число таких показателей входят:

- увеличение доли многоквартирных домов, в которых созданы товарищества собственников жилья (с 5 до 20%);
- увеличение доли частных управляющих и обслуживающих организаций (с 50 до 80%) и доли многоквартирных домов, находящихся в управлении частных управляющих организаций (с 50 до 80%);
- увеличение доли коммерческих организаций коммунального комплекса с государственным или муниципальным участием в их уставном капитале не более двадцати пяти процентов (с 25 до 80%).

Кроме этого, необходимо наличие региональной адресной программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и выделение средств бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) средств бюджетов муниципальных образований для софинансирования программы капитального ремонта.

Законом № 185 установлено, что предоставление субъекту Российской Федерации средств финансовой поддержки для реализации региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов (и программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда) осуществляется при выполнении ряда условий:

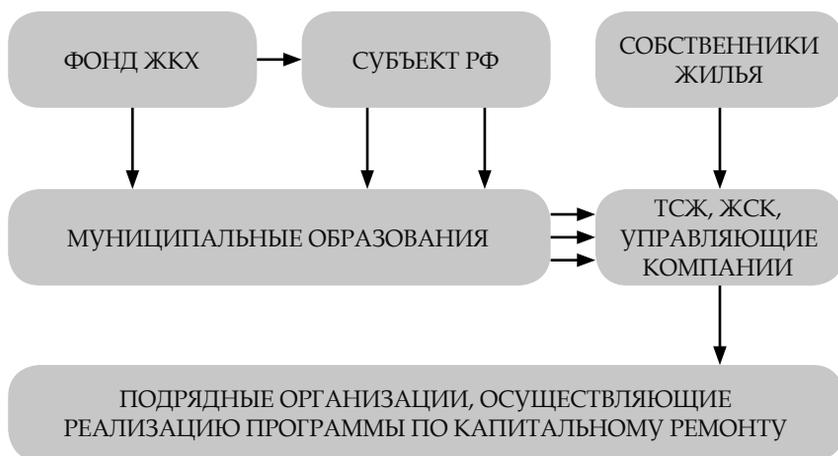
- долевого финансирования программ субъекта Российской Федерации за счет средств регионального и/или местных бюджетов от 20% до 50% от общего объема средств Фонда ЖКХ и бюджетов в зависимости от бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации;
- долевого финансирования программы по капитальному ремонту за счет средств собственников жилья – не менее 5% от предоставляемых бюджетных средств (формируемых за счет средств Фонда ЖКХ, региона и (или) муниципалитета).

Получателями средств Фонда ЖКХ являются субъекты Российской Федерации или по их решению – муниципалитеты – участники региональной программы. Средства Фонда ЖКХ и средства регионального бюджета распределяются между муниципалитетами – участниками программ и перечисляются в местные бюджеты.

Муниципалитет распределяет средства на капитальный ремонт (формируемые за счет средств Фонда ЖКХ, регионального бюджета и собственного бюджета) между многоквартирными домами, которые вошли в муниципальную и региональную программы. Получателями бюджетных субсидий являются товарищества собственников жилья и управляющие организации (в зависимости от выбранного собственниками способа управления многоквартирным домом). Эти организации получают бюджетные средства на их банковские счета и выступают заказчиками работ по капитальному ремонту (рис. 1.4).

В соответствии с законом, Фонд ЖКХ должен действовать до 1 января 2012 года, однако принято политическое решение о продолжении деятельности Фонда ЖКХ до 1 января 2018 г.

Основной объем средств, направленных Фондом ЖКХ на финансирование работ по капитальному ремонту, пришелся на 2009–2010 гг. (64% объема средств, направленных Фондом ЖКХ за период 2008–2013 гг.). В 2013 г. доля средств Фонда ЖКХ, направленных на финансирование капитального ремонта многоквартирных домов, в общем объеме средств на капитальный ремонт составила порядка 32%. Оставшаяся часть финансируется за счет средств долевого финансирования субъектов Российской Федерации.



Источник: Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»

Рис. 1.4. Схема движения денежных средств по реализации региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов

На конец 2013 г. приоритетной задачей Фонда ЖКХ была реализация программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда.

В конце декабря 2012 г. приняты изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации³¹, согласно которым капитальный ремонт многоквартирных домов с 2014 г. осуществляется в соответствии с новой моделью. Согласно новому законодательству, у собственников квартир возникает обязанность платить обязательные взносы для формирования фондов капитального ремонта и выбрать один из следующих способов его формирования:

- на специальном счете, открываемом товариществом собственников жилья либо жилищно-строительным кооперативом (права на денежные средства, находящиеся на специальном счете, принадлежат собственникам помещений на праве общей собственности);
- на счете регионального оператора – некоммерческой организации, создаваемой субъектом Российской Федерации для аккумулирования средств собственников и осуществления капитального ремонта в рамках региональной программы.

Отметим, что новое законодательство предоставляет собственникам право выбора: открыть специальный счет для своего дома для накопления средств и дальнейшего использования накоплений на финансирование капитального ремонта многоквартирного дома либо направлять средства на счет регионального оператора и фактически передать полномочия по осуществлению капитального ремонта данной организации. Поскольку новое законодательство по финансированию капитального ремонта принято сравнительно недавно, говорить о каких-либо результатах пока не представляется возможным.

1.1.6 Реформирование коммунального комплекса

Политика в сфере коммунального комплекса была направлена на привлечение в эту сферу частного бизнеса и инвестиций, повышение качества и надежности коммунальных услуг. Предполагалось, что для естественных локальных монополий, действующих в коммунальной сфере (водоканалы, теплоснабжающие организации и т.п.), можно сформировать эффективное тарифное регулирование, создав псевдоконкурентную мотивацию для сокращения непроизводитель-

³¹ Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». [21]

ных издержек или условия соперничества, если не «на рынке», то «за рынок», например, внедрив концессионные соглашения.

К сожалению, такие мотивационные механизмы в коммунальном секторе так и не созданы. Более того, из-за политизированности государственного регулирования тарифов в коммунальном секторе общий финансовый результат работы предприятий как сектора централизованного теплоснабжения, так и сектора водоснабжения и водоотведения в последние годы отрицательный. В значительной степени это следствие высокой централизации управления сектором.

С 2005 г. тарифы стали регулироваться на федеральном уровне через установление предельных индексов их изменения. Это не помогло уменьшить инфляцию, что декларировалось как цель такого регулирования, но стало серьезным препятствием для вложения частных инвестиций в коммунальный сектор³². В условиях непрогнозируемых тарифов инвестор несет слишком большие риски и поэтому отказывается от инвестирования. Не защитил инвесторов и Федеральный закон «О концессионных соглашениях»³³, который был принят в 2005 г., но до сих пор практически не используется в коммунальном секторе.

С середины 2000-х гг. в коммунальном секторе стали реализовываться проекты государственно-частного партнерства. К 2010 г. более 20% рынка водоснабжения и более 18% рынка централизованного теплоснабжения работало на основе договоров государственно-частного партнерства — долгосрочной аренды или концессии. Появились крупные бизнес-структуры, которые позиционируют себя как национальные операторы коммунальной инфраструктуры («Российские коммунальные системы», «Росводоканал»). Но далее этот процесс стагнировал: в последние годы механизмы государственно-частного партнерства не развиваются, привлеченных частных инвестиций в коммунальном секторе практически нет.

Методы тарифного регулирования, которые используются в России, относятся к так называемым «затратным методам регулирования», т.е. основаны на определении затрат, необходимых для ведения хозяйственной деятельности регулируемого субъекта. При этом вместо фактических потерь тепловой энергии к расчёту принимаются некие нормативные потери, которые к реальности часто не

32 Использование таких индексов, в числе прочего, приводит к парадоксальной ситуации, когда больший рост тарифов возможен для тех предприятий, где тариф уже имеет более высокое значение.

33 Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ от 21 июля 2005 года. См.: [22]

имеют никакого отношения. В итоге нормативная структура расходов предприятия, которая лежит в основе тарифного решения, имеет мало общего с фактической структурой расходов. И в этой ситуации средства, которые планировалось в рамках тарифных решений использовать на оплату энергоресурсов, тратятся на обеспечение операционной деятельности предприятия, либо необходимой инвестиционной деятельности, связанной с обеспечением работоспособности инженерной системы.

При непрозрачной финансовой ситуации в организациях коммунального комплекса, связанной с существующими правилами регулирования, возникают значительные возможности для злоупотреблений. Часто внешними проявлениями таких злоупотреблений становятся иницилируемые собственником банкротства унитарных муниципальных предприятий или сдача в краткосрочную аренду систем муниципальной инженерной инфраструктуры с последующим исчезновением арендатора. При этом неоплата энергоресурсов становится источником незаконного обогащения.

Непоследовательность и противоречивость государственной политики в данной сфере приводят к тому, что декларируемые цели не достигаются, продолжается рост износа основных фондов коммунальной инфраструктуры. Многие коммунальные предприятия теплоснабжения и водоснабжения убыточны, растет объем платежей за энергоресурсы, включая сетевой газ, при этом основной рост задолженности «обеспечивают» организации коммунального комплекса.

1.1.7 Жилищное строительство, градорегулирование и землепользование

До середины 2000-х годов жилищное строительство осуществлялось хаотично, преобладала так называемая точечная застройка, земельные участки для строительства предоставлялись после предварительного согласования с чиновниками места размещения объекта. Не было планового освоения территории и конкурентных процедур предоставления прав на земельные участки. Все обязанности по градостроительной подготовке земельного участка вменялись застройщику. Эта забюрократизированная непрозрачная система отнимала у застройщиков несколько лет. К сожалению, она и сегодня во многом остается такой, несмотря на законодательные изменения, связанные с принятием в 2004 г. нового Градостроительного кодекса Рос-

сийской Федерации³⁴ и внесением поправок в Земельный кодекс Российской Федерации, что сделало государственную политику в градостроительном регулировании более внятной. Более подробный анализ эволюции системы градорегулирования представлен в параграфе 1.2.

Новый Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее также – ГрК РФ) установил систему градостроительного регулирования. Эта система обязала органы власти всех уровней проводить территориальное планирование, включая разработку органами местного самоуправления генеральных планов поселений и городских округов, а также принимать правила землепользования и застройки, устанавливающие публичные градостроительные регламенты, обязательные для застройщиков и владельцев недвижимости. Публичное предъявление ограничений и правил застройки избавляет застройщика от необходимости согласовывать эти ограничения с многочисленными ведомствами в индивидуальном порядке.

Однако территориальное планирование и градостроительное зонирование внедряются чрезвычайно медленно из-за недостаточности бюджетных средств и специалистов для разработки необходимой документации, а главное – из-за сильного сопротивления бюрократической системы распределения земельных ресурсов и организации доступа на рынок застройки.

При отсутствии документов территориального планирования с 1 января 2010 г. ГрК РФ предусматривал запрет на резервирование и изъятие земель, перевод земель из одной категории в другую и проведение планировки территории для формирования земельных участков³⁵.

Поправками в Земельный кодекс Российской Федерации для развития конкуренции на рынке жилищного строительства с 1 октября 2005 г. была введена обязательная процедура предоставления земельных участков только на открытых аукционах. В результате, если в IV квартале 2005 г. лишь 10% земельных участков было предоставлено на аукционах, то уже во II и III кварталах 2007 года – 82% (без учета индивидуального жилищного строительства)³⁶.

Для вовлечения в жилищное строительство федеральных земель, не используемых или используемых неэффективно, в 2008 году был

34 Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 года, Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» № 191-ФЗ от 29 декабря 2004 года.

См.: [23]

35 Однако в дальнейшем данные сроки неоднократно продлевались.

36 Данные Федеральной антимонопольной службы.

образован Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства³⁷.

В рамках государственной политики по снижению административных барьеров в строительстве с принятием ГрК РФ и поправок в Земельный кодекс Российской Федерации были значительно облегчены процедуры государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации, государственного строительного надзора. Вместо многочисленных ведомственных экспертиз и разрозненных видов строительного надзора были созданы единая государственная экспертиза и единый государственный строительный надзор. Также были отменены требования по проведению государственной экспертизы и государственного строительного надзора при строительстве многих несложных и неопасных объектов, а также государственной экспертизы проектной документации повторного применения. В дальнейшем вместо государственной экспертизы была введена возможность проведения негосударственной экспертизы. Были урегулированы и упрощены процедуры выдачи разрешений на строительство и на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию.

В период кризиса 2008–2009 гг. в жилищном строительстве был реализован целый ряд мер. Основная общая идея антикризисных мер в жилищной сфере состояла в получении синергетического эффекта от максимально возможной концентрации государственного спроса и спроса населения на рынке жилищного строительства³⁸.

Для завершения начатого в предыдущие годы строительства многоэтажных зданий было предложено сконцентрировать государственный спрос на первичном рынке жилья, в том числе для обеспечения жильем увольняемых и уже уволенных военнослужащих за счет средств федерального бюджета, а также граждан, переселяемых из аварийного жилья с помощью средств Фонда ЖКХ. К сожалению, на практике никаких существенных изменений в политике закупок по направлению повышения эффективности расходования бюджетных средств и координации государственного спроса на жилье не произошло, а намеченные мероприятия не реализовывались в полном объеме или реализовывались медленно.

В рамках государственной политики начал формироваться стандарт строительства «жилья экономического класса».³⁹ К сожалению,

37 Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» № 161-ФЗ от 24 июля 2008 года. См.: [24]

38 Более подробно антикризисные меры описаны в разделе 1.1.10.

39 Методические рекомендации по отнесению жилых помещений к жилью экономического класса, утвержденные приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 28 июня 2010 г. № 303. См.: [25]

в настоящее время статистика ввода жилья экономического класса еще оставляет желать лучшего, и оценить его масштабы весьма сложно (например, по данным субъектов Российской Федерации, которые собирает Минстрой России, доля ввода жилья экономического класса в 2013 г. составила 36% (16,1 млн кв. м), а по данным Росстата, в 2012 г. — только 5%⁴⁰).

1.1.8 Развитие ипотечного жилищного кредитования и финансирования жилищного строительства

Рыночная система жилищного финансирования начала создаваться в России с 1993 г.⁴¹. Она включает кредитование строительства жилья (кредит, предоставляемый застройщику), ипотечное жилищное кредитование (кредит, предоставляемый на приобретение готового жилья под залог такого жилья), другие формы финансирования строительства и приобретения жилья (долевое участие в жилищном строительстве, жилищно-накопительные кооперативы и др.). Используются также и различные инструменты государственной поддержки, в первую очередь, на приобретение жилья гражданами (субсидирование первого взноса при получении ипотечного кредита, процентной ставки и т.д.).

Весьма успешным оказался запуск ипотечного жилищного кредитования с 2005 г., хотя государственная политика по его развитию проводилась еще с начала 1990-х гг. В 2004 году приняты поправки в Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации о возможности обращать взыскание на единственное жилье, если оно приобретено с помощью ипотечного кредита, и в Гражданский кодекс Российской Федерации — о снятии ограничений на продажу жилья собственниками без дополнительных обременений. Тогда же был принят Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах»⁴². В 2005 г. правительство одобрило «Концепцию развития унифицированной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов», а в 2010 г. — «Стратегию развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года»⁴³, в которых

40 О жилищном строительстве в Российской Федерации в 2012 году. Росстат.

41 Указ Президента РФ «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы» № 2281 от 24 декабря 1993 года. См.: [26]

42 Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах» № 152-ФЗ от 11 ноября 2003 года. См.: [27]

43 «Стратегия развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года», утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2010 г. № 1201-р. См.: [28]

определены меры по развитию ипотечного жилищного кредитования и рынка ипотечных ценных бумаг.

Для содействия развитию ипотеки в 1997 г. правительством было создано ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (АИЖК), которое начало свою непосредственную работу на рынке лишь в начале 2000-х годов. АИЖК обеспечивает доступ банков — первичных кредиторов к долгосрочным кредитным ресурсам для финансирования предоставления ипотечных кредитов. С этой целью АИЖК рефинансирует выданные ипотечные кредиты (покупает их у банков). Источниками финансовых ресурсов АИЖК являются средства уставного капитала, который периодически увеличивается за счет средств федерального бюджета, средства от размещения облигаций, обеспеченных государственными гарантиями, и ипотечные ценные бумаги. Кроме того, к задачам АИЖК относится создание и распространение стандартов ипотечного кредитования, которые должны соблюдаться партнерами АИЖК, а также могут использоваться другими кредиторами.

Стабильная макроэкономическая ситуация до кризиса 2008–2009 гг., рост реальных доходов населения, наличие благоприятного законодательства и государственная поддержка формирования рынка привели к стремительному развитию ипотечного кредитования (рис. 1.5).

В 2013 г. по сравнению с 2004 г. объем ипотечного кредитования увеличился с 20 млрд руб. до 1,35 трлн руб. (рис. 1.6)⁴⁴. При том вплоть до третьего квартала 2008 года постоянно улучшались условия предоставления ипотечных кредитов: первоначальный взнос и ставка процента снижались, а срок кредита возрастал. С использованием ипотечных кредитов в 2008 г. совершалась каждая шестая сделка на рынке жилья, в то время как в 2006 г. — только каждая одиннадцатая.

Из всех институтов жилищного сектора наибольшее отрицательное влияние финансовый кризис 2008–2009 гг. оказал на ипотечное жилищное кредитование. В целом за 2009 год объем ипотечного кредитования снизился более чем в 4 раза по сравнению с 2008 годом. В числе антикризисных мер для поддержки ипотечного кредитования в конце 2008 г. был сделан дополнительный взнос в уставный капитал АИЖК в размере 60 млрд руб., в 2009 г. было выделено еще 20 млрд рублей. АИЖК использовало полученные средства не только на свою постоянную деятельность — рефинансирование ипо-

⁴⁴ По предварительным данным за 2014 г. — до 1,8 трлн руб.

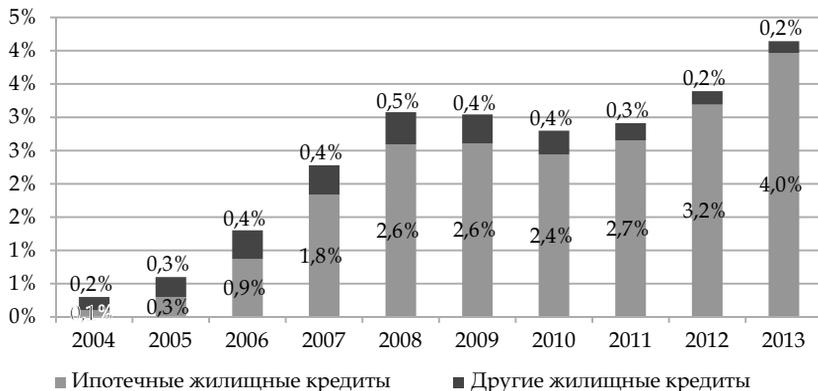
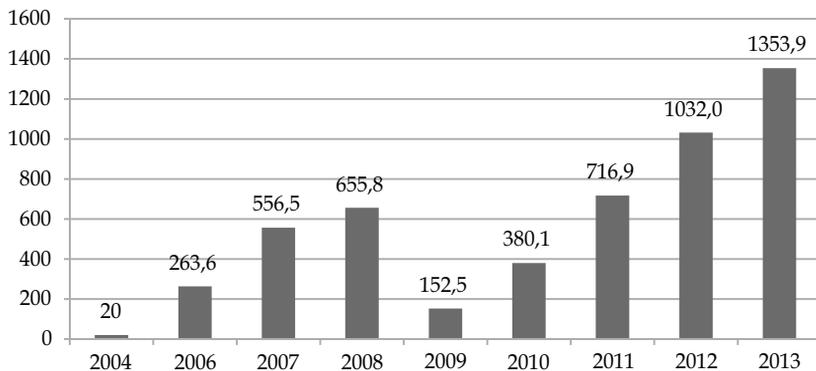


Рис. 1.5. Задолженность по жилищным кредитам, % ВВП



Источник: Расчеты ИЭГ по данным Банка России

Рис. 1.6. Объемы ежегодно выдаваемых ипотечных жилищных кредитов в 2004–2013 гг., млрд руб.

тчных кредитов, но и для предоставления поручительств по ипотечным ценным бумагам других эмитентов, а также на реструктуризацию ипотечных кредитов заемщиков, которые оказались в тяжелой жизненной ситуации.

Государственная политика в отношении финансирования жилищного строительства оказалась не столь эффективной, как в ипотечном кредитовании. Основным источником инвестиций в жилищном строительстве остаются средства населения. До некоторой степени получило развитие кредитование граждан на цели участия в строительстве многоквартирных домов и на индивидуальное

жилищное строительство, а также кредитование застройщиков — юридических лиц.

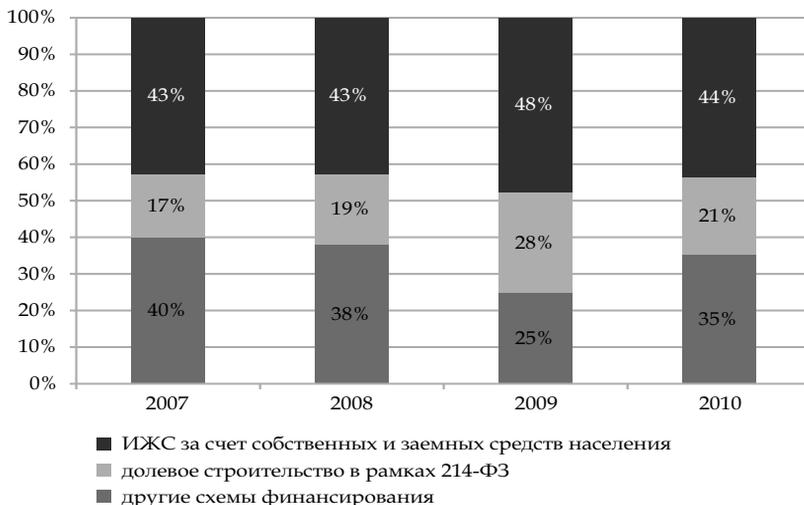
Преобладающую часть инвестиций в строительство многоквартирных домов составляют средства граждан при низкой зависимости жилищного строительства от банковского кредитования застройщиков — юридических лиц (к сожалению, статистическая база по распределению источников финансирования такого строительства отсутствует). По оценкам Института экономики города, 44% площади всего введенного в эксплуатацию в 2010 г. жилья граждане профинансировали за счет собственных и заемных средств (индивидуальное жилищное строительство), 21%⁴⁵ — в рамках Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» (далее — 214-ФЗ) [29], а 35% — построено за счет средств юридических лиц, кредитов, предоставленных застройщикам — юридическим лицам, бюджетных средств, средств граждан, привлеченных застройщиками по «серым» схемам в обход вышеназванного закона (рис. 1.7). Таким образом, доля средств населения в инвестициях в строительство жилья составляет не менее 65% (величину средств населения в «серых» схемах точно оценить невозможно).

Доминируя на рынке строительства жилья, застройщики настолько привыкли к дешевым деньгам дольщиков, что неохотно обращаются в банки за кредитами. При этом банки пока не считают этот рынок перспективным для кредитования. Во-первых, строительство — непрозрачный сектор для банковского кредитования. Во-вторых, застройщики не имеют надежного обеспечения по таким кредитам (землю под застройку они получают только в аренду, а это — неликвидный залог).

При этом застройщики многоквартирных домов перекладывали на дольщиков все основные риски. Страну периодически потрясали скандалы с обманутыми дольщиками. Чтобы защитить их, в 2004 г. был принят закон об участии в долевом строительстве⁴⁶, который в определенной степени обеспечил защиту граждан — инвесторов.

45 Данная оценка является максимальной, поскольку в отчетном периоде могут регистрировать права собственности на жилье на основании договоров долевого участия, построенное с использованием средств дольщиков в предыдущие периоды времени.

46 Федеральный закон № 214-ФЗ от 30 декабря 2004 года «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».



* Средства инвесторов — юридических лиц; средства граждан, привлеченные по иным схемам; бюджетные средства
 Расчеты ИЭГ по данным Росстата и АИЖК
 Оценка доли финансирования строительства жилья в рамках 214-ФЗ является максимальной, т.к. в отчетном периоде могут регистрировать права собственности на жилье на основании договоров долевого участия, построенное с использованием средств дольщиков в предыдущие периоды времени

Рис. 1.7. Ввод общей площади жилых помещений в разрезе схем финансирования

1.1.9 Современная жилищная политика

Преобразования 2004–2008 годов

На начало 2004 года в жилищном секторе в России существовал целый клубок проблем:

1. Только 9% семей имели доходы, позволяющие им приобрести стандартное жилье (54 кв. м) с помощью собственных и заемных средств.
2. Низкий платежеспособный спрос населения на жилье невозможно было увеличить без развития ипотечного кредитования, но процентные ставки по ипотечным жилищным кредитам оставались высокими и объемы ипотечного кредитования были минимальными.
3. Малые объемы жилищного строительства не покрывали даже низкий платежеспособный спрос населения на жилье. Сфера жилищного строительства оставалась крайне монополизи-

- рованной, что было вызвано большими издержками «входа на рынок» из-за административных барьеров, непрозрачных процедур предоставления земельных участков и необоснованных обременений при их использовании.
4. Не было эффективных механизмов, которые побуждали бы создавать транспортную, коммунальную и социальную инфраструктуру на территории, предназначенной под жилищное строительство.
 5. Жилищное строительство осуществлялось хаотично, преобладала так называемая точечная застройка, земельные участки для строительства предоставлялись после предварительного согласования с чиновниками места размещения объекта. Не было планового освоения территории и конкурентных процедур предоставления прав на земельный участок. Все обязанности по градостроительной подготовке земельного участка вменялись застройщику.
 6. Жилищное строительство практически полностью финансировалось гражданами по непрозрачным правилам, все риски такого строительства полностью перекладывались застройщиками на таких граждан.

Чтобы выявить социальную базу и возможности реализации реформ в жилищной сфере для решения таких проблем, в конце 2003 г. были проведены масштабные опросы населения, руководителей банков, администраций регионов и муниципалитетов, а также застройщиков⁴⁷. Оказалось, что только 39% граждан довольны жилищными условиями, 61% – хотели бы их улучшить. Причем купить жилье на рынке самостоятельно без поддержки государства были готовы 29%, а при условии, что государство окажет помощь – 49%. Иными словами, почти половина населения на момент опроса была психологически готова участвовать в рыночных отношениях. Это примерно 80% тех, кто нуждался в улучшении жилищных условий. Среди всех схем жилищного финансирования респонденты отдали предпочтение ипотечным кредитам на приобретение готового жилья, хотя на практике больше было распространено участие в долевом строительстве жилья.

47 Исследование «Оценка масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье и объемов жилищного строительства в России» было выполнено по заданию Внешторгбанка Фондом «Институт экономики города» совместно с Центром исследований Российской ассоциации маркетинга, Центром информации и экономических исследований в строительной индустрии, Фондом «Центр развития», Агентством по ипотечному жилищному кредитованию и ЗАО «АН САВА». Описание исследования См.: [30]

Современный этап государственной жилищной политики начался в конце 2004 г., когда был принят пакет федеральных законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, в том числе новые Жилищный и Градостроительный кодекс Российской Федерации (рис. 1.8).



Рис. 1.8. Структура пакета законов, направленных на формирование рынка доступного жилья

Данные законы были направлены на обеспечение правовой возможности повысить эффективность рынка жилья за счет: снижения транзакционных издержек и усиления защиты прав граждан; формирования социального жилья для обеспечения малоимущих граждан и применения других форм использования жилищного фонда, соответствующих новым экономическим отношениям; внедрения градостроительного планирования для упорядочения отношений по землепользованию и застройке; применения открытых аукционов по предоставлению прав на земельные участки застройщикам и упрощения согласования и государственной экспертизы проектной документации; кредитования застройщиков и финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса на базе разработки муниципальных программ развития коммунальной инфраструктуры и установления принципов регулирования тарифов; совершенствования ипотечного кредитования приобретения жилья и индивидуального жилищного строительства; установления более эффективного налогообложения в сфере жилищной недвижимости.

В 2005 году по инициативе Президента Российской Федерации стартовал приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». В конце 2005 г. была принята новая редакция ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы⁴⁸, где были зафиксированы цель этого проекта, его приоритеты и меры по реализации, а также предусмотрено финансовое обеспечение. В приоритетном национальном проекте были предусмотрены меры по четырем приоритетам (рис. 1.9).

Приоритетным национальным проектом было запланировано достичь к 2010 г. по сравнению с 2004 г. следующих результатов: в 2 раза увеличить ввод жилья; снизить уровень износа коммунальной инфраструктуры с 60 до 50%; с 20 до 7 лет уменьшить среднее время ожидания в очереди на получение жилья по социальному найму; в 20 раз увеличить объем ежегодно выдаваемых ипотечных кредитов; с 15 до 8% снизить ставку по ипотечным кредитам; с 9 до 30% повысить долю семей, которые могли бы, используя собственные и заемные средства, приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями (рис. 1.10).

Для достижения таких целей были задействованы государственные институты развития в жилищной сфере.

Был дополнительно увеличен уставный капитал ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (АИЖК) за счет федераль-

48 Постановление Правительства РФ «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы» № 865 от 31 декабря 2005 года. См.: [31]



Рис. 1.9. Структура приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»

ного бюджета, предоставлены госгарантии по его облигациям, приняты нормативные правовые меры по развитию инфраструктуры рынка ипотечного кредитования, включая рынок ипотечных ценных бумаг.

В 2007 г. был создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (Фонд «ЖКХ»).

Чтобы федеральные земли, не используемые или используемые неэффективно, активнее вовлекались в жилищное строительство и на них создавалась инженерная инфраструктура, в 2008 г. был образован Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (Фонд «РЖС»).

До начала финансового кризиса 2008–2009 гг. в жилищном строительстве и ипотечном кредитовании произошли положительные сдвиги, которые соответствовали запланированным трендам при-



Рис. 1.10. Основные целевые показатели проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»

оритетного национального проекта по повышению доступности жилья. Этому способствовали как меры национального проекта, так и общая благоприятная экономическая ситуация.

В 2008 г. по сравнению с 2004 г. доля семей, которым доступно приобретение жилья на рынке с помощью собственных и заемных средств, увеличилась с 9 до 17,8%⁴⁹, ввод жилья – с 41,6 до 63,8 млн кв. м, объем ипотечного кредитования – с 20 млрд руб. до 650 млрд руб. (рис. 1.6).

На 1 января 2009 года, по данным Банка России, задолженность по ипотечным жилищным кредитам составляла 995 млрд рублей, 82 млрд рублей (7,6% общей задолженности) было сосредоточено на консолидированном балансе АИЖК. Совокупная задолженность по ипотечным жилищным кредитам достигла 2,6% ВВП (в 2004 г. – 0,3% ВВП).

Меры государственной поддержки на рынке жилья в условиях финансового кризиса 2008–2009 годов

Меры государственной поддержки на рынке жилья в условиях финансового кризиса осуществлялись как в рамках реализации антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г., так

⁴⁹ Методика расчета данного показателя представлена в разделе 2.1.4

и в рамках деятельности государственных институтов развития (Внешэкономбанк, АИЖК, Фонд ЖКХ, Фонд «РЖС»).

Основная общая идея антикризисных мер в жилищной сфере состояла в получении синергетического эффекта от максимально возможной концентрации государственного спроса и спроса населения на рынке жилищного строительства, обладающего наибольшим мультипликативным эффектом для экономики в целом, и обеспечении выхода из кризиса, в том числе через развитие массового строительства жилья экономического класса, соответствующего современным стандартам энергоэффективности и экологичности и условиям ценовой доступности. Через жилищное строительство благодаря его высокому мультипликативному эффекту предполагалось оживить и другие секторы экономики, снизить безработицу.

Реализовывались следующие меры.

1. Для завершения начатого в предыдущие годы строительства многоэтажных зданий было предложено сконцентрировать государственный спрос на первичном рынке жилья, в том числе для обеспечения жильем увольняемых и уже уволенных военнослужащих за счет средств федерального бюджета (в объеме 187 млрд руб. для обеспечения жильем 104 тыс. граждан), а также граждан, переселяемых из аварийного жилья с помощью средств Фонда ЖКХ. К сожалению, на практике никаких существенных изменений в политике закупок по направлению повышения эффективности расходования бюджетных средств и координации государственного спроса на жилье не произошло, а намеченные мероприятия не реализовывались в полном объеме или реализовывались медленно в связи с затянувшимся периодом подготовительных организационных и нормативных правовых работ.
2. Для поддержки ипотечного кредитования в конце 2008 г. был сделан дополнительный взнос в уставный капитал АИЖК в размере 60 млрд руб., в 2009 г. было выделено еще 20 млрд рублей. АИЖК использовало полученные средства не только на свою постоянную деятельность – рефинансирование ипотечных кредитов, но и для предоставления поручительств по ипотечным ценным бумагам других эмитентов, а также на реструктуризацию ипотечных кредитов заемщиков, которые оказались в тяжелой жизненной ситуации. АИЖК через специально созданную дочернюю организацию – Агентство по реструктуризации ипотечных кредитов (АРИЖК) – использовало часть средств для реструктуризации ипотечных кредитов

- заёмщиков, потерявших работу или столкнувшихся с понижением заработной платы, для отсрочки на один год платежей по ипотечным кредитам. Деятельность АРИЖК и самостоятельное реструктурирование банками ипотечных кредитов позволила не обращать взыскания на заложенное жилье в условиях снижения цен и дала возможность заемщикам поправить свое финансовое положение.
3. С начала 2009 г. было разрешено использовать средства материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий сразу после рождения ребенка и получения сертификата⁵⁰. Это оказалось действенной мерой и только за 6 месяцев 2009 года были удовлетворены заявления на погашение долга по жилищным кредитам 61% получателей материнского (семейного) капитала.
 4. В августе 2009 года Фонд «РЖС» начал проводить аукционы по предоставлению земельных участков для жилищного строительства (на первый аукцион было выставлено 4 земельных участка для комплексного освоения в целях жилищного строительства суммарной площадью около 1,5 тыс. га для строительства 5,8 млн кв. м общей площади жилья).
 5. Была начата (к сожалению, с большим опозданием) программа инвестиций Внешэкономбанка в проекты строительства доступного жилья и ипотеку в 2010–2013 гг. в общем объеме 240 млрд руб.

Указанные антикризисные меры позволили смягчить последствия кризиса, но потенциал таких мер по содействию обеспечения населения доступным жильем и поддержке жилищного строительства не был реализован в полной мере из-за недостаточной скоординированности их проведения, медленных темпов принятия соответствующих организационных и нормативно-правовых решений. При этом наиболее последовательно и успешно запланированные мероприятия реализовывались государственными институтами развития в жилищной сфере.

Развитие жилищного сектора в 2010–2013 годах

Объемы жилищного строительства в России, несколько снизившись в период кризиса, восстановились в последние годы (рис. 2.8).

⁵⁰ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» № 288-ФЗ от 25 декабря 2008 года. В соответствии с Федеральным законом «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» № 256-ФЗ от 29 декабря 2006 года материнский капитал – средства (250 тыс. рублей, индексируемые с учетом инфляции), одновременно выплачиваемые государством матери при рождении второго и/или последующих детей. Материнский капитал может быть потрачен на здравоохранение, образование или улучшение жилищных условий не ранее чем через три года после рождения ребенка. См.: [32]

В 2013 г. было введено 70,5 млн кв. м общей площади жилья, то есть 0,49 кв. м на одного человека (максимальные докризисные объемы строительства жилья составили 63,8 млн кв. м в 2008 г.).

Необходимо отметить, что, как и в 2010 г. (рис. 1.7), 44% площади жилья, введенного в эксплуатацию в 2013 г., было построено населением за свой счет и с помощью кредитов (индивидуальное жилищное строительство). Большую часть инвестиций в строительство многоквартирных домов продолжали составлять средства граждан при низкой зависимости жилищного строительства от банковского кредитования застройщиков — юридических лиц.

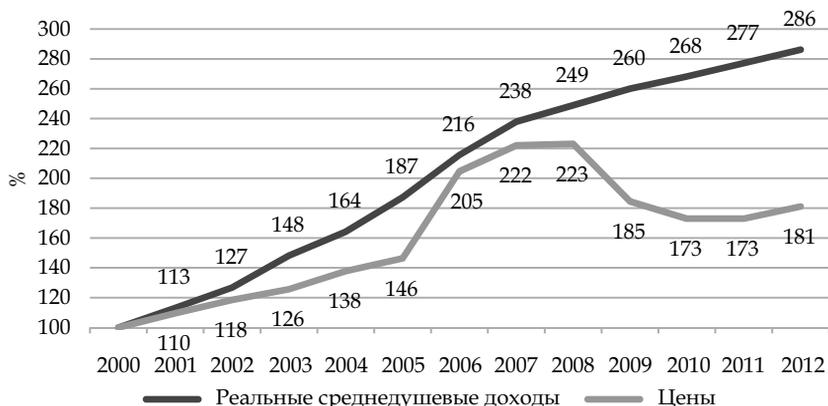
В структуре строительства жилья все больший приоритет (в частности Фондом «РЖС») отдается строительству жилья экономического класса (отсутствие методологии и статистической отчетности не позволяет оценить масштабы данного сегмента в жилищном строительстве в целом) и малоэтажное жилищное строительство, при этом промышленное малоэтажное строительство все еще остается редким случаем.

В 2011 г. объемы ипотечного кредитования достигли докризисного уровня: рост по сравнению с 2008 г. составил 110% (рис. 1.6). В целом за 2011 г. было выдано 521 тыс. ипотечных кредитов на 713 млрд руб. Объем выданных в 2013 году ипотечных кредитов достиг рекордной для нашей страны цифры 1,353 трлн руб., что почти в 2 раза больше, чем в 2011 г. Такие кредиты получили 825 тыс. семей. Надо отметить достаточно высокий уровень дисциплины платежей заемщиков по ипотечным кредитам. Доля просроченных платежей в общем объеме накопленной ипотечной задолженности на 01.05.2013 составила 1,95%, при этом по рублевой задолженности — 1,37% (по сравнению с максимумом в 2,8% в конце 2010 г.).

В кризис падения реальных доходов населения не произошло, и в 2010–2011 гг. наблюдался рост реальных доходов населения и снижение реальных (за вычетом инфляции) цен на жилье (рис. 1.11). В 2012–2013 гг. наблюдался некоторый рост реальных цен на жилье.

В результате в период 2009–2013 гг. доступность приобретения жилья существенно увеличилась по сравнению с докризисным уровнем. Значение показателя «доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств», учитывающего изменение доходов населения, цен на жилье и условий кредитования⁵¹, составило в 2013 году 27,1% по сравнению с 17,8% в 2008 году.

51 Методика расчета данного показателя описана в разделе 2.1.4.



Источник: Расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата

Рис. 1.11. Реальные цены на рынке жилья и реальные среднедушевые доходы населения в 2000–2012 гг., на конец года (2000г. – 100%)

Новые приоритеты государственной жилищной политики до 2020 года

Основные задачи по развитию жилищной политики были поставлены в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (далее – Указ № 600). Во исполнение данного Указа Правительством РФ 30 ноября 2012 г. была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» на период 2013–2020 гг. В программе выделены следующие приоритеты:

- 1) снижение стоимости одного квадратного метра жилья путем увеличения объемов жилищного строительства, в первую очередь, жилья экономического класса;
- 2) развитие рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода;
- 3) поддержка отдельных категорий граждан, которые нуждаются в улучшении жилищных условий, но не имеют объективной возможности накопить средства на приобретение жилья;
- 4) дальнейшее совершенствование условий приобретения жилья на рынке, в том числе с помощью ипотечного кредитования;

- 5) улучшение качества жилищного фонда, повышение комфортности условий проживания;
- 6) модернизация и повышение энергоэффективности объектов коммунального хозяйства.

Такие приоритеты государственной жилищной политики во многом совпадают с приоритетами национального проекта, которые были сформулированы в 2005 году. Однако указанные приоритеты были уточнены в части выделения новых задач развития нового сегмента жилищного строительства — жилья экономического класса, а также развития рынка арендного жилья.

Часть поручений, содержащихся в Указе № 600, предусматривает необходимость реализации конкретных действий, другая часть — реализацию мер для решения конкретной задачи, а некоторые поручения предусматривают достижение конкретных целевых показателей к установленному сроку.

В настоящее время формально выполнены или находятся в стадии исполнения поручения, которые предусматривают необходимость реализации конкретных действий (например, разработать государственную программу обеспечения доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации; разработать исчерпывающий перечень установленных на федеральном уровне административных процедур в сфере жилищного строительства и некоторые другие). Реализация таких действий, как правило, не требует бюджетных расходов, поскольку их выполнение предусматривает подготовку нормативного правового акта, плана, предложений и т.п.

Более сложной является ситуация с выполнением поручений, предусматривающих либо достижение конкретных целевых показателей, либо решение задач, предусматривающих проведение институциональных преобразований (например, обеспечить создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства в целях решения задач модернизации и повышения энергоэффективности объектов коммунального хозяйства; обеспечить формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода и т.п.). Поставленные сроки решения таких задач во многих случаях являются нереальными, поскольку за такой короткий период невозможно провести необходимые преобразования и внедрить новые институты.

Финансовое обеспечение исполнения Указа № 600 в части обеспечения инженерно-технической инфраструктурой строитель-

ства жилья экономического класса, поддержки развития арендного жилищного фонда и сегмента «социальной ипотеки» представляется недостаточным.

В целях стимулирования строительства жилья экономического класса, снижения стоимости строительства такого жилья и цены его приобретения гражданами, внедрения инновационных институциональных, финансовых, технологических и организационных механизмов такого строительства указанной Государственной программой предусмотрена реализация в 2014–2017 гг. программы «Жилье для российской семьи». Эта программа ставит цель повышения доступности жилья для экономически активного населения (домохозяйств) за счет увеличения объемов строительства жилья экономического класса.

Новые приоритеты государственной политики, определяющие в том числе необходимость реализации программы «Жилье для российской семьи», обусловлены следующими проблемами современного состояния жилищной сферы.

1. Достигнутые объемы жилищного строительства не могут удовлетворить высокий спрос населения на жилье, особенно в быстроразвивающихся регионах России. Масштабы потенциального рынка жилищного строительства в России определяются высокой потребностью населения в улучшении жилищных условий. Уровень обеспеченности жильем (в среднем 23 кв. м на человека) пока еще остается недостаточным по сравнению со многими другими западными странами.
2. Отставание предложения жилья от спроса обусловило стремительный рост цен на рынке жилья в период до кризиса 2008–2009 гг. В период кризиса рост цен на рынке жилья прекратился, но наблюдается тенденция к восстановлению такой динамики после кризиса. В России такой рост цен связан с действительно высокой потребностью населения в улучшении жилищных условий, ростом доходов населения и повышением доступности ипотечных кредитов, но отставанием в силу многих причин темпов жилищного строительства от увеличения реального спроса населения на жилье.
3. Реальные располагаемые денежные доходы населения в 2012 г. увеличились на 4,4%, среднедушевой доход составил 22880,4 руб. Однако пока приобретение на рынке жилья с помощью ипотечных кредитов доступно лишь 27% семей, прогнозируемые параметры увеличения доходов населения и улучшения условий ипотечного кредитования позволяют планировать повышение доступности приобретения жилья для 50% семей

к 2018–2020 гг. В этих условиях государство должно создать условия и стимулировать строительство жилья именно экономического класса в ценовой категории, доступной для граждан со средними и невысокими доходами, которым пока приобретение такого жилья не доступно. При этом удовлетворение такой жилищной потребности в рыночных условиях должно быть обеспечено доходами населения и возможностью финансирования приобретения жилья на рынке с помощью ипотечных кредитов. Однако искусственно расширять спрос путем повышения доступности ипотечных кредитов — слишком рискованная политика, как показал кризис на рынке ипотеки в США. Правильнее пытаться найти пути снижения цен на рынке строительства жилья экономического класса.

4. В рамках жилищного строительства необходимо формировать более комфортную и удобную среду для жизни, отвечающую современным требованиям, а не устаревшим технологиям советского домостроения. Государство должно стимулировать внедрение новых подходов к проектированию и индустриальному домостроению энергоэффективных, экологически безопасных и комфортных жилищ в сегменте жилья экономического класса, которые позволят осуществлять массовое жилищное строительство и приобретать гражданам такое жилье по доступным ценам (например, не более 30 тыс. руб. за 1 кв. м), в том числе строительство малоэтажного жилья (не только малоэтажных многоквартирных домов, но и коттеджей, таунхаусов и др.).
5. Основной проблемой жилищного строительства остается необходимость развития коммунальной инфраструктуры, что требует огромных инвестиций, в первую очередь — частных. Снижение рисков таких частных инвестиций является важнейшим условием их привлечения. В настоящее время рассматриваются законодательные предложения по развитию механизмов государственно-частного партнерства в этой сфере. Во многих регионах уже приняты соответствующие законы.
6. После кризиса 2009 г. во многих странах, в том числе в России, осознана необходимость развития не только строительства жилья для приобретения гражданами в собственность, но и арендного жилищного фонда. Потребность в таком фонде связана с необходимостью повысить жилищную мобильность в целях поддержания миграционной активности населения, которая сегодня сдерживается отсутствием на рынке, особенно в мегаполисах и крупных городских центрах, предложения

- комфортных условий временного, а иногда и долгосрочного проживания на условиях найма жилья. Для решения жилищной проблемы граждан с невысокими доходами государство, муниципалитеты должны оказать поддержку развитию сектора долгосрочного некоммерческого найма жилья. Нормативно-правовая база для развития такого сектора в настоящее время сформирована⁵².
7. Уже в течение длительного времени обсуждается возможность создания условий для строительства жилья, включая малоэтажное, некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами, чтобы снизить цену на жилье, исключив прибыль коммерческого застройщика, и напрямую «завязать» спрос и предложение. Фонд «РЖС» уже внедрил такую программу и продемонстрировал на практике огромный спрос граждан на участие в жилищно-строительных кооперативах.
 8. Потенциальный рынок жилищного строительства в России огромен, велика и потребность в привлечении на этот рынок высокопрофессиональных застройщиков, проектировщиков, строительных компаний, инвесторов. При этом необходимо внедрять новые градостроительные, проектные, производственные решения для строительства жилья в сегменте экономического класса в целях как удовлетворения спроса на жилье самой значительной группы населения со средними и невысокими доходами, так и создания в городах России привлекательной для жизни городской среды.

Текущие макроэкономические ограничения для реализации жилищной политики

2014 год стал рекордным по объему ввода жилья (около 81 млн кв. м⁵³) и по объему предоставленных ипотечных жилищных кредитов (около 1 млн ипотечных кредитов на общую сумму порядка 1,8 трлн руб.).

Однако в 2014 г. в российской экономике произошли значительные изменения макроэкономических условий, среди которых резкое ускорение инфляции (с 6,5% в 2013 г. до 11,4% в 2014 г.), увеличение ключевой ставки Банка России (с 5,5 до 17% годовых), обесценение

52 Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 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».

53 По предварительным данным Росстата.

национальной валюты (на 73% по отношению к доллару США), снижение реальных среднедушевых доходов населения (на 3,6%⁵⁴). Ухудшение макроэкономических условий, безусловно, окажет воздействие на развитие жилищной сферы, выраженное как в сокращении инвестиций и объемов жилищного строительства, так и в сокращении спроса населения на жилье. Если до 2014 г. включительно развитие жилищной сферы проходило преимущественно в условиях роста спроса на жилье и расширения рынков жилья, то с 2015 г. такое развитие будет проходить в условиях экономического спада, что создает существенные риски для достижения целей государственной политики в соответствии с ее новыми приоритетами.

В январе 2015 г. Правительство Российской Федерации утвердило План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (Распоряжение от 27 января 2015 года № 98-р), предусматривающий в том числе следующие меры, направленные на поддержку жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства:

- расширение стимулирования кредитования строительства жилья экономического класса и объектов инженерной инфраструктуры по программе «Жилье для российской семьи», обеспечение бесперебойного функционирования и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры и реализации инвестиционных проектов, проведение капитального ремонта многоквартирных домов (п. 39 Плана);
- осуществление мероприятий, предполагающих: выдачу социальных ипотечных кредитов отдельным категориям граждан на специальных условиях для обеспечения спроса в рамках программы «Жилье для российской семьи»; реализацию программы помощи заемщикам, оказавшимся в сложной финансовой ситуации, в том числе за счет ипотечного страхования реструктурированных ипотечных кредитов (п. 40 Плана).

Такие меры призваны смягчить влияние кризисных явлений в экономике страны на жилищную сферу путем дополнительной поддержки спроса и предложения на рынках жилищного строительства и текущих инвестиций в жилищный фонд и коммунальную инфраструктуру. Однако стоит отметить, что указанные меры относятся к мерам антикризисного характера и направлены, прежде всего, не на развитие секторов жилищной сферы, а на максимальное смягчение негативных экономических и социальных последствий

54 По предварительным данным Росстата за 3 квартал 2014 года.

кризиса, к числу которых относятся увеличение объемов незавершенного строительства ввиду банкротства девелоперских компаний, обострение проблемы «обманутых» дольщиков, спад объемов жилищного строительства.

1.2 Основные этапы формирования правовых основ градостроительного регулирования

Необходимым условием реализации жилищной политики является формирование правовых основ градостроительного регулирования, определяющего четкие и прозрачные требования и ограничения использования земельных участков, обеспечивающего функционирование рынка недвижимости. Формирование таких правовых основ в градостроительной сфере происходило относительно автономно от формирования жилищной политики, что препятствовало достижению целей жилищной политики. Рассмотрим основные этапы формирования правовых основ градостроительного регулирования в России.

1992–1998 гг.: принятие первого Градостроительного кодекса Российской Федерации и введение правового зонирования

Характеристики рассматриваемого этапа в значительной мере определяются особенностями Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3295-1 «Об основах градостроительства в Российской Федерации», который фактически утвердил применение принципа «целевого назначения» земельного участка в ущерб практикуемому в рыночных условиях принципу зонального регулирования использования объектов недвижимости, предполагающего право выбора правообладателями земельных участков вида их использования из перечня разрешенных видов использования в каждой территориальной зоне.

Несмотря на отсутствие необходимого федерального регулирования, в данный период в некоторых городах России были в инициативном порядке разработаны проекты правил землепользования и застройки, предусматривающие введение правового зонирования, в дальнейшем повлиявшие на развитие федерального законодательства в части введения норм о градостроительном (правовом) зонировании, начавшееся с принятия первого Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Принятие в 1998 году первого Градостроительного кодекса Российской Федерации послужило отправной точкой развития основанной на правовом зонировании системы градорегулирования. Законодательно был закреплен базовый принцип зонального регулирования: «Правовой режим, установленный для каждой территориальной зоны градостроительным регламентом, применяется в равной мере ко всем расположенным в ней земельным участкам, иным объектам недвижимости». Также закон определил положение, согласно которому градостроительные регламенты разрешенного использования недвижимости исходно содержатся не в градостроительной документации и не в государственном градостроительном кадастре, а в местных нормативных правовых актах — правилах землепользования и застройки. Это положение снимало юридическую неопределенность, связанную с фактическим отсутствием публичных регламентов, устанавливающих ограничения использования земельных участков.

1998–2004 гг.: трансляция принципов правового зонирования из Градостроительного кодекса Российской Федерации в Земельный кодекс Российской Федерации

Важным событием в развитии системы градорегулирования на принципах градостроительного зонирования стало принятие в конце 2001 г. Земельного кодекса Российской Федерации.

Во-первых, Земельный кодекс Российской Федерации фактически воспроизвел и закрепил нормы правового зонирования, которые ранее появились в Градостроительном кодексе Российской Федерации. Тем самым была подчеркнута значимость именно этого компонента градорегулирования, что сказалось на активизации деятельности администраций городов в части введения правового зонирования (например, Хабаровска, Самары, Калининграда, Перми, Чебоксар, Саратова, Владимира, Ульяновска, Нижнего Новгорода и др.).

Во-вторых, в Земельном кодексе Российской Федерации были усилены и детализированы следующие нормы, относящиеся к правовому зонированию:

- границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне;
- правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания

различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков);

- для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений;
- градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования;
- земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в случаях, если виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования, их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом. Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры. Запрет на использование земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости до приведения их в соответствие с градостроительным регламентом или срок приведения видов использования земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости в соответствие с градостроительным регламентом устанавливается органом местного самоуправления. Реконструкция и расширение существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами.

2004–2011 гг.: принятие второго Градостроительного кодекса Российской Федерации

С принятием второго Градостроительного кодекса Российской Федерации в 2004 г. возобладал консолидирующий подход к развитию законодательства о градостроительной деятельности, при котором:

- сохраняется преемственность в развитии законодательства о градостроительной деятельности;
- окончательно закрепляется предмет законодательства о градостроительной деятельности, охватывающий все её компоненты;
- появляется правовая возможность последовательно и рационально организовать комплексный процесс градостроительной деятельности.

С принятием второго Градостроительного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» были установлены предельные сроки, в которые все муниципалитеты обязаны разработать и принять правила землепользования и застройки. Также была установлена норма, согласно которой с 1 января 2010 г.⁵⁵ при отсутствии правил землепользования и застройки не допускается предоставлять частным лицам для строительства земельные участки, выделенные из состава государственных или муниципальных земель.

Однако сохранялось существенное противостояние местных властей введению правового зонирования, устанавливающего прозрачные публичные правила землепользования и застройки, исключающие возможность принятия местными чиновниками индивидуальных решений по вопросам градорегулирования.

Дополнительный импульс это противостояние получило в 2006 г., когда были внесены изменения в Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», позволяющие перераспределять полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, возникла ситуация, когда органы местного самоуправления вправе осуществлять подготовку земельных участков, но не вправе ими распоряжаться, а органы

⁵⁵ В дальнейшем этот срок регулярно переносился ввиду незавершенности процесса принятия указанных актов.

государственной власти субъектов Российской Федерации – наоборот. В итоге развёртывание единого процесса по образованию и предоставлению земельных участков для жилищного и иного строительства было заблокировано, а процесс формирования местных систем градорегулирования – фактически приостановлен.

Следующим проявлением начавшейся эрозии концептуальных норм Градостроительного кодекса РФ стал принятый 20 марта 2011 г. Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (далее – № 41-ФЗ). Основные нововведения этого закона таковы:

- государство – Российская Федерация и субъекты Российской Федерации – освобождается от обязанности в полном объёме возмещать вред, причиненный жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования Российской Федерации и документов территориального планирования субъектов Российской Федерации. При этом органы местного самоуправления от такой обязанности не освобождаются;
- в документах территориального планирования отныне не должны устанавливаться «границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства», вместо них отображается без установления границ некое «местоположение» объектов, что повышает правовую неопределенность в отношении использования земельных участков;
- кардинально меняется содержание института совместной подготовки документов территориального планирования. Отныне использовать указанный институт можно только в случаях, когда отказ от совместного планирования не допускается, т.е. совместное территориальное планирование на добровольной основе упраздняется.

2011–2014 гг.: борьба с административными барьерами в строительстве

Важно отметить, что модель градорегулирования, заложенная во втором Градостроительном кодексе Российской Федерации, предусматривает не более 10 административных действий в процессе реализации проектов – от получения прав на земельный участок (в том числе на аукционе) до регистрации права собственности на построенный объект недвижимости. При этом застройщик обязан соблюдать

установленные требования градостроительных регламентов (этажность, минимальные отступы от границ земельного участка и др.) и технических регламентов безопасности (требования к проектированию и строительству зданий и сооружений). Такие регламенты установлены нормативно и обязательны для всех застройщиков. Таким образом, была исключена возможность установления чиновниками требований к застройщикам — исключен риск индивидуальных решений и коррупции, влекущий риск нарушения общественных интересов в области градостроительства.

К 2011 г. в большинстве муниципальных образований уже были приняты генеральные планы и правила землепользования и застройки, но реализация строительных проектов сопровождалась большим количеством незаконных индивидуальных согласований и разрешений от местных чиновников.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем Указе от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» поручил Правительству РФ до декабря 2012 г. разработать исчерпывающий перечень установленных на федеральном уровне административных процедур в сфере жилищного строительства.

Разработка такого перечня призвана четко отделить административные процедуры, необходимые при реализации проектов жилищного строительства, публично предъявить закрытый перечень действий застройщиков и освободить их от дополнительных требований на региональном и местном уровне, позволить более эффективно отстаивать свои интересы при взаимодействии с чиновниками и организациями коммунального комплекса. Процедуры, вошедшие в такой перечень, обязательны при реализации инвестиционно-строительных проектов в жилищной сфере на всей территории Российской Федерации. При этом запрещается применение любых иных процедур, не предусмотренных исчерпывающим перечнем. Исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства был утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 403 г. О реальном воздействии данной меры на снижение барьеров можно будет судить не ранее 2016 г.

Кроме того, Правительством РФ был утвержден План мероприятий «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» (Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2013 года № 1336-р). Перечисленные мероприятия направлены на

снижение рисков застройщиков, сокращение сроков и неопределенности при реализации инвестиционно-строительных проектов в жилищной сфере.

Высокие административные барьеры, или большое количество необходимых для реализации проектов жилищного строительства административных процедур, а также длительные сроки и высокая стоимость их прохождения обусловлены следующими причинами. Рыночная экономика в России существует немногим более 20 лет. Этого периода недостаточно для формирования в жилищном строительстве прозрачных конкурентных правил, поскольку существует большое число непрозрачных сфер пересечения интересов органов власти, застройщиков, коммунальных организаций и других участников рынка. До сих пор не сформирован полноценный рынок земельных участков, не созданы эффективно функционирующие правовые и экономические механизмы и инструменты развития и управления территориями, включая механизмы развития коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры.

В таких условиях строительство каждого многоквартирного дома сопровождается индивидуальными согласованиями, а не применением универсального алгоритма действий всех участников процесса. К сожалению, такая неопределенность отражается в ценах на жилье.

Решить проблему высоких административных барьеров в жилищном строительстве можно не только и не столько путем упрощения процедур администрирования сектора, сколько за счет создания эффективных, конкурентных рынков земли, услуг по подключению к коммунальной инфраструктуре, строительных материалов. Для достижения этой цели необходимо устранить искажающие эффекты государственной политики в жилищной и коммунальной сферах (ввести полноценный рыночный налог на недвижимость, сформировать и публично предъявить прозрачные правила определения способов и объемов финансирования инженерной и социальной инфраструктуры, распределения обязательств по такому финансированию между муниципалитетом, государством и частными девелоперами), усовершенствовать антимонопольное законодательство и его применение в ЖКХ, и в частности в жилищном строительстве. Такие меры должны сопровождаться приведением местного и регионального законодательства о градостроительной деятельности в соответствие с федеральным законодательством, повышением прозрачности и эффективности деятельности административной системы и противодействием коррупции.

ГЛАВА 2

Экономика жилищной сферы Российской Федерации

2.1 Основные тенденции развития жилищной сферы

2.1.1 Структура жилищного фонда в России по формам собственности

Согласно статистическим данным⁵⁶, на конец 2012 г. общее количество жилых помещений в Российской Федерации составляло 61538,1 тыс. единиц общей площадью 3349 млн кв. м. Большая часть жилищного фонда (72%) находится в городских поселениях (2426 млн кв. м).

Основную долю жилых помещений составляют квартиры в многоквартирных домах (около 68% от общей площади жилищного фонда, или 73% от числа жилых помещений). Общее количество жилых единиц в многоквартирных домах на конец 2012 г. составляло 44761 тысяч общей площадью жилых помещений 2291 млн кв. м. Количество индивидуальных жилых зданий — 16777 тыс., а их общая площадь — 1058 млн кв. м.

На конец 2012 года в структуре жилищного фонда по формам собственности:

- государственный жилищный фонд составлял 3,7%;
- муниципальный жилищный фонд — 9,1%;
- частный жилищный фонд — 87%, в том числе 83,5% — жилищный фонд в собственности граждан;
- другой — 0,2% (табл. 2.1).

Таким образом, преобладающей формой собственности на жилищный фонд является частная собственность, при этом основными частными собственниками выступают граждане. Юридическим лицам частной формы собственности принадлежит только 3,5% жилищного фонда.

Наибольшее влияние на формирование современной структуры жилищного фонда по формам собственности оказали приватизация государственного и муниципального жилищного фонда, а также

⁵⁶ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России 2013 г.

передача жилищного фонда из государственной собственности в муниципальную. Доля жилищного фонда частной формы собственности начиная с 1991 г. постоянно растет, и этот рост обеспечивается увеличением доли жилых помещений в собственности граждан. Доля государственного жилищного фонда снизилась за 5 лет (с 1990 г. до 1995 г.) в 4 раза — с 41,7% до 10,2% (по общей площади помещений), главным образом, за счет передачи жилищного фонда в муниципальную собственность, а за последующие 17 лет — до 3,7% от общей площади жилищного фонда. Доля муниципального жилищного фонда сначала увеличивалась, достигнув наибольшего значения в 30–31% в 1996–1998 гг. (в этот период прирост муниципального жилищного фонда за счет передачи в него государственного жилья преобладал над процессом приватизации), а затем постоянно снижалась за счет приватизации вплоть до 9,1% в 2012 г.

Доля частного жилищного фонда с 1990 г. до 2012 г. увеличилась более чем в 2,5 раза — с 32,6% до 87%. При этом в частном жилищном фонде увеличилась доля, относящаяся к собственности граждан: если в 1990 г. доля жилищного фонда в собственности граждан составляла 81% от частного жилищного фонда, то в 2012 г. — 96%. Таким образом, доля частных собственников-юридических лиц существенно сократилась, в том числе за счет перехода права собственности жилищных, жилищно-строительных кооперативов к гражданам-членам кооперативов.

Таблица 2.1. Структура жилищного фонда по формам собственности (% от общей площади жилых помещений, на конец года)⁵⁷

Форма собственности	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Жилищный фонд, в том числе:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
государственный	41,7	10,2	8,7	7,3	6,1	5,6	6,3	6,8	6,4	5,5	5,3	4,9	4,5	4,3	4,0	3,7
муниципальный	25,2	29,6	30,5	31,0	31,2	29,2	26,5	24,1	16,5	14,6	13,5	12,5	11,0	9,9	9,5	9,1
частный	32,6	52,8	55,0	57,0	59,4	63,1	65,3	67,7	77,1	79,8	81,1	82,4	84,3	85,6	86,3	87
из него в собственности граждан	26,4	44,1	46,2	48,5	51,8	55,7	58,2	64,1	73,8	76,5	77,9	79,2	81,1	82,2	82,9	83,5
другой	0,49	7,3	5,8	4,5	3,2	2,1	1,9	1,4	-	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

⁵⁷ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России 2013 г. Росстат

В сельской местности доля жилищного фонда, находящегося в собственности граждан, выше, чем в городском жилищном фонде — соответственно 88,3% и 81,6% (рис. 2.2). В наибольшей степени изменилась структура жилищного фонда по формам собственности в городском жилищном фонде. Доля жилых помещений, находящихся в собственности граждан, за период 1990–2012 гг. увеличилась с 15,1% до 81,6% (в расчете на общую площадь помещений).

Из табл. 2.2 видно, что в 2012 г. в сельской местности число квартир в многоквартирных домах составляло только 35,5% общей численности жилых помещений в сельских поселениях, тогда как в городских поселениях квартиры в многоквартирных домах составляли 86,7% общего числа жилых помещений в городских поселениях (в среднем по России — около 70%). При этом степень приватизации квартир в многоквартирных домах в сельской местности ниже, чем в многоквартирных домах в городских поселениях — соответственно 72,3% и 80,9%. Следовательно, более высокая доля частного жилищного фонда в сельской местности объясняется преобладанием индивидуальных домов, которые на 98% находятся в частной собственности (из которых 98% — в частной собственности граждан).

Таблица 2.2. Данные по жилым помещениям (квартирам) в Российской Федерации

	Число квартир		В том числе число квартир в многоквартирных домах		В том числе число частных жилых квартир в многоквартирных домах	
	тыс.	%	тыс.	%	тыс.	%
По состоянию на конец 2006 г.						
Всего	57992,2	100	42213,9	72,79	29914,0	70,86
в том числе в городских поселениях	41709,0	71,9	36264,4	86,95	26022,2	71,76
в сельской местности	16283,2	28,1	5949,5	36,54	3891,8	65,41
По состоянию на конец 2012 г.						
Всего	61536,5	100	43286,5	70,34	32978,1	76,19
в том числе в городских поселениях	44715,0	72,66	38787,3	86,74	31368,2	80,87
в сельской местности	16821,5	27,34	5971,8	35,5	4314,9	72,25

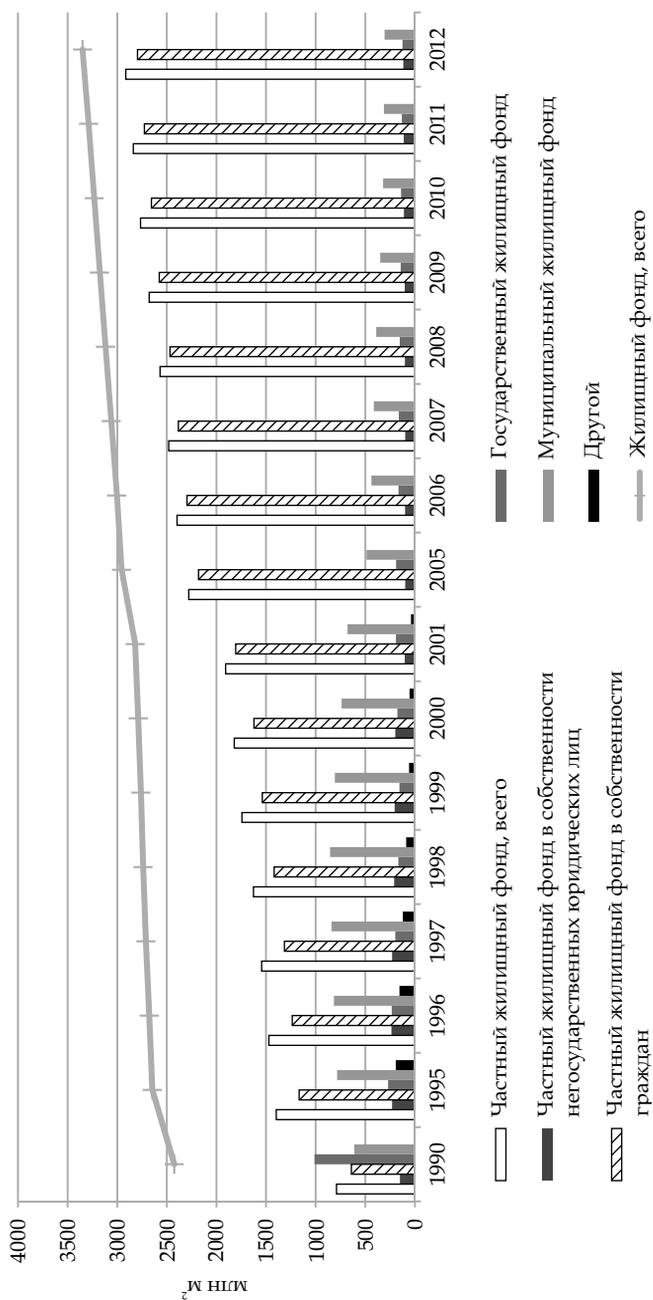
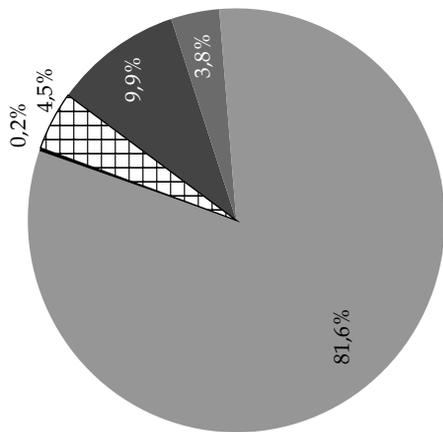


Рис. 2.1. Объем и структура жилищного фонда по формам собственности в России⁵⁸

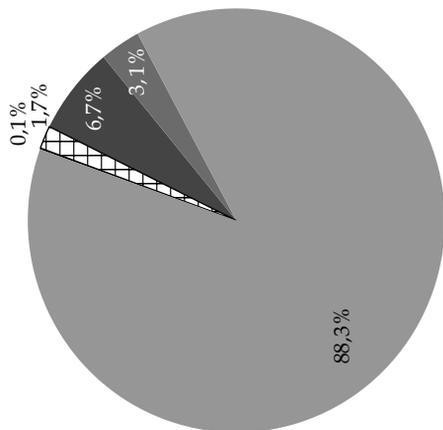
⁵⁸ На основе данных, приведенных в: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России, 2013 г.

А. Структура городского жилищного фонда по формам собственности



- Государственный жилищный фонд
- Муниципальный жилищный фонд
- Частный жилищный фонд в собственности государственных юридических лиц
- Частный жилищный фонд в собственности граждан
- Другой

Б. Структура сельского жилищного фонда по формам собственности



- Государственный жилищный фонд
- Муниципальный жилищный фонд
- Частный жилищный фонд в собственности государственных юридических лиц
- Частный жилищный фонд в собственности граждан
- Другой

Рис. 2.2. Структура городского (А) и сельского жилищного фонда (Б) по формам собственности в России, 2012 г.

2.1.2 Количественные характеристики потребления жилья

В период 2000–2012 гг. существенно увеличилась обеспеченность общей площадью жилья — на 22% в целом по России, в том числе на 21% в городской местности (табл. 2.3). В результате отставание России по этому показателю от развитых стран сократилось: в 2000 г. обеспеченность общей площадью жилья составляла 29% от обеспеченности в США⁵⁹ (19,2 и 66,3 кв. м на человека соответственно), а в 2012 г. — 34% (23,4 и 69,7 кв. м на человека соответственно).

Увеличились показатели не только средней, но и медианной обеспеченности общей площадью жилья. Последняя составляла около 18,7 кв. м в 2000 г. и около 21,7 кв. м в 2012 г., т.е. увеличилась примерно на 16%. Разрыв между медианной и средней обеспеченностью общей площадью жилья увеличился с 0,97 в 2000 г. до 0,93 в 2012 г.

В несколько меньшей степени — на 13,8% — увеличилась обеспеченность жилыми помещениями (жилыми единицами) в расчете на 1000 человек, что объясняется существенным превышением среднего размера вновь построенного жилья в 2000–2012 гг. (≈80 кв. м) относительно средней площади жилой единицы в целом (≈50 кв. м). В целом по показателю обеспеченности жилыми помещениями Российская Федерация находится на среднеевропейском уровне.

Таблица 2.3. Обеспеченность жильем в Российской Федерации

Показатель	2000	2012
Средняя обеспеченность общей площадью жилья, кв. м на человека	19,2	23,4
в т.ч. в городских поселениях	18,9	22,9
в сельских поселениях	19,9	24,8
Обеспеченность жилыми помещениями, жилых единиц на 1000 человек	377	429

Источник: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России, Росстат, 2013, табл. 3.2.

К сожалению, существующая статистика не позволяет рассчитать обеспеченность жильем в отношении именно занятых жилых помещений. В связи с наличием пустующих жилых помещений, не выведенных из состава жилищного фонда, общие статистические данные по жилищному фонду в целом могут не вполне адекватно

⁵⁹ Так как в 2000 г. обследование American Housing Survey не проводилось, а для 2012 г. данные на сегодняшний день недоступны, были использованы значения 1999 и 2011 гг. По соответствующим годам доля обеспеченности жильем в России от показателей США составила 29% и 33%.

отражать сложившуюся ситуацию (в большей степени это характерно для сельской местности). Косвенная оценка обеспеченности общей площадью жилья в занятых жилых помещениях возможна на основе данных Всероссийской переписи населения 2010 г., согласно которым средняя обеспеченность общей площадью жилья составила 19 кв. м на человека⁶⁰ (согласно данным Всероссийской переписи населения 2002 г. – также 19 кв. м на человека).

Таким образом, вопрос о реальной жилищной обеспеченности населения и ее динамике не столь однозначен и требует дополнительных исследований. В связи с этим представляется актуальным проведение переписи жилищного фонда Российской Федерации. В большинстве развитых стран такая перепись осуществляется одновременно с переписью населения.

Следует отметить, что одним из факторов увеличения обеспеченности жильем в рассматриваемый период стало уменьшение численности населения Российской Федерации с 146,9 млн человек на 1 января 2000 года до 141,9 млн человек на 1 января 2012 года, т.е. на 2,6%. Если бы численность населения осталась неизменной, то при существующем жилищном фонде в 2012 г. средний уровень обеспеченности общей площадью жилья составлял бы 22,8 кв. м на человека и соответственно увеличение обеспеченности по сравнению с 2000 г. составило бы 19%, а не 22%. Таким образом, увеличение обеспеченности общей площадью жилья на 14% определяется снижением численности населения Российской Федерации и на 86% – ростом объема жилищного фонда в России.

2.1.3 Качественные характеристики потребления жилья

Изменения качественных характеристик потребляемых жилищных благ за рассматриваемый период достаточно противоречивы.

Поскольку статистические данные об уровне износа жилищного фонда и доле ветхого и аварийного жилья не достаточно надежны, для анализа изменения качественных характеристик потребляемых жилищных благ была использована информация о распределении населения по возрасту занимаемых жилых помещений.

В целом за период с 2002⁶¹ по 2012 гг. отмечается увеличение среднего возраста жилищного фонда. Если в 2002 г. медианное домо-

60 Том 9. Жилищные условия населения. Табл. 6.

61 Среди доступных соответствующих статистических данных самыми ранними оказались данные Всероссийской переписи населения 2002 года.

хозяйство по возрасту занимаемого жилого помещения проживало в жилом помещении, построенном в 1974 г., т.е. за 28 лет до рассматриваемого года, то в 2012 г. соответствующие показатели составили 1978 г. и 34 года (рассчитано по данным табл. 2.4). При этом, если в 2002 г. 14,2% населения проживало в жилье, построенном более 45 лет назад, то через 10 лет в таком жилье проживало 31,3% населения⁶².

Таблица 2.4. Распределение населения по возрасту занимаемых жилых помещений (общей площади жилых помещений) по годам постройки, %

Доля населения, проживающего в домах, построенных:	2002 ⁶³	2012 ⁶⁴
До 1920 г.	2,3	2,5
1921-1945	3,7	4,4
1946-1956	8,2	29,1
1957-1970	27,6	
1971-1995	52,1	42,0
После 1995	5,2	22,0

Само по себе «старение» жилищного фонда не означает однозначного ухудшения его физических параметров, однако с учетом имеющихся данных о снижении объемов капитального ремонта можно говорить о значимом ухудшении физических характеристик жилых зданий.

На протяжении всего периода 2000–2012 гг. (кроме 2009 и 2010 гг.) объемы капитального ремонта в России оставались крайне низкими — менее 30% от соответствующих показателей конца 1980-х годов⁶⁵, когда объемы капремонта в целом отвечали нормам технического содержания многоквартирных домов. При этом присутствовал заметный положительный тренд: увеличение общей площади отремонтированных жилых помещений с 3,8⁶⁶ млн кв. м в 2000 г. до 17,3 млн кв. м в 2009 г. В 2012 г. данный показатель вернулся к отметке 4 млн кв. м. Расчеты показывают, что в результате подобной динамики объемов капитального ремонта площадь жилищного фонда с износом более 30% (нижняя граница потребности многоквартир-

62 Рассчитано методом линейного интерполирования по данным табл. 2.4.

63 Всероссийская перепись населения 2002 года, том 11, табл. 4.

64 Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России, 2013, табл. 2.4.

65 В 1989 году было капитально отремонтировано 32,2 млн кв. метров общей площади жилых помещений.

66 Российский статистический ежегодник, 2013, табл. 6.39 .

ного дома в капитальном ремонте) в 2012 г. составила около 1250 млн кв. м, или примерно 37% жилищного фонда Российской Федерации.

В рассматриваемый период произошло улучшение потребительских свойств жилищного фонда по двум основным направлениям:

- устойчивое сокращение доли населения, проживающего в коммунальных квартирах и общежитиях;
- увеличение доли жилых помещений, обеспеченных основными коммунальными услугами и удобствами.

Доля домашних хозяйств, проживающих в коммунальных квартирах, снизилась в 2,4 раза — с 2,4% в 2000 г. до 1% в 2012 г., (табл. 2.5). Следует подчеркнуть, что эта позитивная динамика была обеспечена именно развитием рыночных отношений в жилищной сфере. Государством не принималось дополнительных мер, направленных на стимулирование расселения коммунальных квартир, помимо тех, что существовали и в законодательстве советского периода. Однако поскольку значительная часть коммунальных квартир находилась в центральных районах городов, привлекательных с точки зрения спроса, программы преобразования коммунальных квартир в отдельные с предоставлением проживавшим в них гражданам других отдельных квартир оказались выгодны для агентов рынка жилья.

Таблица 2.5. Распределение домашних хозяйств по типам занимаемых жилых помещений, %

Тип занимаемого жилого помещения	2000 ⁶⁷	2006 ⁶⁸	2012 ⁶⁹
Отдельная квартира	73,6	72,6	71,9
Коммунальная квартира	2,4	1,9	1,0
Общежитие	1,9	1,2	0,5
Отдельный дом, часть дома	22,0	24,3	26,7

Показатель доли проживающих в коммунальной квартире характеризует только часть проблемы коммунального заселения. Менее «видимой» частью этой проблемы является проблема совместного проживания нескольких домохозяйств, пусть и находящихся в родственных отношениях. Оценить изменение ситуации, в определенной мере, можно по данным Всероссийской переписи населения 2010 г. Согласно этим данным, доля совместно

67 Российский статистический ежегодник, 2012, табл. 6.50.

68 Там же.

69 Там же.

проживающих домохозяйств⁷⁰ составила в целом по Российской Федерации 11,1%, а в городских населенных пунктах – 10,5%.

Обеспеченность жилых зданий основными коммунальными услугами и удобствами увеличилась за период на 5–25% (табл. 2.6). В частности, обеспеченность жилых зданий ваннами или душем возросла с 64 до 67% (увеличение на 5%), а обеспеченность напольными электроплитами – с 16 до 20% (увеличение на 25%).

Таблица 2.6. Обеспеченность жилых зданий основными коммунальными услугами

Обеспеченность коммунальными услугами	Доля населения, проживающего в жилых зданиях, %								
	2000 ⁷¹			2006 ⁷²			2012 ⁷³		
	Всего	Городская местность	Сельская местность	Всего	Городская местность	Сельская местность	Всего	Городская местность	Сельская местность
Водопроводом	73	86	39	76	88	44	79	90	49
Канализацией	69	84	30	72	86	34	74	88	40
Отоплением	73	87	37	81	91	54	84	92	61
Ваннами (душем)	64	79	24	66	81	26	67	81	29
Газом	70	69	74	70	68	75	68	66	74
Горячим водоснабжением	59	75	17	63	79	22	66	80	27
Напольными электроплитами	16	21	3	18	23	3	20	26	4

2.1.4 Доступность жилья

В практике ООН для оценки доступности жилья используется показатель «коэффициент доступности жилья» (housing price to income ratio), который рассчитывается как отношение медианной стоимости жилья к медианному размеру дохода домохозяйства за год. Величина такого показателя соответствует числу лет, в течение которых семья может накопить на квартиру при предположении,

⁷⁰ Согласно методологическим пояснениям Всероссийской переписи населения 2002 года домохозяйство может включать в себя несколько супружеских пар, поэтому расчет производился по многопоколенным домохозяйствам с 3 и более членами (не считая детей).

⁷¹ Социальное положение и уровень жизни населения России, 2003, табл. 9.10.

⁷² Социальное положение и уровень жизни населения России, 2007, табл. 9.6.

⁷³ Социальное положение и уровень жизни населения России, 2013, табл. 9.13.

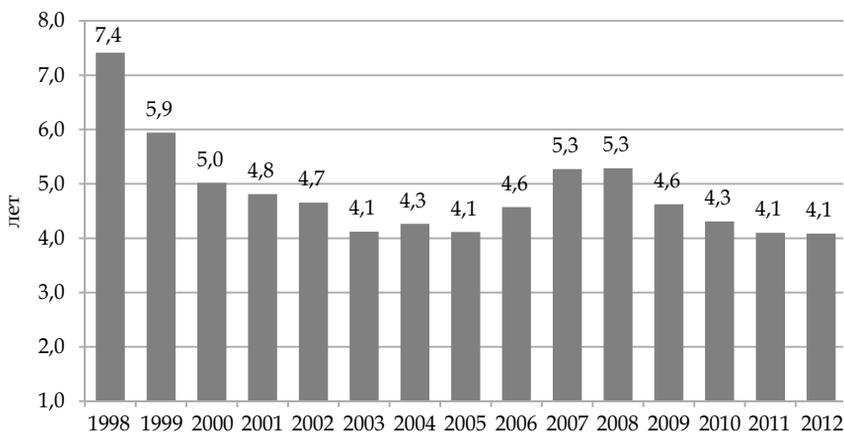
что все получаемые денежные доходы будут откладываться на приобретение квартиры.

По своей экономической сути данный показатель характеризует лишь один из факторов доступности жилья, а именно соотношение цен на рынке жилья и уровня доходов населения. Данный показатель не учитывает возможность получения ипотечного кредита, а также необходимость других потребительских расходов семьи. Несмотря на ограниченность характеристики доступности жилья на основе данного показателя, он достаточно широко используется для межстрановых и межгородских сравнений. В этих целях нормальными в мировой практике считаются значения коэффициента доступности жилья, не превышающие 3–5 лет. За рубежом, например в рамках программы ООН по населенным пунктам (Хабитат), при расчете данного показателя используются значения именно медианной рыночной цены жилья и медианного годового дохода домохозяйства.

В России в связи с отсутствием официальных данных о медианных доходах и медианных ценах на жилье коэффициент доступности жилья в соответствии с методикой ФЦП «Жилище» рассчитывается на основе значений следующих показателей: средней цены 1 кв. м жилья, среднедушевых денежных доходов, умноженных на 3 (семья из трех человек), и соответствующего данному размеру семьи социального стандарта площади жилья – 54 кв. м.

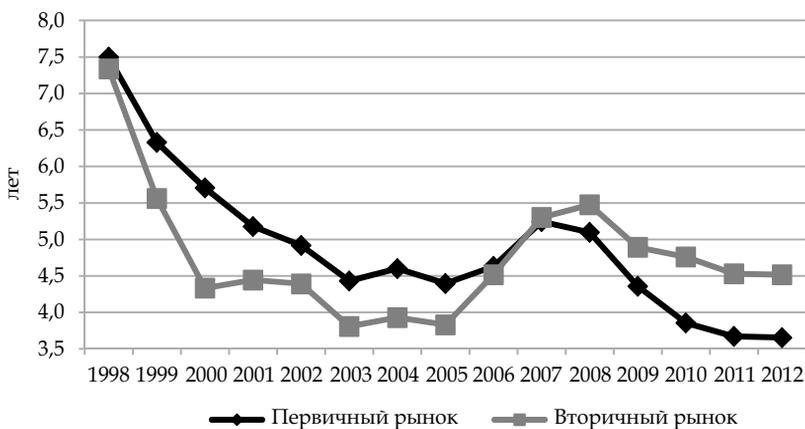
В 2000 г. семья из трех человек должна была откладывать все свои денежные доходы для приобретения стандартного жилья по средним ценам в течение 5 лет. В 2000–2005 гг. данный показатель имел положительную динамику, то есть его значение снижалось, но с 2006 г. значения коэффициента доступности жилья стали расти из-за более быстрого роста цен по сравнению с доходами населения и в 2008 г. значение коэффициента составило около 5,3 года. В 2008–2012 гг. наблюдалось постепенное уменьшение рассматриваемого показателя до 4,1 года (рис. 2.3), что связано со снижением цен на жилье с началом финансового кризиса и продолжительным восстановлением рынка недвижимости в целом. Лишь в 2012 г. темпы роста стоимости 1 кв. м сравнялись с темпами роста среднедушевого дохода.

В целом по России коэффициент доступности первичного жилья до 2007 г. превышал аналогичный показатель для вторичного. С 2008 г. стал наблюдаться значимый перевес в сторону доступности первичного жилья, и к 2012 г. при положительной общей динамике рассматриваемые показатели составили 3,7 и 4,6 года соответственно (рис. 2.4).



Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата

Рис. 2.3. Коэффициент доступности жилья в России, 1998–2012 гг.



Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата

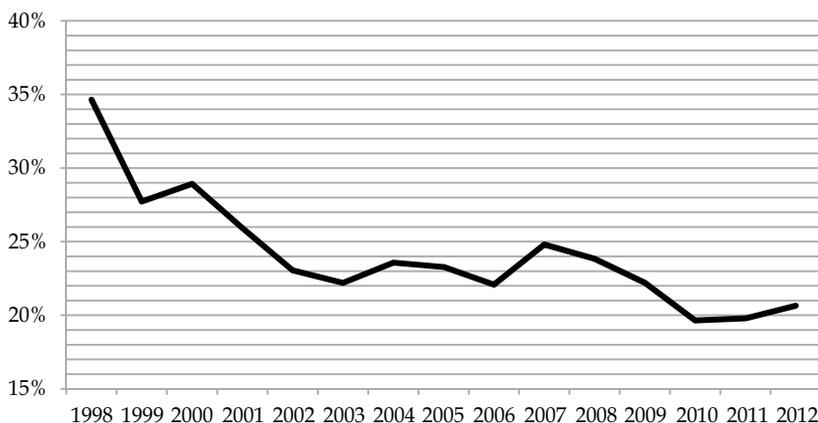
Рис. 2.4. Коэффициент доступности жилья на первичном и вторичном рынках в России, 1998–2012 гг.

Рассматриваемым в международной практике в качестве допустимых значениям коэффициента доступности жилья на уровне 3–5 лет в 2012 г. соответствовали значения в 72 субъектах Российской Федерации, из которых в 17 регионах, где проживает 19% населения

России, для приобретения жилья семье из трех человек надо было копить деньги менее трех лет. Наихудшие показатели рассматриваемого коэффициента (более 5 лет) зафиксированы в Москве, Санкт-Петербурге и Республике Тыва – в этих регионах проживает 12% населения России.

Следует также отметить уменьшение дифференциации между субъектами Российской Федерации, которое выражается в сближении средних значений коэффициента доступности жилья. Анализ коэффициента вариации, отражающего процентное отношение среднеквадратического отклонения к среднему значению, подтверждает вывод о сокращении региональной дифференциации коэффициента доступности жилья (рис. 2.5). Это означает, что диспропорции в доступности жилья с точки зрения соотношения цен на жилье и доходов населения в разных регионах постепенно сглаживаются.

В качестве интегрального показателя доступности жилья, учитывающего влияние как доходов и цен на жилье, так и условий ипотечного кредитования, используется показатель «доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жильными помещениями, с помощью собственных и заемных средств»⁷⁴.



Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата

Рис. 2.5. Коэффициент вариации значений коэффициента доступности жилья в субъектах Российской Федерации, 1998–2012 гг.

⁷⁴ В настоящее время данный показатель, разработанный экспертами Фонда «Институт экономики города», является одним из целевых показателей ФЦП «Жилище».

Этот показатель позволяет более точно и комплексно оценить доступность приобретения жилья с помощью собственных и заемных средств на основе данных о распределении населения по уровню доходов и параметров предлагаемых на рынке ипотечных кредитов. Данный показатель рассчитывается путем определения минимального совокупного среднемесячного дохода семьи из трех человек, необходимого для приобретения стандартного жилья за счет собственных и заемных средств, и последующего сравнения полученного результата с данными о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода.

Минимальный совокупный доход семьи, необходимый для приобретения жилья, соответствующего стандартам обеспечения жильем помещений (54 кв. м для семьи из трех человек), за счет собственных и заемных средств, определяется по формуле (1):

$$PI = \frac{LTV}{100\%} \times P \times 54 \times \frac{i}{12 \cdot 100\%} \times \frac{100\%}{PI}, \quad (1)$$

$$1 - \left(1 + \frac{i}{12 \times 100\%} \right)^{-t \times 12}$$

где PI – минимальный совокупный доход семьи из трех человек (руб. в месяц);

LTV – доля заемных средств в стоимости приобретаемого жилья (%);

P – средняя рыночная стоимость 1 кв. м жилья (руб., в среднем за год);

i – процентная ставка по ипотечному кредиту или займу (% в год);

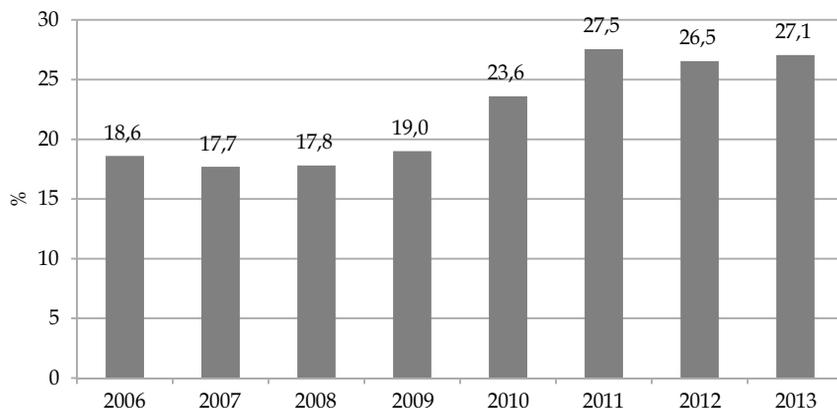
t – срок кредита или займа (лет);

PI – доля платежа по ипотечному жилищному кредиту (займу) в доходах семьи (%).

Долю домохозяйств с совокупным доходом выше минимального можно определять на основе данных о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода. Но из-за отсутствия официальных данных о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода в расчетах используются данные о распределении населения по уровню среднедушевого месячного дохода, с которым сравнивается минимальный совокупный доход семьи из трех человек в расчете на одного члена семьи.

В 2004 г. значение данного показателя составляло 9% и увеличилось к 2006 г. до 18,6%. В 2007–2008 гг. из-за опережающего роста цен, по срав-

нению с доходами населения и несмотря на улучшение условий кредитования, доля семей, которым доступно приобретение жилья, снизилась до 17,7–17,8%. С 2009 г. вновь наблюдалось повышение рассматриваемого показателя – до 27,5% в 2011 г. Это связано с положительной динамикой соотношения цен на жилье и доходов населения и постепенным снижением ставки по ипотечным кредитам. Однако в 2013 г. в связи с замедлением динамики процентной ставки и ощутимым падением средневзвешенного срока кредитования доля семей, которым доступно приобретение жилья, снизилась до 27,1% (рис. 2.6).



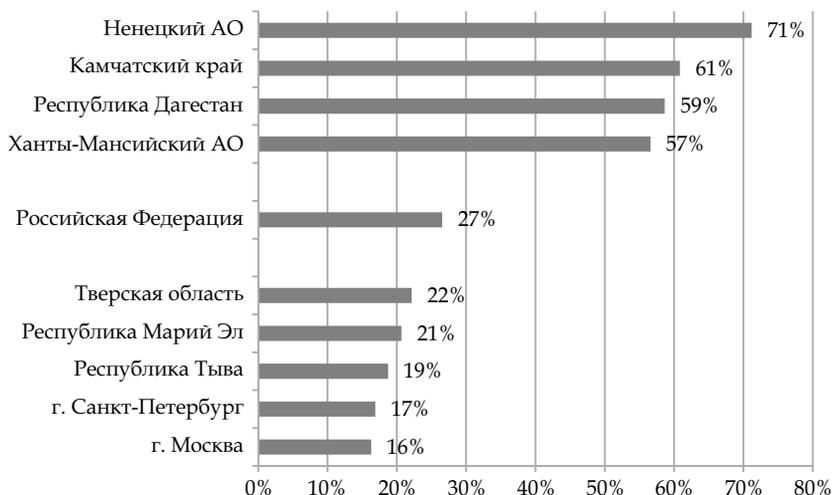
Источник: Росстат, АИЖК, Банк России, Институт экономики города

Рис. 2.6. Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, 2006–2013 гг.

В целях анализа дифференциации субъектов Российской Федерации по значению показателя доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, использовались данные Росстата и Банка России по отдельным субъектам Российской Федерации. В этом случае можно получить среднее значение данного показателя по России путем суммирования количества семей, которые в каждом субъекте Российской Федерации имеют возможность приобрести жилье с помощью собственных и заемных средств, и деления полученной суммы на общее количество семей.

Следует отметить, что рассчитанное таким образом среднее значение показателя по России отличается от ранее приведенных значений, рассчитанных напрямую по данным Росстата и Банка России о средней цене на жилье, средневзвешенной ставке процента, средневзвешенному сроку ипотечного кредитования и распределении населения по среднедушевому денежному доходу для России в целом. Расчет среднего значения показателя по России на основе данных по субъектам Российской Федерации, на наш взгляд, дает более точный результат. Это объясняется тем, что в нем учитываются региональные различия в ценах на жилье, условиях кредитования и распределении населения по доходу в отличие от способа расчета, основанного на средних российских показателях.

Среди субъектов Российской Федерации наиболее высокие значения показателя имеют Ненецкий АО, Камчатский край, Республика Дагестан, Ханты-Мансийский АО. Наименьшие значения показателя имеют Тверская область, Республика Марий Эл, Республика Тыва, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург (рис. 2.7).



Источник: расчеты авторов по данным Росстата, Банка России

Рис. 2.7. Субъекты Российской Федерации с наибольшими и наименьшими значениями показателя доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, в 2012 г.

Примерно 1/10 населения России проживает в регионах со значением показателя меньше 20% и больше половины — в регионах, где более 20% семей имеют возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жильными помещениями, с помощью собственных и заемных средств. В субъектах Российской Федерации, где значение данного показателя доступности жилья превышает 40%, проживает 1/4 населения страны.

В 60% регионов России уровень доступности жилья не изменился в 2012 г. по сравнению с 2006 г. Увеличение уровня доступности отмечено в 24% субъектов, а снижение — в 7%. Среди лидеров роста Ивановская область (с 8,9 до 37,5%), Кировская область (с 10,6 до 38,9%), Удмуртская Республика (с 7,4 до 34,9%), Республика Алтай (с 8,4 до 33,4%).

Наибольшее снижение доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жильными помещениями, с помощью собственных и заемных средств, произошло в Санкт-Петербурге (с 21,8 до 16,9%), Ленинградской области (с 27,6 до 22,7%), Республике Тыва (с 20,6 до 18,7%), Москве (с 17,2 до 16,3%).

Одним из явных отличий России от многих зарубежных стран является недостаточный уровень развития арендного жилищного фонда⁷⁵.

Доля арендного жилья в большинстве стран с развитыми рынками жилья, несмотря на ее уменьшение в течение последних десятилетий, существенно больше, чем сегодня в России: от 1/3 (Великобритания, США) до более 1/2 (Германия) всего жилищного фонда.

Международный опыт демонстрирует вполне эффективное использование различных форм арендного жилищного фонда — коммерческое арендное жилье⁷⁶, некоммерческое (социальное) жилье⁷⁷,

⁷⁵ В настоящей монографии под терминами «арендный жилищный фонд», «арендное жилье» понимается совокупность жилых помещений, предоставляемых гражданам внаем по договорам найма и найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования (некоммерческого найма), а также по договору социального найма и договору найма специализированного жилого помещения.

Гражданский кодекс Российской Федерации в настоящее время регулирует предоставление жилых помещений гражданам по договору найма. Жилищный кодекс также предусматривает регулирование специальных видов договоров — договора социального найма жилых помещений, договора найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования, договора найма специализированного жилого помещения. Кроме того, российское законодательство различает предоставление жилых помещений внаем физическим лицам и в аренду юридическим лицам.

⁷⁶ Коммерческое арендное жилье (market rental housing) — жилые помещения, принадлежащие юридическим или физическим лицам и сдаваемые ими в аренду юридическим или физическим лицам с целью извлечения прибыли.

⁷⁷ Некоммерческое (социальное) арендное жилье (social rental housing) — жилые помещения, принадлежащие органам публичной власти или некоммерческим организациям, предоставляемые внаем определенным категориям населения, нуждающимся в поддержке, по ценам, как правило, ниже рыночных. В ряде стран некоммерческими арендодателями могут выступать также физические лица (social landlords). При этом арендодатель не имеет цели извлечения прибыли.

арендные кооперативы⁷⁸. Сектор коммерческого частного арендного жилищного фонда представлен в основном многоквартирными домами, которые находятся в частной собственности и все квартиры в которых сдаются по договору найма (так называемые доходные дома, всем хорошо знакомые по литературе, описывающей дореволюционную Россию). Сектор некоммерческого арендного жилищного фонда представлен также в основном многоквартирными домами, которые находятся в муниципальной собственности или в собственности специализированных некоммерческих организаций и все квартиры в которых сдаются по договору некоммерческого найма. Данный жилищный сектор получил широкое развитие в европейских странах под названием «социальное жилье»⁷⁹.

Международный финансовый кризис, который начался в США с кризиса на ипотечном жилищном рынке, привлек еще большее внимание к альтернативным формам проживания в жилищах, в частности к арендному жилищному сектору, доля которого вновь начинает увеличиваться.

В России в настоящее время сектор арендного жилья составляет, по разным оценкам, от 25 до 30% жилищного фонда.⁸⁰ Однако такой сектор сложно назвать «развитым», поскольку почти половину этого фонда составляет государственный и муниципальный жилищный фонд, представленный в основном неприватизированными жилыми помещениями, которые были предоставлены гражданам по договору социального найма еще в советское время. Такие жилые помещения расположены преимущественно в существующих многоквартирных домах. Институт социального найма муниципального жилья для малоимущих граждан в целом не развивается, в том числе в силу широких прав нанимателей по договору социального найма, включая право бесплатной приватизации жилого помещения.

Сектор частной составляет в России, по экспертным оценкам, порядка 8–10% жилищного фонда, но представлен отдельными жилыми помещениями, принадлежащими гражданам на праве собственности или предоставленными им по договору социального

78 В некоторых странах к арендному сектору относят также жилищный фонд кооперативов, предоставляющих жилые помещения в аренду (rental cooperatives).

79 В отличие от стран Западной Европы, в России термин «социальное жилье» относится к более узкому сегменту данного сектора – государственному и муниципальному жилищному фонду, предоставляемому по договорам социального найма. В дальнейшем этот термин будет употребляться только в указанном узком смысле.

80 См.: Шомина Е. С. Квартиросъемщики – наше «жилищное меньшинство»: российский и зарубежный опыт развития арендного жилья. – М.: ИД НИУ ВШЭ, 2010; Пузанов А. С. Рецензия // Вопросы государственного и муниципального управления, 2010, № 4.

найма⁸¹. Такой сектор частной аренды по большей части находится в «теневой зоне», поскольку не подчиняется требованиям к заключению договоров найма жилых помещений (или поднайма помещений, предоставленных по договору социального найма), а с доходов от предоставления жилых помещений внаем, как правило, не уплачиваются установленные налоги.

2.1.5 Возможности улучшения жилищных условий

Возможности улучшения жилищных условий связаны либо с самостоятельным приобретением жилья на первичном и вторичном рынках, в том числе с использованием бюджетных субсидий, либо с получением жилого помещения из государственного или муниципального жилищных фондов.

Доля очередников (семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях) сократилась в рассматриваемом периоде более чем в 2 раза (табл. 2.7) и составила в 2012 году 2,7 млн семей. Такое резкое сокращение связано с действием следующих факторов:

- при увеличении общего уровня обеспеченности общей площадью жилья нормы постановки на учет остались, в основном, на прежнем уровне;
- длительные сроки ожидания предоставления жилья и появление новых возможностей улучшения жилищных условий, связанных с развитием рынка жилья, вынудили семьи, имеющие материальные возможности, использовать рыночные механизмы, что привело к их «снятию с очереди»;
- из-за длительных сроков ожидания предоставления жилья многие семьи, имеющие формальные основания быть принятыми на учет, не считают это целесообразным;
- в рассматриваемый период смертность населения превышала рождаемость, в результате чего многие семьи перестали быть нуждающимися в связи с уменьшением количества членов семьи.

В результате доля семей, ежегодно улучшающих жилищные условия, в общем числе семей, состоящих на жилищном учете, увеличилась.

Семьи, остающиеся в очереди, в сегодняшних условиях не имеют, как правило, иных возможностей улучшить жилищные условия и не могут воспользоваться вариантами улучшения жилищных усло-

⁸¹ Жилищное законодательство Российской Федерации допускает поднаем жилых помещений, предоставленных по договору социального найма.

вий, предполагающими софинансирование из собственных средств семьи. Положение таких семей ухудшилось наиболее сильно. В частности, доля семей и одинокопроживающих, стоящих на учете более 10 лет, увеличилась с 40 до 47,8%, в некоторых субъектах Российской Федерации эта доля приближается к 80% всех очередников.

Таблица 2.7. Динамика улучшения жилищных условий семей, принятых на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях

Показатель	2000	2012
Доля семей (включая одинокопроживающих граждан), состоявших на учете в качестве нуждающихся в получении жилья, на конец года	11% ⁸²	5% ⁸³
Доля семей (включая одинокопроживающих граждан), улучшивших жилищные условия в соответствующем году, % от состоявших на учете	4% ⁸⁴	7% ⁸⁵
Доля семей (включая одинокопроживающих граждан), стоящих на учете более 10 лет	40%	47% ⁸⁶
Средний срок ожидания жилья, лет	21,4 ⁸⁷	14,8 ⁸⁸

Резкое по сравнению с периодом 1980-х гг. сокращение участия государства в содействии гражданам в улучшении жилищных условий было в значительной степени компенсировано использованием возможностей, предоставляемых рынком жилья, включая вторичный рынок, что привело к более эффективному потреблению существующего жилищного фонда. Количество построенных индивидуальных жилых домов увеличилось более чем в 2,5 раза. Высокие транзакционные издержки, связанные с обменом жилых помещений (включая обмен с доплатой), позволяли в конце 1980-х гг. использовать этот механизм улучшения жилищных условий не более чем 1,5% семей ежегодно. Рыночные механизмы купли-продажи жилья позволили увеличить этот показатель до 3–4%. В целом более 90% семей сегодня улучшают свои жилищные условия рыночными способами.

82 Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России, 2013, табл. 3.3.

83 Там же.

84 Там же.

85 Там же.

86 Данные формы Росстата «4-жилфонд» за 2010 год.

87 Расчет по данным «Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России», 2013, табл.3.3.

88 Расчет по данным «Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России», 2013, табл. 3.3.

2.1.6 Жилищное строительство

В 1990-е гг. объемы государственных инвестиций в жилищное строительство, доминировавших в период плановой экономики, резко упали, что определило существенное падение объемов жилищного строительства. С начала 2000-х годов рост частных инвестиций определил тенденцию увеличения темпов жилищного строительства (рис. 2.8)⁸⁹.

В сегменте частных инвестиций наиболее стабильно развивалось индивидуальное жилищное строительство, объемы которого ежегодно увеличивались и в 2013 г. составили около 31 млн кв. м (в 1991 г. — только 5 млн кв. м). В результате доля индивидуального жилищного строительства в этот период возросла в 4 раза и превысила 40% общего ввода жилья (рис. 2.9).

Высокая доля индивидуального жилищного строительства является отличительной особенностью сектора жилищного строительства в России. Индустриальное малоэтажное строительство остается редким случаем.

В 2013 г. населением построено 30,7 млн кв. м общей площади жилья (43,5% общего объема ввода общей площади жилья), причем этот ввод практически поровну распределен между городской и сельской местностью. Доля построенных индивидуальных жилых домов в общем количестве построенных жилых помещений составила около 25% (средняя площадь построенного жилого дома более чем в 2 раза

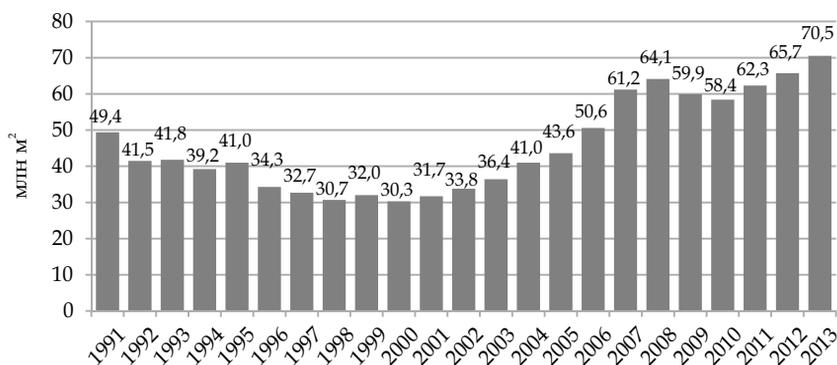


Рис. 2.8. Объемы строительства жилья в России в 1991–2013 гг. Источник: Росстат

⁸⁹ По предварительным данным Росстата, объем жилищного строительства в 2014 г. составил 83,6 млн кв. м.

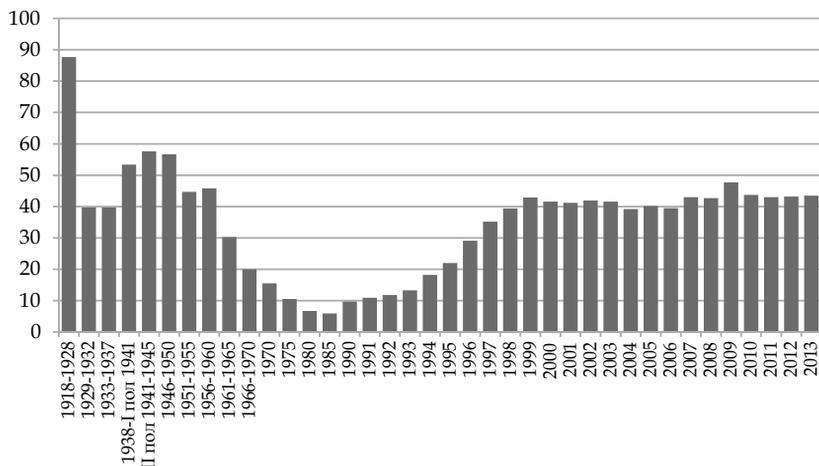


Рис. 2.9. Доля индивидуального жилищного строительства в общем объеме ввода жилья в России в 1918–2013 гг., %

Таблица 2.8. Ввод жилья в одно- и двухэтажных домах, 2010⁹⁰

Этажность домов	Общий ввод жилья		Ввод жилья профессиональными участниками рынка		Доля ввода жилья профессиональными участниками рынка (%)	
	млн кв. м	тыс. ед.	млн кв. м	тыс. ед.	в общей площади построенного жилья	в количестве построенных жилых единиц
Одноэтажные	12,7	131,4	0,6	5,1	4,7	3,9
Двухэтажные	11,6	58,0	1,0	2,5	8,6	4,3
ВСЕГО	24,3	189,4	1,6	7,6	6,6	4,0

превышает среднюю площадь построенной квартиры). Указанная доля достаточно стабильна на протяжении последних 10 лет.

Следует подчеркнуть, что индивидуальное жилищное строительство доминирует в сегменте ввода одно- и двухэтажных домов, где практически не представлены профессиональные застройщики (табл. 2.8). Доля таких домов, построенных профессиональными

⁹⁰ Составлено по данным формы С-1 федерального государственного статистического наблюдения.

участниками рынка, составила в 2010 г. 4% общего количества ввода таких домов (7,6 тыс. домов, или 1,6 млн кв. м).

В целом жилые (немногоквартирные) дома, построенные профессиональными участниками рынка (с учетом жилых домов, имеющих более 2 этажей), составили в 2010 г. 6% общего ввода жилья (около 3,5 млн кв. м, в том числе 0,7 млн кв. м — в коттеджных поселках).

2.1.7 Типология региональных рынков жилья⁹¹

Развитие жилищной сферы и становление основных институтов рынка жилья проходило неравномерно в силу существенных особенностей регионов России. Это определяет необходимость территориальной дифференциации государственной жилищной политики. В этих целях мы попытались выделить основные типы регионов, отличающиеся тенденциями развития рынка жилья, ипотечного жилищного кредитования, жилищного строительства и доступности жилья.

Описание используемых данных

В качестве критериев типологии были выделены:

- потребность населения в жилье;
- благосостояние населения и возможности улучшения жилищных условий населения;
- адекватность предложения жилья;
- характеристики региональной экономики, оказывающие воздействие на рынок жилья и жилищное строительство.

Классификация региональных рынков жилья по данным критериям позволит выделить основные типы рынков жилья. В качестве характеристик каждого типа рынка жилья выступают спрос и предложение на рынке жилья, а также общеэкономические факторы, оказывающие на него воздействие.

Потребность населения в жилье

Платежеспособный спрос на жилье формируется исходя из физической потребности населения в жилье и финансовой воз-

⁹¹ Данное исследование выполнено авторами в рамках научно-исследовательской работы «Разработка подходов к формированию информационно-аналитической базы мониторинга и прогнозирования рынка жилья и ее апробирование на примере отдельных регионов Российской Федерации», проведенной Фондом «Институт экономики города» по заказу ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию».

возможности его приобретения на рынке. Таким образом, спрос на жилье определяют потребность и доступность жилья для населения. Потребность населения в жилье в каждом регионе зависит от текущей обеспеченности жильем (показатели 1–3), качества имеющегося жилья (показатели 4,5), а также от миграционных процессов (показатель 6). Данные показатели описывают:

- обеспеченность: объем жилищного фонда, кв. м на душу населения;
- обеспеченность: количество жилых единиц на тыс. человек населения;
- доля домохозяйств, проживающих в стесненных условиях (менее 11 кв. м общей площади на 1 проживающего), %;
- доля жилищного фонда, построенного до 1970 г., %;
- удельный вес общей площади жилых помещений, оборудованной одновременно водопроводом, водоотведением, отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами, %;
- миграционный прирост (отток): человек на 1000 человек населения.

Благосостояние населения и возможности улучшения жилищных условий населения

Доступность жилья для населения зависит от возможности улучшить жилищные условия либо при помощи рыночных механизмов, либо путем получения жилья социального использования. Возможность приобретения жилья на рынке зависит от доходов населения и их распределения, цен на жилье, условий ипотечного кредитования, а также активности на рынке жилья (показатели 1–3). Возможность улучшения жилищных условий при помощи государства определяется эффективностью проведения государственной политики в области предоставления жилья социального использования в каждом регионе (показатели 4, 5). Были использованы следующие показатели:

- доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, %⁹²;
- доля населения с доходами выше прожиточного минимума, %;
- коэффициент фильтрации: отношение количества сделок с недвижимостью к количеству вновь введенных жилых единиц;

⁹² Методика расчета показателя приведена в разделе 2.1.4.

- удельный вес семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в общем числе семей, %;
- среднее время ожидания предоставления жилых помещений социального использования, лет — отношение числа семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, к числу семей, получивших жилье за отчетный период.

Адекватность предложения жилья

Предложение жилья в каждом регионе характеризуется объемами строительства в расчете на душу населения (показатель 1); объемы ввода жилья по отношению к 1 млн руб. совокупных реальных доходов населения в регионе характеризуют адекватность (или достаточность) предложения жилья (показатель 2):

- ввод жилья на душу населения, кв. м на человека;
- объем ввода жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения в год, кв. м (в ценах 2009 года).

Характеристики региональной экономики, оказывающие воздействие на рынок жилья и жилищное строительство

Доля населения, проживающего в крупных городах, а также тип расселения — преимущественно в частных или многоквартирных домах — влияют как на предложение, так и на спрос на жилье (показатели 1, 2). Уровень безработицы и качества жизни населения являются характеристиками уровня социально-экономического развития региона, и оказывают воздействие на формирование перспектив развития рынка жилья (показатели 3, 4). Объем задолженности по ипотечным кредитам в расчете на тыс. человек населения характеризует институциональные условия развития рынка жилья — более развитое ипотечное кредитование способствует повышению доступности жилья для населения. Динамика реальных цен на жилье отражает тенденции, сложившиеся на рынке жилья. Отрицательная динамика цен свидетельствует о зastoе и депрессии на рынке, тогда как положительная динамика говорит о наличии потенциала развития рынка жилья (показатели 5, 6). Показатели деятельности строительного сектора являются индикаторами экономического развития региона (показатели 7, 8). Были использованы следующие показатели:

- доля населения, проживающего в городах с населением более 100 тыс. человек;
- доля индивидуального жилищного строительства в общем объеме введенного жилья, %;
- уровень безработицы, %;

- индекс качества жизни⁹³;
- задолженность по ипотечным жилищным кредитам, млн руб. на тыс. человек населения;
- динамика реальных цен на жилье (первичном и вторичном рынках): средний прирост реальных цен за 2006–2008 гг., %;
- объем инвестиций в основной капитал в строительстве, млн руб. на тыс. чел. населения;
- объем работ по ВЭД «Строительство», млн рублей на тыс. чел. населения.

Большинство показателей относятся к 2008 году, за исключением тех, которые испытывали значительные колебания в течение 2006–2008 годов. К ним относятся:

- чистый миграционный приток;
- объем ввода жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения в год;
- ввод жилья на душу населения;
- объем инвестиций в основной капитал в строительстве;
- объем работ по ВЭД «Строительство»;
- динамика реальных цен на жилье на первичном и вторичном рынках.

Значения указанных показателей рассчитывались в среднем за три года с 2006 по 2008 г.

Методология исследования

При построении типологии использовались методы кластерного анализа.

С целью снижения размерности данных по каждому из критериев классификации был применен факторный анализ⁹⁴, который позволяет получить максимально информативные характеристики для каждой группы показателей.

При помощи метода главных компонент по каждому из критериев были выделены характеризующие его факторы. При этом полученные факторы являются линейными комбинациями исходных переменных (в стандартизованном виде) и не зависят друг от друга. В один фактор объединяются переменные, сильно коррелирующие между собой. Таким образом, решается проблема мультиколлинеарности (наличия высокой корреляции в исходных данных).

⁹³ По данным Института региональной информации.

⁹⁴ Прикладная статистика. Том 3: Классификация и снижение размерности (1989 г.). С. А. Айвазян, Л. Д. Мешалкин, И. С. Енюков, В. М. Бухштабер. Москва, Финансы и статистика.

В общем случае количество главных компонент равно количеству исходных показателей, поэтому необходимо установить критерий определения необходимого числа главных компонент. Обычно в качестве такого критерия выступает доля общей дисперсии показателей, объясненная дисперсией главных компонент. Пороговый уровень накопленного значения этой доли выбирается на усмотрение исследователя. Помимо объясняющей силы главных компонент необходимо обеспечить равенство их числа по каждой группе показателей. Это объясняется тем, что использование неодинакового количества факторов по каждому критерию кластеризации может привести к смещению её результатов.

Руководствуясь описанной логикой, было решено использовать по 2 главных компоненты по каждому из критериев классификации. Дисперсией главных компонент объясняется от 58,5% до 100% общей дисперсии исходных показателей. Для удобства интерпретации результатов каждому фактору (главной компоненте) было присвоено условное название (в зависимости от того, какие исходные показатели оказывают на него значимое влияние). В табл. 2.9–2.12 приведены результаты проведенного факторного анализа данных.

Таблица 2.9. Факторы, характеризующие критерий «Потребность населения в жилье»⁹⁵

Фактор	Обеспеченность общей площадью жилья, кв. м на человека	Обеспеченность жильными помещениями, жилых единиц на тыс. чел. населения	Доля домохозяйств, проживающих в стесненных условиях (менее 11 кв. м общей площади на 1 проживающего),%	Удельный вес общей площади жилых помещений, оборудованной одновременно водопроводом, водоотведением, отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами, %	Чистый миграционный приток (человек на тыс. человек населения)
Обеспеченность	+	+	-		
Потребность в новом жилье				+	+

⁹⁵ Знак «+» означает положительное влияние показателя на фактор, знак «-» – отрицательное влияние.

Таблица 2.10. Факторы, характеризующие критерий «Благосостояние населения и возможности улучшения жилищных условий населения»

Фактор	Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, %	Коэффициент фильтрации	Доля населения с доходами выше прожиточного минимума, %	Среднее время ожидания предоставления жилья помещенный социального использования, лет	Удельный вес семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в общем числе семей, %
Рыночный спрос	+	+			
Нерыночная потребность			-	+	+

Таблица 2.11. Факторы, характеризующие критерий «Адекватность предложения жилья»

Фактор	Объем ввода жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения в год, кв. м (в ценах 2009 года)	Ввод жилья на душу населения (в кв. м на душу населения)
Удовлетворение потребности		+
Удовлетворение спроса	+	

Таблица 2.12. Факторы, характеризующие критерий «Характеристики региональной экономики, оказывающие воздействие на рынок жилья и жилищное строительство»

Фактор	Индекс качества жизни	Объем работ по ВЭД «Строительство», млн руб. на тыс. чел. населения	Уровень безработицы, %	Динамика реальных цен на первичном и вторичном рынках жилья: средний прирост реальных цен за 2006–2008 гг., %	Задолженность по ипотечным жилищным кредитам (млн руб. на тыс. чел. населения)	Доля населения, проживающего в городах с населением более 100 тыс. человек (%)	Объем инвестиций в основной капитал, млн руб. на тыс. чел. населения
Текущее состояние экономики		+			+		+
Потенциал развития	+		-	+		+	

В дальнейшем классификация проводилась на основании полученных главных компонент, а не исходных данных, и состояла из двух этапов. На первом этапе классификация регионов была выполнена в статистическом пакете SPSS методом k -средних. Данный метод позволяет получить характеристики центров кластеров и расстояния⁹⁶ каждого объекта до центра кластера. На основании этих данных оцениваются качество полученной классификации и свойства кластеров. Такая процедура позволяет выбрать наилучший вариант классификации (оптимальное количество кластеров), после чего можно переходить к детальной интерпретации характеристик кластеров в терминах исходных переменных. На втором этапе при помощи иерархического метода в полученных кластерах были выделены подтипы более однородных по рассматриваемым показателям групп регионов. В силу отсутствия данных Чеченская Республика, Чукотский АО и Еврейская АО при построении типологии не рассматривались.

Для определения оптимального количества групп регионов в классификации была рассчитана доля межгрупповой дисперсии в общей дисперсии (D) по имеющейся выборке регионов в зависимости от количества групп в классификации. Чем большая доля общей дисперсии объясняется межгрупповой дисперсией, тем больше отличаются между собой полученные группы и тем более они однородны. При разбиении на 8 групп значение D выше, чем в вариантах 7 и 9 групп, а при увеличении числа групп до 10 значение показателя увеличивается незначительно. Поскольку классификация преследует цель получения как можно более однородных и различающихся между собой групп регионов при наименьшем их количестве, то оптимальным является выбор разбиения исходной совокупности регионов на 8 групп.

Результаты классификации

По результатам первого этапа классификации было выделено 8 кластеров. При этом Республика Ингушетия, Сахалинская, Тюменская и Мурманская области выделились в отдельные кластеры. Рынки жилья этих регионов имеют специфические характеристики, не позволяющие рассматривать их в составе какого-либо из полученных кластеров.

Республика Ингушетия — регион с наиболее тяжелой экономической ситуацией в стране, рынок жилья Республики Ингушетии находится в состоянии застоя.

⁹⁶ В качестве меры близости использован квадрат евклидова расстояния.

Экономика Тюменской области (включая Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО) характеризуется весьма благополучным текущим состоянием – объем инвестиций в строительстве и объем выполненных работ по ВЭД «Строительство» в 4-5 раз выше, чем в среднем по России. Важно отметить, что Тюменская область имеет ряд особенностей. Во-первых, этот регион характеризуется большими отличиями в социально-экономическом развитии севера и юга. Во-вторых, в экономике Тюменской области практически отсутствует канал трансляции высоких доходов населения в развитие рынка жилья, о чем свидетельствует относительно низкое значение объемов ввода жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения (в среднем 2 кв. м. против 2,5 кв. м по стране в целом), несмотря на то что объемы ввода жилья в расчете на человека на 50% превышают средний уровень по стране. Это связано с тем, что в силу неблагоприятных условий для жизни, высокие доходы населения преимущественно реализуются на рынках жилья других регионов.

Экономика Сахалинской области также отличается асимметричным социально-экономическим развитием. Это связано с реализацией ряда крупных инвестиционных проектов с участием прямых иностранных инвестиций, при этом высокие доходы, стимулируемые этими инвестициями, концентрируются на севере области. Высокий уровень дифференциации населения по доходу находит свое отражение в большой потребности населения в социальном жилье – 11% семей нуждаются в предоставлении жилья социального использования, что практически вдвое больше, чем в среднем по России.

В Мурманской области практически отсутствует строительство нового жилья (0,01 кв. м на человека в год), и подавляющая часть сделок с жильем совершается на вторичном рынке (коэффициент фильтрации 169,8, что в 46,6 раза выше среднего значения по России). Высокий уровень миграционного оттока населения (-6,9 человек на 1000 человек населения) свидетельствует о том, что тяжелые климатические условия делают непривлекательным проживание в данном регионе на постоянной основе.

Представляется логичным рассматривать данные регионы как особенные, требующие специального индивидуального рассмотрения при определении направлений государственной жилищной политики. На следующем шаге данные регионы не рассматривались.

На втором этапе был выделен второй уровень классификации, который может быть использован для более детального описания полученных кластеров. На данном этапе к совокупности

регионов в каждом кластере был применен иерархический метод классификации.

Второй уровень классификации включает 12 подтипов регионов в 4 кластерах. Результаты приведены в табл. 2.13.

Таблица 2.13. Результаты классификации регионов России

Номер кластера	Номер подтипа	Количество регионов	
1	1	1	Чувашская Республика
	2	5	Удмуртская Республика, Республика Бурятия, Республика Марий Эл, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика
	3	3	Республика Тыва, Республика Алтай, Республика Калмыкия
2	1	14	Республика Хакасия, Красноярский край, Хабаровский край, Оренбургская область, Ярославская область, Ростовская область, Кемеровская область, Ставропольский край, Республика Северная Осетия – Алания, Приморский край, Волгоградская область, Нижегородская область, Иркутская область, Пермский край
	2	13	Вологодская область, Воронежская область, Саратовская область, Ульяновская область, Орловская область, Калужская область, Астраханская область, Пензенская область, Курская область, Рязанская область, Новгородская область, Смоленская область, Тамбовская область
	3	12	Республика Карелия, Алтайский край, Республика Адыгея, Владимирская область, Тульская область, Псковская область, Республика Мордовия, Тверская область, Кировская область, Костромская область, Ивановская область, Брянская область
3	1	8	Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Новосибирская область, Челябинская область, Томская область, Омская область, Свердловская область, Самарская область
	2	2	г. Санкт-Петербург, Москва и Московская область
	3	5	Краснодарский край, Калининградская область, Белгородская область, Липецкая область, Ленинградская область
4	1	2	Карачаево-Черкесская Республика, Курганская область
	2	6	Амурская область, Республика Коми, Архангельская область, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Камчатский край
	3	1	Магаданская область

Кластер 1. Регионы с депрессивными рынками жилья и тяжелым состоянием экономики

Кластер характеризуется относительно низкой обеспеченностью жильем в сочетании с высокой нерыночной потребностью населения в жилье. Средняя обеспеченность жильем в регионах данной группы ниже средней по России и составляет 18,5 кв. м на человека, или 337,4 жилых единиц на тыс. человек. В среднем 22,7% населения имеют доходы ниже прожиточного минимума и лишь 16,7% семей имеют возможность приобрести жилье с помощью собственных и заемных средств. Это является причиной низкого рыночного спроса и высокой нерыночной потребности населения в жилье — в среднем более 9% семей состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, при этом среднее время ожидания в очереди составляет 40 лет, в 2 раза дольше, чем в среднем по стране. Качество имеющегося жилищного фонда находится на низком уровне — лишь 40% жилищного фонда оборудовано всеми видами благоустройства, что в 1,5 раза ниже среднероссийского уровня. Значительная доля вновь вводимого жилья приходится на индивидуальное жилищное строительство (74% против 42,7% в среднем по стране). Негативные тенденции на рынках жилья рассматриваемых регионов складываются на фоне тяжелого состояния их экономики и, в частности, строительного сектора — объем инвестиций в основной капитал в строительстве и объем работ по ВЭД «Строительство» в расчете на душу населения более чем в 2 раза ниже среднероссийских показателей.

Подтип 1

Первый подтип образует Чувашская Республика. Данный регион выделяется в отдельный подтип в силу следующих обстоятельств. В отличие от других представителей кластера в Чувашии наблюдаются значительно более высокие показатели ввода жилья, которые превышают среднероссийский уровень почти в 2 раза (0,74 кв. м на человека). Это является результатом проводимой государственной политики в республике. Вместе с тем, другие показатели социально-экономического развития региона находятся на относительно низком уровне и не позволяют ему присоединиться к регионам третьего кластера, которые имеют сопоставимые показатели ввода жилья. Об этом ярко свидетельствует рекордно высокое значение показателя объемов ввода жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения (в среднем 8,6 кв. м на 1 млн руб.), более чем втрое превышающее среднее значение по стране. Таким образом, высокие темпы

строительства жилья обусловлены не благоприятными экономическими условиями, а активным вмешательством государства. В результате и обеспеченность жильем в данном регионе является самой высокой в кластере и находится на уровне средней по России – 21,2 кв. м на душу и 423,3 жилых единицы на тыс. человек населения.

Подтип 2

В целом этот подтип имеет преимущественно средние по кластеру характеристики.

Подтип 3

В третий подтип выделяются наиболее депрессивные регионы кластера – республики Тыва, Алтай и Калмыкия. Экономика этих регионов характеризуется тяжелым состоянием рынков труда (средний уровень безработицы равен 16%, 32% населения имеют доходы ниже прожиточного минимума), что сказывается на низкой платежеспособности населения, отсутствии стимулов у застройщиков инвестировать в соответствующие рынки жилья. В среднем 80% ввода жилья приходится на индивидуальное жилищное строительство, а средняя обеспеченность имеющегося жилищного фонда основными видами благоустройства находится на крайне низком уровне (23,7%). В результате в данных регионах существует высокая потребность в социальном жилье – в среднем 12% семей состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, что вдвое выше среднероссийского уровня. Уровень жизни населения в этих регионах, характеризующийся индексом качества жизни (52,3), значительно ниже среднего по России (65,2).

Кластер 2. Развивающиеся регионы с умеренным потенциалом развития рынков жилья

В регионах данного кластера наблюдается относительно высокая обеспеченность жильем (в среднем 23,1 кв. м на человека и 449 жилых единиц на тыс. чел. населения). Однако качество имеющегося жилищного фонда находится на низком уровне – доля старого жилищного фонда (построенного до 1970 года) находится на уровне выше среднего (42%), а его благоустройство – на уровне ниже среднего (54,3). В условиях слабой инвестиционной привлекательности экономик рассматриваемых регионов (объем инвестиций в строительство в расчете на душу населения отстает от среднего по стране более чем на 30%) объемы ввода жилья оказываются довольно скромными – в среднем

0,3 кв. м на человека. Относительно низкий средний миграционный приток, равный 0,38 чел. на тыс. чел. населения, также свидетельствует о медленном развитии экономик данных регионов, что тоже является причиной сравнительно низкого предложения нового жилья. Основная часть сделок с жильем проводится на вторичном рынке (среднее значение коэффициента фильтрации 5,6), задолженность по ипотечным жилищным кредитам ниже среднего уровня по стране на 35% и составляет 4,96 млн руб. на тыс. человек.

Несмотря на высокую обеспеченность жильем, существует потребность в новом жилье, так как высока доля старого и неблагоустроенного жилья. В условиях низких объемов ввода нового жилья сделки с жильем концентрируются на вторичном рынке, что находит свое отражение в высоких ценах. Относительно низкий уровень доступности жилья отражает совместное влияние низкого предложения жилья и высоких цен на жилье. Таким образом, в регионах данного кластера существует потребность преимущественно в улучшении качества жилья и повышении его доступности для населения.

Подтип 1

Регионы данного подтипа лидируют в своем кластере по показателям состояния имеющегося жилищного фонда, достигая практически средних значений по стране (40,1% жилищного фонда построено до 1970 года, 60% жилищного фонда обеспечено основными видами благоустройства). При этом средняя обеспеченность населения жильем значительно ниже (21,5 кв. м на человека и 417,8 жилых единиц на тыс. человек), чем в других регионах кластера, что отражает относительно большую физическую потребность населения в жилье. Вместе с тем потребность в социальном жилье ниже, чем в среднем по кластеру (4,5% семей состоят на учете в качестве нуждающихся).

Сравнительно более выгодное положение рынков жилья в этих регионах определяет и более развитое ипотечное кредитование – в среднем задолженность по ипотечным жилищным кредитам составляет 6,4 млн руб. на тыс. чел. населения, что на 30% больше среднего значения по кластеру.

Однако перспективы развития рассматриваемых рынков жилья серьезно ограничены низкими общеэкономическими показателями (средний уровень безработицы – 7,5%), низкими показателями деятельности строительного сектора (объем ввода жилья в расчете на душу населения составляет в среднем 0,29 кв. м, а объем инвестиций в основной капитал составляет в среднем только 35,2 млн руб. на тыс. чел. населения)

Подтип 2

Регионы, входящие во второй подтип, отличаются от других регионов кластера значительно более высокими показателями обеспеченности жильем (в среднем 24,1 кв. м на человека и 470,4 жилых единицы на тыс. чел. населения). Вместе с тем состояние жилищного фонда в этих регионах хуже — в среднем 43,1% жилищного фонда построено до 1970 года, и только 53% обеспечено основными видами благоустройства. Регионы данного подтипа положительно отличаются от других представителей кластера относительно более высокими объемами ввода жилья (в среднем 0,39 кв. м на человека), которые в некоторых регионах превышают среднероссийский уровень (Калужская и Тамбовская области — 0,45 кв. м на человека, Воронежская область — 0,43 кв. м на человека).

Подтип 3

В третий подтип входят регионы с самой тяжелой в данном кластере экономической ситуацией, характеризующейся в том числе низким объемом инвестиций в строительство (более чем вдвое ниже среднего уровня в стране) и низкой активностью строительного сектора (средний объем работ во ВЭД «Строительство» составляет 10,1 млн руб. на тыс. чел. населения, что в два раза ниже среднего значения по стране). Кроме этого, в среднем 18% населения рассматриваемых регионов имеют доход ниже прожиточного минимума. Это приводит к крайне низким объемам ввода нового жилья (в среднем 0,22 кв. м на человека), высоким ценам на недвижимость, а значит, низкой доступности жилья для населения (только 14,6% семей имеют возможность приобрести жилье при помощи собственных и заемных средств). Низкий уровень доступности жилья для населения отражает также слабо развитое ипотечное кредитование в данных регионах — задолженность по ипотечным жилищным кредитам в среднем составляет лишь 4,1 млн руб. на тыс. человек, что практически в 2 раза ниже среднероссийского значения. Уровень обеспеченности жильем, значительно превышающий среднероссийский (в среднем 24 кв. м на человека и 462,3 жилых единиц на тыс. чел.), объясняется относительно высокой долей сельского населения (39% населения проживает в селах и городах с населением менее 100 тыс. чел.) и относительно высокой долей индивидуального жилищного строительства (в среднем 49%). Однако качество жилищного фонда весьма низкое — обеспеченность основными видами благоустройства составляет в среднем только 50% жилищного фонда, 43% из которого построено до 1970 года.

Таким образом, рынки жилья регионов третьего подтипа характеризуются самыми низкими показателями состояния жилищного фонда, а также наименьшим потенциалом развития в данном кластере.

Кластер 3. Инвестиционно-привлекательные регионы с активно развивающимися рынками жилья

Регионы данной группы – наиболее экономически развитые регионы России.

Относительно высокие показатели развития строительного сектора, а также высокий уровень задолженности по ипотеке (8,24 млн руб. на тыс. чел. населения), средний уровень безработицы, высокое качество жизни в регионах данной группы свидетельствуют о сравнительно хорошем состоянии экономики, относительной развитости рынков жилья и их высоком потенциале.

В регионах данной группы сложились наиболее благоприятные условия для миграционного притока (в среднем 3,3 чел. на 1000 чел. населения), что находит свое отражение в высокой потребности населения в новом жилье. Хотя объемы ввода жилья на душу населения сопоставимы со средними по стране, они не в состоянии удовлетворить рыночный спрос на жилье, что сказывается на высоких темпах роста реальных цен на недвижимость.

Подтип 1

В первый подтип входят регионы, обеспеченность жильем и предложение жилья на душу населения в которых, ниже, чем в среднем для данного кластера. При этом уровень доступности жилья в этих регионах выше среднего по стране (в среднем 25,4%), что связано с относительно высокими доходами населения и сравнительно развитым ипотечным кредитованием (задолженность по ипотечным кредитам составляет в среднем 8,5 млн на 1000 чел. населения). Также для регионов данной группы характерны менее интенсивный миграционный приток (в среднем 1,65 человек на тыс. человек населения) и более низкие показатели деятельности строительного сектора, в сравнении с другими регионами в кластере (объем ввода жилья составляет в среднем 0,45 кв. м на человека, объем инвестиций в основной капитал – 43,4 млн руб. на тыс. чел. населения).

Подтип 2

Во второй подтип входят самые крупные и развитые рынки жилья – г. Санкт-Петербург и г. Москва и Московская область. Население этих регионов проживает преимущественно в круп-

ных городах (в среднем 92% населения проживает в городах с населением более 100 тыс. человек), благоустроенность имеющегося жилищного фонда находится на очень высоком уровне (в среднем 90,6% жилищного фонда обеспечено основными видами благоустройства). Относительно высокие уровни доходов и качества жизни населения (средний индекс качества жизни – 74,9) в этих регионах стимулирует интенсивный приток мигрантов (в среднем 4,4 чел. на тыс. чел. населения). Вместе с тем, относительно низкая обеспеченность постоянного населения жильем (16,8% домохозяйств проживают в стесненных условиях) стимулирует высокий спрос на жилье. Объемы ввода жилья, значительно превышающие среднероссийское значение (в среднем 0,64 кв. м на человека), являются недостаточными, чтобы удовлетворить существующую потребность в жилье. Задолженность по ипотечным жилищным кредитам составляет в среднем 15,3 млн на тыс. чел. населения, что вдвое выше среднего значения по стране. Однако для большинства нуждающихся в улучшении жилищных условий семей жилье является недоступным (в среднем только 12,7% семей могут приобрести стандартное жилье с помощью собственных и заемных средств).

Подтип 3

Третий подтип представляют регионы с наиболее динамично развивающимися экономиками, в которых высокий уровень обеспеченности жильем сочетается с высоким уровнем предложения жилья, которое вызвано значительным миграционным притоком (в среднем 5,5 чел. на 1000 чел. населения). Кроме этого, инвестиционная привлекательность экономик данных регионов стимулирует высокий уровень инвестиций в основной капитал в строительстве (в среднем 58,8 млн руб. на тыс. чел. населения). Ограничительным фактором является высокий уровень цен на недвижимость, определяющий относительно низкую доступность жилья для населения. Еще одной отличительной чертой третьего подтипа регионов является относительно высокая доля индивидуального жилищного строительства (в среднем 54,6%), которая объясняется тем, что в среднем около половины населения (46,5%) этих регионов проживает в маленьких городах (с населением менее 100 тыс. человек) или в сельской местности.

Кластер 4. Регионы миграционного оттока населения с неясными перспективами рынка жилья

В данном кластере оказались преимущественно северные и дальневосточные регионы. В этих регионах средний уровень потребности в жилье и высокая доступность (в среднем 35,4% семей имеют возмож-

ность приобрести жилье с помощью собственных и заемных средств⁹⁷ сочетаются с низким уровнем предложения на рынке (объемы ввода жилья составляют в среднем 0,2 кв. м на человека). Такая ситуация объясняется тем, что часть населения не нацелена на приобретение жилья в этих регионах из-за и желания перебраться в центральную часть России. Это подтверждается данными о миграционном оттоке населения в регионах данной группы: Архангельская область – 4,22, Коми – 7,8, Камчатский край – 5,6, Магаданская область – 14,7 чел. на 1000 человек населения. Застройщики, понимая такую тенденцию, не инвестируют в эти рынки, что сдерживает предложение, а низкий спрос способствует поддержанию относительно низкого уровня цен, что ведёт к повышению доступности жилья.

Подтип 1

Первый подтип включает Карачаево-Черкесскую Республику и Курганскую область – единственные представители кластера, не относящиеся к Северу или Дальнему Востоку, и значительно отстающие (более чем в 2 раза) от других регионов кластера по уровню инвестиций в основной капитал и объему работ в строительстве (в среднем 22,5 и 10,1 млн руб. на тыс. чел. населения). При этом структура вновь вводимого жилья характеризуется высокой долей индивидуального жилищного строительства (в Карачаево-Черкесской Республике 86,4%, в Курганской области 57,5%), в отличие от остальных регионов. Это является основной причиной выделения данных регионов в отдельный подтип. Основанием же для включения этих регионов в данный кластер являются характерные для районов Севера и Дальнего Востока высокие показатели миграционного оттока населения, свидетельствующие о сложившихся неблагоприятных социально-экономических условиях для жизни (средний уровень безработицы составляет 12,6%).

Подтип 2

Регионы данного подтипа имеют преимущественно средние по кластеру характеристики.

Подтип 3

Магаданская область, входящая в третий подтип, выделяется очень высокой обеспеченностью жильем (27,6 кв. м на душу населения), которая в значительной степени связана с интенсивным мигра-

⁹⁷ Только в Забайкальском крае значение доли семей, имеющих возможность приобрести стандартное жилье с помощью собственных и заемных средств, ниже среднего по стране (18,7%).

ционном оттоком населения из региона (-14,7 чел. на тыс. чел. населения). Однако уровень обеспеченности имеющегося жилищного фонда всеми видами благоустройства ниже среднероссийского на 11% и составляет 54,7% жилищного фонда региона. Высокие доходы населения в сочетании с низкими ценами на жилье (ежегодный темп падения средних реальных цен на жилье составляет 34,4%) находят свое отражение в высокой доступности жилья для населения (63,4% семей имеют возможность приобрести стандартное жилье при помощи собственных и заемных средств). В условиях сильного миграционного оттока населения строителям невыгодно инвестировать в рынок жилья Магаданской области (средний объем ввода жилья 0,09 кв. м на человека), а рыночная активность сосредоточена на вторичном рынке жилья (коэффициент фильтрации 11,4). Высокие доходы населения являются источником спроса на жилье в других регионах страны – 1 млн руб. реальных доходов населения стимулирует строительство в области лишь 0,4 кв. м жилья.

2.2 Сравнительный анализ основных типов жилищной политики

В современной литературе жилищную политику принято рассматривать как механизм государственного корректирования рынка жилья, т.е. рыночные контракты выступают в качестве главного инструмента распределения жилья, а государственное вмешательство осуществляется в форме корректировки экономических и институциональных параметров рыночных контрактов. Жилье распределяется, главным образом, на основе добровольных контрактов между покупателем и продавцом, арендодателем и арендатором, и т.д. При этом жилье рассматривается как личное имущество, которое, по возможности, должно распределяться в соответствии с индивидуальными предпочтениями потребителя.

Можно предположить, что объем «государственной корректировки» будет зависеть от уровня государственного участия на рынке жилья. При этом, независимо от степени государственного влияния, государство должно иметь возможность устанавливать правила и обеспечивать их соблюдение, а также осуществлять нормативно-правовое регулирование, в т.ч. и в отношении рыночных контрактов.

Концепция «государственной корректировки рынка» подразумевает необходимость выделять различные подходы к реализации политики социального обеспечения в процессе изучения взаимосвязи между долгосрочными результатами на рынке и характером

государственных мер, повлиявших на достижение этих результатов. Следуя классификации моделей государства благосостояния⁹⁸, при оценке модели государственной интервенции на рынке жилья в литературе используются три связанных между собой параметра моделей государства благосостояния применительно к жилищной сфере:

- уровень декоммодификации показывает, в какой степени жилищная обеспеченность домохозяйства связана с его доходом, — низкий уровень такой связи говорит о высоком уровне декоммодификации;
- уровень стратификации определяется тем, в какой степени государственное вмешательство связано с иерархией внутри общества, или в какой степени оно поддерживает эту иерархию на основе дохода или социального статуса. С одной стороны, уровень стратификации зависит от того, каким образом государство перераспределяет доход внутри общества, а с другой — от того, как оно распределяет социальные услуги в обществе (от чего часто зависит, к примеру, более низкий социальный статус (стигматизация);
- пропорции совместного участия государства, рынка и домохозяйств в обеспечении жильем и в оказании влияния на жилищную политику [93; 94].

На основе применения типологии государств благосостояния к жилищной сфере в современной литературе сложилось представление о трех различных типах (архетипах) жилищной политики, которые характеризуются как либеральная, социал-демократическая и корпоративистская модели (табл. 2.14 и 2.15). Данная типология была сформирована на основе анализа практики государственного регулирования и функционирования общественных институтов в странах Западной Европы, однако представляется, что данная типология имеет более общий характер. Основные архетипические модели отражают ценностные различия различных обществ, представления о роли государства, семьи, различных корпораций и общественных объединений в жилищном обеспечении, которые транслируются в представления о принципах государственного вмешательства в жилищную сферу, приоритетные направления жилищной политики, основные инструменты реализации такой политики.

⁹⁸ Можно говорить о вероятной взаимозависимости между моделями государства благосостояния и проводимой жилищной политикой.

Рассматриваемая типология основана на анализе того, каким образом права граждан в жилищной сфере декоммодифицированы, стратифицированы и организованы государством, рынком или семьей для достижения общественного благосостояния.

Для социал-демократической модели характерно использование универсалистского подхода в проведении политики в сфере жилищного обеспечения при сильном государстве. Для данной модели типичны сильное вмешательство государства в вопросы жилищной политики и процессы регулирования на фоне довольно высоких объемов государственного субсидирования. В целом доступ к жилью, который появляется в результате тех или иных форм государственного вмешательства на рынке жилья, осуществляется на общих основаниях, т.е. не по результатам проверки нуждаемости, и предопределяется выбором самого потребителя. В данном случае распределение выгод среди населения будет сравнительно однородным.

При либеральной модели доминирующую роль играет рынок, а социальные пособия и услуги используются для обеспечения социальной защиты наиболее уязвимых, и при этом ограниченных по численности групп населения. Прочим инструментам жилищной политики и практике государственного вмешательства отводится незначительная роль. Объем бюджетных расходов, которые потребуются государству для осуществления вмешательства, будет относительно низким при условии, что группа домохозяйств, нуждающихся в социальной защите, сравнительно малочисленна. Социальное субсидирование должно осуществляться на основе проверки нуждаемости, а сами субсидии должны предназначаться наиболее социально уязвимым семьям, в отношении которых они обеспечивают выполнение функции социальной защиты. Степень «жилищной стратификации» будет высокой и определяться в том числе разницей в уровне доходов между домохозяйствами с разными формами владения недвижимостью (съёмное жильё или жильё, занимаемое собственником). Основанная на праве собственности форма владения недвижимостью будет преобладающей, поскольку в данной модели сочетаются ответственность гражданина и ответственность собственника.

При корпоративной модели социальное обеспечение в жилищной сфере осуществляется на основе согласия, взаимодействия и координации действий между социальными партнерами и государством. Данная модель предполагает сохранение существующей социальной иерархии в обществе, и, следовательно, социального неравенства. Государственное участие заключается в обеспечении

работы рынка на принципах справедливости, а также в содействии обеспечению взаимодействия между частными (семьи и некоммерческие организации) и государственными структурами. В рассматриваемой модели объем государственного финансирования жилищной сферы будет несколько ниже по сравнению с социал-демократической моделью, но выше по сравнению с либеральной. Таким образом, для корпоративской модели характерна «трансляция» общественной иерархии в иерархию в жилищной сфере, при этом положение в иерархии определяется принадлежностью к определенной группе (корпорации): профсоюзы, иные профессиональные и религиозные объединения. Вопросами жилищного обеспечения занимаются, в первую очередь, сами домохозяйства (индивидуальное жилищное строительство, как правило, с привлечением ресурсов родственников) и некоммерческие организации: предоставление многих услуг в жилищной сфере осуществляется некоммерческими участниками на основе рыночных механизмов, а за пределами рынка — семьями (что часто носит взаимодополняющий характер) или некоммерческими организациями, которые также во многих случаях могут действовать на основе нерыночных принципов [93, 94].

Классификация стран Западной Европы по рассмотренным моделям оказывается тесно связанной с географическим положением страны. Скандинавские страны (Дания, Швеция) относятся, как правило, к странам с социал-демократической моделью жилищной политики, Великобритания и Ирландия — с либеральной моделью, а континентальные страны Западной Европы (Бельгия, Германия, Франция) — с корпоративской моделью. Указанные страны можно считать примерами наиболее яркого проявления описанных типов жилищной политики. В ряде других стран жилищная политика может включать элементы различных моделей. В частности жилищная политика в Нидерландах описывается как гибрид социал-демократической и корпоративской моделей [93].

Анализ российской жилищной политики показывает, что в ней сочетаются элементы различных моделей. Высокая зависимость типа жилищной политики от исторически сложившихся в обществе институтов (*path-dependency*) определяет необходимость оценки жилищной политики до перехода к рыночной экономике.

Жилищная политика в советский период включала элементы социал-демократической и корпоративской моделей. Элементами первой были высокий уровень общественных расходов в жилищной сфере, жилищное обеспечение всех нуждающихся домохо-

Таблица 2.14. *Модели государств благосостояния в зависимости от уровня декоммодификации, стратификации и организационной структуры*

Показатель	Социал-демократическая	Корпоратистская	Либеральная
Декоммодификация	Высокая	Довольно высокая	Низкая
Стратификация	Низкая	Высокая (определяется социальным статусом или родом деятельности)	Высокая (зависит от дохода)
Участие государства, рынка и домохозяйств в процессах принятия решений и регулирования	Преобладающая роль государства (государственные и / или частные некоммерческие организации, выполняющие общественно-значимые задачи)	Преобладающая роль общества (семья и / или некоммерческие частные организации)	Преобладающая роль участников рынка

Источник: [93, 94]

зяйств независимо от уровня их доходов за счет государственных бюджетных средств, высокая доля арендного (государственного) жилья и жилья в многоквартирных домах в структуре жилищного фонда.

Элементами корпоратистской модели были высокая доля ресурсов государственных предприятий, в том числе средств фондов социального развития и жилищного строительства в 1970–80-е годы, в жилищном обеспечении граждан, зависимость уровня жилищного обеспечения от принадлежности к определенной корпорации (номенклатура, военнослужащие, работники стратегических предприятий и т.п.), наличие системы льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, устанавливаемых по категориальному принципу, преобладание индивидуального жилищного строительства в сельской местности.

При переходе к рынку произошло очевидное и ожидаемое сворачивание элементов социал-демократической и появление элементов либеральной модели в качестве системообразующих. Однако более детальный анализ показывает, что ситуация не столь однозначна.

Важнейшими элементами либеральной модели в организации жилищной сферы в современной России является высокий уровень зависимости возможностей жилищного обеспечения от уровня доходов домохозяйства (публичные обязательства по жилищному обеспечению за счет общественных ресурсов сведены к предоставлению

Таблица 2.15. Модели государства благосостояния применительно к жилищной сфере

	Социал-демократическая	Корпоративистская	Либеральная
Участие государства, рынка и домохозяйств в процессах принятия решений и регулирования			
Установление цен и регулирование	Высокий уровень государственного влияния и регулирования	Умеренное государственное регулирование в целях коррекции изъянов рынка жилья	Цены определяются рынком, низкий уровень государственного регулирования
Производство жилья	Строгое территориальное планирование, государство играет ведущую роль, право собственности на землю принадлежит государству, в структуре жилищного фонда преобладают многоквартирные дома	Умеренно строгое территориальное планирование, ведущую роль играют домохозяйства и небольшие частные компании, им же принадлежит право собственности на землю, в структуре жилищного фонда преобладают индивидуальные дома	Относительно мягкое территориальное планирование, ведущую роль играют крупные частные компании, и они же являются собственниками земли, в структуре жилищного фонда преобладают индивидуальные дома
Декоммодификация			
Субсидирование	В больших объемах, сочетание субсидирования спроса и предложения жилья	Категориальные субсидии	Субсидирование физических лиц по результатам проверки нуждаемости
Стратификация			
Распределение жилья	С учетом потребностей в жилье, но не обязательно на основе проверки нуждаемости	Предпочтение может отдаваться определенным группам населения	С учетом потребностей в жилье и на основе проверки нуждаемости для социально уязвимых групп населения
Отношение к нанимателю	Нормативно-правовое регулирование обеспечивает приоритетную защиту прав нанимателя	Умеренная поддержка нанимателя в рамках нормативно-правового регулирования	Нормативно-правовое регулирование нейтрально в отношении защиты прав нанимателя и наймодателя

Источник: [93, 94]

социального жилья малоимущим гражданам и некоторым другим категориям). При этом особенности распределения населения по доходам (при общем высоком уровне дифференциации преоблада-

ющую долю составляют группы населения с доходами ниже и существенно ниже средних/медианных), а также сложившийся высокий уровень монополизации рынка жилищного строительства, определяющий наличие монопольной ренты и низкую эластичность предложения, ограничивают возможности развития в рамках либеральной модели. В обозримом будущем большинство домохозяйств не сможет приобретать жилье на рынке без той или иной формы государственной поддержки.

Кроме того, в силу инерционности процессов в жилищной сфере зависимость между уровнем доходов и уровнем жилищного потребления, хотя и растет, но остается на достаточно низком уровне в сравнении со странами с рыночной экономикой, поскольку многие домохозяйства, обеспеченные жильем в советский период, продолжают пользоваться данными жилыми помещениями⁹⁹. При этом преобладание жилых помещений в многоквартирных домах в структуре жилищного фонда определяет совместное проживание в одном многоквартирном доме домохозяйств с различными доходами как типичную ситуацию. Связанные с этим политические ограничения определяют сохранение существенных элементов социал-демократической модели, которые проявляются в следующем:

- фактически сохраняются государственные обязательства по капитальному ремонту многоквартирных домов, переселению граждан — собственников жилых помещений из аварийного жилья;
- сохраняется высокий уровень прямого и косвенного субсидирования предоставления жилищно-коммунальных услуг, что определяет общий высокий уровень общественных расходов в жилищной сфере.

Поскольку общественные ресурсы распылены между расходами, осуществляемыми в рамках либеральной и социал-демократической моделей, их оказывается недостаточно для реализации эффективной государственной политики в рамках какой-либо из моделей.

В этих условиях сохранилось и даже усилилось значение элементов корпоративной модели. Это проявляется в отмеченном выше увеличении доли индивидуального жилищного строительства во вводе нового жилья и в значительной роли межпоколенных трансфертов в жилищном обеспечении населения.

Кроме того, значительная доля бюджетных средств, направляемых на поддержку жилищной сферы, формируется по принципу

⁹⁹ В большинстве случаев, сменив статус нанимателя на статус собственника в результате приватизации.

поддержки отдельных «корпораций», например военнослужащих и приравненных к ним категорий граждан, а также государственных гражданских служащих: финансирование строительства жилья для постоянного и временного (служебное жилье, общежития) проживания, социальные выплаты на приобретение жилых помещений в собственность. Как показано в разделе 2.3 монографии, такие расходы составляют большую часть расходов, направляемых на поддержку жилищного обеспечения граждан.

Таким образом, современное состояние жилищной сферы в России обусловлено причудливым сочетанием трех моделей. Это сочетание не стало результатом общественного договора, отражающего особенности сложившихся институтов, а сформировалось в значительной степени стихийно. Проявлением такого причудливого сочетания можно считать институт долевого финансирования, с использованием которого осуществляется строительство большинства многоквартирных домов.

Отнесение значительной части необходимых расходов в жилищной сфере на будущие периоды, характерное для современной России (при этом непонятно, кто будет нести эти расходы, и этот вопрос не стал предметом общественного обсуждения) показывает, что в России пока не сформирована целостная устойчивая модель развития жилищной сферы.

Выбор инструментов государственной жилищной политики для стимулирования рынка доступного жилья в странах с различным типом жилищной политики

Государственное вмешательство в функционирование рынка жилья связано с воздействием на параметры спроса и/или предложения на рынке жилья. Для этого, как правило, используются инструменты налогового регулирования, бюджетного субсидирования и иных форм регулирования, включая градостроительное регулирование в целях стимулирования жилищного строительства, законодательное установление публичных обязательств по предоставлению жилых помещений отдельным категориям граждан и др.

В работе [95] предлагается следующая классификация распространённых мер государственной жилищной политики, применяемых в разных странах (табл. 2.16).

Традиционный сравнительный анализ различных инструментов государственного регулирования говорит о том, что субсидии, направленные на поддержку спроса, дают большую полезность потребителям, поскольку предоставляют им право выбора. Следовательно, в хорошо организованном, быстро «настраиваемом»

Таблица 2.16. Основные инструменты государственной жилищной политики, направленные на повышение доступности жилья на рынке

Инструмент	Налоговое регулирование	Субсидии и гранты	Регулирование, включая прямое финансирование государственных обязательств
Поддержка спроса на жилье	<ol style="list-style-type: none"> 1) Вычет по процентам по ипотеке из налогооблагаемой базы заемщиков; 2) Учет амортизации при налогообложении жилой недвижимости; 3) Особый налоговый режим для сберегательных схем для приобретения жилья; 4) Вычет арендных платежей из налогооблагаемой базы; 5) Налоговый кредит для арендаторов с низкими доходами; 6) Освобождение от налогообложения сделок с жилой недвижимостью при приобретении домохозяйством первого жилья; 7) Налоговые льготы для работника при участии в сберегательной схеме (для приобретения жилья) работодателя; 8) Льготы по налогу на недвижимость для семей с низкими доходами; 9) Освобождение от налогообложения сделок с жилой недвижимостью для вновь построенных домов. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Предоставление жилищных пособий (субсидий); 2) Субсидирование сбережений для приобретения жилья; 3) Субсидирование выплат по ипотечному кредиту для семей с низкими доходами; 4) Гранты и другая поддержка семей, приобретающих первое жилье; 5) Гранты для семей с низкими доходами, приобретающих жилье (не связанные с наличием сбережений на приобретение такого жилья); 6) Право выкупа (приватизации) и другие преференции для арендаторов в муниципальном жилье; 7) Гранты на капитальный ремонт/модернизацию жилья для собственников с низкими доходами. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Финансирование строительства и предоставление жилья для семей с низкими доходами

Таблица 2.16. Продолжение

Инструмент	Налоговое регулирование	Субсидии и гранты	Регулирование, включая прямое финансирование государственных обязательств
<p>Поддержка предложения жилья</p> <p>По налогам на доходы</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Организации, предоставляющие социальное жилье, освобождаются от налогов на доходы; 2) Налоговые льготы на инвестиции в строительство доступного жилья; 3) Учет амортизации при налогообложении арендного жилищного фонда; 4) Арендодатели могут вычитать проценты по кредитам и операционные издержки из налогооблагаемой базы; 5) Арендодатели могут возмещать убытки от предоставления жилых помещений внеом за счет доходов от других видов деятельности; 6) Пониженная ставка налога на доходы арендодателей от прироста стоимости активов (арендного жилья); 7) Налоговые льготы по процентам от ипотечных ценных бумаг, используются для финансирования ипотечных кредитов с низкой процентной ставкой или строительства жилья для семей с низкими доходами; 8) Снижение налогооблагаемой базы по доходам от аренды на величину расходов на строительство или реконструкцию жилья в целях последующего предоставления в аренду; 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Гранты на строительство или реновацию доступного жилья; 2) Субсидирование кредитов, выдаваемых организациям на строительство доступного жилья; 3) Предоставление земли для строительства доступного жилья бесплатно или по цене ниже рыночной; 4) Гранты на вовлечение неиспользуемой жилой недвижимости в использование; 5) Государственные гарантии по кредитам, предоставленным некоммерческим жилищным ассоциациям; 6) Государственные гарантии по арендным и ипотечным платежам семей с невысокими доходами. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Требование к девелоперам по включению определенной доли доступного жилья в проекты жилищного строительства; 2) Регулирование арендной платы в рыночном сегменте; 3) Установление требований к работодателям по предоставлению жилья; 	

Таблица 2.16. Окончание

Инструмент	Налоговое регулирование	Субсидии и гранты	Регулирование, включающее прямое финансирование государственных обязательств
	<p>9) Особый налоговый режим для институтов жилищного финансирования;</p> <p>10) Особый налоговый режим для жилья, предоставляемого работодателями;</p> <p>По земельным и имущественным налогам;</p> <p>11) Особый режим налогообложения неиспользуемых земельных участков в целях стимулирования жилищного строительства;</p> <p>12) Особый режим налогообложения неиспользуемой жилой недвижимости для вовлечения ее в использование;</p> <p>13) Пониженная ставка налогообложения новых/реконструированных домов или снижение такой ставки на определенный период</p> <p>По НДС;</p> <p>14) Пониженная ставка при новом жилищном строительстве, реконструкции нежилых зданий в целях перевода в жилищный фонд;</p> <p>15) Пониженная ставка для зарегистрированных социальных арендодателей.</p>		

Источник: [95]

рынке эффективнее помогать семьям с невысокими доходами напрямую (приоритет поддержки спроса). Однако если есть дополнительные социальные выгоды от обеспечения жилищных стандартов, либо эластичность предложения жилья находится на низком уровне, более рациональной будет политика поддержки предложения и иные формы государственного регулирования. Таким образом, можно предположить, что выбор той или иной модели жилищной политики определяется в числе прочего:

- уровнем дифференциации общества по доходам;
- общественной оценкой позитивных внешних эффектов, связанных с улучшением жилищной обеспеченности, в том числе жилищной обеспеченности семей с невысокими доходами;
- особенностями национальных рынков жилья, в первую очередь, уровнем эластичности предложения на таких рынках.

В странах с относительно высоким уровнем дифференциации по доходам, относительно низкой общественной оценкой позитивных внешних эффектов в жилищной сфере и высокой эластичностью предложения жилья на рынке складываются предпосылки для общественного выбора в пользу либеральной модели. В других случаях складываются предпосылки для общественного выбора в пользу социал-демократической, либо корпоративистской модели.

В этом контексте возможности развивать элементы либеральной модели жилищной политики в современной России существенно ограничены. Существующие возможности связаны, в основном, с легализацией правоотношений на сложившемся рынке найма жилых помещений, находящихся в собственности физических лиц, и формированием инструментов государственной поддержки такого рынка. Иные элементы либеральной модели могут быть усилены только при существенном изменении соотношения цен на жилье и доходов населения, а также при повышении эластичности предложения на локальных жилищных рынках.

Решение актуальной задачи выращивания недостающих институтов в жилищной сфере, в первую очередь, института социального (некоммерческого) наймодателя приведет к усилению элементов социал-демократической и/или корпоративистской моделей — в зависимости от того, какие факторы будут в наибольшей степени заинтересованы в развитии такого института.

Но даже в условиях существующих ограничений формирование общественного выбора в пользу той или иной модели государственной жилищной политики и формирование на основе такого

выбора набора инструментов государственной жилищной политики, адекватного соответствующей стадии развития жилищной сферы в России, представляется чрезвычайно важной задачей, решение которой позволит сформировать долгосрочный вектор государственной жилищной политики, обеспечить ее преемственность и предсказуемость.

В табл. 2.17 показано применение рассматриваемых инструментов жилищной политики в странах с различными моделями государственной жилищной политики. Анализ таблицы позволяет сделать следующие выводы.

1. Для каждой из рассматриваемых стран существует уникальный набор мер государственной политики в целях повышения доступности жилья, который в большей степени определяется историческими особенностями развития жилищной сферы, нежели типом жилищной политики, характерным для данной страны на современном этапе.
2. К наиболее распространенным инструментам жилищной политики, применяемым в государствах всех рассматриваемых типов жилищной политики, относятся:
 - вычет процентов по ипотеке из налогооблагаемой базы заемщиков;
 - предоставление жилищных пособий (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг;
 - освобождение организаций, предоставляющих социальное (некоммерческое) жилье от налогов на доходы;
 - гранты на строительство или реновацию доступного жилья;
 - субсидирование кредитов, выдаваемых организациям на строительство доступного жилья.
3. К инструментам жилищной политики, характерным только для государств либеральной модели и смешанных моделей, включающих элементы либеральной модели, относятся:
 - налоговый кредит для арендаторов с низкими доходами;
 - вычет арендных платежей из налогооблагаемой базы;
 - льготы по налогу на недвижимость для семей с низкими доходами;
 - освобождение от налогообложения сделок с жилой недвижимостью для вновь построенных домов;
 - гранты для семей с низкими доходами, приобретающих жилье;
 - гранты на капитальный ремонт/модернизацию жилья для собственников с низкими доходами;

- право выкупа (приватизации) и другие преференции для арендаторов в муниципальном жилье;
снижение налогооблагаемой базы по доходам от аренды на величину расходов на строительство или реконструкцию жилья в целях последующего предоставления в аренду.
4. К инструментам жилищной политики, характерным только для государств с корпоративной моделью и смешанными моделями, включающими элементы корпоративной, относятся:
 - особый налоговый режим для сберегательных схем для приобретения жилья;
 - субсидирование сбережений для приобретения жилья;
 - субсидирование выплат по ипотечному кредиту для семей с низкими доходами;
 - гранты и другая поддержка семей, приобретающих первое жилье.
 5. Практически отсутствуют специфические инструменты государственной жилищной политики, характерные только для стран с социал-демократической моделью, что, скорее всего, объясняется высокой долей публичного и квазипубличного жилья в структуре жилищного фонда, а также существенно большим объемом расходов на поддержку организаций, занимающихся строительством и предоставлением некоммерческого и иных видов доступного жилья по сравнению со странами, реализующими другие модели.

На фоне рассмотренных стран Россия отличается достаточно узким набором используемых инструментов государственной жилищной политики, направленных на повышение доступности жилья. В значительной степени это связано с тем, что в России пока не сформировался институт социальных (некоммерческих) наймодателей, который выступает объектом ряда инструментов государственной поддержки в других странах, а также с тем, что пока не сформирован цивилизованный рынок найма жилья вне границ государственного и муниципального жилищного фонда. Расширение спектра используемых инструментов государственной поддержки жилищной сферы, в первую очередь для повышения доступности жилья, должно происходить на основе стратегического видения основных параметров устойчивого состояния жилищной сферы в контексте выбора того или иного типа жилищной политики, либо смешанной модели, включающей элементы различных типов, но при этом обеспечивающей устойчивое функционирование жилищной сферы.

Таблица 2.17. Продолжение

Инструмент	Страны с либеральной моделью				Страны с корпоративной моделью			Страны с социальной моделью		Страны с переходными моделями		
	Великобритания	США	Ирландия	Австралия	Франция	Бельгия	Германия	Дания	Швеция	Нидерланды	Финляндия	Россия
Гранты на капитальный ремонт/ модернизацию жилья для собственников с низкими доходами	X											X
Организации, предоставляющие социальное жилье, освобождаются от уплаты налогов на доходы	X						X	X		X		
Налоговые льготы на инвестиции в строительство доступного жилья		X					X					
Учет амортизации при налогообложении арендного жилищного фонда		X		X			X					
Арендодатели могут вычитать проценты по кредитам и операционные издержки из налогооблагаемой базы	X	X					X					
Арендодатели могут возмещать убытки от предоставления жилых помещений внаем за счет доходов от других видов деятельности		X					X				X	

Таблица 2.17. Продолжение

Инструмент	Страны с либеральной моделью				Страны с корпоративной моделью			Страны с социал-демократической моделью		Страны с переходными моделями		
	Великобритания	США	Ирландия	Австралия	Франция	Бельгия	Германия	Дания	Швеция	Нидерланды	Финляндия	Россия
Пониженная ставка налога на доходы арендодателей от прироста стоимости активов (арендного жилья)		X										
Налоговые льготы по процентам от ипотечных ценных бумаг, используются для финансирования ипотечных кредитов с низкой процентной ставкой или строительства жилья для семей с низкими доходами		X										
Снижение налогооблагаемой базы по доходам от аренды на величину расходов на строительство или реконструкцию жилья в целях последующего предоставления в аренду	X		X									
Особый налоговый режим для институтов жилищного финансирования							X					

Таблица 2.17. Продолжение

Инструмент	Страны с либеральной моделью				Страны с корпоративной моделью			Страны с социал-демократической моделью		Страны с переходными моделями		
	Великобритания	США	Ирландия	Австралия	Франция	Бельгия	Германия	Дания	Швеция	Нидерланды	Финляндия	Россия
Пониженная ставка налогообложения по налогу на имущество новых/реконструированных домов или снижение такой ставки на определенный период	X				X						X	
Пониженная ставка НДС при новом жилищном строительстве, реконструкции нежилых зданий в целях перевода в жилищный фонд												
Пониженная ставка НДС для зарегистрированных социальных арендодателей					X							
Гранты на строительство или реновацию доступного жилья	X				X		X		X			
Субсидирование кредитов, выдаваемых организациям на строительство доступного жилья		X			X		X		X		X	

Таблица 2.17. Окончание

Инструмент	Страны с либеральной моделью				Страны с корпоративной моделью			Страны с социал-демократической моделью		Страны с переходными моделями		
	Великобритания	США	Ирландия	Австралия	Франция	Бельгия	Германия	Дания	Швеция	Нидерланды	Финляндия	Россия
Предоставление земли для строительства доступного жилья бесплатно или по цене ниже рыночной	X											X
Гранты на вовлечение неиспользуемой жилой недвижимости в использование	X											
Государственные гарантии по кредитам, предоставленным некоммерческим жилищным организациям								X				
Государственные гарантии по арендным и ипотечным платежам семей с невысокими доходами	X	X			X		X					

Источник: Holmans, A., Whitehead, Ch., Scanlon K.
Fiscal Policy instruments to promote affordable housing.
LSE Research outline. 2010.

2.3 Государственные расходы в жилищной сфере Российской Федерации

В настоящем разделе оцениваются масштабы использования и структура бюджетных механизмов реализации государственной жилищной политики и их влияние на всю совокупность жилищных отношений, включая владение, распоряжение и использование жилых помещений, финансирование и строительство жилья, его содержание и управление. Оценка объема расходов расширенного

бюджета Российской Федерации в жилищной сфере производилась по двум направлениям:

- в сфере жилищного обеспечения граждан;
- в сфере поддержки производства и потребления жилищно-коммунальных услуг, включая расходы на капитальный ремонт многоквартирных домов и благоустройство территорий жилой застройки.

2.3.1. Оценка объема расходов расширенного бюджета Российской Федерации в сфере обеспечения жильем граждан

Бюджетные и квазибюджетные расходы в сфере обеспечения жильем граждан осуществляются по следующим основным направлениям:

- программные расходы государственных (федеральных целевых) программ по финансированию жилищного строительства (капитальные вложения) и содействию обеспечению жильем отдельных категорий граждан (социальные выплаты), в том числе с учетом софинансирования региональных программ;
- квазибюджетные расходы Государственной корпорации — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства по переселению граждан из аварийного жилищного фонда (с учетом софинансирования программ переселения из региональных и местных бюджетов);
- бесплатное предоставление жилых помещений по договорам социального найма гражданам, признанным малоимущими, и иным установленным законодательством категориям граждан (непрограммные расходы местных бюджетов и бюджетов городов федерального значения);
- иные расходы региональных и местных бюджетов по финансированию жилищного строительства (капитальные вложения) и содействию обеспечению жильем отдельных категорий граждан (социальные выплаты), не предполагающие софинансирование из федерального бюджета;
- иные расходы федерального бюджета по жилищному обеспечению жильем отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий.

Данные о программах расходов государственных (федеральных целевых) программ по финансированию жилищного строительства (капиталь-

ные вложения) и содействию обеспечению жильем отдельных категорий граждан (социальные выплаты), в том числе с учетом софинансирования региональных программ в 2006–2012 гг. приведены в табл. 2.18. Данные приведены по следующим федеральным целевым программам, в рамках которых предусмотрены расходы на жилищное обеспечение граждан: «Жилище» на 2002–2010 годы, «Жилище» на 2011–2015 годы, а также «Социальное развитие села до 2013 г.».

Как видно из таблицы, основные бюджетные расходы в рамках федеральных целевых программ осуществляются в формах бюджетных инвестиций (капитальных вложений) и социальных выплат отдельным категориям граждан. Исключение составляет период 2007–2009 гг., когда из федерального бюджета осуществлялись взносы в уставный капитал ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию». Также в 2007–2010 годах в рамках подпрограммы «Обеспечение земельных участков для жилищного строительства коммунальной инфраструктурой» осуществлялись расходы по субсидированию процентной ставки по привлекаемым кредитам на обустройство таких участков, составлявшие незначительную долю всех рассматриваемых бюджетных расходов.

Анализ соотношения бюджетных расходов, направляемых на капитальные вложения и на социальные выплаты, показывает, что доля расходов, направляемых на социальные выплаты отдельным категориям граждан, увеличивается. В рамках ФЦП «Жилище» доля таких выплат увеличилась с 84% в 2006 г. до 95% в 2011 г. (в 2012 году произошло снижение до 93%). В целом по двум рассматриваемым федеральным программам доля социальных выплат увеличилась с 38% в 2006 г. до 76% в 2012 г.

Основным документом, регламентирующим меры государственной поддержки граждан при решении жилищной проблемы, является федеральная целевая программа «Жилище» на 2011–2015 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050 (далее также – ФЦП «Жилище»).

Социальные выплаты, осуществляемые в рамках указанной ФЦП, направлены на выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем:

- категорий граждан, установленных федеральным законодательством;
- отдельных категорий граждан (государственных гражданских служащих, прокуроров и следователей, молодых ученых, спасателей аварийно-спасательных служб и аварийно-спасатель-

Таблица 2.18. Бюджетные расходы по финансированию жилищного строительства и содействию обеспечению жильем отдельных категорий граждан, осуществляемые в рамках федеральных целевых программ, млн руб.

Год	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ФЦП «Жилище»							
Всего	20099,1	52333,6	129228,6	91988,5	69150,7	73171,1	69739,8
Капитальные вложения	3173,2	3423,9	5489,2	3867,5	3044,1	3788,6	5221,7
Социальные выплаты	16925,9	38792,7	49828,9	67321,0	65641,0	69325,2	64512,1
Мероприятия по увеличению объемов предоставления долгосрочных ипотечных жилищных кредитов и займов населению	0,0	4500,0	66000,0	20000,0	0,0	0,0	0,0
Субсидирование процентной ставки по привлекаемым кредитам	0,0	5616,9	7910,5	800,0	465,6	0,0	0,0
Федеральный бюджет							
Всего	13799,1	36033,6	118968,6	81645,5	58381,5	51979,5	55162,1
Капитальные вложения	3173,2	3423,9	5489,2	3867,5	3044,1	3788,6	5221,7
Социальные выплаты	10625,9	27992,7	39568,9	56978,0	54944,0	48133,6	49934,4
Мероприятия по увеличению объемов предоставления долгосрочных ипотечных жилищных кредитов и займов населению	0,0	4500,0	66000,0	20000,0	0,0	0,0	0,0
Субсидирование процентной ставки по привлекаемым кредитам	0,0	116,9	7910,5	800,0	393,4	0,0	0,0
Региональный и местный бюджет							
Всего	6300,0	16300,0	10260,0	10343,0	10769,2	21191,6	14577,7
Капитальные вложения	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Социальные выплаты	6300,0	10800,0	10260,0	10343,0	10697,0	21191,6	14577,7
Субсидирование процентной ставки по привлекаемым кредитам	0,0	5500,0	0,0	0,0	72,2	0,0	0,0
ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» (капитальные вложения, федеральный бюджет)	24912,3	14713,2	16286,0	11767,4	11697,4	11252,7	13473,8
Итого по ФЦП «Жилище» и ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года»	45011,4	67046,7	145514,6	103755,9	80848,1	84423,8	83213,6

Расчитано по данным: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2009/382/>

ных формирований МЧС России, а также семей погибших (умерших) при исполнении должностных обязанностей указанных категорий спасателей);

- иных категорий граждан на основании решений Президента Российской Федерации и решений Правительства Российской Федерации;
- молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

При определении суммы государственной поддержки участников Программы за основу берутся:

- принятые стандарты обеспечения граждан жилыми помещениями: 33 кв. м общей площади жилого помещения — для одиноких граждан, 42 кв. м — на семью из 2 человек, по 18 кв. м — на каждого члена семьи при семье из 3 человек и более;
- средняя рыночная стоимость 1 кв. м общей площади жилья по субъекту Российской Федерации, определяемая Министерством регионального развития Российской Федерации¹⁰⁰.

Основным программным инструментом реализации данной формы государственной поддержки в рамках ФЦП «Жилище» реализуется подпрограмма «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством». Подпрограмма нацелена на решение жилищных проблем следующих категорий граждан:

- военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел, подлежащие увольнению с военной службы (службы), и приравненные к ним лица, признанные в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях, а также граждане, подлежащие отселению из закрытых военных городков и поселков учреждений с особыми условиями хозяйствования;
- граждане, выезжающие (выехавшие) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;
- граждане, признанные в установленном порядке вынужденными переселенцами и включенные территориальными органами Федеральной миграционной службы в сводные списки вынужденных переселенцев, состоящих в органах местного самоуправления на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях;
- граждане, уволенные с военной службы (службы), и приравненные к ним лица, которые до 1 января 2005 г. были приняты

100 С 2014 г. — Минстроем России.

- органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях;
- граждане, прибывшие на постоянную работу по контракту в расположенные на территории комплекса «Байконур» организации, финансируемые за счет средств федерального бюджета, и увольняемые (уволенные) с работы на комплексе «Байконур» вследствие выхода на пенсию по возрасту, либо ликвидации предприятия (учреждения, организации), либо сокращения численности или штата работников, либо состояния здоровья;
 - граждане, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк», и приравненные к ним лица, вставшие на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Государственная поддержка указанных категорий граждан осуществляется через механизм государственных жилищных сертификатов, удостоверяющих права граждан на получение социальных выплат за счет средств федерального бюджета для приобретения жилья.

Кроме того, ФЦП «Жилище» на 2012–2015 гг. предусмотрены мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, реализуемые в форме как социальных выплат, так и бюджетных инвестиций в жилищное строительство с последующим предоставлением построенных жилых помещений указанным категориям граждан в собственность или внаем:

- государственных гражданских служащих;
- прокуроров и следователей органов прокуратуры;
- молодых ученых;
- студентов и аспирантов;
- спасателей аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований МЧС России, а также семей погибших (умерших) при исполнении должностных обязанностей указанных категорий спасателей.

В целом бюджетные расходы на капитальные вложения и социальные выплаты по двум федеральным целевым программам, предусматривающим мероприятия по жилищному обеспечению граждан, составляют в последние годы более 80 млрд руб. в год.

Данные о расходах Государственной корпорации — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства по переселению граждан из аварийного жилищного фонда и расхо-

дов региональных и местных бюджетов на реализацию программ переселения из аварийного жилищного фонда, софинансируемых из средств Фонда ЖКХ, приведены в табл. 2.19. В рамках программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда Фондом ЖКХ с 2008 г. софинансируются региональные программы по строительству жилья для переселяемых граждан, отвечающие требованиям, установленным Фондом ЖКХ в рамках существующего законодательства. Средства Фонда ЖКХ были сформированы путем перечисления взноса в уставный капитал государственной корпорации из средств федерального бюджета в 2007 г., поэтому в контексте настоящего анализа они рассматриваются как квазибюджетные средства, направляемые на капитальные вложения.

Таблица 2.19. *Бюджетные расходы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в 2008–2012 гг., млн руб.*

Год	2008	2009	2010	2011	2012
Всего	28803,86	38116,82	28905,13	39754,54	22083,68
в т.ч. из средств Фонда ЖКХ	16823,52	31347,77	22824,19	22317,07	12821,17
в т.ч. в порядке софинансирования из региональных и местных бюджетов	11980,34	6769,05	6080,96	17437,47	9262,51

Источник: Годовые отчеты Фонда ЖКХ

Расходы в рамках программы Фонда ЖКХ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда фактически заместили бюджетные расходы, осуществлявшиеся (в существенно меньшем объеме) до 2007 г. в рамках ФЦП «Жилище».

Данные о расходах местных бюджетов и бюджетов городов федерального значения на бесплатное предоставление жилых помещений по договорам социального найма гражданам, признанным малоимущими, и иным установленным законодательством категориям граждан приведены в табл. 2.20. К сожалению, данные, на основе которых можно оценить такие расходы в 2011 и 2012 годах, не доступны, однако можно предположить, что в условиях сохранения правового режима приватизации жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма, что снижает заинтересованность органов местного самоуправления в строительстве жилищного фонда социального использования, такие расходы в 2011–2012 гг., как минимум, не увеличились по сравнению с максимальным значением – 43,2 млрд руб. в 2010 г.

Таблица 2.20. Оценка бюджетных расходов на строительство жилья в целях бесплатного предоставления жилых помещений по договорам социального найма, млн руб.¹⁰¹

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010
Расходы на строительство жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма	26084,1	24701,4	26580,7	35117,9	43189,3

Источник: Форма 4-жилфонд / Росстат

Помимо участия в реализации федеральных целевых программ и реализации полномочий по обеспечению жильем малоимущих и иных установленных законом категорий граждан, региональные и местные бюджеты, как правило, предусматривают расходы на реализацию собственных программ по жилищному обеспечению приоритетных для региона, муниципалитета категорий граждан (в основном, работников бюджетной сферы). Оценить такие расходы региональных и местных бюджетов по финансированию жилищного строительства (капитальные вложения) и содействию обеспечению жильем отдельных категорий граждан (социальные выплаты), не предполагающие софинансирования из федерального бюджета, чрезвычайно сложно. Для целей настоящего анализа предположим, что объем таких расходов соответствует объему расходов региональных и местных бюджетов, софинансируемых в рамках федеральных программ за соответствующий год.

Данные об иных расходах федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий, не входящих в рассмотренные федеральные программы, за 2012 г. приведены в табл. 2.21. Как видно из таблицы, около 114 млрд руб. составили расходы на строительство и приобретение жилых помещений для постоянного и временного (служебное жилье и общежития) проживания имеющих специальные звания сотрудников федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена служба, приравненная к военной; около 46 млрд руб. – расходы на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих и на субсидирование приобретения жилья отдельными категориями граждан, не включенными в описанные выше федеральные программы¹⁰². Более поло-

101 Рассчитано по форме 4-жилфонд как произведение общей заселенной площади по договору социального найма в новостройках и оценкой средней стоимости строительства 1 кв. м жилья (30 тыс. руб.).

102 Кроме того, около 10,5 млрд руб. израсходовано на поддержку текущего потребления жилья (наем жилого помещения, оплату жилищных и коммунальных услуг), что не относится к рассматриваемым расходам по жилищному обеспечению граждан.

вины всех расходов составляют расходы на обеспечение военнослужащих федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, служебными жилыми помещениями и жилыми помещениями в общежитиях.

Таблица 2.21. Расходы федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий граждан, не входящие в ФЦП «Жилище» и ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года», в 2012 г.

Категория и наименование расходов	Объем расходов, млн руб.	Доля от всех расходов, %
Социальные выплаты	46 465,4	28,1
Субсидии гражданам на приобретение жилья	9 062,4	5,5
Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих	37 403,0	22,6
Бюджетные инвестиции	114 806,9	69,4
Строительство и приобретение жилых помещений для постоянного проживания имеющих специальные звания сотрудников федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена служба, приравненная к военной	31 137,9	18,8
Обеспечение военнослужащих федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, служебными жилыми помещениями и жилыми помещениями в общежитиях	83 669,0	50,6
Прочие расходы	4 096,7	2,5
ИТОГО	165 368,2	100

Источник: Информация об исполнении федерального бюджета за 2012 год

Совокупный объем расходов федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий граждан, не входящих в ФЦП «Жилище» и ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года», составил в 2012 г., по нашим оценкам, 165,4 млрд руб., что практически совпадает с оценкой объема бюджетных расходов на жилищное обеспечение граждан по всем прочим направлениям расходов. Можно предположить, что такое соотношение было характерно и для предшествующего периода.

Еще одним направлением бюджетных расходов в сфере жилищного обеспечения граждан, является перечисление средств материнского (семейного) капитала семьям – участницам программы, поскольку, по существующим оценкам, до 95% перечисленных средств было использовано на улучшение жилищных условий.

Меры государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала (далее — МСК) семьям, имеющим детей, в случае рождения (усыновления) второго, третьего или последующих детей, действуют с 2007 г. Всего на эти цели к настоящему времени были перечислены средства по 1,96 млн заявлений на сумму 663,8 млрд руб., в том числе в 2013 г. — по 499 тыс. заявлений на сумму 182,8 млрд руб.

Предполагая, что перечисление средств по годам осуществлялось пропорционально количеству поданных заявлений на получение МСК, объем государственной поддержки жилищного обеспечения в форме предоставления МСК, используемого для улучшения жилищных условий, можно оценить следующим образом (в млрд руб.):

- 2007 г. — 35,6;
- 2008 г. — 64,4;
- 2009 г. — 106,5;
- 2010 г. — 89,6;
- 2011 г. — 79,0;
- 2012 г. — 81,8.

Общая оценка бюджетных расходов в сфере жилищного обеспечения граждан по основным направлениям таких расходов приведена в табл. 2.22.

Проведенные расчеты показывают, что совокупный объем бюджетных расходов (включая квазибюджетные расходы Фонда ЖКХ) на жилищное обеспечение граждан, существенно увеличившись в 2006–2009 гг., в последние четыре года остается достаточно стабильным и колеблется в диапазоне 410–460 млрд руб. в год.

Общий объем расходов расширенного бюджета Российской Федерации в сфере жилищного обеспечения граждан составил в 2012 г. около 410 млрд руб. в год, или около 0,67% ВВП Российской Федерации.

Из общего объема расходы на поддержку предложения (бюджетные инвестиции в капитальное строительство и приобретение жилья в целях жилищного обеспечения отдельных категорий граждан) составляют 198 млрд руб., или около 48% всех бюджетных и квазибюджетных расходов в данной сфере.

Расходы на поддержку спроса на жилье (социальные выплаты отдельным категориям граждан, включая перечисление средств материнского (семейного) капитала, накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих) составили около 207 млрд руб., или около 50% всех бюджетных расходов в данной сфере¹⁰³.

¹⁰³ Расходы в объеме 5 млрд руб. нельзя однозначно привязать к мерам поддержки спроса, либо поддержки предложения на рынке жилья.

Таблица 2.22. Оценка бюджетных расходов в сфере жилищного обеспечения граждан по федеральным целевым программам, программам переселения из аварийного жилищного фонда, расходам на строительство жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма, прочим расходам региональных и местных бюджетов, млрд руб.

Категория расходов	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Расходы по федеральным целевым программам «Жилище» и «Социальное развитие села до 2013 года» ¹⁰⁴	45,0	62,5	85,5	83,8	80,8	84,4	83,2
Расходы по программам переселения из аварийного жилищного фонда, софинансируемым из средств Фонда ЖКХ	-	-	28,8	38,1	28,9	39,8	22,1
Расходы на строительство жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма	26,1	24,7	26,6	35,1	43,2	43,2 ¹⁰⁵	43,2 ¹⁰⁶
Прочие расходы региональных и местных бюджетов по жилищному обеспечению граждан ¹⁰⁷	6,3	16,3	10,2	10,3	10,8	21,2	14,6
Итого по федеральным целевым программам, программам переселения из аварийного жилищного фонда, расходам на строительство жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма, прочим расходам региональных и местных бюджетов	77,4	103,5	140,9	167,3	163,7	188,6	163,1
Иные расходы федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий, не входящие в рассмотренные федеральные программы (оценка)	78,5	104,9	142,9	169,6	166,0	191,2	165,4
Расходы на перечисление средств по заявлениям о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий (оценка)	-	35,6	64,4	106,5	89,6	79,0	81,8
ОБЩИЙ ИТОГ	155,9	244,0	348,2	443,4	419,3	458,8	410,3

¹⁰⁴ Без расходов на мероприятия по обеспечению условий для привлечения долгосрочных ресурсов и увеличения объемов предоставления долгосрочных ипотечных жилищных кредитов и займов населению (взносы из средств федерального бюджета в уставный капитал ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» и государственные гарантии по привлекаемым кредитам).

¹⁰⁵ Оценка.

¹⁰⁶ Оценка.

¹⁰⁷ Оценка.

2.3.2 Оценка объема расходов расширенного бюджета Российской Федерации в сфере поддержки производства и потребления жилищно-коммунальных услуг

Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на жилищно-коммунальный комплекс формируются по следующим основным направлениям:

- расходы, учитываемые в консолидированном бюджете Российской Федерации по разделу 0500 «Жилищно-коммунальное хозяйство»;
- расходы, учитываемые по разделу 1000 «Социальная политика» в части, связанной с оплатой предоставления жилищно-коммунальных услуг населению (предоставление социальной поддержки населению по оплате ЖКУ, предоставление жилищных субсидий, компенсация разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения).

Поскольку не все расходы, отражаемые в указанных разделах бюджетной классификации, связаны с поддержкой производства и потребления жилищно-коммунальных услуг населением¹⁰⁸, анализ проводился по следующим направлениям бюджетных и квазибюджетных расходов в данной сфере:

- расходы на компенсацию разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения;
- расходы на социальную поддержку граждан при оплате жилищно-коммунальных услуг (льготы);
- расходы на предоставление гражданам субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг (субсидии);
- расходы федерального бюджета по компенсации затрат на содержание объектов ЖКХ, принятых в муниципальную собственность;
- бюджетные расходы на развитие и модернизацию жилищно-коммунального хозяйства, в том числе на финансирование замены изношенных основных фондов (сетей);
- бюджетные расходы и расходы Государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (Фонда ЖКХ) на финансирование капитального ремонта жилых домов;

¹⁰⁸ В разделе 0500 учитываются расходы, связанные с оплатой предоставления жилищно-коммунальных услуг для бюджетофинансируемых организаций, расходы на научно-исследовательские работы, на содержание органов государственной власти и др.

- бюджетные расходы на благоустройство районов жилой застройки.

Расходы, связанные с компенсацией разницы между экономически обоснованными тарифами и действующими тарифами для населения

Обязательства по осуществлению расходов, связанные с компенсацией разницы между экономически обоснованными тарифами (ЭОТ) и тарифами, установленными для населения, возникают у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований в случае установления для населения тарифов по оплате жилищно-коммунальных услуг на уровне ниже, чем уровень, необходимый для полной компенсации экономически обоснованных расходов

Таблица 2.23. *Расходы, связанные с компенсацией разницы между экономически обоснованными тарифами и действующими тарифами для населения, млрд руб.*

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Стоимость ЖКУ для населения по экономически обоснованным тарифам	855,1	987,7	1169,0	1403,3	1575,0	1775,4	1851,9	855,1
Возмещение населением затрат по установленным тарифам	741,6	868,7	1018,8	1234,8	1419,4	1592,4	1665,7	741,6
Разница между стоимостью ЖКУ для населения по экономически обоснованным тарифам и тарифам, установленным для населения	113,5	119,0	150,2	168,5	155,6	183,0	186,2	113,5
Соотношение стоимости ЖКУ для населения по установленным для населения тарифам и по экономически обоснованным тарифам	86,7%	88,0%	87,2%	88,0%	90,1%	89,7%	89,9%	86,7%
Фактический объем финансирования на компенсацию разницы между ЭОТ и тарифами для населения	83,6	72,3	95,8	113,6	97,9	96,3	107,9	105,1
То же, в постоянных ценах 2012 г.	154,6	122,7	145,3	152,1	120,5	108,9	115,1	105,1
Темп роста к предшествующему году, %		86	133	119	86	98	112	97%
Темп роста к предшествующему году в ценах 2012 г., %		79	118	105	79	90	106	91%

Источник: Форма № 22-жкх (сводная)/ Росстат

организаций жилищно-коммунального комплекса по производству и предоставлению жилищно-коммунальных услуг.

По итогам 2012 г. суммарный объём бюджетных расходов, связанных с компенсацией разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения, составил 105,1 млрд руб., увеличившись в текущих ценах по сравнению с 2005 г. на четверть. Тот же показатель, выраженный в постоянных ценах 2012 г., сократился на 1/3 – с 154,6 млрд руб. до 105,1 млрд руб.

Почти 70% суммарных фактических бюджетных расходов, связанных с компенсацией разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения, приходится на услуги энергоснабжения, в которых основная доля – на услуги теплоснабжения (59,6% суммарных бюджетных расходов по направлению).

Расходы, связанные с предоставлением мер социальной поддержки категориям населения по оплате ЖКУ (льготы по оплате ЖКУ)

В целом за период 2005–2012 гг. суммарные расходы бюджетов всех уровней по финансированию предоставления мер социальной поддержки по оплате ЖКУ, выраженные в постоянных ценах 2012 года, возросли со 136,8 млрд руб. до 249,0 млрд руб. Темп роста расходов в целом за период составил 182%. Основной причиной увеличения бюджетных расходов являлся рост стоимости жилищно-коммунальных услуг для населения, которая за аналогичный период увеличилась на 189%.

Таблица 2.24. Расходы, связанные с предоставлением мер социальной поддержки населению по оплате ЖКУ, млрд руб.

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Объём средств, предусмотренных на предоставление социальной поддержки по оплате ЖКУ	79,6	102,5	120,0	142,1	173,3	214,5	239,1	249,0
Фактически возмещено средств на предоставление социальной поддержки по оплате ЖКУ	73,9	103,2	118,1	138,6	173,3	203,5	238,6	248,0
То же, в постоянных ценах 2012 г.	136,8	175,2	179,2	185,6	213,3	242,9	254,4	248,0
Темп роста к предшествующему году, %		129	117	118	122	124	111	104
Темп роста к предшествующему году в ценах 2012 г., %		140	114	117	125	117	117	104

Источник: Форма № 26-жжх/ Росстат

Расходы, связанные с предоставлением гражданам субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг

Программа предоставления адресной поддержки семей с низкими доходами в форме социальных выплат (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг действует в России с 1994 г. Программа основана на принципах, по которым плата семьи за жилищно-коммунальные услуги, рассчитанная исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг, не должна превышать установленной доли расходов на эти цели в совокупном доходе семьи. Разница между размером оплаты жилищно-коммунальных услуг и суммой, равной указанной доле в совокупном доходе семьи, субсидируется бюджетом.

Программу адресных субсидий гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг характеризует высокая степень адресности предоставляемой помощи – более половины предоставленных субсидий приходится на 20% домохозяйств с наиболее низкими доходами.

В целом за 2005–2012 гг. объём начисленных населению бюджетных субсидий на оплату ЖКУ сократился почти на четверть, с 74,0 млрд до 56,6 млрд руб. в постоянных ценах 2012 г. Это связано с опережающим ростом денежных доходов населения и сокращением доли расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг в среднем доходе домохозяйства.

Таблица 2.25. Расходы, связанные с предоставлением гражданам субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг, млрд руб.

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Доля получателей субсидий в общей численности населения, %	11,9	10,5	11,3	10,4	10,6	10,1	9,1	8,6
Сумма субсидий, начисленных населению на оплату ЖКУ, млрд руб.	40,0	44,3	44,9	44,2	52,9	55,7	58,2	56,6
Сумма субсидий, возмещённых населению на оплату ЖКУ, млрд руб.	28,3	44,3	44,9	44,2	52,4	55,4	57,9	56,2
То же, в постоянных ценах 2012 года, млрд руб.	74,1	75,1	68,1	59,2	65,1	63,0	62,1	56,6
Темп роста к предшествующему году, %		157	101	98	119	106	105	97
Темп роста к предшествующему году в ценах 2012 года, %		101	91	87	110	97	99	91

Источник: Росстат, форма № 22-жкх (субсидии)

Компенсация из федерального бюджета расходов на содержание объектов жилищно-коммунального хозяйства, принятых в муниципальную собственность

По сравнению с другими направлениями расходов бюджетов бюджетной системы на жилищно-коммунальное хозяйство, объемы компенсации из федерального бюджета расходов на содержание объектов жилищно-коммунального хозяйства, принятых в муниципальную собственность, были невелики и составили в 2005–2012 гг. 32,6 млрд руб. в постоянных ценах 2012 г. Основной объем расходов по данному направлению был осуществлен в 2005–2006 гг.

Таблица 2.26. *Компенсация из федерального бюджета расходов на содержание объектов жилищно-коммунального хозяйства, принятых в муниципальную собственность*

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Расходы в текущих ценах, млрд руб.	8,4	6,7	0,9	1,1	0,8	0,7	0,6	0,3
Темп изменения расходов в текущих ценах, %		80	14	113	80	89	77	59
Расходы в постоянных ценах 2012 г., млрд руб.	15,6	11,4	1,4	1,4	1,0	0,8	0,6	0,3
Темп изменения расходов в постоянных ценах 2012 г., %		73	12	100	73	82	73	55

Источник: Форма № 22-ЖКХ (сводная) / Росстат

Расходы на замену изношенных основных фондов, модернизацию и развитие жилищно-коммунального хозяйства

За период 2006–2012 гг. бюджетные расходы на модернизацию и развитие жилищно-коммунального комплекса, выраженные в постоянных ценах 2012 г., сократились более чем в 2 раза — с 30,5 млрд до 12,3 млрд руб. Бюджетные расходы по данному направлению уступают по объёму иным направлениям расходования бюджетных средств на жилищно-коммунальный комплекс, но очень важны. В последние годы именно бюджетные средства вследствие сдерживания роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги и минимизации инвестиционной составляющей в тарифах стали основным источником финансирования мероприятий по модернизации и развитию объектов и сетей коммунального комплекса Российской Федерации, обеспечивая от 41% до 61% расходов на модернизацию и развитие жилищно-коммунального комплекса.

Таблица 2.27. Характеристика расходов по модернизации и развитию объектов и сетей жилищно-коммунального комплекса

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Расходы в текущих ценах, млрд руб.	18,0	18,8	23,0	16,9	17,0	17,5	12,3
То же, в постоянных ценах 2012 г., млрд руб.	30,5	28,5	30,8	20,8	19,2	18,7	12,3
Темп изменения расходов в текущих ценах, %		104	122	73	101	103	70
Темп изменения расходов в постоянных ценах 2012 г., %		93	108	68	92	97	66
Доля бюджетных расходов в суммарных расходах на модернизацию и развитие жилищно-коммунального комплекса, %	51	60	61	53	53	53	41

Источник: Форма № 22-ЖКХ (сводная) / Росстат

Расходы, связанные с финансированием работ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов

К расходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, связанным с капитальным ремонтом многоквартирных домов, относятся:

- расходы на финансирование капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в части, относящейся к жилым помещениям государственного и муниципального жилищного фонда;
- расходы по предоставлению субсидий организациям, осуществляющим управление многоквартирными домами, на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

В период 2005–2007 гг. более 85% расходов на капитальный ремонт многоквартирных домов производилось из региональных и местных бюджетов. С 2008 г. капитальный ремонт многоквартирных домов проводится в рамках региональных и муниципальных программ капитального ремонта, софинансируемых за счёт средств Фонда ЖКХ. Первоначальный взнос Российской Федерации составил 240 млрд руб., большая часть из которых была направлена на реализацию программ капитального ремонта многоквартирных домов. Впоследствии для увеличения лимитов предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда ЖКХ размер имущественного взноса из средств федерального бюджета был увеличен и составил в общей сумме 481,6 млрд руб.

Наибольший объем бюджетных расходов по софинансированию проведения капитального ремонта был достигнут в 2009 г.

(136,5 млрд руб. в текущих ценах), при этом более половины расходов по капитальному ремонту было обеспечено за счёт средств Фонда ЖКХ. В последующие годы объём расходов существенно сократился, и по итогам 2012 г. бюджетные расходы по этому направлению, выраженные в постоянных ценах 2012 г., составили менее 3/4 результата 2009 г. (табл. 2.28).

Таблица 2.28. Характеристика расходов на финансирование капитального ремонта многоквартирных домов

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Бюджетные и квазибюджетные расходы по капитальному ремонту в текущих ценах ¹⁰⁹ , млрд руб.	41,4	48,0	68,2	122,6	136,5	118,5	77,1	122,6
в том числе за счёт средств Фонда ЖКХ	-	-	-	35,7	75,9	66,5	9,8	22,2
Доля средств Фонда ЖКХ в суммарных расходах по капитальному ремонту, %	-	-	-	29,1	55,6	56,1	16,4	18,1
Суммарные расходы по капитальному ремонту в постоянных ценах 2012 г., млрд руб.	76,6	81,4	103,4	164,1	164,1	134,0	82,3	122,6
Темп изменения суммарных расходов в текущих ценах, %		116	142	180	111	87	65	159
Темп изменения суммарных расходов в постоянных ценах 2012 г., %		106	127	159	102	80	61	149

Расходы на благоустройство территорий муниципальных образований

Расходы на благоустройство стали выделяться в бюджетном классификаторе начиная с 2008 г. В предыдущие годы эти расходы классифицировались по разным подразделам раздела 0500 бюджета и не могут быть выделены однозначно.

По итогам 2012 г. расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на благоустройство в текущих ценах составили 227,4 млрд руб., что практически соответствует уровню 2008 г. (219,7 млрд руб.). Динамика расходов по этому направлению характеризуется временным спадом (2009 г.) и восстановлением в 2010–2011 г. Наибольшую величину расходы на благоустройство в текущих ценах и в постоянных ценах 2012 г. составили в 2011 г. – 335,8 млрд руб., или 358,0 млрд руб. в ценах 2012 г. (табл. 2.29).

¹⁰⁹ Рассчитано как 95% от совокупных расходов с учетом 5%-го софинансирования капитального ремонта за счет средств физических лиц – собственников жилых помещений.

Таблица 2.29. Характеристика расходов на благоустройство территорий муниципальных образований

	2008	2009	2010	2011	2012
Расходы в текущих ценах, млрд руб.	219,6	169,7	215,0	335,6	237,4
Расходы в постоянных ценах 2012 г., млрд руб.	294,0	208,9	243,1	358,0	237,4
Темп изменения расходов в текущих ценах, %	-	77	127	156	71
Темп изменения расходов в постоянных ценах 2012 г., %	-	71	116	147	66

Оценка суммарных бюджетных расходов на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг

В табл. 2.30 приведена оценка суммарного объема бюджетных и квазибюджетных расходов на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг.

Данные таблицы показывают, что общий объем рассматриваемых расходов в последние годы достаточно стабилен. В 2012 г. совокупные бюджетные расходы на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг составили 788,3 млрд руб., или около 1,3% ВВП.

Таблица 2.30. Оценка совокупных бюджетных расходов на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг по направлениям затрат, млрд руб. в текущих ценах

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ВСЕГО	н.д.	н.д.	662,7	647,6	706,4	835,2	781,9
Расходы, связанные с оплатой ЖКУ населению	219,8	258,9	296,5	323,7	355,1	404,5	409,3
– компенсация разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения	72,3	95,8	113,6	97,9	96,3	107,9	105,1
– социальная поддержка по оплате ЖКУ (льготы)	103,2	118,1	138,6	173,3	203,5	238,6	248,0
– жилищные субсидии	44,3	44,9	44,2	52,4	55,4	57,9	56,2
Компенсация затрат из федерального бюджета на содержание объектов ЖКХ, принятых в муниципальную собственность	6,7	0,9	1,1	0,8	0,7	0,6	0,3
Финансирование замены изношенных основных фондов (в том числе сетей), развития и модернизации ЖКХ	18,0	18,8	23,0	16,9	17,0	17,5	12,3
Затраты на капитальный ремонт жилых домов	48,0	68,2	122,6	136,5	118,5	77,1	122,6
Расходы на благоустройство	н.д.	н.д.	219,6	169,7	215,0	335,6	237,4

Источник: Росстат: формы № 22-жкх (сводная), 26-жкх, 22-жкх (субсидии); 1-КР, данные Федерального казначейства

Из общего объема расходов к инвестиционным можно отнести расходы на капитальный ремонт жилых домов, модернизацию и развитие коммунального комплекса. В 2012 г. такие расходы составили 141,3 млрд руб., или 17,9% всех бюджетных расходов на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг.

Расходы на поддержание текущего состояния жилищно-коммунальной сферы составили в 2012 г. 409,6 млрд руб., или 52% всех бюджетных расходов на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг. Из этих расходов 304,2 млрд руб. можно отнести к расходам на поддержку спроса на жилищно-коммунальные услуги (льготы и субсидии по оплате жилищно-коммунальных услуг), а 105,4 млрд руб. — к расходам, направленным на воздействие на уровень цен на рынке жилищно-коммунальных услуг.

Расходы на благоустройство (около 30% всех бюджетных расходов в жилищно-коммунальной сфере) представляют собой комплексные расходы, направленные как на поддержание текущего состояния, так и на расширенное воспроизводство в жилищно-коммунальной сфере.

Проведенный анализ позволяет оценить общий объем бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах в 2008–2012 гг. на уровне 1–1,2 трлн руб. ежегодно (табл. 2.31). Таким образом, в 2012 г. совокупные бюджетные расходы в жилищной и жилищно-коммунальной сферах составили 1,97% ВВП России.

Доля расходов на жилищное обеспечение граждан составляла в 2008 г. около 34% всех расходов, в 2009 г. увеличилась до 40%, после чего стала снижаться, вернувшись к 2012 г. на уровень 2008 г. Соответственно большая часть всех бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах направляется на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг, при этом

Таблица 2.31. Оценка совокупных бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах, млрд руб. в текущих ценах

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Расходы на поддержку жилищного обеспечения граждан	155,9	244,0	348,2	443,4	419,3	458,8	410,3
Расходы на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг	н.д.	н.д.	662,7	647,6	706,4	835,2	781,9
Итого	н.д.	н.д.	1010,9	1091,0	1125,7	1294,0	1192,2

Источник: Росстат: формы № 22-жкх (сводная), 26-жкх, 22-жкх (субсидии); 1-КР, данные Федерального казначейства

крупнейшей статьёй расходов продолжают оставаться расходы на финансирование льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг населением (около 20% всех бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах).

Проведенный анализ был посвящен оценке только прямых бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах и не включал оценку выпадающих доходов бюджетной системы вследствие предоставления налоговых льгот. В настоящее время имеется возможность оценить объем таких выпадающих доходов только по имущественным налоговым вычетам при приобретении гражданами жилого помещения в собственность. Объем таких выпадающих доходов составил (в млрд руб.):

в 2009 г. – 208,4;

в 2010 г. – 205,4;

в 2011 г. – 242,9;

в 2012 г. – 215,3.¹¹⁰

Таким образом, объем выпадающих доходов в связи с предоставлением имущественных налоговых вычетов при приобретении гражданами жилого помещения в собственность составляет около 18% совокупных бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах.

2.4 Основные выводы

1. В 1990-е годы влияние государства на формирующийся рынок жилья было ограничено бюджетными возможностями государства. При этом политическая необходимость поддерживать сложившийся до перехода к рыночной экономике уровень потребления жилищно-коммунальных услуг требовала огромных государственных расходов. Недостаточность ресурсов приводила к перекалыванию необходимых расходов на будущие поколения, которое продолжилось и в последующие периоды. Отсутствие «рыночных сигналов» определило низкие темпы выбытия физически и морально устаревшего жилищного фонда, поддержание которого требовало особенно больших затрат. В этих условиях государственная политика содействия жилищному обеспечению граждан на складывающемся рынке жилья не была подкреплена значимыми ресурсами и сводилась к решению наиболее острых проблем, что не способствовало формированию целостной и последовательной жилищной политики. Бесплатная приватизация

¹¹⁰ По данным отчетов Федеральной налоговой службы.

жилья, определившая неустойчивость структуры жилищного фонда и размывание границы между статусом собственника и нанимателя жилого помещения также замедлила формирование целостной государственной политики в жилищной сфере. Основным результатом рассматриваемого периода стало формирование базовых институтов жилищного рынка, в основном, соответствующих либеральной модели функционирования жилищной сферы. В жилищно-коммунальной сфере сохранились преимущественно традиционные институты.

2. В начале 2000-х годов с улучшением экономической ситуации у государства появились дополнительные возможности. Но стало очевидно, что сложившийся рынок жилья характеризуется существенными изъянами (монополизация рынка жилищного строительства, низкая эластичность предложения жилья), что требует активизации государственного воздействия на рынок, в первую очередь, в целях стимулирования строительства жилья экономического класса, которое рынок не производил в объемах, соответствующих спросу. Однако новые инструменты государственной жилищной политики, которые были введены в тот период (поддержка институтов ипотечного жилищного кредитования, предоставление имущественных налоговых вычетов покупателям жилья, субсидирование приобретения жилья отдельными категориями граждан) и определили появление значимых государственных расходов, были в основном ориентированы на поддержку спроса и не обеспечили ожидаемого роста объемов жилищного строительства. Поэтому доступность приобретения жилья на рынке выросла незначительно, в настоящее время и в обозримой перспективе семья со средними доходами не имеет возможности приобрести отвечающее сложившимся стандартам жилищного обеспечения жилье на рынке за счет собственных и заемных средств. Жилищное строительство осуществлялось преимущественно на новых территориях, что приводило к расширению застроенных территорий городов, а также путем точечной застройки, ухудшавшей средовые характеристики районов жилой застройки. В условиях стабилизации численности городского населения это привело к необходимости расширения сетей коммунальной инфраструктуры и увеличению удельных расходов на их содержание. Институт реконструкции и развития застроенных территорий практически не развивался, что привело к ухудшению состояния жилищного фонда, особенно в центральных районах городов, что определяет необходимость существенных инвестиций в его поддержание в приемлемом состоянии, которые также в значительной степени перекладываются на будущие поколения.

3. Превратившись в значимого игрока на жилищном рынке, государство практически не использует возможность влиять на рынок с целью внедрения новых технологий, новых планировочных решений жилой застройки, новых типов жилых зданий (энергоэффективных, экологически безопасных и комфортных жилищ в сегменте жилья экономического класса), новых типов жилой застройки (малоэтажные многоквартирные дома, дома блокированного типа, коттеджи) и снижения цен на рынке жилья. Отсутствие единой ценовой политики приобретения или строительства жилья для удовлетворения государственного спроса приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств.

4. Применяемые в настоящее время инструменты государственной жилищной политики охватывают достаточно узкий спектр возможных направлений регулирующего воздействия на рынок жилья. В сравнении с другими странами с развитыми жилищными рынками Россия отличается достаточно узким набором используемых инструментов государственной жилищной политики, направленных на повышение доступности жилья. Это связано с отсутствием реальных инструментов поддержки арендного сектора, жилищных некоммерческих объединений граждан, что составляет значительную часть инструментария жилищной политики в странах Западной Европы. При этом современная государственная жилищная политика в России сочетает элементы различных моделей организации жилищной сферы, известных как либеральная, социал-демократическая и корпоративная модели. Такое сочетание сформировалось в значительной степени стихийно. Отнесение значительной части необходимых расходов в жилищной сфере на будущие периоды, характерное для современной России, отражает тот факт, что целостная устойчивая модель развития жилищной сферы в Российской Федерации и обеспечивающей ее государственной жилищной политики еще не сформирована.

5. Важнейшими элементами либеральной модели в организации жилищной сферы в современной России выступает достаточно высокий уровень зависимости возможностей жилищного обеспечения от уровня доходов домохозяйства. Вместе с тем в силу инерционности процессов в жилищной сфере зависимость между уровнем доходов и уровнем жилищного потребления, хотя и растет, но остается на достаточно низком уровне по сравнению со странами с рыночной экономикой, поскольку многие домохозяйства, обеспеченные жильем в советский период, продолжают пользоваться данными жилыми помещениями. Связанные с этим политические ограниче-

ния определяют сохранение существенных элементов социал-демократической модели, которые проявляются в фактическом сохранении государственных обязательств по капитальному ремонту многоквартирных домов, переселению граждан – собственников жилых помещений из аварийного жилья и сохранении высокого уровня прямого и косвенного субсидирования предоставления жилищно-коммунальных услуг.

6. Элементы корпоративистской модели, структура которых изменилась по сравнению с дорыночным этапом, сохранились и даже усилили свое значение. Это проявляется в увеличении доли индивидуального жилищного строительства и в значительной роли межпоколенных трансфертов в жилищном обеспечении населения. Кроме того, значительная доля бюджетных средств, направляемых на поддержку жилищной сферы, формируется по принципу поддержки отдельных «корпораций», например военнослужащих и приравненных к ним категорий граждан, а также государственных гражданских служащих: финансирование строительства жилья для постоянного и временного (служебное жилье, общежития) проживания, социальные выплаты на приобретение жилых помещений в собственность. Именно такие расходы составляют большую часть расходов, направляемых на поддержку жилищного обеспечения граждан.

7. В середине 2000-х годов произошло дальнейшее увеличение объема бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах, которые стабилизировались в период 2008–2012 гг. на уровне 1–1,2 трлн руб. ежегодно. При этом если расходы на поддержку потребления жилищно-коммунальных услуг оставались достаточно стабильными, то расходы на поддержку жилищного обеспечения отдельных категорий граждан увеличились примерно в 2,5 раза. Однако даже после этого увеличения бюджетные расходы на поддержку жилищного обеспечения составили менее 40% совокупных расходов.

8. В 2012 г. совокупные бюджетные расходы в жилищной и жилищно-коммунальной сферах составили 1,97% ВВП России. Это примерно соответствует уровню бюджетных расходов в европейских странах с социал-демократической и смешанной моделями организации жилищной сферы (Швеция – 2,01% ВВП, Нидерланды – 2,31% ВВП) [96]. Но в этих странах от 2/3 до 3/4 расходов составляют инвестиции в создание новых и поддержание существующих объектов жилой недвижимости, а в России большая часть всех бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной

сферах направляется на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг, при этом крупнейшей статьёй расходов продолжают оставаться расходы на финансирование льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг населением (около 20% всех бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах).

ГЛАВА 3

Формы владения и управления жилой недвижимостью

В силу ряда причин, в том числе особенностей государственной жилищной политики в Российской Федерации в последние десятилетия, доминирующей формой владения и пользования жилыми помещениями в России стало проживание в собственном жилом помещении, в основном в квартирах в многоквартирных домах.

С начала 1990-х годов, когда началась бесплатная приватизация отдельных квартир в многоквартирных домах, и по настоящее время государственная жилищная политика отдает приоритет развитию жилищного фонда в собственности проживающих в жилых помещениях граждан. Сложившаяся в России система управления объектами жилой недвижимости стала результатом массовой приватизации жилья при переходе от плановой экономики к рыночной, а не результатом продуманной жилищной политики. Комплекс проблем в сфере управления многоквартирными домами только нарастает, а задача — сформировать институт управления территориями малоэтажной (коттеджной) застройки — не решена.

При этом мировой опыт демонстрирует гораздо более широкий спектр форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей (не только проживание в собственном доме или квартире, но и наем жилого помещения, в том числе коммерческий и некоммерческий, проживание в жилых помещениях, принадлежащих кооперативу, и др.). Такое разнообразие форм владения и пользования жилыми помещениями определяется не только потребностями и спросом населения в самих жилых помещениях, но и требованиями как собственников жилой недвижимости, так и владельцев и пользователей жилых помещений к эффективному управлению этими объектами.

Практически все многоквартирные дома в России имеют характеристики кондоминиумов — отдельные жилые и нежилые помещения принадлежат разным собственникам, кроме того, существует общее имущество, находящееся в общей собственности таких собственников. С точки зрения управления это очень сложные объекты недвижимости

поскольку требуют согласования интересов большого числа собственников помещений, в том числе государства или муниципалитета, по управлению общим имуществом в таких домах. Управление такими домами усложняется в силу множественности прав и обязательств по владению и пользованию жилыми помещениями: наличие государственных или муниципальных квартир, в которых проживают наниматели по договору социального найма (часть таких квартир предоставлена в поднаем), квартир в собственности проживающих в них граждан, а также квартир частных собственников, предоставленных внаем.

Основными причинами сложившейся ситуации можно считать массовую бесплатную приватизацию жилья, кризисную макроэкономическую ситуацию в 1990-х годах, несовершенное институциональное устройство, в том числе отсутствие необходимого регулирования. Все это привело к следующей ситуации.

1. В стране, где практически не существовало собственности на жилье, стал формироваться класс собственников. При этом объем обязанностей, в том числе по оплате жилья, коммунальных услуг, налогов у собственника жилья и нанимателя жилья по договору социального найма у государства (муниципалитета) практически не различался, что способствовало быстрому увеличению доли собственников.
2. Основной акцент государственных жилищных программ также делался на формирование класса собственников жилья путем субсидирования приобретения жилья в собственность или предоставления жилья в собственность отдельным категориям граждан.
3. В силу крайне высоких рисков в экономике России практически отсутствовали частные инвестиции, что препятствовало развитию новых сегментов рынка жилья, в том числе рынка арендного жилья (доходных домов), который мог бы составить конкуренцию (по качеству) предложению аренды жилья собственниками отдельных квартир.
4. Предпочтения населения смещены в сторону приобретения жилья в собственность, а ограниченный спрос на аренду жилья удовлетворяется предложением со стороны собственников отдельных жилых помещений. Жилье в собственности часто рассматривается как существенный актив, который можно передать по наследству или использовать для потребления в трудной жизненной ситуации. Таким образом, аренда жилья, как правило, рассматривается только в случае невозможности приобрести жилье в собственность. Также доверие к государствен-

ным институтам при переходе к рыночной экономике было значительно подорвано проводимыми экономическими реформами и невыполненными обещаниями. В результате население стремилось обеспечить максимальную независимость от порой непредсказуемой политики государства.

Как показывает анализ российской и зарубежной литературы, вопрос о взаимосвязи форм владения и пользования жилыми помещениями и управления объектами жилой недвижимости остается малоизученным. При этом исследование социальной и экономической эффективности различных форм владения и управления объектами жилой недвижимости, в том числе анализ различных факторов такой взаимосвязи, выделение форм владения и пользования жилыми помещениями, позволяющих обеспечить наиболее эффективное управление объектами жилой недвижимости, а также форм управления, которые в наибольшей степени соответствуют различным формам владения и пользования, позволили бы проводить более обоснованную государственную жилищную политику.

3.1 Факторы удовлетворенности жилищными условиями

Данный раздел посвящен изучению факторов, влияющих на удовлетворенность российских домохозяйств жилищными условиями. Для анализа используются данные обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ) Росстата за 2009 г.¹¹¹

Для определения факторов, влияющих на оценку удовлетворенности жилищными условиями, а также направления этого влияния и сравнительного анализа влияния различных факторов была оценена логит-модель бинарного выбора. В качестве зависимой переменной используется вероятность (доля) положительной оценки домашним хозяйством своих жилищных условий. В качестве зависимых переменных рассматриваются:

- показатели бюджетов домашних хозяйств — денежный доход, расходы на транспорт, расходы на оплату ЖКУ;
- демографическая характеристика домашних хозяйств — количество членов домохозяйства;
- характеристика транспортной доступности социальной инфраструктуры — расположение ближайшей поликлиники более чем в 1 часе пути от дома;

111 <http://www.micro-data.ru/obdh/obdhtm09/main.htm>.

- характеристика качества окружающей среды — наличие или отсутствие грязных улиц;
- характеристики технического состояния жилища — необходимость текущего или капитального ремонта;
- физическая характеристика жилища — количество жилых комнат;
- характеристика неудобств в проживании — наличие или отсутствие беспокойных соседей;
- характеристика обеспеченности жилища коммунальными системами — наличие или отсутствие централизованного водоснабжения;
- характеристика качества коммунальных услуг — наличие или отсутствие регулярных перебоев в подаче холодной воды;
- тип жилого помещения — квартира или индивидуальный дом.

В табл. 3.1 представлены результаты оценивания модели. Кроме коэффициентов модели в таблице рассчитаны предельные эффекты некоторых (наиболее значимых) факторов на вероятность положительной оценки жилищных условий условного домохозяйства, имеющего средний доход, средние расходы на транспорт, средние расходы на оплату ЖКУ, среднее количество членов и проживающего в жилом помещении со средним количеством комнат¹¹².

Варианты расчета предельных эффектов выполнены для различных сочетаний значений факторов, определяющих оценку удовлетворенности жилищными условиями. Серым цветом в указанных вариантах отмечены различия в учете значений факторов соответствующего варианта по отношению к варианту 1, в котором все рассматриваемые характеристики жилого помещения положительны (отсутствует необходимость в текущем и капитальном ремонтах, нет беспокойных соседей и т.д.).

На основании полученных результатов можно сделать следующие выводы:

1. Среди домохозяйств со средними характеристиками, проживающими в жилищах с положительными качественными характеристиками (вариант 1), большинство (53% обладателей квартир и 58% обладателей жилых домов) удовлетворены своими жилищными условиями.

2. Денежный доход домашних хозяйств не оказывает влияния на оценку удовлетворенности жилищными условиями. Это достаточно важный и не очевидный результат, хотя и требующий дополни-

112 Рассматриваются среднероссийские значения показателей.

Таблица 3.1. Результаты оценивания модели оценки удовлетворенности жилищными условиями

Показатели	Коэффициент	Вариант 1		Вариант 2		Вариант 3		Вариант 4		Вариант 5		Вариант 6	
		Квартира	Дом										
Тип жилого помещения (1=квартира, 0=дом)	-0,19												
Денежный доход домашнего хозяйства (руб.)	0,00	63132,9	63132,9	63132,9	63132,9	63132,9	63132,9	63132,9	63132,9	63132,9	63132,9	63132,9	63132,9
Необходимость капитального ремонта (1=да, 0=нет)	-1,48	нет	нет	нет	нет	нет	нет	нет	да	да	да	нет	нет
Необходимость текущего ремонта (1=да, 0=нет)	-0,69	нет	нет	нет	нет	нет	нет	нет	да	нет	нет	да	да
Наличие спокойных соседей(1=да, 0=нет)	-0,46	нет	нет	нет	нет	да	да	да	да	да	да	да	да
Наличие грязных улиц(1=да, 0=нет)	-0,38	нет	нет	нет	нет	нет	нет	нет	да	да	да	да	да
Регулярные перебои в подаче холодной водой	-0,19	нет	нет	нет	нет	нет	нет	нет	да	да	да	да	да
Количество комнат	0,52	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Наличие централизованного водоснабжения(1=да, 0=нет)	0,61	да	нет	нет	нет	да	да	да	да	да	да	да	да
Дорога до поликлиники занимает более 1 часа (1=да, 0=нет)	0,00	нет	нет										
Расходы на транспорт (руб. в месяц)	0,00	5854,1	5854,1	5854,1	5854,1	5854,1	5854,1	5854,1	5854,1	5854,1	5854,1	5854,1	5854,1
Расходы на оплату ЖКУ (руб. в месяц)	0,00	1412,1	1412,1	1412,1	1412,1	1412,1	1412,1	1412,1	1412,1	1412,1	1412,1	1412,1	1412,1
Количество членов д/х	-0,32	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Вероятность удовлетворенности жилищными условиями, %	-	53	58	38	43	42	47	4	5	17	20	29	33

тельной статистической проверки. В условиях зависимости уровня обеспеченности общей площадью жилья от доходов (эластичность обеспеченности общей площадью жилья по доходам составила 0,27 в 2009 г.) [45] это может указывать на рост требований к условиям проживания со стороны домохозяйств по мере увеличения их доходов.

3. Значимое положительное влияние на удовлетворенность жилищными условиями оказывает увеличение количества комнат в жилом помещении (данный показатель косвенно отражает также обеспеченность общей площадью жилья). Если рассматриваемое домохозяйство проживает в квартире с количеством комнат на 1 ниже среднего, то доля положительных оценок снижается на 13 п.п. — до 40% в квартирах и до 45% в индивидуальных домах.

4. Однако удовлетворенность домохозяйств условиями проживания определяется не только и не столько уровнем их обеспеченности общей площадью жилья. Факт потребности в капитальном (и текущем) ремонте оказывает гораздо большее влияние на уровень удовлетворенности, нежели количество комнат в занимаемом жилом помещении. Если требуется капитальный ремонт (вариант 5), то доля положительных оценок снижается на 36–38 п.п., если требуется текущий ремонт (вариант 6) — на 24–25 п.п. С точки зрения государственной жилищной политики это может указывать на необходимость пересмотреть объемы государственной поддержки, направляемой на содействие новому жилищному строительству и на содействие капитальному ремонту существующих многоквартирных домов.

5. Разрыв в уровне удовлетворенности жилищными условиями между проживающими в индивидуальных домах и квартирах, составляющий в базовом варианте 1 примерно 5 п.п., сокращается по мере ухудшения качественных характеристик жилищных условий. Например, если требуется и текущий, и капитальный ремонт, а также неудобства доставляют беспокойные соседи и грязные улицы (вариант 4), то вероятность положительного ответа на вопрос об удовлетворенности жилищными условиями крайне низкая и практически не зависит от типа жилого помещения — 4% при проживании в квартире и 5% — в индивидуальном доме. Измеренный в относительных показателях, данный разрыв оказывается достаточно стабильным: вероятность удовлетворенности жилищными условиями в квартире составляет 85–90% от уровня удовлетворенности в индивидуальном доме в соответствующем варианте (и лишь в варианте 4 данный показатель снижается до 80%).

6. Среди домохозяйств, проживающих в жилище, которое не подключено к централизованной системе водоснабжения (вариант 2), вероятность положительной оценки жилищных условий ниже на 15 п.п. (при прочих равных и положительных условиях).

7. Следующими по значимости негативными факторами являются наличие беспокойных соседей, наличие грязных улиц и увеличение размера домохозяйства. Предельный эффект неудобств от беспокойных соседей равен 11 п.п.

8. Показатели доступности социальной и транспортной инфраструктуры (в модель включались различные показатели), а также уровень расходов домохозяйства на оплату жилищно-коммунальных услуг оказались незначимыми для оценки удовлетворенности жилищными условиями.

Обобщая данные выводы, можно сказать, что:

- при прочих равных условиях относительно более удовлетворены своими жилищными условиями домохозяйства, проживающие в индивидуальных домах;
- необходимость проведения капитального ремонта жилого здания является самым значимым фактором неудовлетворенности домашних хозяйств жилищными условиями.

3.2 Характеристика спроса на жилье

В отличие от стандартных товаров, при потреблении жилищного блага индивид потребляет одновременно «корзину благ». Жилищное благо имеет ряд характеристик, в том числе площадь жилых помещений, количество комнат, техническое состояние жилого здания, в котором расположено жилое помещение, транспортная доступность, окружающая среда, безопасность в районе и т.д. Таким образом, жилищное благо не является однородным товаром, и, соответственно, разные жилищные блага имеют разные оценки. Если рынок недвижимости функционирует хорошо, то все эти факторы отражаются в рыночной оценке конкретной жилой единицы. Гедонистический анализ преодолевает эту сложность, предполагая, что такой дифференцированный товар состоит из множества однородных товаров (характеристик), каждый из которых имеет свою цену [46].

Намного сложнее определить единицу измерения потребления жилищных благ, поскольку такие блага либо измеряются в несопоставимых единицах (например, площадь жилого помещения — в кв. м общей площади, количество комнат — единицах), либо плохо поддаются измерению (например, качество окружающей среды). Один

из возможных подходов – при оценке спроса на жилье использовать в качестве зависимой переменной расходы на жилье, или расходы на потребление жилищных благ. Такие расходы могут быть оценены по следующим данным:

для арендаторов:

- чистая ставка аренды (не включающая коммунальные платежи);

для собственников:

- чистая условно исчисленная (вмененная) арендная плата (*net imputed rent*);
- оценка арендного платежа, полученная из гедонистической регрессии;
- доля амортизации от оценки стоимости жилья.

Таким образом, возможны два подхода к оценке спроса на жилье:

- стандартный подход: оценка спроса как функции расходов на жилье от цен на жилье и дохода домохозяйства, где цена получена из гедонистической регрессии. Такой подход привлекателен тем, что в результате его реализации оцениваются эластичность спроса по цене и эластичность спроса по доходу. При этом заметим, что рыночная оценка жилой единицы является агрегированной оценкой стоимости условного количества жилищного блага по определенной цене;
- второй подход: оценка спроса как функции расходов на жилье от дохода домохозяйства и различных характеристик жилья. Такой подход не позволяет получить эластичность спроса по цене.

В работе С. Малпецци (*Malpezzi*) произведена оценка спроса на жилье в нескольких развивающихся странах¹¹³. Оценка модели для России была проведена по данным 18-й волны (2009 г.) базы *RLMS-HSE*, содержащей информацию об оценке стоимости жилья, доходе и других характеристиках домохозяйства, в нем проживающем¹¹⁴.

Вслед за Малпецци сначала оценим простую модель:

$$\ln R = a + E_{\gamma} \ln Y + bH + cH^2 + \varepsilon,$$

113 *Malpezzi St., Mayo St. K. The Demand for Housing in Developing Countries: Empirical Estimates from Household Data. The University of Chicago. 1987. pp. 96–101.*

114 «Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ-ВШЭ (*RLMS-HSE*)», проводимый Национальным исследовательским университетом – Высшей школой экономики и ЗАО «Демоскоп» при участии Центра народонаселения Университета Северной Каролины в Чапел Хилле и Института социологии РАН. (Сайты обследования *RLMS-HSE*: <http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms> и <http://www.hse.ru/rlms>).

где

$\ln R$ — логарифм расходов на жилье;

E_Y — эластичность спроса на жилье по доходу домохозяйства;

$\ln Y$ — логарифм дохода домохозяйства;

H — размер домохозяйства (количество членов домохозяйства).

Расходы на жилье рассчитаны как фиксированная доля от оценки стоимости такого жилья. В качестве такой доли используют отношение арендной ставки к стоимости жилья¹¹⁵. Для развивающихся стран Малленици использовал долю 1–1,5% в месяц, что соответствует сроку окупаемости или амортизации жилья приблизительно 8 лет.

В силу выбранной спецификации модели выбор доли амортизации не влияет на оценку коэффициентов (в том числе на эластичность спроса по доходу). Однако чем выше доля амортизации, тем больше в исходной выборке домохозяйств, имеющих доход ниже, чем расходы на жилье, рассчитанные путем умножения такой доли амортизации на рыночную оценку жилой единицы, в котором проживает домохозяйство. Оценивание модели дает различные результаты в случае расчета по полной выборке и в случае исключения домохозяйств, имеющих доход ниже расходов на жилье. В данном анализе расчет был выполнен для полной выборки и выборки, не включающей домохозяйства с доходами ниже расходов на жилье, равными 1% или 0,5% от рыночной оценки такого жилья.

В уравнение также включен квадрат размера домохозяйства для контроля эффекта вытеснения расходов на жилье расходами на текущее потребление, который проявляется по мере увеличения размера домохозяйства. Когда размер домохозяйства достигает некоего критического значения, доля дополнительного дохода, направляемая на потребление жилья, снижается, а доля дополнительного дохода, направляемая на первоочередные виды текущего потребления, увеличивается.

На первом этапе был проведен анализ спецификации модели на примере оценивания модели для полной выборки домохозяйств и ежемесячными расходами на жилье, равными 1% от рыночной оценки стоимости жилья (табл. 3.2).

Полученные результаты показывают, что спрос на жилье неэластичен по доходу (коэффициент эластичности — 0,453 (точечная оценка) и с вероятностью 95% находится в интервале от 0,392 до 0,514. Размер домохозяйства отрицательно влияет на расходы на жилье,

¹¹⁵ Эту долю можно рассматривать как валовую доходность на рынке аренды, которая в равновесии совпадает с платежом по ипотеке — включая погашение основного долга и процентов по кредиту.

эффект вытеснения расходов на жилье расходами на потребление отсутствует (коэффициент значим, но близок к нулю). Это может объясняться тем, что в представленной выборке оказалось мало больших домохозяйств. В дальнейшем квадрат размера домохозяйства был исключен из анализа. В целом регрессия значима, а также значимы оценки всех коэффициентов (на 5% уровне значимости).

Таблица 3.2. Результаты оценивания простой модели

Модель	Коэффициент В	Интервальная оценка с вероятностью 95%	
		Нижняя граница	Верхняя граница
(Constant)	5,305	4,748	5,861
$\ln Y$	0,453	0,392	0,514
H	-0,165	-0,265	-0,065
Hsq	0,013	0,001	0,025
Количество наблюдений	1361		
R^2 (adjusted)	0,135		

Примечание: Все коэффициенты значимы на 5%-м уровне значимости

На втором шаге в модель была добавлена фиктивная переменная, учитывающая различия домохозяйств по типу населенного пункта, в котором оно проживает:

$C = 1$, если населенный пункт является региональным центром или иным городом,

$C = 0$, если населенный пункт является поселком городского типа или селом.

Различия в типе населенного пункта учитываются в эластичности спроса по доходу и в свободном члене регрессии.

Как показано в табл. 3.3, качество подгонки данных значительно улучшилось — скорректированный R^2 увеличился с 0,135 до 0,329. Регрессия в целом и все коэффициенты по-прежнему значимы на 5%-м уровне значимости.

Результаты показывают, что в региональных центрах и иных городах расходы на жилье более чем в 2 раза больше (при заданном доходе и размере домохозяйства) и одновременно в 2 раза менее эластичны по доходу, чем в поселках городского типа и селах. Это объясняется более высоким уровнем среднего дохода в городах. Заметим, что оценки коэффициентов при переменных размера и квадрата размера домохозяйства устойчивы к изменению спецификации модели.

Напомним, что в данной модели не учитываются цены жилищных благ. Если такие цены жилищных благ коррелируют с доходами домохозяйств, то полученная в модели оценка эластичности спроса на жилье по доходу оказывается смещенной (недооцененной), так как эластичность спроса по цене имеет отрицательный знак. Цена любого товара, наблюдаемая в реальной экономике, является равновесной ценой, или ценой, уравнивающей спрос и предложение на рынке товара. Значение равновесной цены зависит от соотношения эластичностей спроса и предложения по цене. Если предложение товара является низкоэластичным, то равновесная цена определяется преимущественно спросом на товар, о чем свидетельствует высокая корреляция доходов (как фактора изменения спроса) и равновесных цен.¹¹⁶ Предложение товара характеризуется низкой эластичностью, если его производство имеет физические или другие технологические ограничения производства, либо рынок является несовершенным конкурентным. Оба отмеченных фактора присутствуют в жилищной сфере и могут влиять на эластичность предложения.

Таблица 3.3. Результаты оценивания простой модели с включением фактора типа населенного пункта

Модель	Коэффициент В	Интервальная оценка с вероятностью 95%	
		Нижняя граница	Верхняя граница
(Constant)	4,296	3,429	5,163
$\ln Y$	0,490	0,397	0,583
H	-0,153	-0,241	-0,065
Hsq	0,017	0,007	0,028
C	3,081	2,034	4,129
$C \ln Y$	-0,229	-0,338	-0,119
Количество наблюдений		1361	
R^2 (adjusted)		0,329	

Примечание: Все коэффициенты значимы на 5%-м уровне значимости

Проблема смещенной оценки эластичности по доходу может решаться двумя способами: включением в правую часть уравнения цен жилищных благ (полученных из гедонистической функции), либо путем включения в правую часть различных характеристик жилья.

В случае, когда есть данные обо всех основных характеристиках жилья (физические характеристики, транспортная доступность, уда-

¹¹⁶ См., например, [97].

ленность от центра города, окружающая среда и т.д.), эти два способа различаются тем, что первый предполагает линейность бюджетного ограничения домохозяйства по ценам всех характеристик жилья. Такое допущение имеет мало отношения к реальности, так как в действительности различные характеристики жилья не являются абсолютно взаимозаменяемыми при любых условиях.

Поскольку мы не располагаем достаточными данными для оценки гедонистической функции цены¹¹⁷, то можем реализовать только модификацию второго подхода¹¹⁸, добавив в лог-линейную модель некоторые переменные характеристик жилья, а именно: количество жилых комнат (NR), отношение жилой площади к общей площади (LS), наличие централизованного водоснабжения (W), наличие плохой окружающей среды (E).

Поскольку используемая база данных ($RLMS-HSE$) не включает информацию о дате последнего переезда домохозяйства, то невозможно в полной мере рассматривать долю рыночной оценки жилья в качестве расходов домохозяйства на жилье. С целью анализа чувствительности результатов оценивания модели к составу выборки были рассчитаны следующие варианты:

- **вариант 1:** расходы на жилье R составляют 1% от рыночной оценки жилья HV : $R=0,01HV$, полная выборка;
- **вариант 2:** расходы на жилье R составляют 1% от рыночной оценки жилья ($R=0,01HV$), выборка включает только д/х, для которых доля расходов на жилье в доходе (Y) меньше единицы ($R/Y < 1$);
- **вариант 3:** расходы на жилье R составляют 0,5% от рыночной оценки жилья ($R1=0,005HV$), полная выборка;
- **вариант 4:** расходы на жилье R составляют 0,5% от рыночной оценки жилья ($R1=0,005HV$), выборка включает только домохозяйства, для которых доля расходов на жилье в доходе меньше единицы ($R1/Y < 1$).

Отметим также, что домохозяйства, имеющие доход ниже, чем условно исчисленные расходы на жилье, мы не можем с уверенностью относить к домохозяйствам, которые не могли приобрести такое жилье на рыночных условиях. Это обосновывается тем, что в данном анализе мы используем текущий денежный доход домохозяйства, который не включает накопленное богатство, напри-

117 Malpezzi в своем анализе предполагает, что цены жилья различаются только ценами на землю, которые зависят от локальных характеристик. Для оценки функции цен на землю от таких характеристик используются данные об оценке стоимости земли.

118 Вообще говоря, второй подход предполагает нелинейную спецификацию модели.

мер, наследство или актив, бесплатно полученный в результате приватизации. Вместо текущего дохода можно использовать перманентный доход, или средний ожидаемый доход в течение жизни с учетом накопленного богатства. В теории перманентного дохода Фридмана и жизненного цикла Модильяни [49] перманентный доход используется домохозяйствами для сглаживания потребления в течение жизни («smoothing consumption»). Поскольку потребление пропорционально перманентному доходу, то расходы на потребление можно использовать как прокси-переменную для ненаблюдаемого перманентного дохода. Такой способ использует Malpezzi, однако не обнаруживает значительных отклонений в оценке эластичности по доходу. Российская экономика характеризуется относительно низкой долей частных сбережений в доходах, денежный доход требует только корректировки на стоимость приватизированного жилья (в случае его наличия). Для этого необходима информация о том, получало ли домохозяйство жилье в результате приватизации, проживает ли в нем в момент опроса, а также его рыночную оценку на момент продажи, если оно было продано. База RLMS-HSE таких данных, к сожалению, не содержит.

В табл. 3.4 приведены результаты оценивания полной модели.

Таблица 3.4. Результаты оценивания полной модели

	Вариант 1 $R=0,01HV$ Полная выборка	Вариант 2 $R=0,01HV$ Выборка: $R/Y < 1$	Вариант 3 $R1=0,005HV$ Полная выборка	Вариант 4 $R1=0,005HV$ Выборка: $R1/Y < 1$
	Коэффициент	Коэффициент	Коэффициент	Коэффициент
(Constant)	4,03	0,27*	3,34	1,74
$\ln Y$	0,44	0,81	0,44	0,60
H	-0,07	-0,05	-0,07	-0,06
C	2,83	2,47	2,83	2,07
$C \ln Y$	-0,21	-0,19	-0,21	-0,14
LS	-0,57	-0,36	-0,57	-0,43
NR	0,22	0,16	0,22	0,19
W	0,73	0,59	0,73	0,66
E	-0,16	-0,11	-0,16	-0,13
Количество наблюдений	1360	876	1360	1163
R^2 (adjusted)	0,421	0,562	0,421	0,479

Примечание: Все коэффициенты значимы на 5%-м уровне значимости (кроме коэффициента, отмеченного *)

*Не значим на 10%-м уровне значимости

Как видно из табл. 3.4, качество подгонки данных моделью значительно повысилось во всех вариантах расчета. Наличие центрального водоснабжения положительно сказывается на расходах на жилье (условно исчисленных), а проблемы с окружающей средой — отрицательно. Положительное воздействие на расходы на жилье оказывает и количество жилых комнат, при этом параметр отношения жилой площади к общей площади имеет отрицательное влияние. Такой результат вполне логичен: ценность жилья, в котором на единицу жилой площади меньше площади общих помещений (кухни, ванной и т.д.), ниже, чем ценность жилья с относительно большей обеспеченностью жилой площади общими для всей семьи помещениями.

Теперь проанализируем различия между полученными вариантами. Варианты 1 и 3 рассчитаны по полной выборке и различаются только значениями свободного члена (обоснование см. выше). В вариантах 2 и 4 значительно различаются только значения эластичности по доходу, тогда как все остальные коэффициенты практически одинаковы. Вариант 2 предусматривает более жесткий критерий отнесения домохозяйства к платежеспособным домохозяйствам — их месячный доход должен превышать 1% рыночной оценки их жилья (из выборки исключается 36% домохозяйств). В варианте 4 этот критерий принимает более мягкую форму — месячный доход домохозяйства должен превышать 0,5% рыночной оценки жилья (из выборки исключается 15% домохозяйств). При исключении условно неплатежеспособных домохозяйств из выборки эластичность по доходу возрастает — в варианте 2 с 0,44 до 0,81, в варианте 4 — с 0,44 до 0,6. Таким образом, при использовании более жесткого критерия определения платежеспособности домохозяйства эластичность по доходу возрастает вдвое больше (примерно на 0,4), чем при использовании более мягкого критерия (примерно на 0,2).

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Спрос на жилье обладает достаточно высокой эластичностью по доходу; таким образом, жилье можно отнести к «товарам роскоши» или близким к ним товарам.
2. Относительно более платежеспособные домохозяйства направляют на потребление жилья большую долю доходов, чем относительно менее платежеспособные домохозяйства, что также говорит о высокой потребности в жилье (или низкой насыщенности спроса).

3.3 Анализ зарубежного опыта владения и управления жилой недвижимостью

3.3.1 Краткая характеристика структуры жилищного рынка по формам владения жилой недвижимостью

Основными формами владения и пользования жильем в различных странах мира являются:

- проживание на основании права собственности на жилое помещение (проживание собственника);
- проживание на основании договора найма (аренды) жилья;
- проживание на основании членства в жилищном кооперативе, в иных жилищных объединениях граждан.

Кроме этого, возможны и другие основания проживания — договор безвозмездного пользования, проживание по завещательному отказу и др. Однако именно приведенные выше основные формы пользования жилыми помещениями преобладают практически во всех странах.

В табл. 3.5 приведены данные по структуре жилищного фонда по основаниям пользования жилыми помещениями в странах Европы.

Приведенные данные позволяют составить следующую группировку стран.

1. *Страны с преобладанием жилых единиц частного жилищного фонда, в которых проживают их собственники (свыше 60% жилищного фонда).*

В Западной Европе к числу таких стран относятся Великобритания, Ирландия, Бельгия, Финляндия, Греция, Италия, Португалия, Испания, Люксембург и Мальта. В Центральной и Восточной Европе — все страны, за исключением Польши и Чехии. Страны с преобладанием жилых помещений, в которых проживают собственники, существуют и в других частях света. В частности в США, по данным переписи населения 2010 г., 65,1% жилых единиц находятся в собственности. В Австралии также преобладает жилье в частной собственности (по данным за 2001 г. — 69,5% [51]).

2. *Страны с высокой долей арендного и кооперативного жилья в структуре жилищного фонда.*

В Западной Европе к их числу относятся Австрия, Германия, Дания, Франция, Швеция, Нидерланды, Чехия. При этом в Германии и Швеции размер арендного сектора превышает размер сектора, в котором проживают собственники, также и в абсолютном выражении.

Таблица 3.5. Основания пользования жилыми помещениями, % жилищного фонда¹¹⁹

Страна, год	Аренда (социальная аренда)	Проживание собственника	Кооператив	Другое
Австрия (2009)	40 (23)	56	—	4
Бельгия (2009)	31 (7) ¹²⁰	68	0	0
Дания (2009)	39 (19)	46	7	7
Эстония (2010)	4 (1) ¹²¹	96	—	0
Финляндия (2008)	31 (16)	66	0	3
Франция (2006)	39 (17)	57	—	4
Германия (за исключением бывшей ГДР, 2008)	54 (5) ¹²²	46	—	0
Территория бывшей ГДР (2008)	67	33	-	0
Греция (2004)	20	74	—	6
Венгрия (2004)	7 (3)	92	—	1
Ирландия (2004)	21 (8)	79	—	0
Италия (2008)	19 (4)	69	—	13
Латвия (2008)	17	83	—	0
Литва (2000)	7	91	н. д.	н. д.
Люксембург (2008)	29	70	—	1
Мальта (2005)	22	75	—	3
Нидерланды (2008)	42 (32) ¹²³	58	—	0
Польша (2007)	12	63	24	1
Португалия (2001)	21	75	—	4
Румыния (2008)	3	96	—	1
Чехия (2000)	29	47	17	7
Словакия (2008)	3	92	4	1
Испания (2008)	13	85	—	2
Швеция (2008)	44 (17)	38	18	0
Великобритания (2004)	31 (20)	69	—	0

Анализ также показывает, что в странах с развитыми рынками жилья существует взаимосвязь между формой владения жильем (собственность или аренда) и типом жилой недвижимости: односемейный (одноквартирный) и многоквартирный дом. Односемейные дома преимущественно находятся во владении собственников, а квартиры в многоквартирных домах — в основном, во владении арендаторов. Табл. 3.6 и 3.7 иллюстрируют эту зависимость на примерах Нидерландов и США.

¹¹⁹ Housing Statistics in the European Union 2010.

¹²⁰ Данные за 2008 г.

¹²¹ 2008 г.

¹²² Включая территорию бывшей ГДР - 9% от всего арендного жилищного фонда страны.

¹²³ 2009 г.

Таблица 3.6. Характеристики жилищного фонда по типу жилого помещения и типу владения жилыми единицами, Нидерланды, 2006 г., %

Тип жилой единицы	Собственность	Социальная аренда	Рыночная аренда	Всего
Односемейные дома	71,6	22,9	5,5	100
Квартиры в многоквартирных домах	22,8	57,2	20,0	100
Всего по всем типам жилого помещения	56,0	34,0	10,0	100

Рассчитано по: Housing Statistics in the European Union 2010; Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries, 2009.

В Нидерландах (табл. 3.6) только 22,8% жилых помещений в многоквартирных домах занято собственниками. В США (табл. 3.7) в индивидуальных жилых домах (87%) и блокированных домах (66%) в основном проживают собственники, а в многоквартирных домах – наниматели (свыше 80% от числа проживающих в таких домах)

Дополнительным, хотя и косвенным подтверждением данного вывода является распределение жилья по формам владения в крупнейших городах мира. В жилищном фонде этих городов преобладают многоквартирные дома, при этом доля арендного жилья в них, как правило, в 1,5–2 раза превышает средний показатель по соответствующей стране. В частности в Берлине доля домохозяйств, проживающих в арендном жилье, составляет 89% (в среднем на территории бывшей ГДР – 54%), в Париже – 71% (в среднем во Франции – 39%), в Лондоне – 43% (в среднем в Великобритании – 31%), в Риме – 36% (в среднем в Италии – 19%)¹²⁴. В Нью-Йорке доля арендного жилья составляет 69%, Лос-Анджелесе – 61,8%, Далласе – 55,9%, Чикаго – 55,1%.

Таблица 3.7. Распределение жилых единиц по статусу проживающего, США, 2009 г.

Тип жилья	Собственники		Наниматели		Всего	
	Число	Процент	Число	Процент	Число	Процент
Жилые дома	63324	87%	9755	13%	73079	100%
Блокированные дома	3952	66%	2021	34%	5973	100%
Многоквартирные дома:						
от 2 до 4 квартир	1353	16%	6998	84%	8351	100%
от 5 до 9 квартир	632	12%	4637	88%	5269	100%
от 10 до 19 квартир	483	10%	4178	90%	4661	100%
от 20 до 49 квартир	499	14%	3131	86%	3630	100%
50 квартир и более	768	19%	3237	81%	4005	100%

Источник: Рассчитано по AHS, 2009.

¹²⁴ Рассчитано по данным: сайта [urbanaudit.org/city profiles](http://urbanaudit.org/city_profiles).

Соотношение между жилыми единицами в многоквартирном доме и жилыми единицами в виде односемейного дома в отдельных странах существенно различается (табл. 3.8).

Таблица 3.8. Распределение жилых единиц (квартир) между многоквартирными и односемейными домами¹²⁵

Страна	Доля жилых единиц в многоквартирных домах (% общего количества жилых единиц)	Доля жилых единиц в односемейных домах (% общего количества жилых единиц)
Австрия (2009)	52	48 (включаются дома с одной или двумя квартирами)
Бельгия (2009)	28	72
Дания (2009)	41	59
Финляндия (2009)	60	40
Франция (2006)	44	56
Германия (2009)	71	29
Нидерланды (2009)	29	71
Швеция (2008)	55	45 (включая двухквартирные дома)

Наибольшая доля жилых единиц в виде односемейных домов в Нидерландах и Бельгии – 71 и 72% соответственно. В Германии (71%) и Финляндии (60%) преобладающая часть жилых единиц находится в многоквартирных домах. Структура жилищного фонда России по этому параметру наиболее близка к структуре, сложившейся в Германии (в России в многоквартирных домах находится 73% всех жилых помещений).

На основании данных рис. 3.1 и табл. 3.9 можно сделать укрупненные оценки взаимосвязи отдельных параметров, характеризующих рынок жилья, и государственных социальных затрат. Анализ взаимосвязи между государственными социальными расходами и долей собственников жилья [52] показал наличие обратной связи, т.е. чем больше социальные расходы государства, тем меньше доля собственников жилья. Так, в Швеции, Дании, Германии, Австрии и Голландии, характеризующихся высоким уровнем государственных социальных затрат, доля собственников жилья невысока. В Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, Канаде, Ирландии и США, где уровень государственных социальных затрат относительно невысокий, доля собственников жилья значительна.

¹²⁵ Рассчитано по: Housing Statistics in the European Union 2010.



Источник: [52]

Рис. 3.1. Связь уровня государственных социальных расходов и доли собственников занимаемого жилья, 2001

Таблица 3.9. Соотношение доли жилых единиц с проживанием собственника, доли жилых единиц в многоквартирных домах и доли социальных расходов в ВВП в некоторых европейских странах¹²⁶

Страна	Доля жилых единиц с проживанием собственника (% от жилищного фонда)	Доля жилых единиц в многоквартирных домах (% от общего количества жилых единиц)	Доля государственных социальных расходов в ВВП ¹²⁷ (%)
Австрия (2009)	56	52	26
Бельгия (2009)	68	28	
Дания (2009)	46	41	29
Финляндия (2009)	66	60	24
Франция (2006)	57	44	28
Германия (2009)	46	71	27
Нидерланды (2009)	58	29	22
Швеция (2008)	38	55	30

¹²⁶ Housing Statistics in the European Union 2010.

¹²⁷ Источник: [52].

Таким образом, доля жилых единиц с проживанием собственника в жилищном фонде находится в зависимости от социальных расходов государства (коэффициент корреляции составляет $-0,77$). Рост доли социальных расходов в ВВП на 1 п.п. приводит к снижению доли жилых единиц с проживанием собственников жилья на 2,6 п.п. Связь доли жилых единиц в многоквартирных домах с долей социальных расходов в ВВП слабая (коэффициент корреляции составляет $+0,28$).

3.3.2 Основные типы владения и управления жильем

Типичными формами владения жильем являются: проживание в жилом помещении собственника; аренда (при этом само жилое помещение может принадлежать частному или публичному собственнику); проживание на основе членства в кооперативе.

Частная собственность на жилую недвижимость может быть представлена различными видами: собственность квартиры (части квартиры) в многоквартирном доме и собственность односемейного дома (блока в таун-хаусе). Это прямая собственность на жилую единицу. Кроме того, существуют формы непрямого владения на жилую единицу: собственность доли в жилищной компании, собственность на пай в кооперативе, имеющие в качестве обязательного условия право владения определенной жилой единицей.

Согласно М. Луянену, выделяются две основные системы собственности в многоквартирных домах [53].

1. Дуалистическая – сочетание индивидуальной собственности на квартиру и совместной собственности на земельный участок и общее имущество в жилом здании (кондоминиум).
2. Унитарная – собственник жилого помещения является сособственником всего жилого здания и земельного участка и обладает исключительным правом постоянно проживать в определенной квартире данного жилого здания (неделимая собственность).

Первая система типична для США, Италии, стран Центральной и Восточной Европы. Например, в США кондоминиумы составляют в метрополиях в среднем 19%, а в пригородах – до 40% всех многоквартирных домов.¹²⁸ Вторая система характерна для Австрии, Нидерландов, Норвегии, Швеции и ряда других стран.

128 National Housing Survey, 2005.

Й. Хегедюш выделяет три основные типологические модели владения объектами жилой недвижимости в жилищных комплексах, в составе которых имеется общее имущество [62]: 1) арендный дом, находящийся в собственности одного владельца; 2) кондоминиум, в котором квартиры находятся в собственности отдельных лиц, а общее имущество находится в общей совместной собственности этих лиц и 3) кооператив, в котором все помещения находятся в собственности кооператива, а члены кооператива, проживающие в жилых помещениях, являются пайщиками (акционерами) кооператива.

Центральным вопросом, связанным с владением и использованием жилой недвижимостью в дуалистической системе, является управление содержанием и капитальным ремонтом общего имущества жилой недвижимости.

Управление общим имуществом жилой недвижимости, находящейся в собственности, в общем виде, осуществляется ассоциацией собственников, которая в разных странах может иметь различные названия и организационно-правовые формы¹²⁹. Для управления многоквартирным домом ассоциация собственников в лице правления может нанять управляющую компанию, наемного менеджера.

Управление многоквартирным домом может также осуществляться силами собственников. Это предполагает, что собственники самостоятельно обеспечивают управление, содержание и ремонт имущества, не создавая для этого специальный орган.

По оценке Европейской экономической комиссии ООН, наиболее эффективным решением по владению и управлению многоквартирным домом является сочетание кондоминиума как системы собственности с ассоциацией собственников как механизма управления общей собственностью [53].

В странах с развитыми рынками жилья основными моделями владения в многоквартирных домах являются кондоминиум и кооператив. В кооперативе индивидуальные права более ограничены. В кондоминиуме гражданин имеет в собственности квартиру и в долевой собственности общее имущество. Жилищный кооператив — организация, которая принадлежит и управляется членами кооператива в их интересах, функционирующая обычно на неприбыльной основе.

¹²⁹ М. Луянен [53] приводит следующие названия: в США — организации собственников помещений, которые по организационно-правовой форме могут быть корпорацией, трастом или ассоциацией; в Канаде — корпорация кондоминиума; в Англии — ассоциация общего владения в организационной форме общества с ограниченной ответственностью; в Германии — сообщество собственников квартир.

В Финляндии [54] получила развитие такая форма владения и управления многоквартирным как жилищная компания (компания с ограниченной ответственностью), принадлежащая собственникам, которые владеют долями в такой компании¹³⁰. Для текущего управления жилищной компанией выбираются правление и высший менеджер. Эта форма владения и пользования жильем похожа на кондоминиумы, однако существуют определенные различия в их правовом статусе. В финской схеме наблюдаются элементы как дуалистической, так и унитарной системы, в части права собственника проживать в определенной квартире, обусловленного принятым порядком распределения долей.

Жилищная компания предполагает непрямую собственность на жилую единицу: права на жилую единицу связаны с участием в жилищной компании, которая владеет зданием и прилегающей территорией. Для акционеров жилищная компания является неприбыльной организацией, дивиденды не выплачиваются.

В других странах с унитарной системой собственности в многоквартирном доме для управления таким домом [53]:

- в обязательном порядке должны создаваться ассоциации собственников — в Нидерландах и Швейцарии;
- собственники также создают ассоциации собственников, но не в обязательном порядке — в Австрии;
- интересы сособственников представляет уполномоченный собственниками орган (совет) — в Норвегии.

Оценка качества способов управления многоквартирным жилым домом может быть проведена с учетом следующих параметров:

- характеристики процесса принятия решений по управлению домом, возможность учета интересов большинства собственников и преодоления конфликтных ситуаций;
- возможность финансирования капитального ремонта жилого дома, в том числе с привлечением кредитных ресурсов.

Процедура процесса принятия решений по управлению домом обычно законодательно регулируется: правила голосования (по принципу простого или квалифицированного большинства), требования к кворуму, правила принятия решений по отдельным вопросам (текущий или капитальный ремонт, инвестиционные проекты, повышение энергоэффективности и др.). Это делается для того, чтобы при управлении домом учитывались интересы большинства собственников, а также была реалистична сама возможность принятия решений.

130 Жилищным компаниям принадлежит около 1/3 жилищного фонда Финляндии.

Арендный сектор, как было показано ранее, в том или ином объеме представлен во всех странах. В данном секторе можно выделить арендное жилье, построенное с использованием публичных средств и соответственно попадающее под специальное регулирование, касающееся прав жильцов и уровня арендной платы, а также сектор арендного жилья, функционирующий по законам свободного рынка при государственном регулировании различной степени жесткости.

Коммерческое арендное жилье, как правило, создается и эксплуатируется частными организациями и физическими лицами, целью которых является получение прибыли от сдачи жилья в аренду. Арендные ставки в таком жилье в одних странах устанавливаются на рыночных основаниях (к примеру, Великобритания, Ирландия), в других странах (к примеру, Франция, Германия, Австрия, Дания) регулируются государством: привязка размера аренды в частном секторе к ставкам социальной аренды (установление лимита превышения), ограничение роста арендных ставок и т.п.

Некоммерческое арендное жилье отличается тем, что оно создается и эксплуатируется некоммерческими организациями, которые не нацелены на получение прибыли. Арендные ставки в таком жилье определяются на рыночных принципах, при этом государство может оказывать поддержку таким некоммерческим организациям в создании или эксплуатации арендного жилья некоммерческого использования путем предоставления бесплатно или по сниженным ценам участков под строительство, субсидий, снижения налогов. В свою очередь некоммерческие организации предоставляют весь или часть некоммерческого арендного фонда отдельным категориям семей, например, доходы которых не позволяют им арендовать или приобретать в собственность жилье на рынке. Некоммерческие организации находятся под пристальным государственным и общественным контролем/аудитом.

Социальное арендное жилье, как правило, создается и поддерживается органами публичной власти. Оно предназначено для наиболее нуждающихся категорий семей с низким уровнем доходов. Арендная ставка в таком жилье, как правило, дотируется. Социальное арендное жилье предоставляется как муниципалитетами, так специализированными некоммерческими организациями. В последнем случае граница с некоммерческим арендным жильем является достаточно условной.

В литературе под термином «социальное арендное жилье» (social rental housing) обычно понимают как собственно социальное жилье, так и другие виды некоммерческого арендного жилья.

В зависимости от особенностей реализуемой в стране жилищной политики и исторически сложившихся форм владения и пользования жилищным фондом основными арендодателями являются¹³¹:

- государственные структуры (Китай, Чехия);
- региональные образования, штаты и территории (Австралия);
- муниципалитеты (США, Чехия, Великобритания);
- работодатели (Аргентина);
- общественные фонды и жилищные ассоциации (Великобритания, Нидерланды, Австралия);
- физические лица – собственники жилья и девелоперы.

В табл. 3.10 показаны особенности владения домами, относящимися к социальному арендному жилищному фонду, в некоторых странах Европы. При этом следует подчеркнуть, что на рынке частного арендного жилья во всех странах преобладают арендодатели – физические лица. Даже в Швейцарии, где участие частных инвесторов в строительстве арендного жилья стимулируется наиболее активно, более 60% частного арендного жилищного фонда находится в собственности физических лиц.

Кооперативная собственность относится к непрямой форме собственности в жилищной сфере. Особенность непрямой формы собственности в том, что собственность принадлежит юридическому лицу, членами которого являются жильцы. Участник кооператива не является непосредственно собственником недвижимости, он собственник пая в кооперативе, который выступает собственником жилья.

Характерной чертой кооперативной собственности является то, что обладание паем в кооперативе подразумевает право проживать в определенной жилой единице. Если владелец продает свой пай, он также передает и право на проживание. Таким образом, эти права нераздельны.

Кооперативное жилье имеет пониженную ликвидность по сравнению с жильем, находящимся в частной собственности (продать можно только пай, а вступление в кооператив нового члена должно быть утверждено решением общего собрания), что делает его гораздо менее привлекательным для спекулятивных и инвестиционных операций. В отличие от России, в большинстве стран кооперативная собственность не исчезает в момент выплаты пая членом такого кооператива. Во многих странах, например в скандинавских странах, кооперативы успешно используются для удовлетворения жилищных потребностей определенных категорий граждан, в первую очередь, граждан с невысокими доходами [57].

131 http://www.rusdb.ru/dom/zhilpolit/arenda/arendnoe_zhilie/

Таблица 3.10. Характеристика домовладельцев социального арендного жилья в отдельных странах [56]

Страна	Владелец	Доля жилищного фонда, %	Собственность	Контроль	Финансовая характеристика домовладельца
Бельгия (Фландрия)	Жилищная ассоциация	5	Частная	Государственный	Некоммерческий
	Государственный домовладелец	1	Государственная	Государственный	Некоммерческий
	Частное лицо или компания	Очень маленькая	Частная	Частный	Коммерческий
Франция	Государственный домовладелец	7	Государственная	Государственный	Некоммерческий
	Государственно-частное партнерство	10	Частная	Государственный/частный	С ограниченной прибылью
	Частное лицо или компания	21	Частная	Государственный	Коммерческий
Ирландия	Местные власти	7	Публичная	Государственный	Некоммерческий
	Жилищная ассоциация	4	Частная	Частный	Некоммерческий
	Частное лицо или компания	Ничтожный	Частная	Частный	Коммерческий
Нидерланды	Жилищная ассоциация	33	Частная	Частный	Некоммерческий
Великобритания	Местные власти	10	Публичная	Государственный	Некоммерческий
	Жилищная ассоциация	8	Частная	Частный	Некоммерческий
	Частное лицо или компания	Нет данных	Частная	Частный	Коммерческий
Германия	Кооперативы	6	Частная	Частный	Некоммерческий
	Муниципальные жилищные компании	7	Публичная	Государственный	Некоммерческий
	Частное лицо или компания	Нет данных	Частная	Частный	Коммерческий

Финские жилищные компании имеют ряд сходных с кооперативами черт, но есть и отличия. В отличие от кооператива, в жилищной компании каждый участник обязан выплачивать все ежемесячные взносы, а также выполнять другие обязанности до тех пор, пока он не продаст свою долю новому участнику. В кооперативе любой его член может покинуть кооператив, даже если кооператив не нашел ему замену.

Существует также различие между жилищной компанией и жилищным кооперативом, связанное со способом принятия решений по управлению домом. При обеих формах владения граждане имеют контроль над собственным жизненным пространством, различия касаются управления совместной собственностью, коммунальной инфраструктурой. Как члены организации собственников жилья они имеют право на принятие решений. Членство в кооперативе более уравнилельно, чем в жилищной компании, где решение принимается как в обычном акционерном обществе. Количество голосов, которыми обладает член жилищной компании, определяется количеством долей, находящихся в распоряжении. Количество долей определяется площадью квартиры.

3.3.3 Основные типы стран по структуре форм владения и управления жилой недвижимостью

На основе проведенного в предыдущих разделах настоящей главы анализа можно предложить следующую типологию стран по преобладанию тех или иных форм владения и управления жилой недвижимостью.

1. Страны с преобладанием жилья, находящегося в собственности лиц, проживающих в этих жилых помещениях, в том числе в многоквартирных домах.

В странах этого типа более 2/3 всех жилых помещений занято физическими лицами — собственниками этих жилых помещений (индивидуальных домов, квартир в многоквартирных домах). В рамках этого типа можно выделить следующие подтипы.

1.1. Страны с доминированием частной собственности на жилье, используемого собственниками для проживания (более 85% жилых помещений занято собственниками этих помещений), при этом все остальные формы владения и пользования жильем носят маргинальный характер. К числу таких стран относятся Болгария, Румыния, Словакия, Литва, Эстония,

а также Испания. Для этих стран характерна относительно высокая доля жилых помещений в многоквартирных домах, при этом господствует дуалистическая форма владения помещениями в многоквартирных домах.

1.2. Страны с преобладанием частной собственности на жилье и относительно развитым арендным жилищным сектором, в структуре которого преобладает коммерческий арендный фонд (около 20% жилищного фонда): Португалия, Италия, Греция, Ирландия, а также Латвия. Для этих стран также характерны относительно высокая доля жилых помещений в многоквартирных домах и дуалистическая форма владения помещениями в многоквартирных домах.

1.3. В качестве отдельного подтипа может быть выделена Великобритания. Здесь высокая доля жилых помещений, занятых собственниками, сочетается с развитым сектором социального арендного жилья. При этом в Великобритании доля жилых помещений в многоквартирных домах невелика, соответственно в таких домах преобладает социальное арендное жилье. На систему владения жилыми помещениями в многоквартирных домах, где отдельные квартиры находятся в собственности физических лиц, существенное влияние оказывают особенности институтов англо-саксонского права. Приобретатели жилых помещений в многоквартирном доме владеют ими в режиме лизхолда («leasehold», подробнее см. раздел 3.5.3), что сближает форму владения в таких многоквартирных домах с унитарной системой.

2. Страны с относительно сбалансированной структурой форм владения жилья.

В этих странах достаточно развиты все формы владения жилыми помещениями, включая социальный арендный жилищный фонд. При этом сохраняется преобладание жилых помещений, занятых собственниками (55–65% жилищного фонда), однако в многоквартирных домах такая форма владения уже не доминирует. В этих странах жилые помещения в многоквартирных домах составляют достаточно большую долю, при этом в многоквартирных домах преобладает унитарная форма владения жилыми помещениями собственников. Особенностью этих стран является также высокая доля государственных социальных расходов в ВВП, существенная часть этих расходов связана с поддержкой жилищной сферы.

К странам данного типа можно отнести Нидерланды, Францию, Финляндию и, с некоторыми оговорками, Бельгию.

3. Страны с преобладанием унитарных форм владения объектами жилой недвижимости, в том числе многоквартирных домов, в которых сосредоточена значительная часть жилищного фонда. В рамках данного типа можно выделить следующие подтипы.

- 3.1. Страны с высокой долей арендного жилья и преобладанием унитарных форм владения многоквартирными домами, которые не являются доходными домами. К данному подтипу относятся Германия и Австрия. Доля арендного жилья в этих странах колеблется от 40% (Австрия) до примерно 60% (Германия). Большая часть жилищного фонда (жилых единиц) этих стран находится в многоквартирных домах. Для этих стран, как и для стран второго типа характерна, высокая доля государственных социальных расходов.
- 3.2. Страны со значительной долей арендного и кооперативного жилья. К данному подтипу относятся Швеция, Норвегия, Швейцария, Польша, Чехия и, с некоторыми оговорками, Дания, которая занимает промежуточное положение между первым и вторым подтипами данного типа. Доля жилых помещений, занятых собственниками, не превышает половины всех жилых помещений (за исключением Польши – 63%). Доля арендного жилья колеблется от 12% в Польше, до 44% в Швеции. При этом в Польше около 1/4 жилищного фонда находится в собственности жилищных кооперативов. В других странах данного подтипа доля кооперативного жилья также существенно выше, чем в других европейских странах – около 20% (за исключением Дании – 7%).

3.4 Формы владения и управления жилой недвижимостью в России

Как показано в главе 1, преобладающей формой собственности на жилье в России является частная собственность (87% общей площади жилищного фонда). При этом 83,5% общей площади жилищного фонда находится в собственности граждан (табл. 2.1). Сложившаяся к настоящему времени структура жилищного фонда по формам собственности на жилые помещения отличается от структуры, сложившейся в большинстве стран с развитыми рынками жилья, тем, что в России, во-первых, очень мала доля муниципального (и государственного) жилья, которое может предоставляться

в социальный наем, и эта доля сокращается за счет продолжающейся приватизации жилья. Во-вторых, в России, как и в других постсоветских республиках, в сравнении со странами Западной Европы относительно велика доля жилья, находящегося в собственности граждан (рис. 3.2), и фактически отсутствует сектор «доходных домов», собственники которых предоставляют жилые помещения на условиях коммерческого найма.

3.4.1 Структура жилищного фонда Российской Федерации по формам владения и пользования объектами жилой недвижимости

Основными формами владения и пользования объектами жилой недвижимости в Российской Федерации являются:

- проживание в жилом помещении, занимаемом на праве собственности — в квартире или индивидуальном доме;
- наем (поднаем) жилого помещения:
 - в государственном или муниципальном жилищном фонде;
 - у частного юридического лица;
 - у физического лица.

Проживание в жилом помещении на основании членства в жилищном кооперативе в России практически не встречается, поскольку граждане, выплатившие свой пай, согласно российскому законодательству, становятся собственниками занимаемого жилого помещения, при этом новые кооперативные дома практически не строятся.

Прочие маргинальные формы владения и пользования жилыми помещениями (на основании договора безвозмездного пользования, пожизненного содержания с иждивением) в дальнейшем анализе не рассматриваются.

Рассмотрим более подробно жилые помещения, занимаемые на основе договора найма (поднайма) — арендное жилье. В настоящее время сектор арендного жилья в России составляет, по разным оценкам, от 25 до 30% и представлен в следующих формах.

1. *Сектор социального жилья, находящегося в основном в муниципальной собственности (реже — в государственной) и предоставленного гражданам по договору социального найма. Данное жилье сосредоточено преимущественно в многоквартирных домах, в нем проживают граждане, которые по разным причинам не приватизировали такие жилые помещения. Данный*

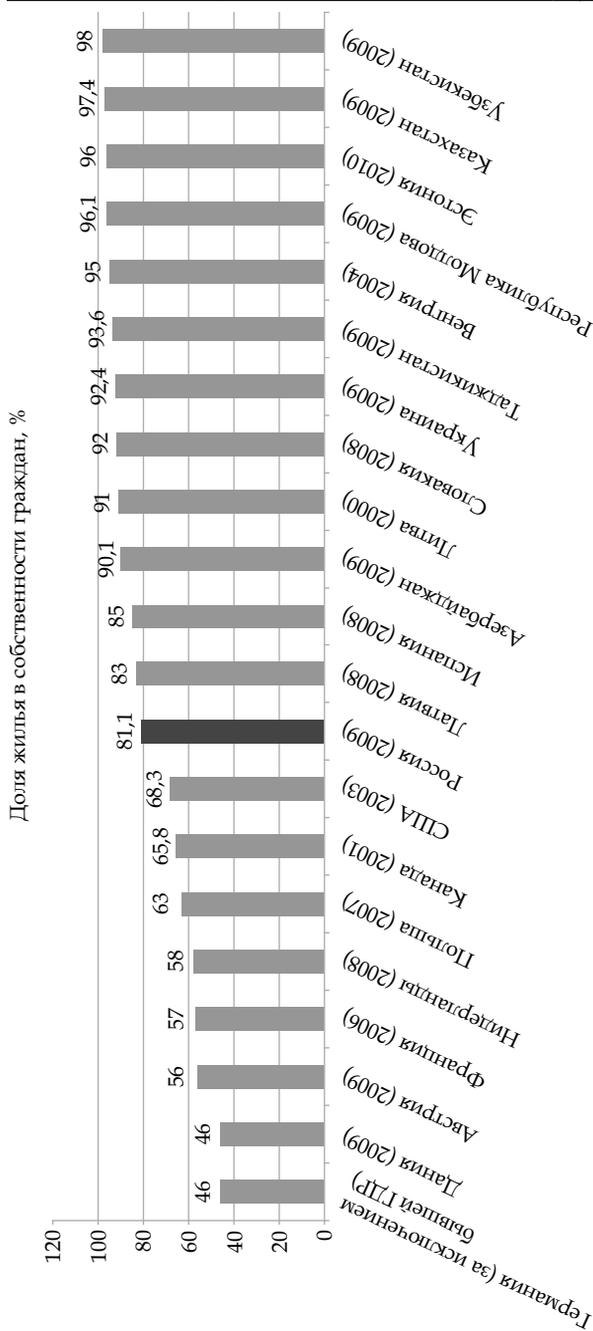


Рис. 3.2. Доля жилищного фонда, находящегося в собственности граждан, в разных странах¹³² (% общей площади жилищного фонда)

¹³² Статистический сборник «Россия и страны мира — 2010 г.»

Статистический сборник «Россия и страны-члены Европейского Союза — 2009 г.»
Housing Statistics in the European Union 2010.

- сектор составляет наибольшую долю в арендном жилищном фонде (12,7% всего жилищного фонда)¹³³.
2. *Сектор специализированного жилья*, который по основным характеристикам близок к сектору социального жилья. Сектор представлен жилыми помещениями государственного и муниципального жилищного фонда, предоставленными гражданам по договору найма специализированного жилого помещения (общежития, служебное жилье, маневренный жилищный фонд и др.). В отличие от социального найма, наем специализированного жилого помещения срочный и привязан к сроку учебы, трудовых отношений и т.п. Данный сектор составляет 1,5% всего жилищного фонда¹³⁴.
 3. *Сектор арендного жилищного фонда*, находящегося в собственности граждан или предоставленного гражданам по договору социального найма, включая:
 - частный арендный жилищный фонд, находящийся в собственности физических лиц. Такое жилье в основном представлено квартирами или индивидуальными домами, а также отдельными комнатами, которые сдаются внаем (такой подсектор также можно охарактеризовать как теневой, поскольку такие договоры практически не регистрируются, а налоги на доходы физических лиц от сдачи жилых помещений внаем не уплачиваются). По оценкам экспертов и профессионалов рынка недвижимости, его доля составляет от 8 до 12% всего жилищного фонда;
 - жилые помещения, предоставленные гражданам по договору социального найма и сдаваемые такими гражданами в поднаем другим физическим лицам (такой сектор также можно охарактеризовать как теневой по указанной выше причине).
 4. *Сектор частного арендного жилищного фонда*, находящегося в собственности юридических лиц. Такое жилье, как правило, находится в собственности предприятий и организаций, которые, как правило, предоставляют его по договору найма своим сотрудникам. По основным параметрам такие договоры близки к договорам найма служебного жилья или найма общежития

133 Рассчитано по: Структура жилищного фонда по республикам, краям, областям по состоянию на конец 2010 года (форма 1-жилфонд). Из общего объема государственного и муниципального жилищного фонда вычтен объем специализированного жилищного фонда и жилищного фонда коммерческого использования.

134 Структура жилищного фонда по республикам, краям, областям по состоянию на конец 2010 г. (форма 1 – жилфонд федерального государственного статистического наблюдения).

в государственном и муниципальном жилищном фонде. Доля такого сектора составляет 3,5% всего жилищного фонда¹³⁵.

5. Кроме того, не менее 0,2% всего жилищного фонда уже сегодня предоставляется органами государственной власти и органами местного самоуправления по договорам найма жилого помещения, как правило, на нерыночных условиях (без извлечения прибыли). При этом юридически такие отношения оформляются как договор найма жилого помещения в жилищном фонде коммерческого использования.

Рассмотрим структуру форм владения объектами жилой недвижимости, связанных с проживанием граждан в жилых помещениях, которые они занимают на праве собственности.

Существенные различия здесь связаны с тем, является ли находящийся в собственности объект жилой недвижимости индивидуальным жилым домом или квартирой в многоквартирном доме.

Частной собственности на квартиры в многоквартирных домах, согласно российскому законодательству, сопутствует участие в праве общей долевой собственности на общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме. Образование объектов жилой недвижимости, в которых есть общее имущество нескольких собственников, является как следствием приватизации, так и поквартирной продажей вновь строящихся многоквартирных зданий.

В табл. 3.11–3.13 представлены данные по структуре собственности на жилые помещения по типам объектов жилой недвижимости. Поскольку статистический учет жилых помещений, находящихся в многоквартирных домах, все помещения в которых находятся в собственности одного лица, в России в настоящее время отсутствует, мы попытались оценить долю таких помещений как разницу между общей площадью жилищного фонда соответствующей формы собственности и суммы площадей такого жилищного фонда, находящегося в (индивидуальных) жилых домах и многоквартирных домах¹³⁶. Анализ табл. 3.11–3.12 показывает следующее.

Площадь жилых помещений в многоквартирных домах-кондоминиумах составляет 97,2% всей площади жилых помеще-

¹³⁵ Структура жилищного фонда по республикам, краям, областям по состоянию на конец 2012 года (форма 1-жилфонд федерального государственного статистического наблюдения).

¹³⁶ Анализ данных формы 1-жилфонд позволяет предположить, что в качестве многоквартирных домов учитывались только те, где имеется общее имущество собственников помещений в таком доме (исходя из трактовки многоквартирного дома Жилищным кодексом РФ). Данные приведены по состоянию на 2010 год, поэтому структура жилищного фонда по формам собственности отличается от структуры по состоянию на 2012 год, приведенной выше (табл. 1.1).

ний в многоквартирных домах и 67,5% всей площади жилищного фонда Российской Федерации. В собственности граждан находится 96,7% жилых домов и 81,4% квартир в многоквартирных домах-кондоминиумах.

Более 80% всех многоквартирных домов, все помещения в которых находятся в собственности одного лица, находятся в составе государственного или муниципального жилищного фонда; среди таких многоквартирных домов подавляющее большинство — более 85% — дома специализированного жилищного фонда (в основном, общежития).

Преобладающая часть государственного и муниципального жилищного фонда сосредоточена в многоквартирных домах. Только 18% государственного жилищного фонда и менее 6% муниципального жилищного фонда в многоквартирных домах находится в домах, где все помещения находятся соответственно в государственной или муниципальной собственности, что определяет особую остроту проблемы консолидации государственного и муниципального жилищного фонда.

Таблица 3.11. Распределение общей площади жилых помещений по типам жилых помещений: структура по типам жилых помещений на конец 2010 г.¹³⁷

Вид жилищного фонда	Всего		Жилые дома		Многоквартирные дома — кондоминиумы		Многоквартирные дома — все помещения в собственности одного лица	
	млн кв. м	%	млн кв. м	%	млн кв. м	%	млн кв. м	%
Всего	3228,9	100	1000,35	100	2178,75	100	49,8	100
Частный	2762,8	85,6	982,0	98,2	1772,7	81,4	8,1	16,3
в том числе								
граждан	2654,1	82,2	966,9	96,7	1681,9	77,2	5,3	10,6
юридических лиц	105,9	3,3	11,9	1,2	89,5	4,1	4,5	9,0
Государственный	138,6	4,3	3,4	0,3	110,8	5,1	24,4	49,0
Муниципальный	321,2	9,9	14,5	1,4	289,8	13,3	16,9	33,9
Другой	6,3	0,2	0,5	0,05	5,5	0,3	0,3	0,6

¹³⁷ Рассчитано по: статистическая форма 1-жилфонд 2010 г.

Таблица 3.12. Распределение общей площади жилых помещений по типам жилых помещений: структура по видам собственности на конец 2010 г.¹³⁸

	Всего		Жилые дома		Многоквартирные дома – кондоминиумы		Многоквартирные дома – все помещения в собственности одного лица	
	млн кв. м	%	млн кв. м	%	млн кв. м	%	млн кв. м	%
Всего	3228,9	100	1000,35	31,0	2178,75	67,5	49,8	1,5
Частный	2762,8	100	982,0	35,5	1772,7	64,2	8,1	0,3
в том числе								
граждан	2654,1	100	966,9	36,4	1681,9	63,4	5,3	0,2
юридических лиц	105,9	100	11,9	11,2	89,5	84,5	4,5	4,2
Государственный	138,6	100	2,4	2,5	110,8	79,9	24,4	17,6
Муниципальный	321,2	100	14,5	4,5	289,8	90,2	16,9	5,3
Другой	6,3	100	0,5	31,0	5,5	67,5	0,3	1,5

3.4.2. Способы управления объектами жилой недвижимости в России

Способ управления объектом жилищной недвижимости зависит от типа объекта (индивидуальный жилой дом или многоквартирный дом), вида собственника (гражданин, юридическое лицо, муниципальное образование), отсутствия или наличия общего имущества нескольких собственников в многоквартирном доме.

Индивидуальные жилые дома. В России традиционно индивидуальными жилыми домами управляют сами граждане – собственники жилья. С появлением в последнее время индивидуальных строений повышенной комфортности (со сложным инженерным оснащением) началось привлечение собственниками с высокими доходами к управлению такими домами («коттеджами») наемных лиц. Но эта практика не распространена в России широко, как и передача гражданами в управление другим лицам квартир (например,

¹³⁸ Рассчитано по: статистическая форма 1-жилфонд 2010 г.

сдача квартир в аренду риэлторскими компаниями по поручению собственников).

Законодательство не предъявляет требований к выбору способа управления индивидуальными жилыми домами, находящимися в собственности граждан, но предоставляет таким собственникам возможность создавать товарищества собственников жилья «для совместного управления имуществом собственников нескольких жилых домов..., совместного использования имущества, принадлежащего собственникам нескольких жилых домов, ... осуществления деятельности по созданию, содержанию, сохранению и приращению такого имущества, предоставления коммунальных услуг лицам, ... пользующимся данными домами»¹³⁹.

Если индивидуальные жилые дома составляют традиционную застройку территории муниципального образования, то места общего пользования (дороги, проезды, объекты благоустройства и озеленения) и инженерная инфраструктура не являются объектами управления со стороны собственников индивидуальных домов. Это ответственность муниципального образования, на территории которого эти дома расположены. Общие для собственников вопросы в настоящее время решаются преимущественно через органы территориального общественного самоуправления (уличные комитеты).

При этом известны единичные примеры создания товариществ собственников жилья собственниками индивидуальных домов. Например, такое товарищество (ТСЖ «Русский Юрмаш») создано в сельском поселении «Русский Юрмаш» (Уфимский район Республики Башкортостан). Вопрос о создании ТСЖ рассматривался на сходе граждан, и за него проголосовало более 600 граждан, проживающих в селе. К созданию товарищества собственники индивидуальных домов пришли потому, что муниципальное образование не смогло решить проблему развития инфраструктуры сельского поселения¹⁴⁰. Цель создания ТСЖ была определена как «управление общей собственностью». Из заявленной цели видно, что часть вопросов, которые товарищество определило как свою уставную деятельность, относятся к компетенции муниципального образования. И первой проблемой для созданного «сельского ТСЖ» оказа-

¹³⁹ Часть 1 статьи 135 Жилищного кодекса РФ в редакции от 4 июня 2011 г.

¹⁴⁰ По информации ТСЖ «Русский Юрмаш» в селе необходимо заменить 12 км водопровода, отремонтировать и построить 10 км дорог, проложить 6,5 км газопровода, провести 6 км новых электросетей и построить социально-культурный и торговый центр. По расчетам, на развитие инфраструктуры поселения необходимо более 150 млн рублей.

лось установление того, что является «общей собственностью», ради управления которой оно было создано.

Но ситуация может быть совершенно иной для вновь создаваемой малоэтажной застройки, поскольку речь идет о создании нового комплекса индивидуальных жилых домов и необходимой инфраструктуры в границах единого земельного участка, выделяемого под застройку.

Малоэтажная застройка (коттеджные поселки). Управление коттеджным поселком, понимаемое как обеспечение надлежащего содержания единой инфраструктуры (дорог общего пользования, систем водо-, электро- и газоснабжения, водоотведения), предоставление коммунальных и других услуг собственникам индивидуальных домов-коттеджей, может осуществляться по-разному¹⁴¹ в зависимости от того, кто является собственником инфраструктуры коттеджного поселка.

Вариант 1. Земельный участок общего пользования и инженерная инфраструктура коттеджного поселка является собственностью застройщика; собственникам жилья принадлежат только земельные участки, выделенные из общего земельного участка и расположенные на них коттеджи.

Этот вариант позволяет застройщику получать прибыль в течение всего периода эксплуатации коттеджного поселка за счет платежей собственников коттеджей на содержание мест общего пользования, коммунальные услуги и другие услуги (охрана территории). Пользование индивидуальным жильем в этом случае фактически невозможно без заключения договора с собственником земельного участка общего пользования и инженерной инфраструктуры или лицом, уполномоченным собственником (управляющей организацией).

Вариант 2. Земельный участок общего пользования и инженерная инфраструктура коттеджного поселка являются общей долевой собственностью собственников индивидуальных жилых домов-коттеджей (и относящихся к ним земельных участков, выделенных из общего земельного участка).

Для данного варианта управление коттеджным поселком (общим имуществом в малоэтажной застройке) может осуществляться подобно тому, как осуществляется управление общим имуществом в многоквартирном доме. Наиболее вероятны следующие модели управления:

141 <http://www.2m.ru/content/service/cottage/7.php>

- а) создание товарищества собственников жилья для самостоятельного управления (силами выборного правления) или путем заключения договора с управляющим или управляющей организацией;
- б) заключение договора управления с управляющей организацией;
- в) управление коттеджным поселком кооперативом индивидуальных застройщиков, который осуществляет управленческие функции самостоятельно (силами выборного правления) или путем заключения договора с управляющим или управляющей организацией.

Многokвартирные дома. В отличие от других объектов жилищной недвижимости российское законодательство детально регулирует вопросы управления многоквартирными домами. Выбор способа управления многоквартирным домом зависит от того, принадлежит ли многоквартирный дом одному собственнику или помещения в нем принадлежат нескольким собственникам.

Если все помещения в многоквартирном доме принадлежат одному собственнику, то все решения по управлению таким домом принимаются этим собственником единолично¹⁴².

Жилищные и жилищно-строительные кооперативы, ранее бывшие некоммерческими собственниками части многоквартирных домов, перестали быть такими собственниками в связи с установлением Гражданским кодексом Российской Федерации нормы о том, что после полной выплаты пая членом кооператива он становится собственником жилого помещения. Также согласно ст. 289 Гражданского кодекса Российской Федерации, собственникам помещений в многоквартирном доме на праве общей долевой собственности принадлежит общее имущество в таком доме. Следовательно, многоквартирные дома, ранее принадлежавшие жилищным и жилищно-строительным кооперативам, в настоящее время по форме собственности ничем не отличаются от многоквартирных домов с приватизированными квартирами. А сами кооперативы из собственников домов превратились в организации — объединения собственников помещений, осуществляющие управление общим имуществом в таких домах.

Если помещения в многоквартирном доме принадлежат нескольким собственникам, то решения по управлению таким домом, принимаются этими собственниками совместно на общем собрании, которое является органом управления многоквартирным домом¹⁴³. Участие собственников помещений в принятии решений на общем собрании является способом реализации их правомочий как собственников общего имущества.

142 См., например, ч.7 статьи 46 Жилищного кодекса РФ.

143 Ч.1 статьи 44 Жилищного кодекса РФ.

Поскольку основная доля жилищного фонда (по площади) сосредоточена в многоквартирных домах, а подавляющая часть многоквартирных домов являются кондоминиумами, то основная проблема при управлении объектами жилищной недвижимости связана именно с управлением многоквартирными домами, помещения в которых принадлежат различным собственникам, в том числе в незначительной доле государству и муниципальным образованиям.

Как было отмечено в главе 1, собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать способ управления своим домом, приняв решение на общем собрании большинством голосов от числа голосов присутствующих на собрании собственников¹⁴⁴. При этом у собственников помещений есть возможность выбора из следующих способов управления:

- непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме (при этом, если количество квартир в доме более 12, собственники помещений заключают с управляющей организацией договор оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества с управляющей организацией);
- управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;
- управление управляющей организацией (в том числе управляющим — индивидуальным предпринимателем).

Поскольку выбор и реализация любого из указанных трех способов управления не отменяют статуса общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме¹⁴⁵, можно считать, что указанные законодательством способы управления являются способом осуществления текущей управленческой деятельности (способом реализации решений, принятых общим собранием).

Согласно статистическим данным, на конец 2012 года способ управления выбрали собственники помещений 87,4% многоквартирных домов, где собственники должны были выбрать такой способ (табл. 1.2). Для остальных домов, в соответствии с законодательством, органы местного самоуправления по конкурсу отобрали управляющие организации. Доля многоквартирных домов-кондоминиумов, управляемых управляющими организациями, в целом составляет

144 Жилищный кодекс РФ, ч. 2 и 3 статьи 161, ч.1 статьи 46.

145 В случае создания в многоквартирном доме товарищества собственников жилья отдельные вопросы, относящиеся к компетенции общего собрания собственников помещений в доме, законодательством передаются в компетенцию общего собрания членов товарищества.

45% всех многоквартирных домов, где собственники должны были выбрать способ управления.

Обращает на себя внимание то, что значительная доля многоквартирных домов (44% многоквартирных домов, где собственники должны были выбрать способ управления) управляется непосредственно собственниками помещений. Такая высокая доля непосредственного управления объясняется не только существенной долей «малоквартирных» домов, для которых этот способ управления достаточно адекватен. Выбор такого способа управления для домов с большим количеством квартир часто связан не столько с сознательным решением собственников помещений, сколько с тем, что такой способ управления предлагают собственникам управляющие организации. В этом случае они могут заключить с собственниками помещений не договор управления многоквартирным домом, а договор на содержание и текущий ремонт многоквартирного дома, что позволяет управляющим организациям уклониться от обязанности предоставлять потребителям в доме коммунальные услуги и избежать ответственности перед ресурсоснабжающими организациями за полноту оплаты поставленных в дом коммунальных ресурсов.

В отличие от большинства стран Восточной Европы и Балтии, в России мала доля многоквартирных домов, в которых созданы товарищества собственников жилья.

Формирование рынка услуг управления многоквартирными домами в России значительно отстало по времени от приватизации жилищного фонда. Фактически, рынок услуг управления в российских городах начал складываться только после 2005 года, через пятнадцать лет после начала приватизации жилья. Предусмотренный законодательством выбор способа управления на практике в подавляющем большинстве случаев не был результатом осознанных действий собственников квартир. Управляющие организации, стремясь сохранить за собой многоквартирные дома, организовывали заключение договоров управления без проведения общих собраний и обсуждения преимуществ того или иного способа управления, той или иной управляющей организации. До сих пор очень сильно административное влияние на деятельность управляющих организаций, значительная часть которых аффилирована с органами власти.

В 2010–2011 гг. недовольство качеством управления многоквартирными домами управляющими организациями достигло очень высокого уровня как у населения, так и у органов власти. Следствием этого было внесение изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и принятие ряда нормативных актов, усиливающих административный контроль за деятельностью управляющих организаций.

Подводя итоги анализу способов управления жилищным фондом в России, можно отметить, что:

- индивидуальные жилые дома в старой застройке управляются преимущественно их собственниками – гражданами;
- в новой малоэтажной застройке (коттеджные поселки) преобладает управление управляющей организацией, созданной застройщиком – коммерческой организацией;
- формой управления многоквартирными домами, находящимися в государственной или муниципальной собственности, является управление управляющей организацией, предположительно государственной или муниципальной собственности;
- в отличие от стран, подобно России осуществивших массовую приватизацию жилищного фонда, в структуре форм управления многоквартирными домами:
 - чрезмерно велика доля непосредственного управления собственниками;
 - слишком мала доля многоквартирных домов, в которых созданы товарищества собственников жилья или другие объединения собственников помещений.

Из-за плохо проработанного с институциональной точки зрения законодательства о приватизации возникли следующие проблемы:

- неоптимальная структура жилищного фонда по формам собственности (недостаточность жилищного фонда социального использования, слишком большая доля многоквартирных домов-кондоминиумов), которая продолжает воспроизводиться из-за продолжающегося процесса бесплатной приватизации;
- отсутствие ответственного «коллективного» собственника многоквартирных домов в результате непоследовательной, патерналистской политики государства в отношении новых частных собственников жилья;
- плохая система управления многоквартирными домами вследствие отсутствия координации приватизации жилья и реформирования системы управления жилищным фондом.

В долгосрочной перспективе в России сохранится сложившееся преобладание многоквартирных домов, в которых помещения принадлежат многим собственникам и существует общее имущество собственников таких помещений. Поэтому меры по стимулированию увеличения доли многоквартирных домов, где все помещения принадлежат одному собственнику, должны рассматриваться в комплексе с мерами по совершенствованию механизмов управления

и принятия совместных решений собственниками в многоквартирных домах-кондоминиумах.

3.5 Систематизация существующих и возможных форм владения и управления жилищным фондом, общим имуществом в многоквартирных домах и малоэтажной застройке

3.5.1. Типологизация объектов жилищной недвижимости, форм собственности и владения жилыми помещениями

В зависимости от количества жилых помещений, находящихся в одном жилом здании, отсутствия или наличия общего имущества и его особенностей можно выделить следующие типы объектов жилой недвижимости.

Индивидуальный жилой дом — индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в нем (обычно подразумевается, что такой дом предназначен для проживания одной семьи).

Жилой дом блокированной застройки¹⁴⁶ (таун-хаус) — жилой дом, состоящий из нескольких блоков, каждый из которых предназначен для проживания одной семьи и имеет небольшое количество этажей и общую стену (общие стены) без проемов с соседним блоком или соседними блоками и отдельный выход на земельный участок¹⁴⁷.

«Малоквартирный» дом, состоящий из небольшого количества структурно обособленных жилых помещений, имеющих отдельные выходы на земельный участок¹⁴⁸. В отличие от жилого дома блоки-

146 Российская статистика относит такие дома к многоквартирным домам, в других странах такой дом рассматривается как комплекс индивидуальных домов.

147 Например, см. п. 2 ч. 2 ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

148 В российском законодательстве статус таких домов достаточно неопределенный: например, в соответствии с Положением о признании помещения жилым помещением, непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу (утв. постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47), такой жилой дом относится к многоквартирным домам, хотя у него отсутствуют помещения общего пользования, являющиеся характерным признаком многоквартирного дома в соответствии с Жилищным кодексом РФ. В дальнейшем анализе данный тип не рассматривается.

рованной застройки у жилого помещения в «малоквартирном» доме общими с другими жилыми помещениями являются не только стена (стены), но и крыша.

Многоквартирный дом – совокупность двух и более структурно обособленных жилых помещений (квартир), имеющих выходы в помещения общего пользования.

Индивидуальный жилой дом обычно имеет земельный участок в установленных границах.

В случае «малоквартирного» дома и жилого дома блокированной застройки (таун-хаус) возможны следующие варианты:

- а) общий земельный участок для здания в целом;
- б) отдельные земельные участки, определенные для каждого жилого помещения (квартиры, блока).

Соответственно, в случае (а) право собственности на объект недвижимого имущества может включать право на индивидуальное жилое помещение и долю в общем земельном участке. В случае (б) право собственности распространяется на жилое помещение и относящийся к нему земельный участок.

Кроме земельного участка, относящегося к жилому дому, может существовать общий земельный участок, состоящий из земельных участков индивидуальных жилых домов или жилых домов блокированной застройки и территории общего пользования. Такие комплексы получили название «комплекс малоэтажной жилищной застройки», «коттеджный поселок». При этом, как показывает практика, статус земельных участков общего пользования и объектов инфраструктуры в таких образованиях может быть разным (собственность одного лица, долевая собственность собственников жилых домов). В российском законодательстве отсутствует адекватное регулирование комплексов малоэтажной жилой застройки, что порождает многочисленные сложности и конфликты в практике существования таких поселков.

В случае многоквартирного дома земельный участок (включая землю под зданием и прилегающую территорию) отводится для всего многоквартирного дома в целом и не разделяется в натуре на части, относящиеся к каждому жилому помещению в многоквартирном доме.

Объектом жилой недвижимости (объектом гражданских прав) могут быть:

- индивидуальный жилой дом и относящийся к нему земельный участок;
- индивидуальный жилой дом («коттедж») и относящийся к нему земельный участок, а также доля в общем имуществе собственников индивидуальных жилых домов;

- комплекс малоэтажной жилищной застройки;
- блок в жилом доме блокированной застройки («таун-хаус») и земельный участок, относящийся к данному блоку;
- блок в жилом доме блокированной застройки («таун-хаус») и доля в земельном участке, относящемся к дому блокированной застройки;
- жилой дом блокированной застройки («таун-хаус») и земельный участок, относящийся к данному жилому дому;
- квартира в «малоквартирном» доме и земельный участок, относящийся к данной квартире¹⁴⁹;
- квартира в «малоквартирном» доме и доля в земельном участке, относящемся к такому дому¹⁵⁰;
- жилое помещение (квартира) в многоквартирном доме и доля в общем имуществе собственников помещений в данном доме, включая земельный участок.

Для управления объектом жилой недвижимости важно, есть ли в составе объекта управления общее имущество, принадлежащее нескольким собственникам, поскольку в этом случае для принятия решений, связанных с управлением, необходимо согласовать интересы всех участников общей собственности.

Собственниками объекта жилищной недвижимости в общем случае могут быть:

- физическое лицо;
- юридическое лицо (коммерческое или некоммерческое);
- муниципальное образование;
- государство.

У разных собственников могут быть различные цели и интересы в отношении недвижимости, а также финансовые возможности и процедуры принятия решений.

С точки зрения управления объектом жилищной недвижимости важно, является ли собственником одно лицо или группа лиц (на праве общей совместной или общей долевой собственности). Кроме того, на выбор способа управления влияет, использует ли собственник жилое помещение сам или предоставляет его в пользование другим лицам.

Различные варианты сочетания объектов жилищной недвижимости, форм собственности и владения жилыми помещениями представлены в Приложении А.

¹⁴⁹ Этот объект недвижимости максимально близок к индивидуальному жилому дому, а квартира в таком доме российским Жилищным кодексом рассматривается как часть жилого дома.

¹⁵⁰ Такой объект недвижимости аналогичен квартире в многоквартирном доме-«кондоминиуме».

3.5.2 Возможные формы управления жилой недвижимостью в зависимости от вида объекта и формы собственности на него

Учитывая специфику предназначения объектов недвижимости (проживание граждан), можно сказать, что управление объектами жилой недвижимости — это комплекс целенаправленных действий, который включает подготовку и принятие решений, связанных с обеспечением сохранности и надлежащего состояния объектов жилой недвижимости, созданием благоприятных и безопасных условий проживания граждан, пользования ими жилыми помещениями и общим имуществом, а также организацию и контроль исполнения принятых решений.

Целями управления объектом жилой недвижимости в общем случае являются обеспечение физической сохранности имущества и его потребительских свойств. В зависимости от того, кто является собственником объекта недвижимости, а также пользуется объектом непосредственно сам собственник или он предоставляет жилое помещение (помещения) в пользование другим лицам, другими целями собственника в отношении недвижимости могут быть:

- обеспечение и повышение комфорта и безопасности проживания;
- сохранение или увеличение рыночной стоимости недвижимости;
- сокращение затрат, связанных с содержанием и использованием объектом недвижимости (например, за счет повышения его энергоэффективности);
- извлечение прибыли и повышение доходности имущества.

Для некоммерческих собственников (муниципальное образование, жилищные кооперативы, благотворительные организации), предоставляющих жилые помещения в пользование гражданам, дополнительной целью управления может быть повышение эффективности решения социальных вопросов, повышение удовлетворенности членов организаций и др.

Кроме определения целей управления имуществом собственник (собственники) принимают следующие основные управленческие решения, как:

- выбор способа управления (непосредственное, создание юридического лица, привлечение стороннего управляющего);

- выбор лица (лиц) для осуществления оперативных управленческих функций;
- установление уровня затрат на содержание имущества.

В отношении общего имущества в многоквартирном доме минимальный перечень вопросов, решения по которым принимаются собственниками совместно, и способ принятия основных управленческих решений (общим собранием) установлены законодательством. Во многих странах регулирование вопросов управления общим имуществом в многоквартирных домах-кондоминиумах носит рамочный характер. Общее правило: для принятия решения достаточно простого большинства голосов собственников помещений в доме. В российском законодательстве степень детализации вопросов, отнесенных к компетенции общего собрания собственников помещений, порядка принятия решений значительно выше. Кроме того, необходимое для принятия решений количество голосов собственников дифференцируется по видам вопросов. Более того, требования ЖК РФ различаются в зависимости от того, создано или нет в многоквартирном доме (МКД) товарищество собственников жилья (табл. 3.13).

В зависимости от того, кто является собственником (гражданин, юридическое лицо, муниципальное образование, группа лиц) и что собой представляет объект управления, простота процедуры принятия решений собственником и оперативность принятия управленческих решений могут значительно различаться.

Обоснованно считается, что наиболее сложная процедура принятия решений характерна для управления общим имуществом в многоквартирном доме, принадлежащим собственникам помещений в данном доме на праве общей долевой собственности.

Оперативность принятия собственником (собственниками) управленческих решений зависит от следующих факторов:

- пользуется помещением сам собственник (высокая степень оперативности) или он реагирует на сигнал от пользователей или управляющего;
- принимает решение одно физическое лицо (единоличный собственник), коллегиальный орган юридического лица (использование установленных процедур, включая периодичность заседаний исполнительного органа, снижает оперативность принятия решений) или решение принимает сообщество собственников помещений через институт общего собрания (самая низкая оперативность).

Таблица 3.13. *Принятие решений, связанных с управлением общим имуществом в многоквартирном доме, в котором создано и не создано товарищество собственников жилья, в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации*

№	Вопрос	Кто и каким количеством голосов принимает решение в МКД, в котором	
		не создано ТСЖ	создано ТСЖ
1.	О реконструкции МКД (в том числе с его расширением или надстройкой)	Общее собрание собственников помещений в МКД Не менее 2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений в МКД	
1а.	Об уменьшении размера общего имущества путем реконструкции МКД	Общее собрание собственников помещений в МКД Согласие всех собственников помещений в МКД	
2.	О строительстве хозяйственных построек и других зданий, строений, сооружений (как увеличение состава общего имущества)	Общее собрание собственников помещений в МКД Не менее 2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений в МКД	
3.	О капитальном ремонте общего имущества в МКД	Общее собрание собственников помещений в МКД Не менее 2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений в МКД	
4.	О текущем ремонте общего имущества в МКД	Общее собрание собственников помещений в МКД Большинством голосов от общего числа голосов, принимающих участие в данном собрании собственников помещений	
5.	О пределах использования земельного участка, на котором расположен МКД, в том числе введение ограничений пользования им	Общее собрание собственников помещений в МКД Не менее 2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений в МКД	
6.	О пользовании общим имуществом собственников помещений в МКД иными лицами, в том числе о заключении договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, если для их установки и эксплуатации предполагается использовать общее имущество собственников помещений в МКД	Общее собрание собственников помещений в МКД Не менее 2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений в МКД	

Таблица 3.13. Продолжение

№	Вопрос	Кто и каким количеством голосов принимает решение в МКД, в котором	
		не создано ТСЖ	создано ТСЖ
6а.	Об определении лиц, которые от имени собственников помещений в МКД уполномочены заключать договоры об использовании общего имущества собственников помещений в МКД (в том числе договоры на установку и эксплуатацию рекламных конструкций) на условиях, определенных решением общего собрания.	Общее собрание собственников помещений в МКД Не менее 2/3 голосов от общего числа голосов собственников помещений в МКД	
7.	О выборе (изменении) способа управления многоквартирным домом и изменении способа управления	Общее собрание собственников помещений в МКД Большинством голосов от общего числа голосов, принимающих участие в данном собрании собственников помещений	
	Исключения		
	1. Если собственники помещений самостоятельно не выбрали способ управления многоквартирным домом (или не реализовали выбранный способ) в течение года до проведения конкурса, управляющую организацию выбирает на открытом конкурсе орган местного самоуправления 2. Если доля Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в праве общей долевой собственности на общее имущество в МКД более 50%, то способ управления МКД – управляющей организацией, установлен законом.		
8.	О выборе управляющей организации для управления многоквартирным домом, условиях договора управления МКД	Общее собрание собственников помещений в МКД Большинством голосов от общего числа голосов, принимающих участие в данном собрании собственников помещений	Органы управления ТСЖ (общее собрание членов ТСЖ или правление ТСЖ) в соответствии с уставом
8.	О выборе управляющей организации для управления многоквартирным домом, условиях договора управления МКД	Общее собрание собственников помещений в МКД Большинством голосов от общего числа голосов, принимающих участие в данном собрании собственников помещений	Органы управления ТСЖ (общее собрание членов ТСЖ или правление ТСЖ) в соответствии с уставом

Таблица 3.13. Окончание

№	Вопрос	Кто и каким количеством голосов принимает решение в МКД, в котором	
		не создано ТСЖ	создано ТСЖ
8.	О выборе управляющей организации для управления многоквартирным домом, условиях договора управления МКД	Общее собрание собственников помещений в МКД Большинством голосов от общего числа голосов, принимающих участие в данном собрании собственников помещений	Органы управления ТСЖ (общее собрание членов ТСЖ или правление ТСЖ) в соответствии с уставом
9.	О перечне работ и услуг и установлении размера платы за содержание и ремонт общего имущества, включая оплату расходов на капитальный ремонт МКД	Общее собрание собственников помещений в МКД Большинством голосов от общего числа голосов, принимающих участие в данном собрании собственников помещений	Общее собрание членов ТСЖ Большинством голосов от общего числа голосов присутствующих на общем собрании членов товарищества или их представителей
	Исключение 1. Если собственники помещений в МКД на общем собрании не приняли решение о размере платы за содержание и ремонт жилого помещения (общего имущества в МКД), решение принимает орган местного самоуправления 2. Если МКД управляется управляющей организацией, выбранной органом местного самоуправления по конкурсу, перечень работ и услуг и размер платы устанавливаются по результатам конкурса		
10.	О создании товарищества собственников жилья, утверждении устава	Общее собрание собственников помещений в МКД Большинством голосов (более чем 50%) от общего числа голосов собственников помещений в МКД	-

Эффективность управления (достижение целей с наименьшими издержками) зависит от того, исполняет управленческие функции профессионально подготовленный управляющий или сам собственник. Вероятность привлечения профессионального управляющего тем выше, чем сложнее объект недвижимости, чем «дальше» от него собственник, а также чем дороже недвижимость и выше доходы собственника.

В Приложении А систематизируются основные аспекты, связанные с управлением недвижимостью, в зависимости от типа

объекта жилищной недвижимости (объекта управления) и вида собственника:

- кто принимает основные управленческие решения;
- оперативность принятия решений;
- вероятность привлечения профессионального управляющего.

3.5.3 Природа отношений по поводу общего имущества, типологизация существующих различий

Общее имущество в жилищной сфере обладает определенными признаками публичного блага, связанного с наличием элементов неконкурентности и неисключаемости при потреблении этого блага проживающими в объектах жилой недвижимости. Парадокс заключается в том, что, на первый взгляд, такое общее имущество является классическим клубным благом — исключаемым и неконкурентным. Исключаемость определяется четкой идентификацией собственников жилых помещений и физической возможностью ограничить доступ к общему имуществу иным лицам. Неконкурентность определяется природой использования общего имущества и является в отношении отдельных элементов абсолютной (крыша) или практически абсолютной (лифт), а потребление других элементов может быть конкурентным (парковочные места на земельном участке, являющемся элементом общего имущества). Оптимальность количества членов клуба определяется «качеством» проекта многоквартирного дома или территории малоэтажного жилого комплекса.

Однако в литературе общее имущество чаще интерпретируется как общинное благо (*common good*) — конкурентное и неисключаемое. Более того, проблемы управления многоквартирными домами в странах с переходной экономикой, где не сформировались четкие нормы отношений по поводу общего имущества и механизмы принуждения к их исполнению, рассматриваются как пример «трагедии общин» (*tragedy of commons*) [61]. Дело в том, что «жесткая физическая идентификация членов клуба» предельно усложняет исключение тех, кто не оплачивает содержание общего имущества, которое, оставаясь исключаемым «вовне», оказывается практически неисключаемым «внутри». В условиях массового «безбилетничества» может происходить деградация качества общего имущества, что характерно для общинного блага.

Существует объективное противоречие, связанное с тем, что общее имущество, с одной стороны, является единой правовой конструкцией и единым предметом принятия решений. Но с другой стороны:

- оно обладает внутренней неоднородностью;
- различные части общего имущества могут обладать различной (вплоть до нулевой) предельной полезностью для различных собственников;
- отдельные части общего имущества (разводящие сети) могут находиться внутри помещения, принадлежащего отдельному собственнику (квартиры), и тем самым фактически находиться во владении отдельного собственника общего имущества.

Это обуславливает неустойчивость, потенциальную конфликтность при решении вопросов, связанных с использованием общим имуществом. В частности, собственники, для которых предельная полезность данного элемента общего имущества максимальна, будут недовольны тем, что их коллеги, для которых такая полезность минимальна, имеют такое же право голоса при принятии решения. В свою очередь, те, для кого данный структурный элемент общего имущества не представляет «интереса», будут недовольны необходимостью наравне со всеми нести расходы на его содержание (что создает объективную основу для запуска процесса «безбилетничества»)¹⁵¹.

В условиях отсутствия четких правил пользования общим имуществом также происходит «приватизация» его элементов отдельными собственниками, и следовательно, превращение его в типичное конкурентное благо. Наиболее типичный пример такой приватизации — установление дополнительных дверей на лестничных клетках.

Очевидно, что данное противоречие не может быть устранено полностью, но может быть существенно смягчено путем:

- максимально детального регулирования всех процедурных вопросов, связанных с общим имуществом, как в рамках общего или специального законодательства, так и в рамках специальных соглашений, заключаемых между собственниками;

151 Например, в России достаточно часто встречается ситуация, когда собственники квартир на первом этаже отказываются оплачивать содержание лифта.

- отчуждения собственников от принятия оперативных решений по поводу управления общим имуществом в многоквартирном доме.

Природа отношений по поводу общего имущества в значительной степени зависит от сложившихся в обществе обычаев и норм совместного использования общего имущества, их отражении в законодательстве и возможностей к принуждению исполнения действующего законодательства.

В этом контексте особый интерес представляет англо-саксонское право, где существует концепция «набора прав» (bundle of rights). «Делимость» права собственности потенциально создает возможности для формирования большего или меньшего «набора прав», наиболее адекватного для конкретного объекта прав собственности. Это, в частности, может способствовать формированию благоприятных условий для управления многоквартирными домами, где жилые помещения находятся в частной собственности отдельных лиц, и существует общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме. Возможно, это одна из причин распространения дуалистической модели владения помещениями в многоквартирном доме (модели кондоминиума) именно в странах англо-саксонского права.

Еще большие ограничения прав собственников жилых помещений присутствуют в законодательстве Великобритании. Как известно, в этой стране вся земля находится в собственности короны и может находиться во владении отдельных лиц только на правах аренды. Поскольку земельный участок является неотъемлемым элементом объекта жилой недвижимости, в частности элементом общего имущества в многоквартирном доме-кондоминиуме, в британском законодательстве сложились две основные формы собственности на объекты жилой недвижимости: фрихолд (freehold) и лизхолд (leasehold). В табл. 3.14 представлен сравнительный анализ этих двух правовых режимов. Важно подчеркнуть, что правовой режим freehold применяется только для индивидуальных домов на отдельном земельном участке, а в многоквартирных домах на собственников жилых помещений распространяется режим leasehold¹⁵². Из анализа табл. 3.14 следует, что права собственников жилых помещений в многоквартирных домах настолько ограничены, что фактически британская модель владения многоквартирным домом приближается к унитарной модели.

¹⁵² В многоквартирных домах существует также режим т.н. «shared freehold», однако его использование не значительно.

Таблица 3.14. Сравнительный анализ правовых режимов фрихолд и лисхолд

Критерии	Фрихолд	Лисхолд
Понятие	Форма обладания недвижимым имуществом (тип собственности), в рамках которого одна сторона вправе владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом бессрочно (за исключением случая, когда имущество предоставлено на период жизни freeholder'a)	Форма обладания недвижимым имуществом (тип собственности), в рамках которого одна сторона вправе владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом в течение определенного периода времени
Продажа имущества другому лицу в правовом режиме фрихолда	По общему правилу возможна. Существует исключение из общего правила. Если имущество предоставлено на период жизни freeholder'a, то после его смерти имущество переходит к первоначальному владельцу	Невозможна. Реализовано положение, что «никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам»
Продажа имущества другому лицу в правовом режиме лисхолда	По общему правилу возможна. Существует исключение из общего правила. Если имущество в «форме freehold» предоставлено на период жизни freeholder'a, то после его смерти имущество переходит к первоначальному владельцу	По общему правилу возможна. В этом случае фактически происходит замена лиц в обязательстве
Передача имущества другому лицу на основании договора аренды	Возможна. Однако в случае, когда имущество предоставлено на период жизни freeholder'a, то после его смерти имущество переходит первоначальному владельцу	Возможна
Передача имущества по наследству	По общему правилу возможна. Однако существует исключение из общего правила. Имущество может переходить по наследству за исключением случая, когда имущество предоставлено на период жизни freeholder'a. После смерти freeholder'a имущество переходит первоначальному владельцу	Возможна

Таблица 3.14. Окончание

Критерии	Фрихолд	Лисхолд
Срок	По общему правилу бессрочный	Срочный (устанавливается на определенный договором срок). Возможно продление срока
Плата	Налоги	1. Единовременная плата за право обладания имуществом в течение определенного срока (устанавливается на основании договора). 2. Плата, которая вносится периодически (устанавливается на основании договора). 3. Налоги
Извлечение прибыли	Возможно	Возможно
Объект права	Недвижимое имущество (здание, земельный участок)	Недвижимое имущество (здание, земельный участок)
Содержание права	Пользование, владение, распоряжение	Пользование, владение, распоряжение

С точки зрения природы отношений по поводу общего имущества представляется целесообразным учитывать также следующие параметры:

- степень отчужденности гражданина-правообладателя от принятия решений по поводу общего имущества (уровень делегирования прав тем или иным органам управления);
- возможную степень «профессионализации» управления общим имуществом;
- степень «нерушимости» состава общего имущества, возможность и практическая осуществимость изменения его состава и конфигурации; очевидно, что в малоэтажном жилом комплексе (коттеджном поселке) в сравнении с многоквартирным домом такая возможность выше.

Таким образом, общее имущество в жилищной сфере имеет ряд существенных особенностей:

- оно не может быть самостоятельным объектом гражданского оборота;
- общее имущество в жилищной сфере (жилищных комплексах) по своей природе внутренне неоднородно (состоит из отдельных структурных элементов) и имеет выраженную пространственную протяженность. Как результат – отдельные совладельцы общего имущества могут иметь различный интерес в решениях по поводу отдельных структурных и пространственных элементов общего имущества;

- в общем случае не действует принцип преимущественного права покупки (ст. 246 ГК РФ); он может быть реализован только при установлении преимущественного права покупки жилого помещения, доли или пая связанных с жилым помещением;
- решения по поводу общего имущества могут приниматься и реализовываться в отсутствие соглашения всех совладельцев такого имущества;
- возможности изменить состав и разделить общее имущество минимальны, особенно в части общего имущества в многоквартирном доме.

3.5.4. Основные модели владения объектами жилой недвижимости

Совокупность перечисленных выше оснований позволяет выделить достаточно большое количество видов общего имущества в жилищной сфере, имеющих существенные различия в природе отношений, которые возникают по поводу владения, пользования и организации управления таким имуществом. Описание основных существующих типов приведено выше в настоящем разделе, а также в приложении А. Однако для более детального анализа природы отношений по поводу общего имущества предлагается выделить шесть модельных типов (табл. 3.15), проанализировать их и сравнить с модельным типом (седьмым), характеризующимся полным отсутствием общего имущества как такового.

Таблица 3.15. Основные модели владения объектами жилой недвижимости (с позиции гражданина-правообладателя)

Модель	Отношения по поводу общего имущества
Модель 1 – Собственник квартиры в многоквартирном доме, управление которым осуществляется ТСЖ	Общая долевая собственность на общее имущество в многоквартирном доме. Полная вовлеченность собственника квартиры в принятие решений по вопросам управления общим имуществом, а также ответственность за состояние общего имущества
Модель 2 – Собственник квартиры в многоквартирном доме, управляемом профессиональной управляющей организацией	Общая долевая собственность на общее имущество в многоквартирном доме. Частичное отчуждение собственника квартиры от принятия решений по поводу управления общим имуществом (собственники квартир делегируют часть полномочий управляющей организации)
Модель 3 – Собственник квартиры в многоквартирном доме, где создано ТСЖ, заключившее договор управления с управляющей организацией	Общая долевая собственность на общее имущество в многоквартирном доме. Степень отчуждения собственника от принятия решений несколько выше, чем в модели 2

Таблица 3.15. Окончание

Модель	Отношения по поводу общего имущества
Модель 4 – Владелец квартиры в кооперативном многоквартирном доме – член кооператива	Общее имущество в многоквартирном доме находится в собственности кооператива.* Частичное отчуждение владельца квартиры от принятия решений по поводу управления общим имуществом (часть полномочий находится у органов управления кооператива – правления и председателя правления)
Модель 5 – Наниматель квартиры в «доходном» многоквартирном доме	Общее имущество в многоквартирном доме находится в собственности собственника многоквартирного дома.* Полное отчуждение нанимателя квартиры от принятия решений по поводу управления общим имуществом (управление многоквартирным домом, в том числе общим имуществом, осуществляет собственник такого дома)
Модель 6 – Собственник индивидуального дома в организованном коттеджном поселке	Общее имущество в организованном коттеджном поселке находится в общей долевой собственности собственников индивидуальных жилых домов (земельных участков, на которых они расположены).** Состав общего имущества может варьировать в зависимости от особенностей организации коттеджного поселка. Частичное отчуждение от принятия решений по поводу управления общим имуществом (собственники жилых домов делегируют часть полномочий либо объединению таких собственников, либо управляющей организации)
Модель 7 – Собственник индивидуального жилого дома	Отсутствует общее имущество

* Термин «общее имущество» используется для обозначения состава имущества, а не для описания правоотношений по поводу такого имущества.

** Действующее российское законодательство не предполагает наличия таких правоотношений.

3.6 Экономический анализ возможных форм владения и управления объектами жилой недвижимости

3.6.1 Логика проведения анализа

Экономический анализ форм владения и управления объектами жилой недвижимости включает:

- анализ ценовых факторов, влияющих на выбор потребителем конкретной формы владения и управления, в том числе ана-

лиз влияния структуры связанных рынков на выбор и благосостояние потребителя;

- анализ внешних эффектов, оказывающих влияние на благосостояние потребителя при выборе конкретной формы владения и управления, в том числе анализ влияния необходимости финансировать (в денежной форме или в форме времени) общественное благо в виде управления общим имуществом на выбор и благосостояние потребителя.

Для целей настоящего анализа введем понятие жилищного блага, определив его следующим образом. Жилищное благо – композитное благо, представляющее собой «корзину» других благ, и имеющее набор характеристик таких, как пространство (личное и общее для всей семьи), свет, тепло, чистота, покой (возможность отдохнуть), расположение относительно центра города, доступность транспортной и социальной инфраструктуры (больницы, школы, театры, парки и т.д.), безопасность.

3.6.2 Анализ ценовых факторов, влияющих на выбор потребителем конкретной формы владения и управления

Описание гипотез базовой модели

1. Репрезентативный потребитель – потребитель, обладающий «средними» для рассматриваемой экономики предпочтениями в отношении потребляемых благ.

2. В рассматриваемой экономике семь благ: жилищные блага в семи формах владения и управления объектами жилой недвижимости и агрегированное благо (оставшиеся средства). Такие жилищные блага обладают одинаковым набором качественных характеристик и различаются только по формам владения и управления объектами жилой недвижимости.

3. Первые семь благ дискретны. Каждое из этих благ либо потребляется, и тогда объем потребления равен 1, либо не потребляется, и тогда объем потребления равен 0. Если потребляется одно благо, то потребление шести других равно 0.

4. Если объем потребления первых семи благ равен нулю, то благосостояние потребителя также равно нулю. Следовательно, потребитель обязательно потребляет одно из первых семи благ.

5. Формы владения и управления объектами жилой недвижимости выступают для репрезентативного потребителя совершенными субститутами (заменителями) с предельной нормой замещения, рав-

ной 1. Это означает, что потребителю безразлично, в какой форме потреблять жилищные блага, обладающие одинаковыми качественными характеристиками.

6. Репрезентативный потребитель решает задачу максимизации собственного благосостояния, из которой определяется форма владения и управления объектами жилой недвижимости.

7. Репрезентативный потребитель не имеет бюджетного ограничения либо имеет бюджет, достаточный для потребления жилищных благ в любой форме владения и управления объектами жилой недвижимости.

8. Из гипотез 2–6 следует, что репрезентативный потребитель в оптимуме выбирает самую дешевую форму владения и управления объектами жилой недвижимости.

Гипотезы в отношении жилищных благ и жилищных и коммунальных услуг

1. Потребление жилищных благ обеспечивает их потребителю проживание в жилище с заданными качественными характеристиками – пространство (личное и общее для всей семьи), свет, тепло, чистота, покой (возможность отдохнуть), расположение относительно центра города, доступность транспортной и социальной инфраструктуры (больницы, школы, театры, парки и т.д.), безопасность.

2. Необходимым условием существования жилищного блага является существование объекта недвижимости. Инвестиционные расходы на создание объекта недвижимости равны I . Рассматривается два вида объектов недвижимости:

- многоквартирный дом;
- индивидуальный жилой дом.

Предполагается, что тип коммунальных систем, из которых производится ресурсоснабжение объекта недвижимости, не зависит от вида объекта недвижимости.

3. Необходимыми условиями сохранения качественных характеристик жилищных благ на заданном уровне выступают оказание жилищных услуг, поставка коммунальных ресурсов, ремонт квартиры или индивидуального дома, поддержание в приемлемом состоянии объектов транспортной и социальной инфраструктуры, уборка улиц, парков, скверов, а также другие действия, направленные на сохранение ценности жилищных благ.

4. Жилищные услуги включают услуги по текущему и капитальному ремонту помещений, являющихся общим имуществом жильцов многоквартирных домов, уборке и вывозу мусора и т.д.

5. Издержки фирм, оказывающих коммунальные услуги, равны P_1 .

6. Издержки фирм, оказывающих жилищные услуги, равны P_2 .

7. Издержки фирм, оказывающих услуги по ремонту квартир равны M , по ремонту индивидуальных домов M_1 , где $M_1 > M$. Издержки ремонта индивидуальных домов выше, чем квартир, так как ремонт индивидуального дома также связан с ремонтом крыши, внешних стен, ограды и т.д.

8. Поддержание в приемлемом состоянии объектов транспортной и социальной инфраструктуры, уборка улиц, парков, скверов, обеспечение безопасности финансируются за счет местного бюджета¹⁵³. Предполагается, что единственным источником поступлений в муниципальный бюджет является налог, ставка которого в многоквартирном доме равна t , в индивидуальном доме — t_1 , где $t_1 > t$.

9. Необходимым условием наличия права собственности на объект недвижимости является приобретение такого права. Расходы на приобретение права собственности равны расходам на оплату процентов по ипотечному кредиту — %.

В рассматриваемой экономике существует три сектора — домохозяйства, фирмы и государство — и десять рынков (табл. 3.16).

Как видно из табл. 3.17, в зависимости от соотношения всех параметров модели, в оптимуме репрезентативный потребитель может выбрать любое благо. Таким образом, можно выделить следующие ценовые факторы, оказывающие воздействие на выбор и благосостояние потребителя:

относительная структура связанных рынков (тип конкуренции);
политика в отношении налогообложения объектов недвижимости различных форм владения.

Формула цены блага, представленная в табл. 3.17, определена для каждой из моделей, описанных в табл. 3.15.

Описание модели в идеальной экономике

Примечательно, что соотношение между ценами имеющихся жилищных благ при малом числе ограничений можно определить лишь в случае, когда все рынки совершенно конкурентные. Во всех остальных сценариях, в зависимости от соотношения параметров модели, наблюдается большое количество вариантов отношения предпочтения между имеющимися жилищными благами. В табл. 3.18 представлены цены жилищных благ, которые складываются в равновесии в идеальной экономике. На основании сравнения цен благ можно сделать следующие выводы:

- благо 1 дешевле, чем блага 2 и 3;

¹⁵³ В действительности за обеспечение таких действий отвечает множество субъектов помимо государства.

Таблица 3.16. Описание рынков¹⁵⁴

Рынок	Тип конкуренции и прибыль фирм
Рынок строительства многоквартирных домов, самостоятельно осуществляемого заказчиками строительства с целью продажи квартир и/или домов множеству собственников	Совершенная конкуренция с нулевой прибылью или несовершенная конкуренция с прибылью фирм, равной π_1
Рынок строительства многоквартирных домов, самостоятельно осуществляемого заказчиками строительства с целью продажи многоквартирного дома одному собственнику	Совершенная конкуренция или несовершенная конкуренция с прибылью фирм, равной π_2
Рынок аренды квартир в доходных домах	Совершенная конкуренция или несовершенная конкуренция с прибылью фирм, равной π_3
Рынок строительства коттеджных поселков, самостоятельно осуществляемого заказчиками строительства с целью продажи квартир и/или домов множеству собственников	Совершенная конкуренция или несовершенная конкуренция с прибылью фирм, равной π_4
Рынок услуг управляющих компаний	Совершенная конкуренция или несовершенная конкуренция с прибылью фирм, равной π_5
Рынок жилищных услуг (по содержанию и ремонту помещений, являющихся общим имуществом)	Совершенная конкуренция или несовершенная конкуренция с прибылью фирм, равной π_6
Рынок коммунальных услуг	Монополия с регулируемыми тарифами
Рынок ипотечного кредитования	Совершенная конкуренция с нулевой прибылью
Рынок земельных участков	Совершенная конкуренция или несовершенная конкуренция с прибылью фирм, равной π_7 , (в условиях практически государственной монополии такую прибыль можно трактовать как расходы на преодоление административных барьеров)
Рынок услуг по ремонту квартир и индивидуальных домов	Совершенная конкуренция с нулевой прибылью

- блага 1, 4 и 5 равноценны;
- блага 2 и 3 равноценны и дешевле, чем благо 6;
- благо 7 дешевле, чем благо 6.

Отношение между ценой блага 7 (собственность в индивидуальном доме), ценами благ 1–5 определяется в зависимости от трех вариантов соотношения параметров модели.

¹⁵⁴ Данная таблица не содержит рынка агрегированного блага, поскольку агрегированное благо имеет денежную форму.

Таблица 3.17. *Цены жилищных благ по формам владения и управления объектами жилой недвижимости*

Жилищное благо	Цена блага
Благо 1: жилищное благо, соответствующее модели 1 — собственник квартиры в многоквартирном доме, управление которым осуществляется ТСЖ	$P = I + \pi_1 + \% + M + t + P_1^m + P_2^c + \pi_7 + \pi_7$
Благо 2: жилищное благо, соответствующее модели 2 — собственник квартиры в многоквартирном доме, управляемом профессиональной управляющей компанией	$P = I + \pi_1 + \% + M + R + \pi_4 + t + P_1^m + P_2^c + \pi_6 + \pi_7$
Благо 3: жилищное благо, соответствующее модели 3 — собственник квартиры в многоквартирном доме, управляемом профессиональной управляющей компанией по заказу ТСЖ	$P = I + \pi_1 + \% + M + R + \pi_5 + t + P_1^m + P_2^c + \pi_6 + \pi_7$
Благо 4: жилищное благо, соответствующее модели 4 — владелец квартиры в кооперативном многоквартирном доме — член кооператива	$P = I + \% + M + t + P_1^m + P_2^c + \pi_6 + \pi_7$
Благо 5: жилищное благо, соответствующее модели 5 — наниматель квартиры в доходном многоквартирном доме	$P = I + \pi_2 + \pi_3 + \% + t + M + P_1^m + P_2^c + \pi_6 + \pi_7$
Благо 6: жилищное благо, соответствующее модели 6 — собственник индивидуального дома в организованном коттеджном поселке	$P = I + \pi_4 + \% + M + R + \pi_5 + t_1 + P_1^m + P_2^c + \pi_6 + \pi_7$
Благо 7: жилищное благо, соответствующее модели 7 — собственник индивидуального жилого дома	$P = I + M + \% + t_1 + P_1^m + \pi_7$

Вариант 1: если налог и издержки по ремонту в индивидуальном доме выше, чем в многоквартирном доме, на величину, большую, чем расходы на оплату услуг управляющей компании и жилищных услуг в многоквартирном доме, т.е. $(t_1 - t) + (M_1 - M) > R + P_2$, то блага 1–6 дешевле, чем благо 7.

Вариант 2: если разность между суммой налога и издержек по ремонту в индивидуальном доме и многоквартирном доме превышает расходы на оплату жилищных услуг в многоквартирном доме не больше, чем на величину расходов на оплату услуг управляющей компании, то есть $P_2 < (t_1 - t) + (M_1 - M) < R + P_2$, то благо 7 дешевле, чем блага 2 и 3, но дороже, чем блага 1, 4 и 6;

Вариант 3: если налог и издержки по ремонту в индивидуальном доме выше, чем в многоквартирном доме, на величину, меньшую, чем расходы на оплату жилищных услуг в многоквартирном доме, т.е. $(t_1 - t) + (M_1 - M) < P_2$, то благо 7 дешевле, чем блага 1–6.

Таким образом, при условии, что все рынки являются совершенно конкурентными, наиболее дешевыми формами владения и управления объектами жилой недвижимости будут собственность в многоквартирных домах с управлением, осуществляемым непосредственно ТСЖ или органом управления кооператива, а также наем жилого помещения в доходном доме, находящемся в собственности одного лица.

Таблица 3.18. Цена жилищных благ по формам владения и управления объектами жилой недвижимости – модель идеальной экономики

Благо 1: жилищное благо, соответствующее модели 1 – собственник квартиры в многоквартирном доме, управление которым осуществляется ТСЖ	$P = I + \% + M + t + P_1^c + P_2^c$
Благо 2: жилищное благо, соответствующее модели 2 – собственник квартиры в многоквартирном доме, управляемом профессиональной управляющей компанией	$P = I + \% + M + R + t + P_1^c + P_2^c$
Благо 3: жилищное благо, соответствующее модели 3 – собственник квартиры в многоквартирном доме, управляемом профессиональной управляющей компанией по заказу ТСЖ	$P = I + \% + M + R + t + P_1^c + P_2^c$
Благо 4: жилищное благо, соответствующее модели 4 – владелец квартиры в кооперативном многоквартирном доме – член кооператива	$P = I + \% + M + t + P_1^c + P_2^c$
Благо 5: жилищное благо, соответствующее модели 5 – наниматель квартиры в доходном многоквартирном доме	$P = I + \% + t + M + P_1^c + P_2^c$
Благо 6: жилищное благо, соответствующее модели 6 – собственник индивидуального дома в организованном коттеджном поселке, управляемом профессиональной управляющей компанией	$P = I + \% + M_1 + R + t_1 + P_1^c + P_2^c$
Благо 7: жилищное благо, соответствующее модели 7 – собственник индивидуального жилого дома	$P = I + M_1 + \% + t_1 + P_1^c$

На втором месте по цене находится собственность в многоквартирном доме с управлением, осуществляемым профессиональной управляющей компанией (как в случае когда «заказчиком» выступает ТСЖ, так и в случае, когда «заказчик» – общее собрание собственников). В данном случае расходы на потребление жилищного блага возрастают на сумму, равную стоимости услуг управляющей компании (R).

На третьем месте по предпочтительности находится собственность в организованном коттеджном поселке, управляемом специализированной управляющей компанией. В этом случае цена жилищного блага возрастает, поскольку такая форма владения облагается большим налогом, чем собственность в многоквартирном доме,

а также поскольку расходы на ремонт индивидуального дома выше, чем на ремонт квартиры $((t_1 - t) + (M_1 - M))$.

Цена жилищного блага, потребляемого в форме собственности в индивидуальном доме, по отношению к ценам жилищных благ, потребляемых в форме собственности или найма жилого помещения в многоквартирных домах, определяется соотношением параметров модели. В частности, если налог и издержки по ремонту в индивидуальном доме выше, чем в многоквартирном доме, на величину, меньшую, чем расходы на оплату жилищных услуг в многоквартирном доме, то индивидуальный дом будет самой дешевой формой владения и управления объектами жилой недвижимости.

3.6.3 Анализ неценовых факторов, оказывающих влияние на благосостояние потребителя при потреблении жилищных благ

В предыдущем разделе проанализированы факторы, влияющие на цены жилищных благ с заданными качественными характеристиками при различных формах владения и управления объектами жилой недвижимости. Однако рыночные цены таких благ не учитывают ряд факторов, оказывающих существенное влияние на благосостояние потребителя, в силу неполноты системы рынков и асимметрии информации в экономике — провалами рынка, а также в силу несовершенства процедур принятия коллективных решений.

Неполнота системы рынков означает отсутствие рынков каких-либо товаров или услуг. К таким нерыночным товарам или услугам относятся:

- экстерналии (внешние эффекты) в производстве жилищных благ — обеспечение возможности принятия коллективного решения по поводу управления общим имуществом в многоквартирном доме — общественное благо;
- экстерналии (внешние эффекты) в потреблении жилищных благ собственниками и арендаторами — потребление жилищных благ одним собственником или арендатором отрицательно влияет на потребление жилищных благ другим собственником или арендатором.

Асимметрия информации проявляется либо в ненаблюдаемости действий — проблема «принципал-агент» — собственники общего имущества не наблюдают всех действий ТСЖ, объединения

собственников или другого органа управления, которому они делегировали функции по управлению, а такие органы не наблюдают всех действий управляющей компании, либо в ненаблюдаемости информации — при выборе председателя ТСЖ и/или управляющей компании собственникам достоверно неизвестны его/ее деловые характеристики.

Помимо провалов рынка на благосостояние потребителя жилищных благ, а также общества в целом влияет необходимость делать коллективный выбор, который не совпадает с индивидуальным выбором каждого голосующего. При этом на коллективный выбор можно влиять в зависимости от принятой процедуры голосования.

Неполнота системы рынков

Рассмотрим внешний эффект, возникающий при производстве жилищного блага. Данный внешний эффект имеет прямое отношение к потерям благосостояния, которые выражаются в плохом состоянии помещений в многоквартирных домах, являющихся общим имуществом всех собственников жилых помещений в таких домах.

Внешний эффект в производстве жилищного блага

Производство услуг ТСЖ, органа управления кооператива и объединения собственников положительно влияет на потребление жилищных благ всеми жильцами в многоквартирном доме или коттеджном поселке, поскольку такие услуги позволяют осуществлять коллективные действия по сохранению ценности общего имущества, следовательно, обеспечивают потребление жилищных благ на заданном уровне. Благо, производство которого характеризуется положительной экстерналией в производстве, принято называть общественным. Однако в силу отсутствия рыночной цены таких услуг возникает проблема финансирования их производства, что приводит к недопроизводству таких услуг по сравнению с общественным оптимумом (Парето оптимумом), а значит, к потерям в общественном благосостоянии. Недопроизводство услуг по управлению общим имуществом приводит к снижению в потреблении жилищных благ по сравнению с Парето оптимальным уровнем.

На рис. 3.3 изображена функция U , представляющая суммарную полезность всех жильцов от потребления количества Q жилищных благ, которые потребляются коллективно всеми жильцами. Также представлена исходная функция издержек C , показывающая уровень издержек предоставления жилищных услуг, обеспечивающих

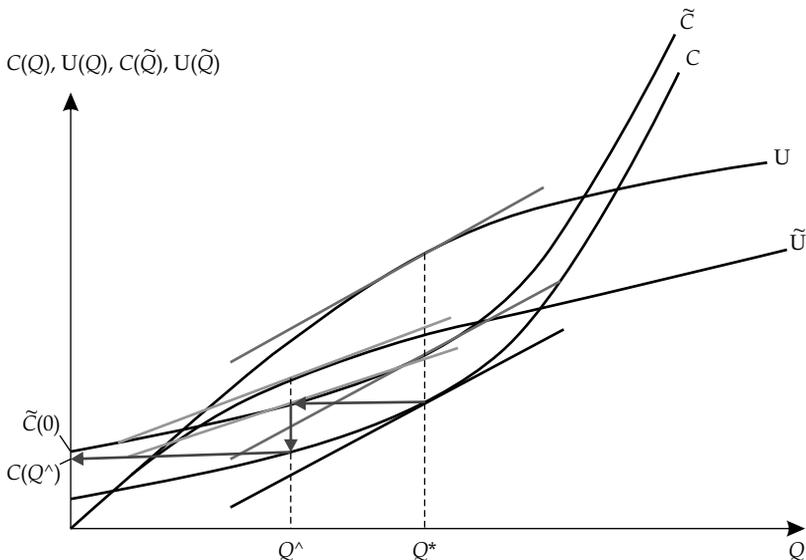


Рис. 3.3. Финансирование затрат на принятие решения по поводу общего имущества

потребление каждого объема жилищных благ. Оптимальным будет такой объем жилищных благ, при котором благосостояние всех жильцов, т.е. разность между суммарной полезностью U и издержками C достигает максимума. Реализация такого Парето оптимального исхода возможна, если известны предпочтения каждого жильца, тогда каждый оплачивает долю издержек, соответствующую доле его предельной полезности от потребления Q в суммарной предельной полезности («ценообразование по Линдалю»: каждый собственник делает взнос, равный его предельной полезности от потребления Q). График функции \tilde{C} показывает уровень издержек предоставления жилищных услуг, обеспечивающих потребление каждого объема жилищных благ с учетом издержек принятия решения. Последние выражены в издержках времени, необходимого для достижения согласия. Будем считать, что эти издержки имеют фиксированную величину, равную « $\sim Q$ » альтернативной стоимости времени, необходимого для принятия решения.

В этом случае Парето оптимальный объем жилищных благ не изменится, а общественное благосостояние снизится ровно на величину издержек принятия решения. Однако уровень платежей, за счет которых финансируются издержки предоставления жилищ-

ных услуг, нельзя увеличить в один момент, поэтому объем Q снижается до Q^{\wedge} . В следующий момент времени уровень платежей составляет $C(Q^{\wedge})$, так как издержки принятия решения напрямую никто не финансирует. Тем не менее, эти издержки существуют, и они финансируются из собранных платежей. Как показано на рис. 3.3, на собранные платежи $C(Q^{\wedge})$ нельзя профинансировать содержание дома ($C(Q^{\wedge}) < \tilde{C}(0)$), так как в этом случае издержки достижения согласия превышают $C(Q^{\wedge})$.

Заметим, что в рассмотренном примере не анализируются условия равновесия. Вообще говоря, система находится в равновесии только при Q^* , а все остальные состояния не являются равновесными. Таким образом, состояние, в котором количество финансируемых качеств и характеристик дома равно Q^* , является неустойчивым равновесным состоянием. Неустойчивым его делает именно наличие издержек достижения согласия, которые не принимаются во внимание агентами при принятии решения о потреблении Q . Важно отметить, что выход из равновесного состояния в описываемой модели является «саморазвивающимся процессом» и в пределе может привести к полному исчезновению блага, связанного с наличием общего имущества.

Однако, если расходы на финансирование общественного блага не учитывают расход времени для принятия решения, то общественное благо будет произведено в меньшем объеме, чем было бы оптимально для всех потребителей этого блага. Применительно к рассматриваемой проблеме это означает, что даже если все жильцы многоквартирного дома готовы исправно платить за жилищные услуги, которые обеспечивают производство жилищного блага, может получиться так, что оно будет недопроизведено, поскольку при определении расходов на его финансирование не были учтены расходы, не имеющие прямого денежного выражения, а именно время, необходимое для принятия коллективных решений.

Отметим, что данный механизм в реальности практически неприменим, поскольку собственники жилья не склонны выявлять свои предпочтения, а значит, нельзя определить, кто и насколько ценит общественное благо. В то же время известная, хотя и не слишком распространенная в России практика добровольного дополнительного сбора средств отдельными группами собственников на решение тех или иных проблем в многоквартирном доме или подъезде (наем консьержа, установка кодового замка) может служить иллюстрацией действия механизма Линдаля.

3.6.4 Проблемы коллективного выбора: процедуры принятия решения и потери благосостояния

В рассмотренном выше примере делается предпосылка о том, что если понесены издержки на принятие решения, то решение не только будет принято, но и обеспечит Парето оптимум. Однако возможность принятия решения, а также совпадения такого коллективного и индивидуального оптимума зависит от выбора процедуры принятия решения. По большинству вопросов решения ТСЖ принимаются большинством голосов от общего числа голосов присутствующих на общем собрании членов товарищества или их представителей¹⁵⁵. Рассмотрим пример, когда решение либо может быть не принято, либо зависит от порядка голосования.

Пусть на голосование вынесено три альтернативы: А, В и С. Пусть 100 голосующих имеют следующие предпочтения:

44 голоса: А лучше С, а С лучше В;

34 голоса: В лучше С, а С лучше А;

17 голосов: С лучше В, а В лучше А;

5 голосов: С лучше А, а А лучше В.

1. Порядок голосования по принципу Кондорсе

На голосование последовательно выносятся три пары альтернатив: А и В, В и С, А и С. Отношение предпочтения для каждой пары альтернатив определяется на основании правила простого большинства.

Для пары А и В: за А — $44 + 5 = 49$ голосов, за В — $34 + 17 = 51$ голос \rightarrow В лучше А.

Для пары В и С: за В — 34 голоса, за С — $44 + 17 + 5 = 66$ голосов \rightarrow С лучше В.

Для пары А и С: за А — 44 голоса, за С — $34 + 17 + 5 = 56$ голосов \rightarrow С лучше А.

Таким образом, для большинства С лучше В, а В лучше А, следовательно, побеждает вариант С. При этом только для 22 из 100 голосующих этот вариант является наиболее предпочтительным.

2. Порядок голосования по мажоритарной системе относительного большинства

¹⁵⁵ Жилищный кодекс РФ, статья 146.

За А — 44 голоса, за В — 34 голоса, за С — $17 + 5 = 22$ голоса, следовательно, побеждает вариант А.

3. Порядок голосования по мажоритарной системе абсолютного большинства

Во второй тур выходят альтернатива А или В. За А — $44 + 5 = 49$ голосов, за В — $34 + 17 = 51$ голос, следовательно, побеждает вариант В.

Таким образом, воля большинства определяется в зависимости от порядка голосования (при разной процедуре голосования разных коллективный выбор).

Сравнительный анализ потерь благосостояния

Теперь сравним величину потерь благосостояния, связанных с неценовыми факторами, для различных форм владения и управления объектами жилой недвижимости (табл. 3.19). Цветом выделены максимальные значения потерь по каждому из столбцов.

Потери благосостояния, связанные с отрицательными экстерналиями в потреблении жилищных благ, могут быть разными, если потребителями выступают собственники или арендаторы. Поскольку арендаторы менее ответственно относятся к общему имуществу [64], чем собственники, то такие потери благосостояния в доходном доме выше, чем в доме, где жильцами являются собственники квартир, т.е. $E_1 > E$. Размер потерь от такого внешнего эффекта положительно зависит от количества пользователей общим имуществом. Иными словами, в многоквартирных домах, имеющих относительно большое количество квартир, такие потери больше, чем в многоквартирных домах с небольшим количеством квартир, т.е. $E_1 > E > E_2$. Это справедливо и для соотношения потерь в крупных и небольших коттеджных поселках, где общее имущество находится в общей собственности собственников коттеджей.

Теперь рассмотрим потери благосостояния от внешнего эффекта, связанного с производством общественного блага — управления общим имуществом. «Безбилетничество» заключается в том, что не все жильцы платят за производство жилищного блага. Оно может принимать следующие формы:

- жилец посещает общие собрания, но не платит за жилищные услуги (по ремонту и содержанию общего имущества);
- жилец не посещает общее собрание, но платит за жилищные услуги (по ремонту и содержанию общего имущества);
- жилец не посещает общее собрание и не платит за жилищные услуги (по ремонту и содержанию общего имущества).

Таблица 3.19. Сравнительный анализ потерь благосостояния

Благо	Неполнота системы рынков			Асимметрия информации принципал-агент, ненаблюдаемая информация
	экстерналии в потреблении жилищных благ	экстерналии в производстве жилищных благ		
		безбилетник	не безбилетник	
Благо 1: поток жилищных благ, соответствующий модели 1 – собственник квартиры в многоквартирном доме, управление которым осуществляется ТСЖ	E	L	$L+NF$	A_1
Благо 2: поток жилищных благ, соответствующий модели 2 – собственник квартиры в многоквартирном доме, управляемом профессиональной управляющей компанией	E	L	$L+NF_2$	A_2
Благо 3: поток жилищных благ, соответствующий модели 3 – собственник квартиры в многоквартирном доме, управляемом профессиональной управляющей компанией по заказу ТСЖ	E	L	$L+NF_2$	A_3
Благо 4: поток жилищных благ, соответствующий модели 4 – владелец квартиры в кооперативном многоквартирном доме – член кооператива	E	L	$L+NF$	A_1
Благо 5: поток жилищных благ, соответствующий модели 5 – наниматель квартиры в доходном многоквартирном доме	E_1	0	0	0
Благо 6: поток жилищных благ, соответствующий модели 6 – собственник индивидуального дома в организованном коттеджном поселке, управляемом профессиональной управляющей компанией	E_2	L_1	L_1+NF_2	A_3

Таблица 3.19. Окончание

Благо	Неполнота системы рынков			Асимметрия информации принципала-агент, ненаблюдаемая информация
	экстерналии в потреблении жилищных благ	экстерналии в производстве жилищных благ		
		безбилетник	не безбилетник	
Благо 7: поток жилищных благ, соответствующий модели 7 — собственник индивидуального жилого дома	0	0	0	0

Проблема безбилетника проявляется сильнее в больших группах потребителей общественного блага, снижая благосостояние всех жильцов. Таким образом, в больших многоквартирных домах такие потери благосостояния выше, чем в коттеджных поселках, т.е. $L > L_1$.

Жильцы, участвующие в управлении общим имуществом, в отличие от безбилетников, несут дополнительные потери, выраженные в альтернативной стоимости времени, затраченного на такое участие. В случае, когда часть полномочий собственников передана к управляющей компании, такие затраты времени меньше по сравнению со случаем, когда управление осуществляется непосредственно собственниками, т.е. $NF > NF_2$.

Проблема асимметричной информированности между заказчиком и исполнителем определяет наличие потерь (A) в процессе взаимодействия между:

- собственниками и органом управления объединения собственников (ТСЖ или кооператива) (A_1);
- собственниками (общим собранием собственников) и управляющей компанией (A_2);
- органом управления объединения собственников (ТСЖ, кооператива) и управляющей компанией (A_3).

Вследствие такой асимметричной информированности орган управления многоквартирного дома может неэффективно использовать финансовые ресурсы, а управляющая компания — оказывать услуги низкого качества. Такие потери максимальны, когда заказчиком услуг управляющей компании выступает множество собственников (A_2). Величина этих потерь снижается, если заказчиком является объединение собственников (A_3), то есть $A_1 + A_3 < A_2$. При этом $A_3 < A_1$, то есть потери от асимметрии информацией между органом управления и управляющей компанией при прочих равных условиях ниже, чем в случае между собственниками и органом управле-

ния, поскольку в последнем случае одной из сторон является множество субъектов, которым сложнее осуществлять контроль.

Потребление жилищных благ в форме индивидуального дома не сопряжено с потерями благосостояния, поскольку данная форма не предполагает наличия общего имущества.

Потребление жилищных благ в форме найма квартиры в доходном доме сопряжено только с потерями, связанными с экстерналией в потреблении жилищных благ, которые превышают такие потери в случае, когда общим имуществом пользуются собственники. При этом наем квартиры в доходном доме исключает все другие потери благосостояния.

С точки зрения ответственного собственника (не безбилетника) среди моделей, предусматривающих собственность в многоквартирном доме, наименьшие потери благосостояния обеспечивает собственность в многоквартирном доме, управляемом управляющей компанией по заказу ТСЖ.

3.7 Основные выводы

Как было показано в предыдущих разделах настоящей главы, благосостояние потребителя жилищных благ зависит не только от их цен, но и от других факторов, которые не находят свое выражение в рыночной цене.

Равновесная структура жилищного фонда складывается в результате принятия множества индивидуальных решений о потреблении жилищных благ, на которые влияют следующие ценовые и неценовые факторы:

- уровень конкуренции на существующих связанных рынках (в том числе строительного рынка, рынка аренды, рынка жилищных услуг, рынка коммунальных услуг);
- политика налогообложения в отношении объектов недвижимости;
- ставки по ипотечным и строительным кредитам;
- внешние эффекты, связанные с коллективным потреблением жилищных благ при наличии общего имущества;
- неполнота системы рынков (отсутствие рынка аренды в доходных домах или других рынков);
- асимметрия информации между заказчиком и исполнителем услуг по управлению общим имуществом;
- несовершенство процедур принятия коллективных решений по управлению общим имуществом;
- доходы;

- предпочтения индивида, которые зависят от этапа жизненного цикла, профессии, уровня образования, пола и т.д.

Эффективность управления жилыми объектами зависит от формы владения и пользования жилыми помещениями в таких объектах. Это выражается в следующем.

Эффективность управления объектами жилой недвижимости снижается по мере повышения числа собственников такой недвижимости, а также зависит от способа принятия решений по управлению такими собственниками.

Управление объектами жилой недвижимости — кондоминиумами повышается в случае привлечения объединением собственников помещений профессиональных управляющих компаний.

Сложившаяся в России структура владения и пользования жилыми помещениями не является оптимальной с точки зрения управления объектами жилой недвижимости. Необходимо стимулировать переход от сложившейся структуры владения и пользования жилыми помещениями и управления объектами жилой недвижимости к более оптимальной с учетом того, что:

- наиболее эффективной формой управления при проживании в собственной квартире в многоквартирном доме-кондоминиуме — является управление профессиональной управляющей компанией по договору с объединением собственников помещений в таком доме;
- наиболее эффективной формой управления многоквартирным домом является управление одним собственником (доходный дом, наемный дом социального использования, кооперативный дом и т.д.), что достигается в случаях, когда владение и пользование жилыми помещениями в таком доме осуществляется на праве аренды (найма) или на праве членства в кооперативе. При этом, если такой собственник не является профессиональным управляющим недвижимостью, то для повышения качества управления таким домом собственнику необходимо привлекать профессиональную управляющую компанию;
- наиболее эффективной формой управления отдельным индивидуальным жилым домом также является управление его собственником. Однако при формировании коттеджной жилой застройки, для которой характерны признаки кондоминиума, в том числе наличие общего имущества в такой застройке, наиболее эффективной формой управления также является управление профессиональной управляющей компанией по

договору с объединением собственников коттеджей в такой застройке.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время в России существует потенциальный спрос на аренду жилья. Однако на пути развития сектора арендного жилья стоят не только институциональные проблемы, связанные с отсутствием институтов, формирующих предложение аренды жилья в доходных домах, но и социально-психологические проблемы, связанные с готовностью домохозяйств арендовать жилье преимущественно в случаях, когда домохозяйства не в состоянии приобрести жилье в собственность.

Как показано выше, существует объективное противоречие, связанное с тем, что общее имущество в жилищной сфере, с одной стороны является единой правовой конструкцией и единым предметом принятия решений, а другой стороны:

- обладает внутренней неоднородностью;
- различные части общего имущества могут обладать различной (вплоть до нулевой) предельной полезностью для различных собственников;
- отдельные части общего имущества (разводящие сети) могут находиться внутри помещения, принадлежащего отдельному собственнику (квартиры), и тем самым фактически находиться во владении отдельного собственника общего имущества.

Это определяет неустойчивость, потенциальную конфликтность при решении вопросов, связанных с использованием общим имуществом.

Сокращение в России привлекательности института собственности на квартиры в многоквартирных домах — кондоминиумах может произойти только при определении «правил игры» в жилищной сфере, предполагающих четкое предъявление государством собственникам квартир всей полноты «бремени содержания собственности».

В заключительной таблице представлена сложившаяся на сегодня в России структура форм (типов) управления объектами жилой недвижимости, а также набор возможных форм, которые в свете анализа, представленного в настоящей главе, представляются наиболее предпочтительными.

Стимулирование перехода от сегодняшнего состояния к желаемому могло бы составить одно из приоритетных направлений государственной жилищной политики в обозримой перспективе.

Таблица 3.20. Возможные типы управления объектами жилой недвижимости

Тип жилого здания	Тип (форма) управления	Текущая ситуация	Желаемая ситуация
Многоквартирный дом – кондоминиум	ТСЖ	+	+
	ТСЖ и управляющая компания	+	+
	Управляющая компания	+	-
	Непосредственное управление собственниками	+	_156
Многоквартирный дом – один собственник	Доходный дом – управление собственником	- *	- *
	Доходный дом – управление собственником и управляющей компанией	-*	+
	Некоммерческий арендный дом (некоммерческий наем и социальное жилье) – управление собственником	-	-
	Некоммерческий арендный дом (некоммерческий наем и социальное жилье) – управление собственником и управляющей компанией	-	+
	Кооператив – управление собственником	- *	- *
	Кооператив – управление собственником и управляющей компанией	- *	+

* – за редким исключением

156 Непосредственное управление является и останется желаемым только для «малоквартирных» домов и домов блокированной застройки.

ГЛАВА 4

Конкуренция в жилищном строительстве

4.1 Общая характеристика рынка

Рынок жилищного строительства в современной России начал формироваться с развитием рыночных отношений в экономике.

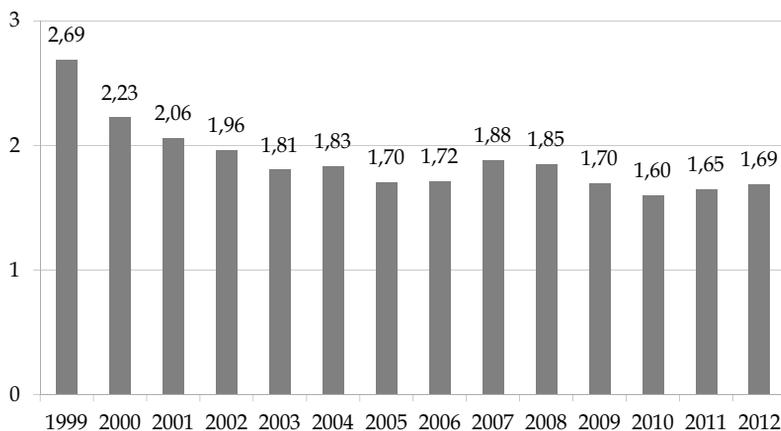
В период плановой экономики преобладающая доля жилищного строительства осуществлялась за счет государственных капитальных вложений. Переход к рыночной экономике характеризовался существенным сокращением государственных инвестиций в жилищное строительство и практически полным прекращением кооперативного жилищного строительства.

Хотя к настоящему времени сформировались основные базовые институты рыночного сектора жилищного строительства, сложившиеся основные параметры рынка жилищного строительства не отвечают потребностям современной экономики и российского общества. Сформировавшийся рынок жилищного строительства и его регулирование характеризуются существенными изъянами (провалами), которые являются предметом анализа в настоящей главе.

Как показано в главе 2, с началом рыночных преобразований рост частных инвестиций в жилищное строительство, которые должны были заместить резко сократившиеся государственные инвестиции, происходил достаточно медленно. В результате объем жилищного строительства упал более чем в 2 раза по сравнению с максимумом, достигнутым в 1987 г., когда было построено 76,4 млн кв. м общей площади жилья), и достиг минимума в 2000 году, когда было введено только 30,3 млн кв. м (рис. 2.8). С 2001 г. с началом устойчивого экономического роста, развитием ипотечного жилищного кредитования начали расти и общие объемы жилищного строительства, которые к настоящему времени достигли уровня середины 1980-х годов: ввод общей площади жилья в 2013 г. составил более 70 млн кв. м.

Однако объем предложения жилья, формируемый в секторе жилищного строительства, не соответствует платежеспособному спросу и плохо реагирует на рост доходов населения и повышение цен на рынке жилья (имеет низкую эластичность).

Как показано на рис. 4.1, в период 1999–2012 гг. объем ввода жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения сократился с 2,69 кв. м до 1,69 кв. м, несмотря на развитие ипотечного жилищного кредитования, которое должно было способствовать увеличению данного показателя¹⁵⁷.



Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата

Рис. 4.1. Ввод жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения в год в России, кв. м общей площади (в ценах 2012 г.)¹⁵⁸

В результате увеличение платежеспособного спроса вследствие повышения реальных доходов населения и улучшения условий жилищного финансирования привело к резкому росту цен, что отрицательно сказалось на динамике доступности жилья. Как показано на рис. 4.2, вплоть до кризиса 2008–2009 гг. темпы роста реальных цен на жилье в России постоянно увеличивались. В 2004–2008 гг. — период наиболее быстрого роста — цены на жилье (в среднем на первичном и вторичном рынках) выросли на 91%, а доходы населения — только на 48%.

В 2008–2011 гг. реальные цены на жилье снижались при продолжении роста реальных доходов населения, что привело к улучшению показателей доступности жилья.

Большая часть нового жилищного строительства в России представлена квартирами в многоквартирных домах. В 2013 г. ввод жилья

¹⁵⁷ Подробный анализ эластичности предложения жилья представлен в главе 5 настоящей монографии.

¹⁵⁸ Расчеты исполнителей Отчета по данным Росстата.

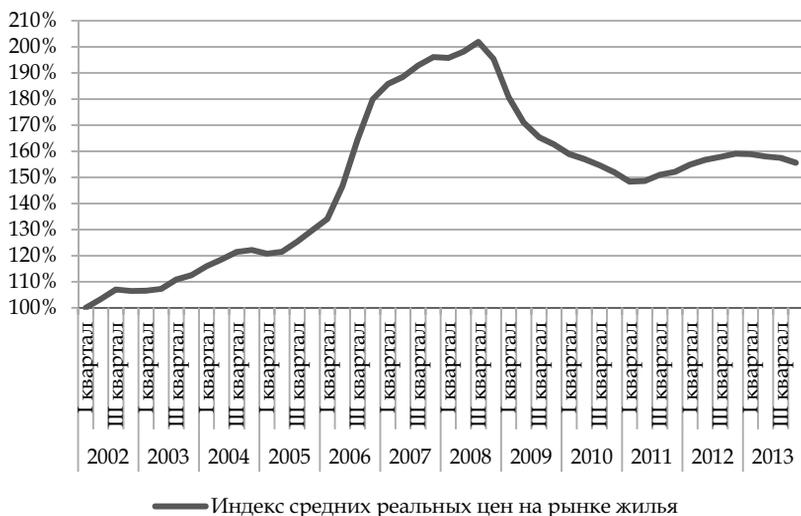


Рис. 4.2. Индекс реальных цен на первичном рынке жилья, квартальный, по РФ в целом, 2002–2013 гг. (2002 г. – 100%)¹⁵⁹

в многоквартирных домах составил 39,8 млн кв. м, или 56,1% ввода общей площади жилья. При этом доля квартир в многоквартирных домах составила более 75% общего ввода новых жилых помещений (средний размер квартир меньше, чем индивидуальных жилых домов). Это выше, чем в большинстве стран Европы, где эта доля составляет от 40% до 60%.

Другой отличительной особенностью России является доминирование строительства многоквартирных домов высокой этажности. Доля ввода общей площади жилья в многоквартирных домах, имеющих 12 и более этажей, составляет 23% общего ввода жилья, или 43% ввода жилья профессиональными застройщиками. Многоквартирные дома от 4 до 8 этажей, обеспечивающие наиболее оптимальный уровень соразмерности, пропорций и взаимосвязи между большим пространством (городом) и малым пространством (человеком, который живет в городе), составляют только 8,8% общего объема ввода жилья, или 15,6% объема ввода жилья профессиональными застройщиками¹⁶⁰. Такая ситуация во многом определяется инертностью

¹⁵⁹ Расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата об индексе потребительских цен и индексе цен на жилье на первичном рынке в 2002–2011 гг.

¹⁶⁰ Рассчитано по данным формы С-1 федерального государственного статистического наблюдения за 2010 год.

промышленной базы индустриального домостроения, созданной в советский период и ориентированной на строительство многоэтажных многоквартирных домов, низкой эффективностью градостроительного регулирования и желанием застройщиков максимизировать получение прибыли с одного объекта строительства.

В условиях дефицита предложения жилья данный сектор индустриального домостроения, продуцирующий жилищный продукт низкого качества, пока не ощущает ограничений со стороны потребительского спроса. В результате оставшаяся от советского периода монотонная, однообразная среда районов массовой жилой застройки продолжает усугубляться в условиях рынка и возрастающего спроса населения на жилье [98].

Еще одной отличительной особенностью структуры ввода жилья является высокая доля индивидуального жилищного строительства (рис. 2.9). Как показано в главе 2, индивидуальное жилищное строительство доминирует в сегменте ввода 1 и 2-этажных домов, где практически не представлены профессиональные застройщики (табл. 2.8).

Следует отметить, что индивидуальное жилищное строительство населением не является специфической особенностью России и других постсоветских стран. В частности, в Бельгии 53% всех разрешений на строительство относится к индивидуальному жилищному строительству, в Швеции указанный показатель составляет 30%, в Нидерландах — 10%¹⁶¹. Косвенная оценка аналогичного показателя для России составляет около 94%¹⁶². Следует также учитывать, что в отличие от России в странах Западной Европы, где достигнут высокий уровень жилищной обеспеченности, в связи с чем объемы нового жилищного строительства невелики, институт индивидуального жилищного строительства используется для строительства уникальных жилых домов по индивидуальным проектам для удовлетворения специфических жилищных потребностей обеспеченных групп населения. В России, за исключением индивидуального жилищного строительства в пригородах крупнейших и крупных городов, такое строительство в основном удовлетворяет потребность в жилье не самых высокодоходных групп населения.

Таким образом, в жилищном строительстве в России принцип сравнительных преимуществ в производстве товаров и услуг, кото-

161 Источник: Housing Statistics in the European Union. The Hague: Ministry for Interior and Kingdom Relations, 2010. Данные за 2009 г. [66]

162 Рассчитано как доля жилых зданий, построенных населением, от общего количества построенных жилых зданий по данным формы С-1 за 2010 год.

рый состоит в разделении труда и максимальном сужении сектора «натурального хозяйства», пока не реализован. Возможно, такое положение объясняется тем, что, с одной стороны, профессиональные застройщики в условиях несовершенной конкуренции получают значительно большую прибыль при строительстве многоквартирных домов, чем могли бы получать при строительстве индивидуальных, а с другой — население удовлетворяет потребность в жилье самостоятельно, избегая недоступных цен на рыночное жилье.

Также особенностью российских городов является незавершенность субурбанизационных процессов, о чем, в частности, свидетельствует феномен сезонной («дачной») субурбанизации. В такой ситуации индивидуальное жилищное строительство для многих семей становится строительством второго жилья, которое может быть растянуто во времени и осуществляться по мере накопления необходимых средств.

В целом можно констатировать, что структура ввода жилья не обеспечивает достаточного разнообразия в целях удовлетворения полного спектра жилищных потребностей граждан, в том числе в зависимости от уровня доходов.

Основным источником финансирования жилищного строительства в России выступают средства населения, которое или самостоятельно занимается строительством индивидуальных жилых домов, или участвует в финансировании строительства многоквартирных домов, как правило, путем прямого инвестирования в строительство через различные формы договоров с застройщиками, в том числе с использованием кредитов на участие в строительстве. К сожалению, доступной информации об источниках финансирования жилищного строительства в России нет, но, по нашим оценкам, в 2011 г. с использованием собственных и заемных средств населения было построено 65% общей площади жилья, или 52% жилых единиц.

Кредитование застройщиков на цели финансирования жилищного строительства не занимает значительной доли в финансировании строительства жилья. Застройщики многоквартирных домов для финансирования строительства многоквартирных домов в основном привлекают средства граждан в различных формах, перекалдывая на них все риски. Принятый в 2004 г. Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», обеспечивает относительную защиту граждан, но, к сожалению, пока не работает в полную силу.

Развитие банковского кредитования застройщиков на цели жилищного строительства сдерживается, во-первых, отсутствием

у застройщиков обеспечения по таким кредитам. Земля предоставляется застройщикам только в аренду, а аренда — это неликвидный залог. Во-вторых, строительство остается непрозрачным сектором для банковского кредитования. И, в третьих, сами застройщики привыкли работать с дешевыми деньгами дольщиков и не имеют мотивации работать с банковской системой.

В России на национальном уровне на пять крупнейших застройщиков в 2011 г. пришлось 7,4% общего объема ввода жилья, или около 13% ввода жилья профессиональными застройщиками (за исключением индивидуального жилищного строительства). Десять крупнейших застройщиков контролировали соответственно около 11% и 19% рынка жилищного строительства¹⁶³.

Такая ситуация в России не отличается кардинально от ситуации, например, в США, где доля 10 крупнейших застройщиков на рынке строительства индивидуальных (семейных) домов — преобладающего сегмента на рынке жилищного строительства, достигла к 2004 г. 20% [67]. При этом такая высокая доля крупнейших застройщиков в предложении жилья сочетается в США с преобладанием на рынке небольших компаний–производителей жилья.

Ситуация существенно меняется при переходе к анализу локальных рынков жилищного строительства в России. В частности, на долю пяти крупнейших застройщиков в Москве в 2008 г. приходилось 62,7% всего ввода жилья (2,06 млн кв. м из 3,28 млн кв. м)¹⁶⁴, в Санкт-Петербурге — 36% годового ввода жилья. Безусловно, высокий уровень концентрации не является доказательством недобросовестной конкуренции на этих рынках, однако указывает на высокую вероятность монополизации таких рынков. Реальный уровень концентрации и монополизации может быть определен только с учетом анализа аффилированности участников рынка, однако информация для проведения такого анализа пока не доступна.

Несмотря на большое количество административных процедур на этапе землеустроительной и градостроительной подготовки земельного участка для жилищного строительства, требования градостроительного зонирования в российских городах не всегда можно назвать жесткими.¹⁶⁵

163 Рассчитано по: 60 крупнейших застройщиков жилья России. Рейтинг компании Медиа-Юг.

164 Данные отчетности по форме 2-ПС «Индикаторы оценки социально-экономической эффективности федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы».

165 Детальный анализ градостроительного регулирования как фактора, ограничивающего конкуренцию на рынке жилищного строительства, приведен в разделе 4.4.

4.2 Институциональная организация локальных рынков жилищного строительства

4.2.1 Общие положения

Физическая ограниченность земельных участков для жилищного строительства, жесткое градостроительное регулирование, наличие иных форм регулирования, связанных с высокой социальной значимостью жилой недвижимости и монопольным характером многих коммунальных предприятий создают предпосылки для формирования дефицита земельных участков и мощностей коммунальной инфраструктуры на локальных рынках жилищного строительства, что может привести к их монополизации. В этой ситуации целью регулирования со стороны органов власти должно быть сохранение и укрепление конкуренции на этих рынках, недопущение образования монополий [68].

При этом, как подчеркивает Е.Г. Ясин, если муниципалитеты и государственные органы прямо исполняют роли агентов рынка или являются бенефициарами компаний, играющих эти роли, — строительных и девелоперских компаний, банков, и одновременно являются регуляторами рынка, то создаются предпосылки для конфликта интересов [69, стр.9].

В литературе, посвященной анализу рынка жилищного строительства за рубежом, такой рынок характеризуется как достаточно конкурентный, открытый для входа новых участников. Например, в Австралии жилищным строительством занято 40 тыс. фирм, из которых 98% — малые предприятия [70]. Около 60% фирм США, занятых строительством индивидуальных семейных домов, ежегодно вводят менее 250 жилых единиц¹⁶⁶.

Случаи низкой эластичности предложения жилья, как правило, обосновываются жесткими требованиями градостроительного регулирования, в том числе зонирования, которые сдерживают предложение и строго ограничивают виды использования земельных участков в различных территориальных зонах. По существующим оценкам, требования градостроительного регулирования определяют до 75% прироста цен на рынке жилищного строительства США¹⁶⁷.

166 Рассчитано по: [71].

167 Оценка Fisher Center for Real Estate and Urban Economics. Цит. по: [71].

Вместе с тем тесная взаимосвязь рынка жилищного строительства со смежными рынками — земельных участков и коммунальной инфраструктуры — определяет вероятность дефицита предложения, резких скачков цен и монополизации локальных рынков.

С точки зрения взаимосвязи с рынком земельных участков, производители на рынке жилищного строительства делятся на два класса: имеющие права собственности либо иные права на земельные участки для жилищного строительства и не имеющие (пока) таких прав. Производители первого типа имеют искаженную мотивацию относительно участников классического рынка, поскольку их интересует максимизация не только прибыли, но и стоимости полученного актива. К такому выводу, в частности, приходят авторы Barker Review — известного доклада о состоянии жилищной сферы в Великобритании, показавшие, что конкуренция фактически переместилась с рынка жилищного строительства на рынок «доступа к земельным участкам». Это побудило авторов доклада предложить комплекс мер государственного регулирования с целью вернуть конкуренцию на «подобающее место» [72].

В современных российских условиях можно также выделить ряд специфических факторов увеличения риска монополизации рынков жилищного строительства и сговора на таких рынках.

Во-первых, большая часть земельных участков, которые могут быть вовлечены в жилищное строительство, находится в публичной собственности¹⁶⁸, таким образом, продавец на данном субрынке является монополистом¹⁶⁹.

Во-вторых, органы местного самоуправления не имеют достаточной экономической мотивации для развития жилищного строительства на своей территории. В странах с развитыми рынками жилья такая мотивация определяется значимостью местного налога на недвижимость в качестве источника налоговых доходов местных бюджетов. В Великобритании и Канаде такая доля составляет более 90%, в США — более 70%, а в среднем по федеративным государствам, входящим в ОЭСР — более 50%¹⁷⁰. В России земельный налог

168 В собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также земельные участки, собственность на которые не разграничена.

169 Особым участником рынка земельных участков для жилищного строительства является Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства («РЖС»), действующий с 2008 г. На конец 2012 г. общая площадь проектируемого и строящегося жилья на земельных участках Фонда «РЖС» составила 12,3 млн кв. м.

170 OECD (2010), Revenue Statistics 2010 — Environmental Related Taxation, OECD Publishing. Tables 145, 147. Данные за 2008 г.

и налог на имущество физических лиц составили в совокупности по итогам 2011 г. только 14% налоговых доходов (5,4% всех доходов) городских округов, на территории которых сосредоточены основные объемы жилищного строительства, а также 40% налоговых доходов (11,4% всех доходов) городских и сельских поселений. Ситуация усугубляется дефицитностью большинства местных бюджетов, из которых должны финансироваться расходы на формирование и подготовку земельных участков для жилищного строительства. При этом система межбюджетных отношений допускает снижение трансфертов при увеличении доходов местных бюджетов. Если доходы от проведенных земельных аукционов составят существенную величину, то у муниципалитета может появиться стимул «не формировать» на таких аукционах реальную цену земельного участка, что создаст предпосылки для сговора участников рынка.

В-третьих, организации коммунального комплекса, поведение которых в значительной степени определяет стоимость обеспечения нового жилищного строительства коммунальной инфраструктурой, часто имеют организационно-правовую форму муниципальных унитарных предприятий и непосредственно связаны с органами местного самоуправления, либо контролируются ими косвенно. В условиях неполной информации организация коммунального комплекса, с одной стороны, может использовать свою репутацию для продвижения своих интересов, а с другой — подвергнуться административному принуждению.

В-четвертых, в настоящее время на федеральном уровне установлены 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 потребителей. При этом органы местного самоуправления лишены полномочий по установлению тарифов практически на все коммунальные услуги.

Рассмотрим институциональную организацию локального рынка жилищного строительства без учета выявленных особенностей сектора жилищного строительства в России (идеальная модель), а затем оценим возможные изменения в поведении основных участников локального рынка с учетом указанных особенностей российского рынка жилищного строительства.

4.2.2 Описание идеальной модели локального рынка жилищного строительства

Вначале опишем основные параметры поведения основных игроков на локальном рынке жилищного строительства, представляющем собой изолированный город, окруженный пригородной зоной. Предполагается, что игроки независимые и действуют в своих интересах в пределах, определенных действующим регулированием такого рынка. Описание включает в себя определение целей, к которым стремится игрок, и методы, с помощью которых он может обеспечить себе их достижение.

В число основных институциональных участников локального рынка жилищного строительства входят:

- органы местного самоуправления/регуляторы рынка;
- производители продукта (девелоперы/застройщики);
- организации коммунального комплекса;
- граждане, в том числе:
 - планирующие в обозримом будущем приобрести жилье (потребители);
 - не планирующие в обозримом будущем приобретать жилье (избиратели).

Органы местного самоуправления

В общем случае основной целью органов местного самоуправления является максимизация благосостояния жителей города, в том числе обеспечение городского развития, повышение конкурентоспособности муниципалитета. Стремясь повысить благосостояние, органы местного самоуправления будут также пытаться не ухудшить существующее положение иных заинтересованных сторон, в частности внешних инвесторов (застройщиков), поскольку от благосостояния этих сторон зависит и благосостояние муниципалитета. Следовательно, действия органов местного самоуправления могут инициировать процессы, приводящие к достижению Парето-улучшения для всей системы участников.

Определить достижение или недостижение органами местного самоуправления своей цели можно, измерив так называемое «благосостояние города». Предположим, что благосостояние города определяется суммой функций полезности всех горожан и компаний, работающих в городе, а также застройщиков (которые могут находиться в городе временно). Предположим также, что до начала процесса регулирования благосостояние города равно M_0 .

Для достижения своей цели органы местного самоуправления обладают полномочиями регулятора. Они имеют право:

- устанавливать плату за подключение/присоединение к инженерным сетям, регулировать тарифы на услуги организаций коммунального комплекса;
- регулировать количество земельных участков для жилищного строительства путем ускорения или замедления работ по подготовке таких земельных участков, находящихся в публичной собственности;
- осуществлять градостроительное регулирование.

При определении вектора интересов муниципалитета следует учитывать, что новое жилищное строительство может вести как к увеличению, так и к уменьшению благосостояния отдельных жителей или компаний.

Застройщики

Основная цель застройщика состоит в максимизации прибыли. Застройщики действуют в условиях конкуренции и не могут повлиять на рыночную цену жилья. Следовательно, достижение цели застройщика осуществляется путем минимизации издержек при строительстве¹⁷¹. Предположим, что уровень издержек застройщиков, связанный с проведением строительно-монтажных работ, постоянный, в данной ситуации изменяться может только стоимость доступа к земельному участку¹⁷² и подключения к коммунальной инфраструктуре. Предположим также, что если за подключение к сетям плата не взимается¹⁷³, то стоимость инфраструктурного обеспечения проекта жилищного строительства для застройщика равняется C_0 , что включает расходы застройщика по самостоятельному развитию инфраструктуры для нужд его объектов. В этом случае прибыль застройщика составляет $P_0 > 0$. Застройщик покинет муниципалитет (откажется от строительства), если $P_t = 0$.

Следовательно, при росте стоимости подключения застройщик будет оставаться на рынке данного города, пока P не станет равно нулю. Когда этот момент наступит, застройщик откажется от реализации строительного проекта. Тем самым он не даст организации коммунального комплекса возможность повысить свою доходность (застройщик может принять решение об уходе до оплаты подключения), а городу возможность — увеличить благосостояние.

171 Соблюдая качество работ, необходимое для целевой группы потребителей.

172 Включая прохождение всех административных барьеров.

173 На практике различают присоединение к сетям электроснабжения и подключение к объектам коммунальной инфраструктуры. При описании модели будем использовать термин «подключение» в качестве обобщающего.

Организация коммунального комплекса

Организация коммунального комплекса (ОКК) является коммерческим предприятием, основная цель которого заключается в максимизации прибыли с учетом наложенных ограничений. Принимается также, что ОКК является естественной монополией и имеет убывающую кривую средних издержек. Следовательно, еще одна цель — увеличение объема продаж. Эту цель можно достичь только за счет расширения рынка — подключения новых потребителей — ввиду низкой ценовой эластичности спроса на коммунальные товары и услуги.

Для реализации инвестиционной программы ОКК должна привлечь инвесторов (кредиты, выпуск акций или облигаций). Привлекая инвесторов, компания будет стремиться убедить их, что риски инвестирования минимизированы. Следовательно, минимизация рисков инвестиций будет определять поведение организации коммунального комплекса в процессе согласования тарифов и надбавок. Предположим, что все эти цели достигаются при максимизации доходности на вложенный капитал, которая до принятия инвестиционной программы и введения тарифов/надбавок, необходимых для реализации проекта нового жилищного строительства, составляет R_0 .

Если в результате реализации инвестиционной программы доходность должна сократиться ($R_1 < R_0$), то организация коммунального комплекса может отказаться от выполнения инвестиционной программы. Это не позволит органам местного самоуправления и застройщикам достичь своих целей, но ОКК сможет сохранить доходность на уровне, необходимом для осуществления производственной деятельности¹⁷⁴.

Потребители

Цель потребителей состоит в максимизации личного благосостояния. В частности, повышение благосостояния потребителей становится возможным при получении необходимого им количества товаров и услуг по минимально возможной цене. Сокращение количества товаров и услуг, возможных для потребления, относительно оптимального количества и/или повышение тарифов на эти товары и услуги приведет к снижению благосостояния потребителей. В периоде до установления платы за подключение и/или надбавок благосостояние потребителей равно H_0 .

Потребители на конкурентном рынке могут влиять на ситуацию, изменяя спрос на вновь построенное жилье в зависимости от

¹⁷⁴ Подразумевается, что в процессе производственной деятельности организация коммунального комплекса осуществляет инвестиции в модернизацию и реконструкцию существующих активов, и при этом имеет доходность на уровне R_0 .

складывающихся цен (в том числе, меняя время принятия решения о приобретении жилья). Данная возможность определяется эластичностью спроса по цене на данном локальном рынке.

Граждане (избиратели) имеют возможность влиять на ситуацию несколькими путями:

- при росте тарифов (введении инвестиционных надбавок) избиратели могут перестать платить за коммунальные товары и услуги. В этом случае организация коммунального комплекса начнет терпеть убытки¹⁷⁵. Если эти убытки приведут к срыву реализации инвестиционной программы, то органы местного самоуправления также не достигнут своей цели;
- в дополнение к первой стратегии, либо в качестве альтернативной стратегии избиратели могут проголосовать против действующих органов местного самоуправления и сменить их состав на следующих выборах.

Предположим, что население (избиратели) не будут реализовывать свои возможности влиять на ситуацию, пока их благосостояние не уменьшится до H_m . Разность между H_0 и H_m определяется эффективностью мер принуждения к оплате коммунальных услуг, заинтересованностью избирателей в увеличении объемов жилищного строительства на территории города и долей потенциальных потребителей – семей, которые в обозримом будущем планируют приобрести жилье и осознают необходимость развития коммунальной инфраструктуры для нового жилищного строительства.

Возможные схемы взаимодействия участников представлены на рис. 4.3.

Предположим, что организация коммунального комплекса представляет в орган местного самоуправления проект инвестиционной программы развития систем коммунальной инфраструктуры, предусматривающей подключение объектов застройщиков. Предположим, что асимметрия информации отсутствует и инвестиционная программа объективно отражает стоимость развития систем коммунальной инфраструктуры. В случае реализации инвестиционной программы доходность организации коммунального комплекса изменится до R_1 . Предположим, что органы местного самоуправления принимают решение финансировать инвестиционную программу исключительно за счет платы за подключение. В этом случае избиратели не действуют, поскольку их благосостояние не изменяется.

175 Наличие эффективных механизмов принуждения не меняет ситуацию, поскольку отключение неплательщиков также ведет к убыткам коммунальных предприятий.

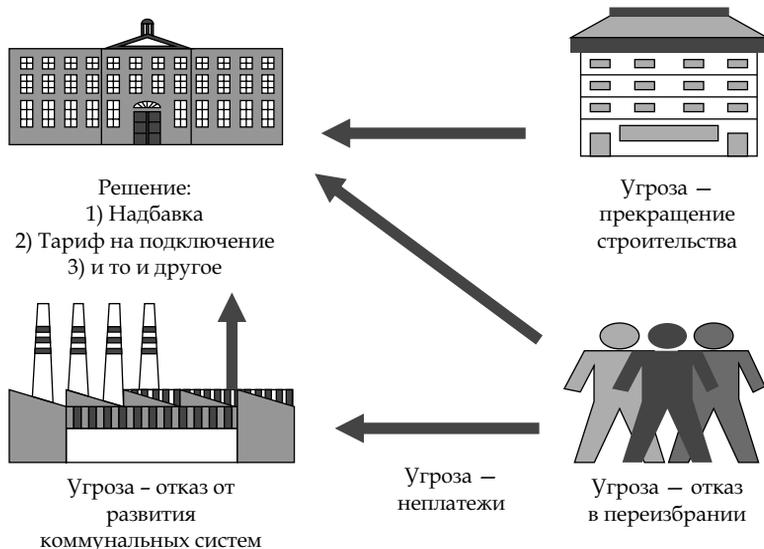


Рис. 4.3. Варианты поведения участников рынка жилищного строительства

Положение застройщиков может измениться как в худшую, так и в лучшую сторону. Предположим, что введение тарифа на подключение приводит к росту стоимости обеспечения объекта коммунальной инфраструктурой, т.е. $C_1 > C_0$. Если $C_1 - C_0 > P_0$, то застройщики покидают рынок. Однако это произойдет только после того, как органы местного самоуправления утвердят тарифы на подключение. В промежутке $P_0 > C_1 > C_0$ риски застройщика возрастают. В любом случае увеличение платы за подключение снижает прибыль застройщика, и, следовательно, у такого застройщика сокращается пространство для маневра в случае изменения других компонентов стоимости строительства.

После утверждения тарифов на подключение организация коммунального комплекса приступает к работам. Плата за подключение от застройщиков поступит по факту подключения их объектов. Однако, если установленный тариф на подключение вынуждает застройщиков отказаться от реализации проекта, то организация коммунального комплекса понесет убытки. В результате $R_1 < R_0$.

Таким образом, если тариф на подключение не удовлетворяет условиям застройщика, то в убытке останется организация коммунального комплекса. При этом застройщик не реализует проект и не получает ожидаемой прибыли, а муниципалитет не достигает

поставленной цели. Таким образом, в рассматриваемом случае произойдет ухудшение городского благосостояния¹⁷⁶.

Если организация коммунального комплекса предвидит подобную ситуацию, она будет стремиться убедить органы местного самоуправления установить надбавку к тарифам для потребителей. С точки зрения организации коммунального комплекса, установление надбавки на уровне, при котором потребители не перестают платить за услуги, представляется менее рискованным, чем установление тарифа на подключение. Поступления от надбавки генерируют стабильный денежный поток, который используется для возврата инвестиций.

Однако в этом случае страдают избиратели. Их благосостояние уменьшается в результате роста цен на коммунальные товары и услуги. Если организация коммунального комплекса неверно оценивает ситуацию и уменьшение благосостояния достигает H_m , то избиратели либо прекратят платежи, либо переизберут власть в городе.

Застройщики могут выиграть от введения надбавки при соответствующем снижении платы за подключение. Таким образом, с точки зрения организации коммунального комплекса, риски реализации инвестиционной программы минимизируются при введении инвестиционной надбавки к тарифу, которая не приводит к снижению благосостояния потребителей до уровня H_m .

Финансирование инвестиционной программы исключительно за счет надбавок освобождает застройщиков от платежей за подключение, что снижает их издержки ($C_1 < C_0$ и $C_1 = 0$) и, как следствие, ведет к росту доходности застройщика. Таким образом, ситуация для застройщиков и организаций коммунального комплекса улучшается, в то время как избиратели и органы местного самоуправления наблюдают ухудшение своего состояния.

Итак, очевидно, что при введении надбавки потребители обязательно понесут потери в благосостоянии. Однако с учетом компенсационного эффекта Калдора, если

$$(\Delta P + \Delta R) - (\Delta H + \Delta C) > 0,$$

то существует чистый прирост благосостояния [74].

Таким образом, улучшается благосостояние организаций коммунального комплекса и застройщиков. Благосостояние органов местного самоуправления также растет, поскольку город развивается, увеличивается налогооблагаемая база. Следует также учитывать, что

¹⁷⁶ Этот вывод правомерен только в случае, если благосостояние жителей не ухудшается в результате роста объемов жилищного строительства (например, при точечной застройке).

дополнительный прирост благосостояния может быть получен за счет достижения экономии на масштабе при реализации инвестиционной программы организации коммунального комплекса.

Анализ идеальной модели взаимодействия участников локального рынка жилищного строительства позволяет сформулировать следующие выводы.

Процесс поиска оптимального варианта, обеспечивающего прирост городского благосостояния и учитывающего интересы всех участников, является достаточно сложным.

Каждый из участников имеет возможность при определенных условиях заблокировать принятие решения.

Риск не найти взаимоприемлемое решение возрастает по мере переноса издержек, связанных с обеспечением жилищного строительства коммунальной инфраструктурой, с города (избирателей) на застройщика, который не может повлиять на цены жилья в условиях совершенной конкуренции.

Избиратели и организации коммунального комплекса оказывают существенное влияние на основные параметры локальных рынков жилищного строительства.

4.2.3 Специфика мотивации участников локальных рынков жилищного строительства в Российской Федерации

Вышеприведенный анализ подразумевает независимость участников рынка друг от друга, а также наличие полной и совершенной информации. Ниже мы постараемся описать модель поведения участников локальных рынков жилищного строительства в России.

Органы местного самоуправления/регуляторы

Российские органы местного самоуправления помимо исполнения регуляторных функций выполняют роли агентов рынка или являются бенефициарами компаний, играющих эти роли — строительных и девелоперских компаний, организаций коммунального комплекса, что создает предпосылки для конфликта интересов.

Кроме того, практически все земельные участки, которые могут быть вовлечены в жилищное строительство, находятся в публичной собственности¹⁷⁷, поэтому продавец на данном субрынке (как правило, это муниципалитет) является монополистом.

¹⁷⁷ В собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также земельные участки, собственность на которые не разграничена.

Одна из основных предпосылок идеальной модели – стремление органов местного самоуправления развивать рынок недвижимости на своей территории. В российских условиях это стремление достаточно слабо выражено, поскольку органы местного самоуправления не имеют достаточной экономической мотивации для развития жилищного строительства на своей территории. Как показано в разделе 4.2.1, в России земельный налог и налог на имущество физических лиц составляют незначительную долю доходов местных бюджетов, а система межбюджетных отношений допускает снижение трансфертов при увеличении доходов местных бюджетов.

Позиции органов местного самоуправления оказываются существенно ослаблены также в связи с тем, что полномочия по установлению тарифов на коммунальные услуги в настоящее время переданы на региональный уровень, в то время как полномочия по утверждению инвестиционных программ (программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры) остались на местном уровне.

В результате складывается парадоксальная ситуация, когда у органов местного самоуправления отсутствуют достаточные стимулы и полномочия для принятия решений, как регуляторных¹⁷⁸, так и в рамках исполнения соответствующих функций агентов рынка, стимулирующих увеличение объемов жилищного строительства на территории города.

Организации коммунального комплекса

Предпосылка независимости данного участника рынка также нарушается в российской практике. Организации коммунального комплекса, как правило, имеют организационно-правовую форму муниципальных унитарных предприятий или находятся под контролем органов местного самоуправления.

С одной стороны, в этой ситуации организация коммунального комплекса не может эффективно защищать свои интересы. С другой, организация коммунального комплекса может для продвижения своих интересов использовать свою сильную переговорную позицию вследствие сложившейся асимметрии информации¹⁷⁹ о состоянии коммунальных сетей и наличии мощностей, свою репутацию «эксперта».

Пределные индексы роста тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса ограничивают возможности ввода

178 Включая решения, направленные на преодоление асимметрии информации.

179 Во многих городах программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры на местах отсутствуют как таковые.

инвестиционных надбавок к тарифам для финансирования развития коммунальной инфраструктуры. В этих условиях организации коммунального комплекса вынуждены использовать плату за подключение к сетям в качестве основного источника финансирования развития коммунальной инфраструктуры и принимать на себя риски, описанные в идеальной модели.

Однако, пользуясь ослаблением муниципалитета как регулятора, организация может гарантировать сохранение доходности на уровне R_0 , переложив эти риски на застройщика. В отсутствие эффективного публичного регулирования установление размера платы за подключение будет происходить в индивидуальном порядке, что приведет к дополнительным финансовым и временным затратам и рискам для застройщика. При этом, пользуясь асимметрией информации, организация коммунального комплекса будет пытаться увеличить доходность до $R_1 > R_0$, поскольку остается риск отсутствия спроса на построенный объект коммунальной инфраструктуры вследствие отказа застройщика от реализации проекта жилищного строительства.

Застройщики

Застройщики представлены в основном частными предприятиями, но их взаимная зависимость с органами местного самоуправления достаточно велика.

Крупнейшие застройщики «исторически» происходят от государственных строительных организаций и сохраняют «капитал» неформальных связей с органами региональной и местной власти. Они сохраняют контроль над крупными предприятиями индустриального домостроения, построенными в период плановой экономики, что может обеспечивать им характеристики монополиста.

Такие застройщики входят в состав местных элит и имеют сильное лобби в органах местного самоуправления. В результате застройщики имеют возможность блокировать те или иные решения власти. Органы местного самоуправления также могут оказывать административное давление на застройщиков, отказывая в предоставлении земельных участков, устанавливая дополнительные административные процедуры.

Получая разрешение на строительство, застройщик, как правило, не может точно прогнозировать стоимость подключения к коммунальной инфраструктуре, поскольку условия подключения согласовываются отдельно с каждой организацией коммунального комплекса — монополистом.

В этих условиях застройщик оказывается заинтересован в приобретении возможности влиять на цену продаваемого жилья, а значит – в ограничении конкуренции на данном рынке. Он может попытаться реализовать такую стратегию, пользуясь имеющимися возможностями, давить на «слабый» муниципалитет.

Население

Возможности избирателей влиять на поведение муниципалитета в российских условиях ограничены. Значительная часть граждан (избирателей) не видит в обозримом будущем перспектив улучшения жилищных условий путем приобретения жилья на первичном рынке и не связывает изменение объема жилищного строительства с перспективами улучшения собственного благосостояния. В свою очередь, потребители в условиях дисбаланса спроса и предложения на рынке жилья не могут в полной мере «предъявить» ограничение спроса, которое заставило бы застройщика изменить поведение на рынке. Однако они могут в определенных пределах сдвигать время «выхода на рынок», что может заставить застройщика столкнуться с ограничением спроса при резком увеличении цены продажи.

Избиратели чрезвычайно чувствительны к динамике тарифов на основные коммунальные услуги. В условиях сложившейся высокой политизированности процесса установления тарифов на коммунальные услуги для населения¹⁸⁰ избиратели приобретают весомую «переговорную силу», что снижает вероятность финансирования развития коммунальной инфраструктуры за счет инвестиционных надбавок к тарифам.

4.2.4 Особенности институциональной организации российских локальных рынков жилищного строительства

Анализ мотивации участников локальных рынков жилищного строительства в Российской Федерации позволяет предположить следующие стратегии поведения, определяющие особенности институциональной организации таких рынков в современных российских условиях.

¹⁸⁰ Установление предельных индексов роста тарифов – одно из проявлений такой политизированности. Органы власти на региональном и местном уровнях также подвергаются регулярному административному давлению со стороны федеральных органов власти.

1. Застройщики и организации коммунального комплекса действуют на российском рынке в условиях потенциальных чрезвычайно высоких рисков. Указанные участники будут стремиться компенсировать свои риски, используя имеющиеся у них институциональные ресурсы.

2. Организации коммунального комплекса и застройщики являются более сильными игроками по сравнению с идеальной моделью, а муниципалитет и потребители — более слабыми. При этом сила организаций коммунального комплекса возрастает в большей степени, нежели сила застройщика. Изменение положения избирателей не представляется возможным оценить однозначно.

3. Ни один из участников рынка не обладает доминирующим положением, позволяющим ему реализовать свою стратегию при противодействии других участников рынка.

4. Не имея достаточных стимулов к активным действиям, направленным на развитие жилищного строительства, органы местного самоуправления будут более склонны к учету «давления» других сторон. Однако в ситуации равного давления органы местного самоуправления могут оказаться склонны принять решение не развивать коммунальную инфраструктуру, что ограничит объем жилищного строительства. Можно предположить, что в такой ситуации возрастает риск не принять никакого решения, либо существенно увеличить срок принятия решения. Результатом будет ограничение предложения на рынке и переориентация застройщика с массы прибыли на норму прибыли. Если органом местного самоуправления все же принимается решение о выборе политики на локальном рынке жилищного строительства, то оно оказывается неустойчивым и ситуация возвращается в исходное состояние. Так, если предположить, что застройщики имеют больше влияния, то тариф на подключение будет занижен. В ситуации жестких бюджетных и тарифных ограничений организация коммунального комплекса может ухудшить качество работ, что в итоге приведет к ухудшению состояния систем коммунальной инфраструктуры. Поэтому такое решение не является устойчивым, поскольку в долгосрочной перспективе оно может оказаться неприемлемым для органов местного самоуправления, организаций коммунального комплекса и избирателей. Если же организация коммунального комплекса имеет большее влияние на органы местного самоуправления, то тариф на подключение будет покрывать все издержки инвестиционной программы. Однако, учитывая неполную информацию у органов местного самоуправления, издержки инвестиционной программы могут оказаться завышенными. В результате

стоимость подключения может снизить доходы застройщиков, которые в отсутствие возможности повысить цену продажи будут отказываться от реализации проектов жилищного строительства.

5. В таких условиях «формирование» и последующее распределение ренты, создающей дополнительные стимулы для муниципалитета, застройщика и организации коммунального комплекса, может оказаться единственным (естественным) способом выхода из описанной патовой ситуации. Если ни один из участников не в состоянии «приватизировать» указанную ренту, то вероятен процесс аффилирования (сговора) участников с неизбежным выстраиванием барьеров входа.

6. При этом каждый из участников рынка имеет мотивацию, направленную на формирование непрозрачных условий функционирования рынка и ограничение конкуренции на таком рынке:

- орган местного самоуправления заинтересован в использовании своего монопольного положения как «поставщика» земельных участков для жилищного строительства, но не заинтересован в формировании справедливой цены такого земельного участка на земельном аукционе, поскольку в сложившейся системе межбюджетных отношений это не приведет к увеличению доходов местного бюджета;
- застройщик в условиях высоких рисков, обусловленных невозможностью прогнозировать совокупные издержки, связанные с обеспечением объекта жилищного строительства коммунальной инфраструктурой, заинтересован в возможности влиять на цену продажи построенного жилья, а следовательно — в ограничении конкуренции на рынке;
- организация коммунального комплекса заинтересована в сохранении своего монопольного положения с целью получить наибольший выигрыш в процессе индивидуального торга с застройщиком об условиях подключения объекта жилищного строительства к соответствующим коммунальным сетям.

7. Факторами ограничения возможностей основных участников рынка по сдерживанию конкуренции выступают:

- развитие «пригородного жилищного строительства» за границами муниципального образования, где сложился неприемлемо высокий уровень цен на жилье, — риск потери налогооблагаемой базы для органа местного самоуправления. Данная стратегия может быть реализована потребителями при наличии предпосылок для межмуниципальной конкуренции;

- развитие автономных систем обеспечения объектов жилищного строительства коммунальными услугами — риск потери рынка для организаций коммунального комплекса — сетевых компаний. Данная стратегия может быть реализована застройщиками в случае неприемлемых условий подключения к коммунальным сетям и приемлемых издержек по строительству автономных систем обеспечения;
- переключение спроса на локальном рынке на индивидуальное жилищное строительство — риск потери рынка для застройщика. Данная стратегия может быть реализована потребителями при наличии благоприятных условий для индивидуального жилищного строительства на локальном рынке, включая достаточное предложение земельных участков, находящихся в частной собственности, на которых возможно индивидуальное жилищное строительство;
- давление со стороны государства (экономическое и административное).

4.3 Равновесие интересов участников рынка жилищного строительства: теоретический аспект

В данном разделе представлена микроэкономическая модель функционирования рынков жилищного строительства. Модель строится исходя из предпосылок, сделанных, в том числе, на основании обзора состояния рынков жилищного строительства в России. Предложенная модель позволяет провести сравнительный анализ равновесного и Парето оптимального состояния, а также провести анализ сравнительной статистики, на основании чего сделать выводы о влиянии различных факторов на рынки жилищного строительства.

4.3.1 Описание модели Нэш-равновесия рынка жилищного строительства

Фирма i строит жилье h_i по однофакторной технологии $h_i = h_i(L_i)$, где L_i — объем земли, требуемый для строительства. Предполагается, что данная технология характеризуется постоянной отдачей от масштаба: $h_i = \varphi L_i$, где $\varphi = const > 0$ — плотность застройки.

В данной модели предполагается, что изначально вся земля находится в собственности муниципалитета, а средняя цена приватиза-

ции (выкупа) земли равна средним издержкам муниципалитета на формирование земельных участков (определение градостроительных регламентов) для передачи фирмам для жилищного строительства и равна $\beta > 0$. Для простоты предполагается, что муниципалитет может продать земельный участок любой площади по заданной цене β за 1 га¹⁸¹.

Спрос населения на жилье имеет линейный вид $P(H, S) = \sqrt{S}(1 - H)$, где $H = \sum_{i=1}^n h_i$ – совокупный объем ввода жилья в городе. Спрос населения на жилье варьируется в зависимости от качества жилья, которое определяется качеством конструкции дома, безопасностью и комфортом проживания, а также качеством среды (наличие чистых улиц, парков), доступностью транспортной и социальной инфраструктуры. Все эти характеристики жилья обеспечиваются преимущественно за счет регулирования и администрирования строительного сектора, которое осуществляется в основном посредством прохождения застройщиками административных процедур. Такое регулирование позволяет обеспечивать должное качество объектов капитального строительства, ограничивать потери от внешних эффектов, возникающих при строительстве и т.д.

Однако между качеством жилья и количеством процедур существует нелинейная зависимость – начиная с определенного момента, увеличение количества процедур регулирования и администрирования уже не повышает качество жилья. Это логично, поскольку существует ограниченный перечень вопросов, требующих регулирования, а значит, и установления обязательных административных процедур.

Каждая фирма неизбежно платит взятку чиновнику за «допуск на рынок». Отметим, что под допуском на рынок подразумевается не получение разрешения на строительство¹⁸², а неформальное разрешение вести строительный бизнес в рассматриваемом городе. Каждая фирма должна дать взятку, размер которой составляет долю b от прибыли фирмы.

Орган местного самоуправления осуществляет регулирование и администрирование градостроительной деятельности, устанавли-

181 В соответствии с Земельным кодексом РФ земля предоставляется для целей жилищного строительства из состава земель, находящихся в муниципальной или государственной собственности, только на открытых аукционах (за исключением индивидуального жилищного строительства). Порядок организации аукционов также определен в Земельном кодексе РФ.

182 В соответствии со ст. 51 Градостроительного кодекса РФ орган местного самоуправления обязан выдать такое разрешение застройщику при подаче закрытого перечня документов в течение 10 дней.

вая требования к реализации проектов жилищного строительства¹⁸³. Контрольно-надзорные функции муниципалитет осуществляет посредством оказания муниципальных услуг (организации административных процедур) S . Совокупные затраты на оказание таких услуг R зависят от совокупного объема строительства H и от затрат на предоставление каждой услуги $\gamma > 0$. Предполагается, что средние затраты на предоставление муниципальных услуг постоянны: $R(S, H, \gamma) = \gamma SH$. Цена предоставления каждой услуги равна $\gamma > 0$.

4.3.2 Предпосылки модели

Предпосылка 1. Взаимодействие фирм по Курно.

Фирмы-застройщики взаимодействуют по модели Курно. Таким образом, структура рынка при большом количестве фирм стремится к совершенно конкурентной, при маленьком — является олигопольной, при наличии одной фирмы наблюдается монополия. В данной модели исходно предполагается, что при наличии нескольких участников взаимодействие происходит по модели Курно, т.е. фирмы конкурируют, определяя собственный выпуск. В общем случае на рынке устанавливается равновесие по Нэшу.

Данная гипотеза довольно реалистична для сектора строительства типового жилья, которое мало отличается по качественным характеристикам, имеет примерно одинаковую рыночную цену.

Предпосылка 2. Коррупция ограничивает вход на рынок. Местная власть устанавливает правила регулирования (и администрирования) сектора, а также определяет количество фирм. Градостроительным кодексом РФ предусмотрено наличие в городах генеральных планов и правил землепользования и застройки, которые содержат информацию о текущей и планируемой плотности застройки в каждой территориальной зоне города. Большинство вопросов градостроительной политики относятся к вопросам местного значения [13], а значит, правила землепользования и застройки (ПЗЗ) и генеральные планы (ГП) утверждаются органами местного самоуправления по итогам публичных слушаний. Существующая в настоящее время практика показывает, что данные документы не носят характера, который предполагался законодателем. Вместо соблюдения ПЗЗ, в них постоянно вносятся изменения. При этом такие изменения, как правило, становятся результатом договора между застройщиком и муниципалитетом, а публичные слуша-

¹⁸³ Предполагается, что речь идет о строительстве многоквартирных домов, поскольку такое строительство требует большего регулирования, чем индивидуальное жилищное строительство.

ния носят чисто формальный характер. Закон становится настолько гибким и зависимым от частных интересов, что он перестает быть законом по существу. Таким образом, административное регулирование (выдача различных разрешений, согласований) также становится предметом договора¹⁸⁴, заключаемого в «ручном режиме», что приводит, с одной стороны, к допуску на рынок определенного количества фирм, с другой — к низкой эффективности административного регулирования, которая обусловлена тем, что органы местного самоуправления руководствуются не общественными интересами, а интересами застройщиков, допущенных на рынок. Плотность застройки, места размещения объекта становятся предметом договора, а не определяются в ПЗЗ и ГП. Конечно, такая ситуация прямо противоречит Градостроительному кодексу РФ и Земельному кодексу РФ, являясь результатом коррупции. Местная власть получает вознаграждение за обеспечение интересов «допущенных на рынок» застройщиков.

В рассматриваемой модели предполагается, что местная власть имеет абсолютную переговорную силу при установлении правил регулирования и определении количества фирм в городе, которые воспринимаются фирмами, как заданные. Также каждый застройщик платит долю b от прибыли чиновнику в виде «платы за допуск на рынок».

Прибыль фирм определяется спросом на жилье, количеством конкурентов, издержками преодоления административных барьеров, издержками на приобретение земли (другие факторы производства не предполагаются).

Предпосылка 3. Степень коррумпированности власти зависит от плотности застройки (при заданном спросе на жилье).

Коррупция в сфере градостроительного и земельного администрирования и регулирования в российских городах имеет ряд причин. Среди них можно выделить следующие:

- отсутствие системного регулирования. Существующее регулирование в городах на 65% устанавливается местной властью. Федеральная власть, пытаясь внести элементы системного подхода, получает неудовлетворительный результат — принимаемые документы, как правило, бессодержательны, кроме того, подвергаются постоянным изменениям;
- отсутствие стимулов у местной и региональной власти для выстраивания эффективной системы регулирования и администрирования строительного сектора. Это обусловлено, с одной

184 Здесь «договор» не является юридическим термином.

стороны, наличием возможности распоряжаться земельным ресурсом¹⁸⁵, с другой — ограниченным числом источников пополнения местного бюджета.

Степень коррумпированности зависит не только от морально-этических качеств чиновников, но и от имеющихся институциональных и экономических условий. Поэтому логично предположить положительную зависимость между уровнем коррупции и ценностью земли, измеряемой плотностью новой застройки: чем выше плотность застройки, тем больше доля прибыли, уплачиваемая в виде взятки. Для упрощения в представленной модели данная предпосылка не принята.

4.3.3 Равновесие и Парето оптимум

Каждая фирма решает задачу максимизации прибыли (1) с учетом ограничения на производственную функцию:

$$\begin{aligned} \max_{L_i \geq 0} & \left(\sqrt{S} \left(1 - \sum_{i=1}^n h_i \right) h_i - \beta L_i - \gamma S h_i \right) \\ \text{s.t. } & h_i = \varphi L_i \end{aligned} \quad (1)$$

Учитывая свойства симметричности равновесия в модели Курно, в равновесии спрос на землю и объем строительства каждой фирмы равен:

$$L_i^* = \frac{A\sqrt{S} - \frac{\beta}{\varphi} - \gamma S}{\varphi\sqrt{S}(n+1)} \quad (2)$$

$$h_i^* = \frac{A\sqrt{S} - \frac{\beta}{\varphi} - \gamma S}{\sqrt{S}(n+1)} \quad (3)$$

Таким образом, прибыль каждой фирмы в равновесии равна:

$$\pi_i^* = \frac{(A\sqrt{S} - \frac{\beta}{\varphi} - \gamma S)^2}{\sqrt{S}(n+1)^2} \quad (4)$$

$$f(S) = \frac{A\sqrt{S} - \frac{\beta}{\varphi} - \gamma S}{\sqrt{S}}$$

¹⁸⁵ Следует отметить, что в столицах ряда субъектов РФ право распоряжения землями имеют органы исполнительной власти субъектов РФ.

Чиновник устанавливает перечень необходимых административных процедур S и определяет количество фирм, ведущих строительство в городе, n , исходя из задачи максимизации функции, которая является средневзвешенной суммой функции общественного благосостояния Ω (с весом $\alpha \in (0;1)$) и суммы взяток (с весом $(1 - \alpha)$). Функция общественного благосостояния представляет собой совокупный излишек общества от производства и потребления жилой недвижимости H , безопасной городской среды, обеспечиваемой организацией административных процедур S . Предполагается, что бюджетная система построена таким образом, что доходная часть бюджета формируется под определенные виды расходов. Таким образом, при определении оптимальных объемов H и S бюджетное ограничение муниципалитета в расчет не принимается.

Задача чиновника имеет следующий вид:

$$\begin{aligned} \max_{S, n \geq 0} & \left(\alpha \left(\sqrt{S} A H - \frac{\sqrt{S} H^2}{2} - \gamma S H \right) + (1 - \alpha) \left(\sum_{i=0}^n b \pi_i^* \right) \right) \\ \text{s.t. } & H = \sum_{i=1}^n h_i^* \\ & L = \sum_{i=1}^n L_i^* = \bar{L} \\ & h_i^* = \frac{\sqrt{S} - \frac{\beta}{\phi} - \gamma S}{\sqrt{S}(n+1)} \\ & \pi_i^* = \frac{(A\sqrt{S} - \frac{\beta}{\phi} - \gamma S)^2}{\sqrt{S}(n+1)^2} \end{aligned} \quad (5)$$

С учетом ограничений задача принимает следующий вид:

$$\max_{S > 0} \left(\alpha \left(\sqrt{S} A \phi \bar{L} - \frac{\sqrt{S}}{2} \phi^2 \bar{L}^2 - \gamma S \phi \bar{L} \right) + (1 - \alpha) \left(b \sqrt{S} \phi \bar{L} (f(S) - \phi \bar{L}) \right) \right) \quad (6)$$

где

$$f(S) = \frac{A\sqrt{S} - \frac{\beta}{\phi} - \gamma S}{\sqrt{S}} \quad (7)$$

Условие первого порядка имеет вид:

$$\alpha \left(\frac{A}{2\sqrt{S}} - \frac{\phi \bar{L}}{4\sqrt{S}} - \gamma \right) + (1 - \alpha) b \left(\frac{f(S) - \phi \bar{L}}{2\sqrt{S}} + \sqrt{S} f'(S) \right) = 0 \quad (8)$$

Здесь и далее будем считать, что при заданных экзогенных параметрах все рассматриваемые задачи имеют решение.

Решением уравнения (8) будет равновесная траектория количества процедур S^* :

$$S^* = \left(\frac{2A - \bar{L}\varphi \left(1 + \frac{b(1-\alpha)}{\alpha + b(1-\alpha)}\right)}{4\gamma} \right)^2 \quad (9)$$

$$\delta = 1 + \frac{b(1-\alpha)}{\alpha + b(1-\alpha)}, 1 \leq \delta \leq 2 \quad (10)$$

Условия второго порядка имеют вид:

$$\alpha \left(-\frac{A}{4S\sqrt{S}} + \frac{\varphi\bar{L}}{8S\sqrt{S}} \right) + (1-\alpha)b \left(\frac{\sqrt{S}f'(S) - \frac{1}{2\sqrt{S}}(f(S) - \varphi\bar{L})}{2S} + \right. \\ \left. + \sqrt{S}f''(S) + \frac{f'(S)}{2\sqrt{S}} \right) < 0 \quad (11)$$

После преобразований условие (11) принимает вид:

$$\frac{(\varphi\bar{L}\delta - 2A)}{8S\sqrt{S}} \leq 0 \quad (12)$$

Таким образом, целевая функция вогнута, а найденный экстремум будет решением задачи максимизации целевой функции при

$$\bar{L} \leq \frac{2A}{\delta\varphi}. \text{ При } \bar{L} > \frac{2A}{\delta\varphi} \quad S^* = 0$$

Пользуясь ограничением задачи (5), получаем равновесную траекторию количества фирм в секторе.

$$n^* = \varphi\bar{L} / (f(S^*) - \varphi\bar{L}) = \frac{\varphi\bar{L}}{A - \frac{\beta}{\varphi\sqrt{S^*}} - \gamma\sqrt{S^*} - \varphi\bar{L}} \quad (13)$$

Как видно из выражения (9), при $\bar{L} < \frac{2A}{\delta\phi}$, равновесное количество

процедур сокращается при увеличении площади земель, вовлекаемых в жилищное строительство. Так происходит, поскольку увеличение спроса на землю при прочих равных условиях обеспечивается за счет снижения количества административных процедур.

Рассмотрим, как изменяется равновесное количество фирм в секторе при изменении площади земель, вовлекаемых в жилищное строительство.

$$\begin{aligned} n^{*'} &= \frac{\phi(f(S^*) - \phi\bar{L}) - \phi\bar{L}(f'(S^*)S^{*'} - \phi)}{(f(S^*) - \phi\bar{L})^2} = \\ &= \frac{\phi(\phi\bar{L}/n^*) - \phi\bar{L}(-\frac{\delta\beta}{4\gamma S} + \phi(\frac{\delta}{4} - 1))}{(\phi\bar{L}/n^*)^2} > 0 \end{aligned} \quad (14)$$

Из условия (14) следует, что равновесное количество фирм увеличивается по мере увеличения площади земель, предназначенных для жилищного строительства.

Рассмотрим условия первого порядка задачи максимизации общественного благосостояния, т.е. при условии, что $\alpha = 1$:

$$\frac{A}{2\sqrt{S}} - \frac{1}{4\sqrt{S}}\phi\bar{L} - \gamma = 0 \quad (15)$$

Из уравнений (7) и (8) получаем Парето оптимальные значения S и n как функции от \bar{L} :

$$S^{PO} = \left(\frac{2A - \phi\bar{L}}{4\gamma} \right)^2 \quad (16)$$

$$n^{PO} = \phi\bar{L} / (f(S^{PO}) - \phi\bar{L}) = \frac{\phi\bar{L}}{A - \beta/\phi\sqrt{S^{PO}} - \gamma\sqrt{S^{PO}} - \phi\bar{L}} \quad (17)$$

Парето оптимальные траектории количества процедур фирм в секторе имеют такую же монотонность, как и соответствующие им равновесные траектории.

Теперь рассмотрим взаимное расположение равновесной и Парето оптимальной траекторий количества процедур и фирм.

Как видно из рис. 4.4, при $\bar{L} < \frac{2A}{\varphi}$ количество процедур в равновесии меньше, чем в Парето оптимуме. При $\bar{L} \geq \frac{2A}{\varphi}$ количество процедур в равновесии и в Парето оптимуме совпадает и равно нулю. Это объясняется тем, что стремление чиновника положительно влиять на прибыль фирм приводит к недорегулированию, которое выражается в сокращении равновесного количества процедур по отношению к Парето оптимальному.

Чтобы определить взаимное расположение равновесной и Парето оптимальной траектории количества фирм в секторе, сравним значения n^* и n^{PO} при каждом значении \bar{L} :

$$\begin{aligned} n^* < n^{PO}, & \text{ если } A - \frac{\beta}{\varphi\sqrt{S^*}} - \gamma\sqrt{S^*} > A - \frac{\beta}{\varphi\sqrt{S^{PO}}} - \gamma\sqrt{S^{PO}} \\ n^* \geq n^{PO}, & \text{ если } A - \frac{\beta}{\varphi\sqrt{S^*}} - \gamma\sqrt{S^*} \leq A - \frac{\beta}{\varphi\sqrt{S^{PO}}} - \gamma\sqrt{S^{PO}} \end{aligned} \quad (18)$$

Перепишем условия (18) в следующем виде:

$$\begin{aligned} n^* < n^{PO}, & \text{ если } (2A - \delta\varphi\bar{L})(2A - \varphi\bar{L}) > \frac{16\beta\gamma}{\varphi} \text{ или } (2A - \delta\varphi\bar{L})(2A - \varphi\bar{L}) < 0 \\ n^* \geq n^{PO}, & \text{ если } 0 \leq (2A - \delta\varphi\bar{L})(2A - \varphi\bar{L}) \leq \frac{16\beta\gamma}{\varphi} \\ n^* < n^{PO} & \text{ при } \bar{L} \in \left[0; \bar{L}_1\right) \cup \left(\frac{2A}{\delta\varphi}; \frac{2A}{\varphi}\right) \left[\bar{L}_2; +\infty\right), \end{aligned} \quad (19)$$

где $(\bar{L}_1; \bar{L}_2)$ – корни уравнения

$$(2A - \delta\varphi\bar{L})(2A - \varphi\bar{L}) = \frac{16\beta\gamma}{\varphi}$$

$$n^* \geq n^{PO} \text{ при } \bar{L} \in \left[\bar{L}_1; \frac{2A}{\delta\varphi}\right) \cup \left(\frac{2A}{\varphi}; \bar{L}_2\right],$$

где $(\bar{L}_1; \bar{L}_2)$ – корни уравнения

$$(2A - \delta\varphi\bar{L})(2A - \varphi\bar{L}) = \frac{16\beta\gamma}{\varphi} \quad (20)$$

Решение задачи (5) будет $W(S(\bar{L}), n(\bar{L})) = W^{\max}$

Объем земли, выделяемой под жилую застройку, определяется из решения задачи:

$$\max_{L>0} W^{\max} - \beta \bar{L} \left(\alpha (\sqrt{S^*(\bar{L})} A \phi \bar{L} - \frac{\sqrt{S^*(\bar{L})}}{2} \varphi^2 \bar{L}^2 - \gamma S^*(\bar{L}) \phi \bar{L}) + (1 - \alpha) (b \sqrt{S^*(\bar{L})} \phi \bar{L} (f(S^*(\bar{L})) - \phi \bar{L})) - \beta \bar{L} \right) \quad (21)$$

После подстановки равновесной траектории количества процедур (9), а также с учетом обозначения (7) целевая функция принимает вид:

$$V(\bar{L}) = \sqrt{S^*(\bar{L})} \phi \bar{L} \left(A - \frac{\delta \phi \bar{L}}{2} - \gamma \sqrt{S^*(\bar{L})} \right) - \beta \left(1 + \frac{\delta - 1}{b} \right) \bar{L} \quad (22)$$

Условие первого порядка для задачи безусловной оптимизации (21) имеет вид:

$$(2A - \delta \phi \bar{L}^*) (2A - 3\delta \phi \bar{L}^*) = \frac{16\gamma\beta}{\phi} \left(1 + \frac{\delta - 1}{b} \right) \quad (23)$$

Из условия (23) определяется равновесное значение \bar{L} .

Условие второго порядка имеет вид:

$$\begin{aligned} -8A\delta\phi + 6\delta^2\phi^2\bar{L}^* &< 0 \\ 0 < \bar{L}^* &< \frac{4A}{3\delta\phi} \end{aligned} \quad (24)$$

Парето оптимальное значение \bar{L}^{PO} определяется из условия (25):

$$(2A - \phi \bar{L}^{PO}) (2A - 3\phi \bar{L}^{PO}) = \frac{16\gamma\beta}{\phi} \quad (25)$$

Условие второго порядка имеет следующий вид:

$$\begin{aligned} -8A\phi + 6\phi^2\bar{L}^{PO} &< 0 \\ 0 < \bar{L}^{PO} &< \frac{4A}{3\phi} \end{aligned} \quad (26)$$

Количество процедур в равновесии может быть как больше, так и меньше, чем в Парето оптимуме. С одной стороны, равновесное

количество процедур при любой площади застройки меньше, чем Парето оптимальное количество процедур (равновесная траектория проходит выше). С другой стороны, в равновесии площадь застройки меньше, чем в Парето оптимуме, что положительно влияет на равновесное количество процедур. Таким образом, соотношение между равновесным и Парето оптимальным количеством процедур определяется под влиянием двух противоположных эффектов – эффекта недорегулирования и эффекта уравнивания.

$$S^* = \left(\frac{2A - \bar{L}^* \varphi \left(1 + \frac{b(1-\alpha)}{\alpha + b(1-\alpha)} \right)}{4\gamma} \right)^2 > S^{PO} = \left(\frac{2A - \varphi \bar{L}^{PO}}{4\gamma} \right)^2 \quad (27)$$

$$\left(\frac{\varphi(\bar{L}^* \delta - \bar{L}^{PO})}{4\gamma} \right) \left(\frac{4A - \varphi(\bar{L}^* \delta + \bar{L}^{PO})}{4\gamma} \right) < 0 \quad (28)$$

Неравенство (28) верно для любых значений L^{PO} и L^* , так как значение первого множителя всегда меньше нуля (из уравнений (23) и (25) следует, что $L^* < \delta L^* < L^{PO}$), а значение второго множителя всегда

больше нуля, поскольку $L^{PO} < \frac{2A}{3\varphi}$ и $1 \leq \delta \leq 2$.

Анализ модели позволяет сформулировать следующие выводы.

1. В равновесии площадь земель, выделяемых под жилую застройку, меньше, чем в Парето оптимуме.

2. При равновесной площади застройки количество административных процедур больше, чем при оптимальной площади застройки.

3. В равновесии количество фирм, меньше чем в Парето оптимуме.

4. Равновесное количество административных процедур при заданной площади застройки меньше, чем Парето оптимальное; и равновесное, и Парето оптимальное количество процедур убывает с увеличением площади застройки, так как регулирование выполняет функцию уравнивания спроса на землю и предложения земли.

5. В условиях коррупции регулирование используется как инструмент извлечения выгоды для чиновника.

Равновесное состояние рынка при заданных допущениях характеризуется меньшим объемом строительства и более слабой конкуренцией, чем в Парето оптимуме. Это объясняется тем, что

чиновник заинтересован в обеспечении высокой прибыли фирм, поскольку получает ее часть в виде взятки. На равновесный уровень административной нагрузки воздействуют два эффекта — эффект уравнивания спроса и предложения земли и эффект недорегулирования. Первый эффект заключается в том, что количество административных процедур выполняет функцию уравнивания спроса на землю и намеренно ограниченного предложения земли. Вторым эффектом является то, что коррупционные стимулы чиновника приводят к недорегулированию, которое способствует увеличению прибыли фирм, допущенных на рынок.

С учетом своих предпочтений относительно благосостояния общества и собственной выгоды чиновник использует два инструмента управления рынком — установление административных процедур и допуск фирм на рынок.

4.4 Факторы ограничения конкуренции на рынках жилищного строительства в России

Установить факты неконкурентного поведения на рынке жилищного строительства, а также действия различных органов и организаций, регулирующих и администрирующих жилищное строительство, которые способствуют ограничению конкуренции в жилищном строительстве, довольно сложно. Однако анализ сложившейся ситуации позволяет сделать выводы о несовершенной конкурентной структуре рынков жилищного строительства. Федеральным законом «О защите конкуренции» предусмотрены:

- запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением;
- запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов;
- запрет на согласованные действия хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию;
- запрет на недобросовестную конкуренцию;
- запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или

муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации;

- запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

Проведение эффективной экономической политики требует анализа реального уровня конкуренции, ведь суть антимонопольного регулирования состоит не только в наказании недобросовестных участников рынка, но и в выявлении факторов ограничения конкуренции, на которые меры государственного регулирования могут оказать влияние.

Предложение жилья может быть ограничено в силу следующих причин:

- ограничения, связанные с законными и незаконными требованиями администрирования (административные барьеры), не вытекающими из норм градостроительного регулирования;
- ограничения, связанные с требованиями градостроительного регулирования;
- ограничение доступа к земельным участкам (ограниченное предложение земельных участков);
- ограничение доступа к подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения и электрическим сетям;
- неконкурентное поведение участников рынка (застройщиков) – сговор, картель.

Рассмотрим названные возможные причины ограничения предложения жилья более подробно.

4.4.1 Административные барьеры в жилищном строительстве

В 2011 г. Национальное объединение строителей и Институт экономики города провели мониторинг и оценили уровень административных барьеров в жилищном строительстве¹⁸⁶. Мониторинг проведен в 43 городах России путем опроса экспертов, преимуще-

¹⁸⁶ Полная версия отчета представлена на сайте Национального объединения строителей www.nostroy.ru.

ственно застройщиков, владеющих информацией о сложившейся в городах практике прохождения административных процедур при реализации проектов строительства многоквартирных домов [75].

При строительстве многоквартирного дома застройщикам в среднем необходимо пройти 100 административных процедур¹⁸⁷, потратив на это порядка 3 лет и 25 млн руб., включая затраты на подключение к коммунальным сетям (в среднем – 21 млн руб.)¹⁸⁸. Такие расходы составляют в среднем 10% от стоимости строительного проекта, а в некоторых городах достигают 30% стоимости проекта. Расходы на прохождение административных процедур (без учета затрат на подключение к сетям инженерно-технического обеспечения) составляют в среднем 2% стоимости проекта.

В обследованных городах России выявлена существенная дифференциация по составу применяемых административных процедур.

В целях сравнительного анализа количества и состава административных процедур в анализируемых городах с количеством и составом административных процедур, определенных в федеральных законах и иных федеральных нормативных правовых актах, был построен портрет «Нормативного города», который включает все процедуры, определенные в рамках федерального регулирования.

В таком условном «Нормативном городе» необходимо пройти 35 процедур в процессе реализации инвестиционного проекта по строительству многоквартирного дома в случае получения прав на земельный участок на аукционе и 36 процедур в других случаях.

Всего выявлено 129 дополнительных административных процедур, которые не регламентированы федеральным законодательством. Из них 116 процедур выявлено при реализации проектов по строительству многоквартирного дома в случае приобретения прав на земельный участок на аукционе и 105 процедур – в случае наличия прав на земельный участок по иным основаниям (рис. 4.4).

187 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 обусловленные взаимодействием с коммунальными организациями в целях подключения построенного здания к коммунальным сетям.

188 В исследовании предполагается строительство типового многоквартирного дома, который подключается к электрическим, тепловым, газораспределительным сетям и сетям водоснабжения и водоотведения с заданными условными параметрами, которые использовались при расчете стоимости подключения. Указанные расходы не включают расходы на приобретение прав на земельный участок.



Рис. 4.4. Количество административных процедур в Нормативном городе и общее количество дополнительных административных процедур при реализации проекта строительства многоквартирного дома (единиц)

На рис. 4.5 представлено распределение дополнительных процедур по следующим типам:

- административные процедуры, противоречащие действующим федеральным законам, нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации, нормативным актам федеральных органов исполнительной власти;
- административные процедуры, установленные органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями коммунального комплекса, электросетевыми и газоснабжающими организациями в рамках установленных полномочий, не противоречащие действующим федеральным законам, нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации, нормативным актам федеральных органов исполнительной власти;
- административные процедуры, существующие по причине отсутствия в федеральном законодательстве необходимых регламентирующих норм, в частности – норм об обязательном утверждении документов, устанавливающих ограничения использования земельных участков, в установленный законом срок (дополнительные процедуры, установленные в силу отсутствия в федеральном законодательстве необходимых регламентирующих норм).

Как видно из рис. 4.7, преобладающее число дополнительных процедур — 90, или 77% общего числа дополнительных процедур, связано с нарушением федерального законодательства. Не противоречат федеральному законодательству и установлены на местном или региональном уровне в рамках имеющихся собственных полномочий 17 дополнительных процедур (15% всех дополнительных процедур).

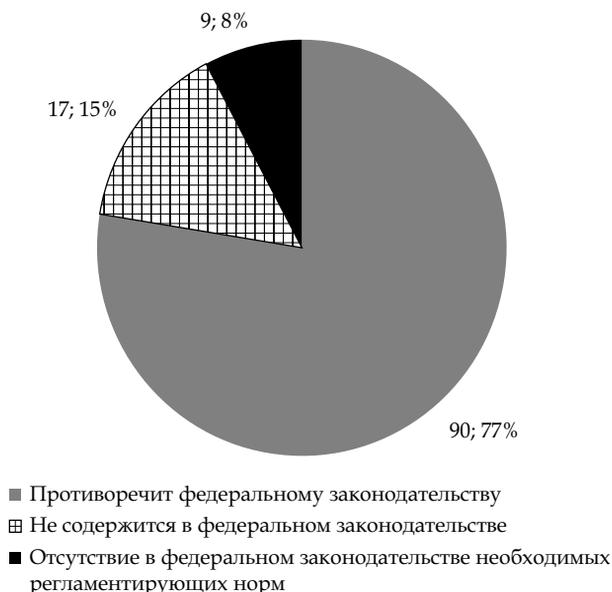


Рис. 4.5. Распределение дополнительных административных процедур по оценкам обоснованности в случае получения прав на земельный участок на аукционе, ед, %

Наличие 9 дополнительных процедур (8% всех дополнительных процедур) является следствием неполноты федерального законодательства.

К процедурам, противоречащим федеральному законодательству, относятся следующие:

- получение победителем аукциона акта выбора земельного участка;
- получение заключения департамента природных ресурсов;
- получение заключения радиологических и биохимических исследований;

- получение градостроительного заключения в органе местного самоуправления;
- получение градостроительной проработки в органе местного самоуправления.

Примерами процедур, которые не противоречат федеральному законодательству и установлены на местном или региональном уровне в рамках имеющихся собственных полномочий, являются:

- получение условий проектирования от службы благоустройства;
- получение перечётной ведомости зелёных насаждений;
- получение подеревной съёмки;
- получение распоряжения на снос зелёных насаждений.

Отсутствие в федеральном законодательстве норм об обязательном утверждении документов, устанавливающих ограничения использования земельных участков в установленный законом срок приводит к появлению следующих процедур:

- подготовка экспертного заключения о наличии (отсутствии) объектов культурного наследия;
- получение справки об отсутствии объектов культурного наследия;
- получение топографической съёмки земельного участка с нанесением подземных, наземных и надземных сетей инженерно-технического обеспечения.

Первые две дополнительные процедуры замещают собой отсутствие утверждённых проектов зон охраны объектов культурного наследия. Третья дополнительная процедура из представленного перечня возникает из-за отсутствия установленной обязанности сетевых организаций регулярно предоставлять органам местного самоуправления информацию о точном расположении подземных, наземных и надземных сетей инженерно-технического обеспечения.

На рис. 4.6 показано, как дополнительные процедуры распределены по указанным типам на каждом этапе реализации проекта строительства многоквартирного дома.

4.4.2 Градостроительное регулирование

В литературе, посвященной анализу градостроительного регулирования и ситуации на рынке жилья, отмечается наличие устойчивой связи между степенью «жесткости» градостроительной политики и ценами на жильё.

Градостроительное регулирование рассматривается, как правило, как набор законодательных актов и процедур, регламентиру-

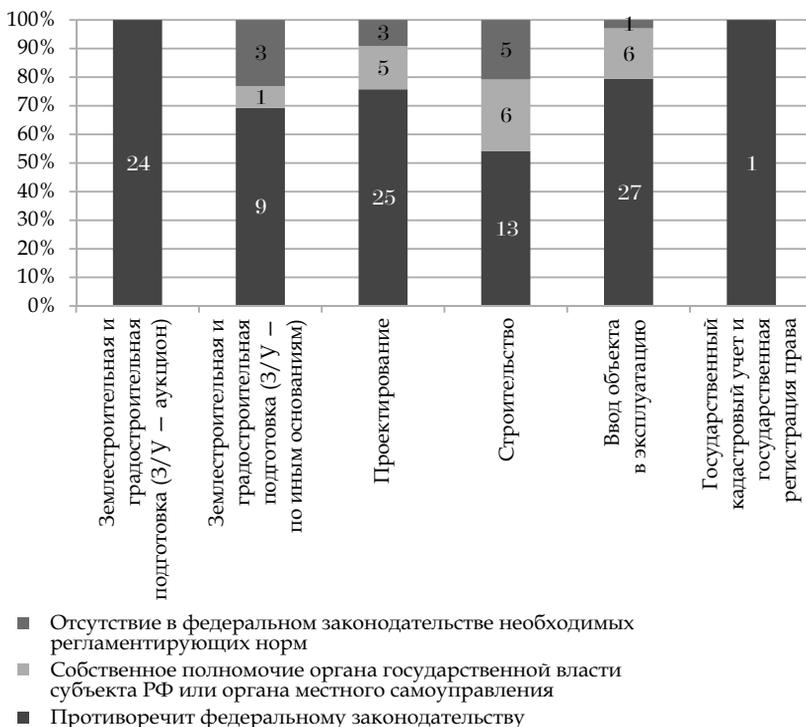


Рис. 4.6. Распределение дополнительных административных процедур по оценкам обоснованности на различных этапах реализации проекта строительства многоквартирного дома (единиц)

ющих процедуры строительства и возможные виды использования земельного участка (градостроительное зонирование), в том числе и ограничения на параметры возводимого объекта.

В зарубежных исследованиях выделяют, как минимум, два типа градостроительного регулирования – «жесткое» и «мягкое». Под «жестким» градостроительным регулированием понимают законодательство, которое ограничивает возможности развития города вширь, устанавливает более жесткие примеры регулирования плотности и высотности застройки, ограничивает строительство в отдельных зонах. Такое законодательство ограничивает предложение земельных участков для строительства и может создавать дополнительные барьеры для застройщиков, связанные с необходимостью проведе-

ния дополнительных согласований и/или получения дополнительных разрешений для осуществления строительства. «Жесткое» градостроительное регулирование позволяет девелоперам осуществлять строительство только в случае соответствия строгим требованиям градостроительной политики. «Мягкое» градостроительное законодательство, напротив, предоставляет девелоперам и собственникам земельных участков большую свободу в принятии решений, ограничиваясь установлением общих законодательных рамок.

Трансмиссионный механизм влияния градостроительного регулирования на объем строительства жилья можно рассмотреть через анализ роли градостроительных регламентов — основы градостроительного регулирования. Можно выделить две «полярные» модели — модель развития и модель стабилизации и качественных преобразований.

В рамках модели развития градостроительные регламенты устанавливаются таким образом, что позволяют без дополнительных затрат на их выполнение увеличивать объемы строительства. Такая модель характерна для городов, развивающихся путем присоединения новых территорий. Возможность осуществлять большие объемы строительства привлекает на рынок новые строительные фирмы, что ведет к увеличению конкуренции между ними. Результатом такой конкуренции может стать уменьшение цены строительной продукции.

Более распространенная модель стабилизации и качественных преобразований предполагает интенсивное развитие города и сохранение сложившейся городской среды. Исходя из установленных границ, процедура изменения которых достаточно сложная, многие города вынуждены, даже при желании осуществлять экстенсивное развитие, развиваться в пределах утвержденных границ. Установление градостроительных регламентов, ограничивающих экстенсивное развитие города, ведет к сокращению «фронта работ» для строительных фирм. Это приводит к усилению конкуренции среди застройщиков за лимитированный ресурс — землю — и вытеснению с рынка тех, кто не в состоянии получить к ней доступ. В результате конкуренция среди оставшихся на рынке фирм снижается, что позволяет установить более высокие цены на жилье (по причинам как снижения конкуренции, так и возрастания затрат на освоение доступных земельных участков и выполнения требований градостроительных регламентов).

Таким образом, критерии качества градостроительного зонирования выходят за границы области, называемой «последствия для строительства», поскольку, например, ради сохранения качества городской среды зонирование может «блокировать» чрезмерную активизацию

строительных процессов, что будет благом для города, но негативно повлияет на возможности строительства. Возможна и противоположная ситуация: зонирование обеспечивает увеличение фронта строительных работ за счёт ухудшения качества городской среды¹⁸⁹. Это означает, что оценка качества зонирования со стороны обеспечения условий для строительства и последствий использования созданных условий (например, в части конкуренции и проч.) не должна абсолютизироваться, ее следует учитывать как элемент комплексной оценки.

Как было показано выше, градостроительное регулирование оказывает опосредованное влияние на конкуренцию — необходимость следовать действующим нормативным правовым документам в сфере градостроительства и ограничение доступа к земельным участкам, пригодным для строительства, меняют издержки строительных фирм. При этом градостроительные регламенты не воздействуют непосредственно на издержки строительных фирм, обусловленные прохождением различных административных процедур, поскольку эти процедуры преимущественно регламентируются на федеральном уровне, они общие для всех строительных компаний. Однако возможно косвенное воздействие в случаях, когда правила землепользования и застройки содержат «процедурный блок», регламентирующий (как дополнение и детализация федеральных норм¹⁹⁰ процедуры подготовки, согласования и утверждения соответствующих документов. Процедурная часть градорегулирования косвенно воздействует и на объём строительства и на издержки строительных фирм, определяя порядок подготовки публичной властью документов как условий для деятельности застройщиков (для облегчения такой деятельности, сокращения её сроков, повышения гарантий и, соответственно, уровня реализуемости инвестиционно-строительных проектов). К числу таких документов, в частности, относятся:

- план реализации документа территориального планирования с комплексной схемой развития сетей инженерно-технического обеспечения (увеличение объёмов строительства, сокращение сроков и издержек для застройщиков);
- инвестиционные программы организаций коммунального комплекса, утверждённые в соответствии с планом реализации документа территориального планирования (увеличение

189 Достаточно распространённая ситуация в российских городах, например в Москве. См.: [12].

190 Такая ситуация возможна, поскольку законодательство о градостроительной деятельности является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также по причине допустимости «опережающего регулирования».

- объёмов строительства, сокращение сроков и издержек для застройщиков);
- план подготовки и проведения аукционов, связанных с жилищным строительством, подготовленный в соответствии с планом реализации документа территориального планирования и инвестиционными программами организаций коммунального комплекса (увеличение объёмов строительства, сокращение сроков и издержек для застройщиков);
 - документация по планировке территории в части публичных обязательств в отношении строительства инженерной и дорожной инфраструктуры, увязанная со всеми иными документами градорегулирования (увеличение объёмов строительства, сокращение сроков, издержек для застройщиков);
 - программа в отношении переселения граждан из ветхого жилищного фонда, увязанная со всеми иными документами градорегулирования (увеличение объёмов строительства, сокращение сроков издержек для застройщиков);
 - иные документы, обеспечивающие условия для деятельности застройщиков в режиме «наибольшего благоприятствования».

В зарубежных исследованиях используются различные методы оценки жесткости градостроительного регулирования. Наиболее часто применительно к анализу ситуации в США используется Индекс градостроительного регулирования, разработанный Центром недвижимости Уортонской школы бизнеса (Wharton Residential Land Use Regulatory Index – WRI). Значения индекса для отдельных городов формируются на основании опроса муниципальных архитекторов и планировщиков по специально разработанной анкете. Анкета содержит как вопросы, ответы на которые однозначны (например, существует ли ограничение на максимальное количество выдаваемых разрешений на строительство), так и вопросы, предполагающие больший субъективизм в ответах (например, ранжирование 11 факторов, ограничивающих жилищное строительство, по их значимости). По этой причине многие исследователи критикуют WRI за субъективизм получаемых результатов¹⁹¹.

Исследования показывают, что «жесткое» градостроительное регулирование, ограничивающее возможные земельные участки под жилищное строительство, ведет к увеличению цен на жилье¹⁹². Модель, предложенная Гринном и Малпецци [100], показывает существование сильной связи между «жестким» градостроительным регулированием,

191 Подробнее о критике WRI см. в [20].

192 Обзор таких исследований – см. [99].

высокими ценами на жилье, высоким уровнем аренды и низкими объемами жилищного строительства. Различные исследования расходятся лишь в количественных оценках такого влияния [101].

В литературе отмечается также существование положительной связи между жесткостью градостроительного регулирования, волатильностью цен на жилье и спекуляциями с жильем¹⁹³. Более того, на рынках, где градостроительное регулирование «мягкое», исследования не выявили фактов формирования ценовых пузырей [78].

Одним из наиболее частых проявлений «жесткого» градостроительного регулирования считается установление «границ развития города» (*urban growth boundary*), которые ограничивают возможности застройки существенной территории города, создавая таким образом дефицит земли, пригодной для жилищного строительства. Так, исследование в Портланде показало, что разница в стоимости земельных участков, расположенных по разные стороны от границы развития города, различается более чем в 11 раз [102]. При отсутствии «искусственных» ограничений на развитие городов вширь, стоимость земельных участков внутри города и на прилегающих к нему территориях при прочих равных условиях будет одинакова.

В качестве иллюстрации такого влияния градостроительного регулирования на цены на жилье можно рассмотреть модель, предложенную ДиПаскуале и Витоном [79]. Авторы предлагают рассматривать стоимость жилья как сумму приведенной стоимости пяти следующих факторов и анализировать влияние градостроительного регулирования на эти факторы.

1. Стоимость земли сельскохозяйственного назначения — оценка альтернативных затрат, равная доходу от использования земли для сельского хозяйства. Чем выше продуктивность земли, тем выше будет данная стоимость.

2. Стоимость строительства — это оценка альтернативной стоимости ресурсов, использованных при строительстве жилья. Чем выше затраты на строительство, тем выше будет данная стоимость. Градостроительное регулирование часто содержит требования об использовании определенных материалов при строительстве, что увеличивает затраты. Установление минимальных размеров возводимых жилых единиц ведет к росту минимальной стоимости жилья в данной местности.

3. Стоимость создания инфраструктуры — оценка альтернативной стоимости ресурсов, использованных для обеспечения террито-

193 См., например, [76, 77, 78].

рии коммунальной и социальной инфраструктурой (школы, пожарные депо, услуги водоснабжения, транспорта и т.д.). Чем выше эти затраты, тем выше будет данная стоимость. Градостроительное регулирование может содержать требования о том, что девелопер создает такую инфраструктуру за свой счет, либо перечисляет фиксированные суммы муниципалитету. При прочих равных условиях девелопер может снизить затраты на социальную инфраструктуру, если существующее градостроительное регулирование позволит ему увеличить плотность застройки.

4. Текущая стоимость местоположения — оценка стоимости текущего местоположения жилья. Чем ближе к дому расположены объекты досуга, быта, культуры, отдыха и другие достопримечательности, тем выше будет данная стоимость. Принимаемые решения в рамках действующей системы градостроительного регулирования о месте размещения тех или иных социально-культурных, бытовых и прочих объектов могут оказывать существенное влияние на текущую привлекательность местоположения жилья.

5. Будущая стоимость местоположения — оценка ожидаемой стоимости будущего местоположения жилья. Чем быстрее развивается город или чем более привлекательным становится текущее местоположение, тем выше будет данная стоимость. Как и в случае с текущей стоимостью местоположения, градостроительное регулирование может оказывать существенное влияние на будущую стоимость местоположения.

В 2009 г. компанией «Trade Marketing Research» было выполнено похожее исследование¹⁹⁴, целью которого было построение функции предложения индустриального жилья. Авторы использовали аналогичные источники данных (Росстат) и анализировали те же факторы. По их оценкам, вклад реформ в сфере градорегулирования в увеличение объемов строительства индустриального жилья в России составил 10–12%.

Опыт построения индексов, аналогичных WRI, в России отсутствует, однако косвенную оценку жесткости градостроительного регулирования можно получить, анализируя данные о количестве зафиксированных нарушений градостроительного законодательства. Исходя из гипотезы рациональности действий экономических субъектов, максимизирующих свою прибыль, можно считать, что в условиях более жесткого градостроительного законодательства и ограниченности предложения земельных участков выгоды эконо-

194 Trade Marketing Research. Модель рыночного равновесия на региональных рынках жилья России. Исследовательский отчет. — <http://www.groupmtr.com/realestate/>

номического субъекта (застройщика или чиновника) от нарушения законодательства оказываются существенно выше возможных издержек в результате наказания. Следует учитывать, что на основе такого подхода оценивается фактически сложившаяся жесткость градостроительного регулирования, которая отражает не только действующую нормативно-правовую базу (в том числе градостроительные регламенты), но степень контроля со стороны властей за соблюдением установленных правил игры.

Например, несмотря на фактически действующие ограничения по индустриальному жилищному строительству в окрестностях крупнейших городов (сложности с подключением к инженерной инфраструктуре, с переводом земель в категорию «земли населенных пунктов», отсутствие свободных от прав третьих лиц земельных участков для жилищного строительства внутри границ города), в последнее время активно стало развиваться строительство многоквартирных домов под видом индивидуального жилищного строительства. Недобросовестные компании, пользуясь пробелами в законодательстве, осуществляют строительство якобы «индивидуального жилого дома» на землях ИЖС без разрешения на строительство, экспертизы проектной документации и разрешения на ввод. При этом регистрация построенного жилья осуществляется в долевую собственность, а у покупателей нередко возникают проблемы с подключением к сетям инженерной инфраструктуры и конфликты с соседями. Такая схема позволяет таким компаниям увеличить прибыль от реализации проекта в три раза по сравнению с застройкой участка в соответствии с градостроительными регламентами.¹⁹⁵

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 подготовки, требования зонирования в российских городах не всегда можно назвать жесткими.

Как показано на рис. 4.7, в 6 из 81 столичных городов к 2012 году не приняты правила землепользования и застройки, что позволяет

195 Оценка специалистов компании «Вектор инвестментс». <http://www.moszem.ru/text/1337737728.html>.

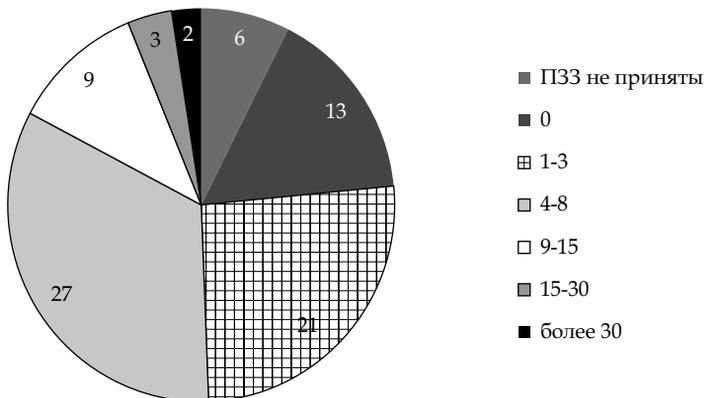


Рис. 4.7. Распределение городов – центров субъектов Российской Федерации и городов федерального значения по количеству изменений в правила землепользования и застройки с момента их утверждения по состоянию на 2012 год¹⁹⁶

в индивидуальном порядке решать вопросы о размещении тех или иных объектов. Только в городах, где правила землепользования и застройки приняты в среднем 1 год назад, они не претерпевали изменений (рис. 4.8). В городах, где ПЗЗ действуют 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 возрастает до 4–8. Если ПЗЗ приняты в среднем более 7 лет назад (14 городов), количество внесенных изменений превышает 9, достигая, например, 32 в Пскове и Нижнем Новгороде, где ПЗЗ были приняты соответственно 9 и 7 лет назад.

Однако зависимость количества изменений от срока действия ПЗЗ нелинейная – чем дольше действуют ПЗЗ, тем чаще в них вносятся изменения. Так, в ПЗЗ, принятые 2–3 года назад, ежегодно вносятся в среднем 1 изменение, а в принятые 7–10 лет назад – в среднем 2 изменения в год (рис. 4.8–4.9). Таким образом, в зависимости от количества вносимых в ПЗЗ изменений существуют города с относительно жестким и с относительно гибким градостроительным зонированием.

¹⁹⁶ Количество изменений в ПЗЗ содержится в решениях по утверждению ПЗЗ, размещенных в системе «Гарант».

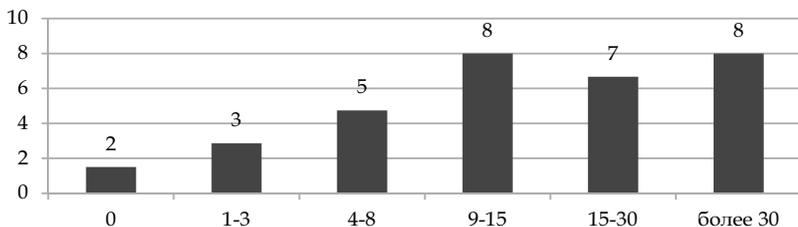


Рис. 4.8. Средний срок действия правил землепользования и застройки в городах – центрах субъектов Российской Федерации и городах федерального значения (ось ординат) в зависимости от количества изменений в правила землепользования и застройки с момента их утверждения по состоянию на 2012 год (ось абсцисс)

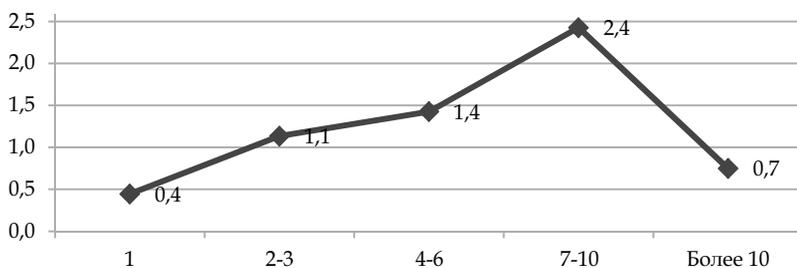


Рис. 4.9. Среднее количество ежегодно вносимых в правила землепользования и застройки изменений в зависимости от срока их действия по состоянию на 2012 год

4.4.3 Доступ к земельным участкам

Общее количество предоставленных земельных участков для жилищного строительства, в том числе для комплексного освоения в целях жилищного строительства, после сокращения в 2008–2009 гг. не вернулось на докризисный уровень. Однако количество земельных участков, предоставленных на аукционах, возросло в 2011 г. на 24% по отношению к 2007 году – с 2274 до 2814 (рис. 4.10).

Таким образом, снижение общего количества предоставленных земельных участков обусловлено снижением количества земельных участков, предоставленных без проведения аукциона, в том числе:

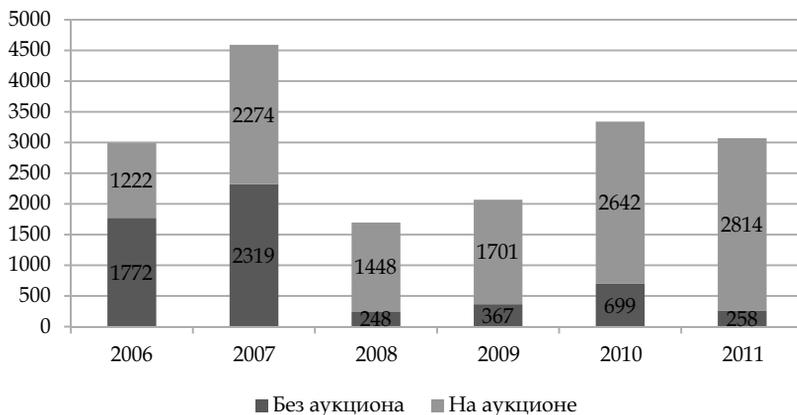


Рис. 4.10. Количество предоставленных земельных участков для жилищного строительства, в том числе для комплексного освоения в целях жилищного строительства (за исключением ИЖС), по Российской Федерации в целом, 2006–2011 гг.¹⁹⁷

- в безвозмездное срочное пользование;
- в соответствии с соглашением, заключенным до 30 декабря 2004 г.;
- в соответствии с договором о развитии территории;
- на основании судебного решения.

По данным мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2009 г., 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 рис. 4.11, 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

¹⁹⁷ 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.



Рис. 4.11. Фактический и потенциальный объем ввода жилья на предоставленных земельных участках (за исключением ИЖС), по РФ в целом, в 2009–2011 гг.¹⁹⁸

строительстве составляет 50% от потенциальной (например, в силу недозагрузки мощностей), то при текущих условиях освоение предоставленных земельных участков займет 10 лет (при максимальной возможной производительности). При сохранении текущих объемов строительства потребуется 17 лет.

Это можно объяснить следующими причинами:

- высокие административные барьеры, сложности с подключением объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и электрическим сетям, недостаточное финансирование строительства не позволяют застройщикам реализовывать инвестиционно-строительные проекты в течение 2 лет;
- застройщики не заинтересованы в резком увеличении объема ввода жилья, предпочитая строить меньше и продавать дороже, обеспечивая прибыль за счет ее нормы, а не массы.

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

¹⁹⁸ Расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Министерства регионального развития РФ – «Показатели, использованные при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2009 год» http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/. Расчет проведен исходя из средней плотности жилой застройки, равной 4000 кв. м на 1 га, и лага между получением прав на земельный участок и ввод многоквартирного дома в эксплуатацию в 2 года.

Несмотря на то что земельные участки для жилищного строительства предоставляются на аукционах, которые в соответствии с Земельным кодексом РФ должны обеспечивать открытый и равный доступ всех застройщиков к земельным участкам, на практике эти условия часто не соблюдаются.

По данным, размещенным на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов (www.torgi.gov.ru), 3511 аукционов по продаже или предоставлению права на заключение договора аренды земельных участков признаны состоявшимися, при этом 5266 аукционов признаны не состоявшимися в связи с наличием единственного участника (рис. 4.12). В этом случае, в соответствии с Земельным кодексом РФ, единственный участник аукциона имеет право заключить договор купли-продажи или аренды земельного участка по начальной цене. Данная норма закона создает условия для злоупотреблений со стороны организаторов (органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и др.) и участников (преимущественно застройщиков) 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.



Рис. 4.12. Структура аукционов по продаже или предоставлению права на заключение договора аренды земельных участков по статусу на 26.09.2012, по Российской Федерации в целом, ед.¹⁹⁹

¹⁹⁹ <http://torgi.gov.ru/lotSearch1.html?bidKind=2> [91].

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 раз (далее будут представлены результаты проведенного анализа аукционов). Таким образом, дисконт, с которым приобретается право на земельный участок, отражает теневые взаимоотношения организатора аукциона и застройщика.

Отсутствие участников на аукционах может 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 которым в большинстве аукционов участвует только один застройщик, требуют дополнительного изучения.

Однако часто условия проведения аукциона нарушаются, создаются барьеры входа для некоторых потенциальных участников торгов. Кроме того, имеется возможность сговора, как между непосредственно участниками аукциона, так и между участниками и организаторами торгов.

Традиционный английский прямой аукцион по продаже какого-либо права (например, права собственности на вещь или права пользования вещью) позволяет выявить истинную оценку объекта торга, т.е. этот механизм имитирует рыночный исход. В свободных рыночных условиях равновесные цены формируются посредством сложного итерационного процесса подстройки совокупного спроса и совокупного предложения товара. При предпосылке совершенной конкуренции между продавцами товара и отсутствием рыночной власти потребителей его рыночная оценка будет справедливой.

В условиях асимметричной информированности агентов результатом английского аукциона может стать заниженная цена объекта торга, поскольку все участники будут стремиться снизить собственные оценки, которые не известны организатору аукциона. Реальная экономика, безусловно, характеризуется таким провалом рынка, а значит, даже при выполнении всех условий, установленных Земельным кодексом РФ²⁰⁰, земельные участки из

200 Открытая форма подачи заявок — равный доступ всех участников, земельный участок поставлен на государственный кадастровый учет, для земельного участка определены разрешенное использование такого земельного участка, основанные на результатах инженерных изысканий параметры разрешенного строительства объекта капитального строительства, а также технические условия подключения такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плата за подключение.

состава государственной и муниципальной собственности могут продаваться по заниженной цене. При нарушении требований законодательства риск недооценки земельных участков возрастает. К таким нарушениям можно отнести не только нарушение процедуры организации и проведения аукционов, но и прямой сговор между участниками (застройщиками) и организаторами аукциона (например, муниципалитетом). Таким образом, дисконт, с которым приобретается право на земельный участок, может отражать теневые взаимоотношения организатора аукциона и застройщика.

Проблема расхождения между справедливой (рыночной) оценкой и оценкой по итогам торгов рассматривается в зарубежной литературе применительно к имущественным аукционам. Например, Аллен и Свишер [83] рассмотрели выборку из 170 торгов во Флориде в 1998 г. и выявили, что разница между рыночной ценой объекта недвижимости (под рыночной в данном случае подразумевается цена, формируемая при продаже вне аукциона на договорной основе) и ценой аукциона статистически значима и составляет от 13 до 21,5%. Кроме того, имущественные аукционы были рассмотрены в [84], где разница составила до 9% в Лос-Анджелесе и от 9 до 21% в Далласе.

В литературе превышение аукционной цены над рыночной встречалось во многих работах, где авторы объясняли полученные результаты возможным сговором между участником и организатором торгов, а непосредственно разница в стоимостях участка выплачивалась в пользу продавца как часть сговора [85, 86]. Подобные результаты были выявлены при рассмотрении имущественных аукционов в Австралии [87] и Новой Зеландии [88, 89, 90]. Майер также утверждал, что эта разница может возникать на развивающихся рынках, где аукционы только зарождаются, и участники делают слишком высокие ставки, в результате чего аукционная цена оказывается слишком высокой [84].

На основании опубликованных на сайтах администраций муниципальных образований и сайте Фонда содействия развитию жилищного строительства извещений и протоколов был проведен анализ условий и результатов аукционов по продаже земельных участков для жилищного строительства, а также аукционов по продаже права на заключение договора аренды земельного участка в целях жилищного строительства, в том числе для комплексного освоения в целях жилищного строительства. Анализ извещений и протоколов результатов 66 аукционов в 23 муниципальных обра-

зованиях²⁰¹ выявил следующие примеры нарушений законодательства при организации и проведении аукционов:

- ограничение на состав участников — аукцион проводится только для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- объявление аукциона по продаже прав одновременно на несколько участков;
- выставление на аукцион земельного участка, не поставленного на государственный кадастровый учет;
- отсутствие информации о технических условиях подключения и плате за подключение к сетям инженерно-технического обеспечения (ссылка на ГПЗУ, который не прилагается);
- определение платы за технологическое присоединение как расходов на такое присоединение (возложение этой обязанности на победителя аукциона);
- возложение на победителя аукциона обязанности оплатить расходы на организацию аукциона, в том числе на формирование земельного участка, информационное обеспечение торгов, оплату изготовленной проектной документации;
- возложение на победителя аукциона дополнительных обременений по финансированию строительства незавершенных объектов (многоквартирных домов), по которым не выполнены обязательства других застройщиков перед участниками долевого строительства.

Кроме того, была проведена сравнительная оценка публичной и рыночной стоимости предоставленных на аукционах земельных участков.

Оценка публичной стоимости включала в себя плату за право на заключение договора аренды, сумму арендных платежей за количество лет аренды участка застройщиком, а также сумму дисконтированных сборов земельного налога, уплачиваемого собственниками квартир в домах, которые будут возведены застройщиком.

Оценка рыночной стоимости земельного участка определялась как разность между выручкой от продажи жилья, построенного на земельном участке, права на который приобретены на аукционе застройщиком, и совокупными затратами на реализацию проекта строительства, включая затраты на подключение к коммунальным сетям, а также приемлемой величины прибыли застройщика.

201 Например: Екатеринбург, Липецк, Великий Новгород, Калининград.

Для расчетов использовались следующие данные:

- средняя цена 1 кв. м общей площади жилого помещения на первичном рынке, по субъектам РФ, 2011–2012 гг. (Росстат);
- средняя фактическая стоимость строительства 1 кв. м общей площади отдельно стоящих жилых домов без пристроек, надстроек и встроенных помещений, по субъектам РФ, 2010–2011 г. (Росстат);
- стоимость строительства 1 кв. м обшей площади жилых помещений, по субъектам РФ, 2012 г. (Минрегион России, ФАУ Федеральный центр ценообразования в строительстве).

Расчеты выполнены при следующих предпосылках:

- приемлемая норма прибыли застройщика – 15% от выручки;
- издержки строительства – 65% от стоимости проекта (60% для комплексного освоения земельных участков);
- затраты на подключение к коммунальным сетям – 10% от стоимости проекта;
- затраты на приобретение прав на земельный участок – 10% (15% для комплексного освоения земельных участков);
- средняя плотность застройки – 6000 кв. м жилья на 1 га.

Если земельный участок продавался с обременениями, такие обременения были отнесены к дополнительным условиям торгов и их стоимость не уменьшала оценку рыночной стоимости земли.

В результате по итогам 56% рассмотренных аукционов (в 37 случаях из 66) публичная оценка земельного участка оказалась ниже рыночной. В остальных 44% случаев рыночная оценка стоимости земельного участка оказалась ниже публичной, из которых 76% являются аукционами, для которых рыночная оценка цены предоставленных земельных участков оказалась отрицательной.

Наличие аукционов с отрицательной оценкой рыночной стоимости земли можно объяснить несколькими причинами:

- необходимо провести улучшение земли, чтобы вести строительство на участке; это приводит к дополнительным затратам, в результате затраты превышают доходы от использования земли (в данном случае доходы от продажи жилья);
- возможны статистические ошибки. Например, в Челябинске разность между ценой продажи 1 кв. м жилья и стоимостью его строительства составляет всего 2 тыс. руб., что не покрывает все затраты на строительство.

Можно предположить, что застройщики покупают земельные участки с отрицательной текущей рыночной стоимостью по

низкой цене с целью их перепродажи при более благоприятных условиях, например, при изменении регулирования или повышении стоимости такого участка. Однако более реалистично объяснить такой результат неточностями в имеющейся статистике о ценах на жилье — они отражают средний уровень цен в регионе, который может существенно различаться в отдельных населенных пунктах.

Для оценки таких неточностей была рассчитана цена жилья, при которой достигается равенство между рыночной и публичной оценками стоимости земельного участка. Максимальный разрыв между расчетной и средней ценой жилья составил 62% в случае аукциона, проведенного в Челябинске, где по данным Росстата средняя цена жилья в 2011 г. составила 28923 руб. за 1 кв. м, а расчетная цена — 46931 руб. за 1 кв. м. В свете изменения методики расчета средних цен Росстатом в 2011 г., которое привело к относительному статистическому снижению средних цен на рынке жилья, такие различия являются ожидаемыми, тем более что расчетная цена достаточно реальна. Таким образом, случаи отрицательной рыночной оценки земельного участка можно отнести к случаям, когда она равна публичной, то есть исход аукциона относительно справедлив.

В среднем по аукционам, где публичная оценка земельного участка оказалась ниже рыночной, дисконт, с которым продаются права на земельные участки из состава государственной и муниципальной собственности, составил 56,1% к рыночной оценке. Максимальный дисконт к рыночной оценке земельного участка составил 98,8% по итогам аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка для жилищного строительства в г. Томске в 2012 г.

Представленный анализ условий и результатов 66 аукционов показывает, что в большинстве случаев права на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, предоставляются для жилищного строительства по цене, существенно ниже возможной рыночной оценки таких земельных участков. Вместе с тем такие земельные участки часто обременены дополнительными условиями, повышающими издержки застройщиков, а сами аукционы проводятся с нарушением требований федерального законодательства. Таким образом, дисконт в цене земельных участков отражает, как дополнительную нагрузку на застройщика по подготовке такого земельного участка к строительству, так и теневые отношения органов государственной власти и местного самоуправления и застройщиков.

4.4.4 Подключение к сетям инженерно-технического обеспечения

Проанализируем барьеры при подключении объектов капитального строительства к сетям электроснабжения, водоснабжения и водоотведения.

Электроэнергетика

Финансирование развития распределительных электрических сетей, эксплуатируемых территориальной сетевой организацией (ТСО), осуществляется за счет следующих источников:

- тариф на электрическую энергию (путем реализации инвестиционных программ организаций);
- регулируемая плата за технологическое присоединение, включаемая в цену построенного жилья (в рамках выполнения договоров на присоединение с физическими и юридическими лицами).

По общему правилу, регулируемая плата за технологическое присоединение по стандартизированным тарифным ставкам состоит из следующих компонент²⁰²:

- стандартизированные тарифы на выдачу технических условий и фактическое присоединение (руб./кВт);
- стандартизированные тарифы на покрытие расходов на строительство воздушных и кабельных линий (руб./км);
- стандартизированные тарифы на покрытие расходов по строительству трансформаторных подстанций, пунктов секционирования и т.п.

В плату за технологическое присоединение не могут входить расходы, связанные с реконструкцией (усилением) существующих сетей сетевой организации, за исключением расходов на строительство объектов электросетевого хозяйства — от существующих объектов электросетевого хозяйства до присоединяемых энергопринимающих устройств и (или) объектов электроэнергетики.

202 См. статью 23.2 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Основы ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 1178, Правила технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861, Методические указания по определению размера платы за технологическое присоединение к электрическим сетям, утвержденные Приказом Федеральной службы по тарифам России от 11 сентября 2012 г. № 209-э/1.

Тарифы для определения платы за технологическое присоединение устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов (органами регулирования тарифов). Плата устанавливается сроком на один год на основании прогнозных данных о планируемых расходах на технологическое присоединение на календарный год с учетом перспективного плана мероприятий по присоединению и прогнозируемого спроса на дополнительную мощность. Однако сформировать подобный план ТСО может только на основании данных прошлых лет, поскольку не имеет информации от органов местного самоуправления относительно планов городского развития и в существующей системе не предусмотрена координация действий муниципалитетов, ТСО и органов регулирования субъектов РФ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861, если у сетевой организации отсутствует техническая возможность осуществить технологическое присоединение энергопринимающих устройств, указанных в заявке, то технологическое присоединение осуществляется по индивидуальному проекту. Такая ситуация возникает достаточно часто, в связи с ограничениями на рост тарифов для населения в виде предельных индексов, что приводит в ограничению мероприятий, включаемых в инвестиционную программу. Электросетевая организация должна разработать проектную документацию на присоединение, согласовать её в установленном порядке, рассчитать индивидуальную плату для застройщика. Эта индивидуальная плата проверяется и утверждается органом регулирования тарифов. Установление размера платы за технологическое присоединение к электрическим сетям в индивидуальном порядке отдельно по каждому присоединению влечет за собой значительные финансовые и временные затраты для потребителей, которые трудно поддаются оценке и несут в себе существенную неопределенность для реализации инвестиционно-строительного проекта. Индивидуальный тариф включает затраты на строительство и/или реконструкцию объектов электросетевого хозяйства за пределами «последней мили», которые, как правило, значительно выше на вновь осваиваемых территориях (на окраинах города), чем на застроенных территориях.

Следует подчеркнуть, что случаи определения платы за технологическое присоединение на основе стандартизированных тарифных ставок, о которых шла речь выше, не распространяются на случаи, когда плата за технологическое присоединение зависит от длины

вновь создаваемых сетей, что также повышает издержки на создание инфраструктуры при освоении новых территорий.

На практике имеют место случаи, когда в плату за технологическое присоединение, рассчитываемую по основному тарифу, включены расходы, связанные с «последней милей», а также расходы на финансирование любых мероприятий инвестиционной программы, что может увеличивать размер платы за присоединение в десятки раз.

Кроме того, имеют место случаи, когда ТСО, не имея возможности прогнозировать рост спроса, закладывают в плату за присоединение повышенные коэффициенты с целью компенсировать риск неприсоединения. Подобная технология получения денежных средств для строительства новых объектов в настоящее время незаконна, но продолжает действовать в большинстве городов России. При этом также встречаются случаи, когда ТСО могут навязывать определенным застройщикам невыгодные и незаконные условия технологического присоединения. Известны случаи, когда ТСО включают в технические условия обязательства лиц, обративших к ним с заявкой на технологическое присоединение, в том числе застройщиков, по развитию сетевой инфраструктуры (пример 1, пример 2).

Однако в случаях, когда плата за технологическое присоединение полностью соответствует законодательству и не включает расходы на ремонт и модернизацию существующих сетей, возникает риск «отсутствия технологической возможности присоединения». В этом случае ТСО может сослаться на отсутствие в инвестиционной программе мероприятий по строительству (реконструкции) объекта электросетевого хозяйства в целях присоединения объекта застройщика и предложить такому застройщику присоединиться по индивидуальному проекту.

Пример 1. Садоводческое некоммерческое партнёрство «Берег Камы» направило в адрес ОАО «МРСК Урала» заявку на технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим сетям мощностью 38 кВт. К направляемой заявке был приложен необходимый для заключения вышеуказанного договора перечень документов. В ответ ОАО «МРСК Урала» были подготовлены и направлены в адрес СНП «Берег Камы» оферта договора технологического присоединения и технические условия, в которых заявителю предлагалось проложить за счёт СНП «Берег Камы» новый участок сети длиной 60 м по прямой до ближайшей опоры электросетевого хозяйства энергоснабжающей организации. В итоге Решением комиссии Пермского УФАС России было установлено, что ОАО «МРСК Урала», занимающее доминирующее положение на рынке услуг по передаче

электрической энергии, навязало СНП «Берег Камы» обязанность заключить договор на условиях, прямо не предусмотренных федеральными законами и нормативными правовыми актами.

Пример 2. ООО ИПГ «СИНЭФ» (специализированная электросетевая организация) подало в ОАО «МОЭСК» заявку на технологическое присоединение, по результатам рассмотрения которой ОАО «МОЭСК» направило заявителю проект договора с техническими условиями, предусматривающими, в частности, обязанности заявителя по строительству, оборудованию и наладке новой трансформаторной подстанции, а также по предоставлению в этой подстанции отдельного помещения для размещения оборудования ОАО «МОЭСК». Московское УФАС России выдало ОАО «МОЭСК» предупреждение о прекращении действий, нарушающих пункт 3 части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции», в связи с тем, что ОАО «МОЭСК» навязывало заявителю невыгодные условия, а именно возлагало на него обязанности, не предусмотренные и противоречащие Правилам технологического присоединения.

Водоснабжение и водоотведение

Принципы подключения объектов капитального строительства к сетям водоснабжения и водоотведения существенно изменились после вступления в силу с 1 января 2013 г. Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», а также других нормативных правовых актов, принятых во исполнение данного федерального закона, в том числе Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения, Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 мая 2013 г. № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения»²⁰³.

Спрос на развитие систем водоснабжения и водоотведения (ВиВ) формируют органы местного самоуправления путем разработки программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (ПКР) на 3–5 лет. Формирование органами местного самоуправления технических заданий на разработку инвестиционных программ предприятий водоснабжения и водоотведения осуществляется на основании программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры. В техническом задании указываются площадки, на которых планируется строительство в период реализации инвестиционной

²⁰³ Вступило в силу 23 мая 2013 г.

программы и предельные нагрузки данных площадок. Организации водоснабжения и водоотведения разрабатывают инвестиционные программы в соответствии с техническим заданием, в которых указывается, каким образом и в какие сроки данные площадки будут обеспечены системами ВиВ. Также в инвестиционных программах могут быть предусмотрены мероприятия по модернизации и реконструкции существующих систем ВиВ с целью создания дополнительной мощности и увеличения пропускной способности систем ВиВ. Порядок определения платы за подключение представлен на рисунке 4.13.



Рис. 4.13. Формирование платы за подключение организаций водоснабжения и водоотведения

Источниками финансирования инвестиционных программ выступают в основном тарифы на подключение. Инвестиционные программы могут также финансироваться за счет платежей потребителей за водоснабжение и водоотведение и средств местных бюджетов.

Реализация инвестиционных программ организаций коммунального комплекса предполагает, что развитие объектов водопроводно-канализационного хозяйства осуществляется организациями ВиВ (водоканалами) до площадок застройки. Таким образом, застройщики не участвуют в развитии систем ВиВ за пределами своих площадок. Подключение объекта капитального строительства происходит по публичному договору на подключение. Публичность договора подразумевает, что все застройщики имеют равные условия подключения.

Тарифы на подключение (технологическое присоединение) к системе водоснабжения и водоотведения применяются, если соблюдаются следующие условия:

- наличие технической возможности подключения (технологического присоединения) к централизованной системе холодного водоснабжения и водоотведения;
- наличие свободной мощности в соответствующей точке подключения (технологического присоединения);
- величина подключаемой (присоединяемой) нагрузки объектов не превышает 10 куб. метров в час (осуществляется с использованием создаваемых сетей водоснабжения и (или) водоотведения с площадью поперечного сечения трубопровода, не превышающей 300 кв. сантиметров (предельный уровень нагрузки).

В остальных случаях, в том числе, если величина подключаемой (присоединяемой) нагрузки объектов заявителей превышает 10 куб. м в час или в случае строительства сетей водоснабжения и (или) водоотведения с площадью поперечного сечения трубопровода, превышающей 300 кв. сантиметров, размер платы за подключение устанавливается органом регулирования тарифов индивидуально с учетом расходов на увеличение мощности (пропускной способности) централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения, в том числе расходов на реконструкцию и (или) модернизацию существующих объектов централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения. При этом нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может быть установлен более низкий уровень нагрузки (по сравнению с указанным предельным уровнем нагрузки (площади поперечного сечения трубопровода), при котором плата за подключение устанавливается органом регулирования тарифов индивидуально.

Установление платы за подключение в индивидуальном порядке (что, как правило, применимо к крупным проектам строительства) в условиях, когда строительные проекты планируются (осуществляются) в отсутствие утвержденных инвестиционных программ организаций, осуществляющих холодное водоснабжение и (или) водоотведение, и схем водоснабжения и водоотведения, означает, что стоимость такого подключения является непредсказуемой (пример 3, пример 4).

Пример 3. Республиканский центр по организации оздоровления, отдыха и занятости детей и подростков «Лето» обратился в МУП «Водоканал» для получения технических условий на подключение детского оздоровительного лагеря «Пламя», расположенного

в Кировском районе г. Казани, к сетям водоснабжения и канализации МУП «Водоканал». Водоканал в ответе указал, что технические условия на подключение объекта ГУ Республиканский центр «Лето» не могут быть выданы, в связи с недостаточной мощностью соответствующих сетей и сооружений. Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд указал на неправомотность действий водоканала.

Пример 4. ОАО «Казанский оптико-механический завод» (ОАО «КОМЗ») обратился в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан с жалобой на действия муниципального унитарного предприятия «Водоканал». По мнению ОАО «КОМЗ», водоканал необоснованно включил в технические условия на подключение к сетям коммунального водоотведения мероприятие по реконструкции канализационного коллектора МУП «Водоканал». В итоге Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан признало неправомерными действия МУП «Водоканал» и предписало рассмотреть заявление ОАО «КОМЗ» о выдаче технических условий на подключение к сетям коммунального водоотведения в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

В последние годы широко распространенной стала практика подключения, когда организации ВиВ не имеют утвержденной инвестиционной программы. Данная практика получила распространение из-за того, что прежние инвестиционные программы завершились, а новые не были разработаны. При отсутствии инвестиционной программы водоканал осуществляет подключение объекта в индивидуальном порядке.

Основные выводы

Существующее государственное регулирование в сфере развития коммунальной инфраструктуры содержит противоречия, которые обуславливают преобладание неформализованных взаимоотношений между организациями коммунального комплекса и вынуждают организации коммунального комплекса перекладывать свои расходы по строительству (реконструкции, модернизации) объектов на своих потребителей, в том числе застройщиков, реализующих инвестиционно-строительные проекты в жилищном секторе.

В результате финансирование развития коммунальной инфраструктуры происходит за счет непрозрачной платы за подключение (присоединение), т.е. в конечном счете — за счет новых потребителей, но неопределенность и непрозрачность процесса определения этой цены приводит к ее завышению, что влечет существенное увеличение расходов застройщиков, реализующих проекты на новых территориях.

ГЛАВА 5

Экономические дисбалансы в жилищной сфере Российской Федерации

В настоящем разделе представлена описательно-статистическая модель жилищной сферы Российской Федерации, которая включает блок описания физических характеристик жилищной сферы и блок описания финансовых характеристик жилищной сферы.

В целях данной модели под жилищной сферой понимается часть экономики страны, включающая следующие секторы производства (рынки):

- строительство (реконструкция) и капитальный ремонт жилья и коммунальной инфраструктуры;
- управление объектами недвижимости — многоквартирными домами, включая услуги по содержанию и текущему ремонту помещений общего пользования.

Ввиду существующих статистических ограничений из рассмотрения исключены следующие возможные составляющие жилищной сферы, как более широкого объекта анализа:

- строительство (реконструкция) и капитальный ремонт:
 - социальной инфраструктуры (образовательные учреждения, больницы, поликлиники);
 - объектов благоустройства (уличное освещение, зеленые насаждения, дороги);
- управление объектами недвижимости — содержание и текущий ремонт объектов коммунальной и социальной инфраструктуры, объектов благоустройства.

Модель содержит следующие блоки:

Блок 1 — Текущее состояние жилищной сферы (нефинансовые и финансовые показатели).

Блок 2 — Производство и потребление товаров длительного пользования в жилищной сфере (нефинансовые и финансовые показатели):

- производство и потребление объектов капитального строительства (жилья, объектов коммунальной инфраструктуры).

Блок 3 – Производство и потребление услуг текущего потребления в жилищной сфере (нефинансовые и финансовые показатели):

- производство и потребление услуг по управлению многоквартирными домами, включая услуги по содержанию и текущему ремонту помещений общего пользования.

Блок 4 – Структура источников финансирования производства и потребления в жилищной сфере (финансовые показатели):

- финансирование производства и потребления соответствующих товаров длительного пользования;
- финансирование производства и потребления соответствующих услуг текущего потребления.

Далее приводится описание переменных модели жилищной сферы по указанным блокам.

Блок 1. Текущее состояние жилищной сферы.

Текущее состояние системы описывается следующими переменными.

Нефинансовые показатели:

- общая площадь жилищного фонда и общая протяженность коммунальных сетей;
- структура жилищного фонда и коммунальных сетей: доли потребленных и непотребленных жилищного фонда и коммунальных сетей;
- номинальная и эффективная обеспеченность населения общей площадью жилых помещений.

Финансовые показатели:

- накопленная в предыдущие периоды потребность в инвестициях в восстановление потребленного жилищного фонда и коммунальных сетей.

Блок 2. Производство и потребление товаров длительного пользования в жилищной сфере.

Производство товаров длительного пользования описывается следующими переменными.

Нефинансовые показатели:

- общая площадь ввода жилья;
- площадь ввода жилья в многоквартирных домах;
- площадь ввода жилья в индивидуальных домах;
- общая площадь восстановленного за счет капитального ремонта, реконструкции жилья;
- общая протяженность новых коммунальных сетей;
- общая протяженность восстановленных коммунальных сетей.

Финансовые показатели:

- инвестиции в строительство жилья;
- инвестиции в строительство жилья в многоквартирных домах;
- инвестиции в строительство жилья в индивидуальных домах;
- инвестиции в восстановление жилья за счет капитального ремонта, реконструкции;
- инвестиции в строительство новых коммунальных сетей;
- инвестиции в восстановление коммунальных сетей.

Потребление товаров длительного пользования описывается следующими переменными.

Нефинансовые показатели:

- доля площади жилищного фонда, построенного более 15 лет назад, теряющего свои потребительские качества за год, и нуждающегося в восстановлении либо сносе (выбытии);
- доля протяженности коммунальных сетей, теряющих свои потребительские качества за год, и нуждающихся в восстановлении либо сносе (выбытии).

Финансовые показатели:

- текущая потребность в инвестициях в восстановление потребленного жилищного фонда и коммунальных сетей.

Блок 3. Производство и потребление услуг текущего потребления в жилищной сфере.

Производство услуг текущего потребления описывается следующими переменными.

Нефинансовые показатели:

- объем производства услуг теплоснабжения, Гкал;
- объем производства услуг холодного водоснабжения, куб. м;
- объем производства услуг горячего водоснабжения, Гкал;
- объем производства услуг водоотведения, куб. м;
- объем производства услуг электроснабжения, кВт.ч;
- объем производства услуг газоснабжения, куб. м.

Финансовые показатели:

- стоимость услуг по содержанию и текущему ремонту помещений общего пользования в многоквартирных домах по установленным экономически обоснованным тарифам;
- стоимость услуг теплоснабжения по установленным экономически обоснованным тарифам;
- стоимость услуг холодного водоснабжения по установленным экономически обоснованным тарифам;
- стоимость услуг горячего водоснабжения по установленным экономически обоснованным тарифам;

- стоимость услуг водоотведения по установленным экономически обоснованным тарифам;
- стоимость услуг электроснабжения по установленным экономически обоснованным тарифам;
- стоимость услуг газоснабжения по установленным экономически обоснованным тарифам.

Текущее потребление услуг описывается следующими переменными.

Нефинансовые показатели:

- объем потребления услуг теплоснабжения, Гкал;
- объем потребления услуг холодного водоснабжения, куб. м;
- объем потребления услуг горячего водоснабжения, Гкал;
- объем потребления услуг водоотведения, куб. м;
- объем потребления услуг электроснабжения, кВт. час;
- объем потребления услуг газоснабжения, куб. м.

Финансовые показатели:

- стоимость услуг по содержанию и текущему ремонту помещений общего пользования в многоквартирных домах по установленным для населения тарифам;
- стоимость услуг теплоснабжения по установленным для населения тарифам;
- стоимость услуг холодного водоснабжения по установленным для населения тарифам;
- стоимость услуг горячего водоснабжения по установленным для населения тарифам;
- стоимость услуг водоотведения по установленным для населения тарифам;
- стоимость услуг электроснабжения по установленным для населения тарифам;
- стоимость услуг газоснабжения по установленным для населения тарифам.

Блок 4. Структура источников финансирования производства и потребления в жилищной сфере (финансовые показатели).

Все расходы в жилищной сфере – как текущие и инвестиционные – финансируются за счет средств трех институциональных секторов²⁰⁴:

- собственные средства граждан;
- собственные и привлеченные средства финансовых и нефинансовых корпораций (организаций коммунального ком-

²⁰⁴ Предполагается, что в финансировании жилищной сферы не участвуют сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, а также сектор «остальной мир».

плекса, электросетевых и газоснабжающих организаций, застройщиков, кредитных организаций и иных коммерческих организаций);

- средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

5.1 Производство и потребление товаров длительного пользования в жилищной сфере

5.1.1 Нефинансовые показатели производства и потребления товаров длительного пользования в жилищной сфере

Производство и потребление товаров длительного пользования в жилищной сфере включает оценку следующих нефинансовых показателей.

1. Потребление жилищного фонда — потребность в восстановлении жилищного фонда, равная сумме объема текущего (годового) потребления жилищного фонда и накопленного объема потребленного жилищного фонда, млн кв. м общей площади жилых помещений.
2. Восстановительное производство жилищного фонда — фактический объем восстановления жилищной фонда, равный сумме объема восстановления жилищного фонда за счет капитального ремонта жилищного фонда и нового строительства взамен снесенного жилья, млн кв. м общей площади жилых помещений.
3. Дополнительное производство жилищного фонда — объем нового строительства жилья за вычетом нового строительства взамен снесенного жилья, млн кв. м общей площади жилых помещений.
4. Потребление коммунальных сетей — потребность в восстановлении водопроводных, канализационных и тепловых сетей, км.
5. Производство коммунальных сетей — фактический объем восстановления водопроводных, канализационных и тепловых сетей, км.

В соответствии с методологией Системы национальных счетов жилищный фонд является частью накопления основного капитала, принадлежащей в России преимущественно сектору домашних хозяйств — гражданам. Как любые составляющие основного капитала (здания, машины, оборудование), жилищный фонд так же является фактором производства — производства жилищных благ. Если такое производство не планируется сократить, то для поддержания производительности жилищного фонда необходимы регулярные восстановительные инвестиции. Это означает, что если исходить из поддержания фиксированной обеспеченности населения жильем (кв. м на человека), а также сохранения постоянной численности населения, восстановительные инвестиции должны обеспечивать постоянство объема жилищного фонда при заданном уровне износа. Таким образом, восстановительные инвестиции должны обеспечивать прирост жилищного фонда, равный его износу сверх установленного заданного уровня. Другими словами, при расчете обеспеченности населения жильем необходимо учитывать только площадь жилищного фонда, износ которого не превышает заданный уровень. Аналогичная логика действует и в отношении коммунальных сетей как фактора производства коммунальных услуг, представляющих собой часть жилищных благ. Восстановительные инвестиции в коммунальные сети должны обеспечивать возможность потребления заданного уровня коммунальных услуг при минимальных затратах.

Допустимый уровень износа жилищного фонда — это уровень износа, который не приводит к существенной потере способности жилищного фонда производить жилищное благо, или к потере полезности жильцов. Когда такой уровень превышен, жильцы начинают получать отрицательную полезность. Например, в первые годы после ввода в эксплуатацию постепенно возрастающий износ внутренних и внешних конструкций здания никак не сказывается на его функционировании — работе инженерных систем, способности сохранять тепло и др. Однако в определенный момент, накопленный износ начинает проявляться в возрастающем количестве сбоев и аварий при работе инженерных систем, в возрастающей потребности в потреблении тепла в связи с увеличением его потерь, что наносит вред потребителями жилищных благ, увеличивая их затраты либо сокращая потребление. Разумно предположить, что накапливающийся износ жилого здания не сказывается на потреблении жилищных благ в течение максимум первых 15 лет существования объекта жилой недвижимости.

В соответствии с данными о возрастной структуре жилищного фонда (табл. 5.1), в 2011 г. только 3% жилищного фонда имело воз-

раст более 89 лет. Таким образом, в качестве срока службы жилого дома можно рассматривать 100 лет. Это означает, что предельно допустимый износ при расчете обеспеченности населения жильем предполагается равным 15%. Если амортизация начисляется пропорционально (линейно), то ежегодный износ составляет 1%.

Таблица 5.1. Оценки доли потребленного жилищного фонда по данным о возрастной структуре жилищного фонда на 2006 год

Год постройки	Средний возраст = средний износ жилищного фонда	Доля жилищного фонда, %	Оценка доли потре- бленного жилищ- ного фонда %
до 1920	95	3	2,6
1921–1945	76,5	5	3,1
1946–1970	51,5	33	12
1971–1995	26,5	46	5,3
После 1995	7	14	0
Итого			23

Для оценки необходимого объема инвестиций в жилье будем исходить из предпосылки, что такие инвестиции должны обеспечить заданный эффективный уровень обеспеченности населения общей площадью жилья. Этот уровень соответствует общей площади жилых помещений, не потребленной в прошлые периоды, в расчете на душу населения. К потребленному жилищному фонду относится площадь жилищного фонда, равная доле изношенного жилищного фонда за вычетом 15%. Таким образом, в настоящем анализе мы будем исходить из того, что существует только два состояния жилищного фонда – потребленный и непотребленный жилищный фонд. Ежегодный прирост потребленного жилищного фонда составляет, таким образом, 1% жилищного фонда, возраст которого превышает 15 лет.

Например, если износ здания составляет 20%, это означает, что 5% площади здания приносит нулевую полезность своим потребителям, т.е. уже не способно производить жилищное благо, а значит, такая площадь не должна учитываться при расчете эффективной обеспеченности населения жильем.

В табл. 5.1 и 5.2 приведены оценки доли потребленного жилищного фонда по данным о возрастной структуре жилищного фонда Российской Федерации и о структуре такого жилищного фонда по уровню износа. Как видно из таблиц, оценка доли потребленного жилищного фонда по данным о возрастной структуре составляет 23%, что выше оценки по данным об износе – 14%. Это может свидетельствовать либо о том, что возраст жилищного фонда завышает

износ, т.е. износ не является линейной функцией возраста, либо о том, что статистические данные об уровне износа занижены. Учитывая, что в отношении жилищного фонда проводился капитальный ремонт, более оправданной можно считать первую гипотезу. Далее в настоящем анализе используются данные об износе.

Таблица 5.2. Оценка доли потребленного жилищного фонда по данным о структуре жилищного фонда по уровню износа по состоянию на 2006 год

Износ жилищного фонда, %	Средний износ жилищного фонда, %	Доля жилищного фонда, %	Доля потребленного жилищного фонда, %
Более 70	85	1	1
66-70	68	3	1
30-65	47,5	36	12
Менее 30	15	60	0
Итого			14

В экономическом смысле износ представляет собой постепенную потерю стоимости физической конструкции здания. Конечно, при этом рыночная стоимость, лишь одним из факторов которой выступают физические характеристики здания, может существенно отличаться от его остаточной или восстановительной стоимости.

Итак, с момента создания здание с каждым годом постепенно теряет свои качественные характеристики. Как должен быть устроен процесс возмещения этих потерь? Возможны две стратегии.

Непрерывные инвестиции, объем которых точно соответствует объему износа за короткий период времени. Например, если за год износ составил 1%, необходимо осуществить инвестиции в капитальный ремонт здания в размере 1% его первоначальной стоимости в текущих ценах, другими словами, восстановить 1% потерянной стоимости физических конструкций.

Догоняющие инвестиции, объем которых соответствует накопленному объему износа за продолжительный период времени, например 25 или 50 лет. В этом случае требуются значительно большие инвестиции, которые необходимо привлечь в один момент времени.

Основные различия при реализации таких стратегий следующие.

1. Разная способность жилищного фонда производить жилищные блага для потребителей.
2. Разная потребность в привлечении средств для реализации стратегии в каждый момент времени.

Разная способность жилищного фонда производить жилищные блага для потребителей при реализации указанных страте-

гий объясняется тем, что по мере обветшания жилищного фонда его потребительские свойства снижаются, что снижает полезность для потребителей. Такое снижение может быть неравномерным во времени — например, первые 15 лет после создания здание может вовсе не нуждаться в ремонте, его потребительские свойства могут сохраняться, однако по прошествии 15 лет оно начинает медленно ветшать, а через 25 лет процесс может ускориться. Если возмещение потерянной потребительской стоимости не происходит за счет инвестиций, оно происходит за счет текущих расходов, в том числе на текущий ремонт, которые зависят от технического состояния здания. При этом эффективность текущего ремонта снижается по мере увеличения возраста здания. Таким образом, непрерывные инвестиции позволяют сглаживать динамику потребления жилищных благ, подерживая его на неизменном уровне.

Разная потребность в привлечении средств для реализации стратегии в каждый момент времени объясняется тем, что первая стратегия позволяет перераспределять потребность в финансировании инвестиций во времени, а вторая стратегия основана на необходимости привлечения крупных объемов финансирования в один момент. Проблема единовременного привлечения средств может быть решена за счет рынка кредитования при условии доступности кредитов на такие цели.

Выбор стратегии должен осуществляться в рамках решения задачи межвременной оптимизации — максимизации благосостояния населения — полезности для всех жильцов на протяжении бесконечного срока их жизни при заданном межвременном бюджетном ограничении. Такая задача должна учитывать как межвременные предпочтения потребителей, которые в стандартном случае предпочитают потребление сегодня потреблению завтра, а также стоимость заимствований сегодня и в будущем. Решение такой теоретической задачи показывает, что при необходимости поддерживать объем жилищного фонда на неизменном уровне оптимальной будет стратегия непрерывного возмещения износа жилищного фонда [92]. Однако такое решение есть Парето оптимум, вопрос о достижении которого посредством рыночного равновесия является открытым при наличии таких провалов рынка, как проблема финансирования таких инвестиций в связи с: а) проблемой безбилетника в сфере управления многоквартирными домами, б) отсутствием развитого рынка кредитования таких инвестиций (проблемой привлечения средств на долгосрочной основе).

Таким образом, объем потребности в инвестициях в возмещение износа жилищного фонда, в определенный момент времени зависит от объема накопленного износа и от выбора стратегии возмещения износа.

На рис. 5.1 представлена динамика жилищного фонда, а также его структуры по износу в период с 2000 по 2012 гг. Показатели, представленные на рис. 5.1, рассчитаны следующим образом.

1. Общая площадь непотребленного жилищного фонда на конец года t равна сумме общей площади непотребленного жилищного фонда в году $t-1$ и общей площади восстановленного жилищного фонда в году t (как за счет капитального ремонта, так и за счет нового строительства при условии, что оно носило восстановительный характер²⁰⁵) за вычетом износа жилищного фонда в году t .
2. Общая площадь потребленного жилищного фонда на конец года t равна сумме общей площади потребленного жилищного фонда в году $t-1$ и дополнительно потребленного жилищного фонда в году t за вычетом общей площади восстановленного жилищного фонда в году t за счет капитального ремонта и нового строительства.
3. Доля потребленного жилищного фонда в общей площади жилищного фонда рассчитана на основании показателей, указанных в пп. 1 и 2.

Начальным годом для расчетов выбран 2000 г., по которому использованы официальные данные Росстата о площади жилищного фонда и распределении такой площади по уровню износа. Начальное значение доли потребленного жилищного фонда равно 15%, что соответствует среднему износу жилищного фонда за вычетом 15% в соответствии с данными о распределении жилищного фонда по уровню износа (табл. 5.2). Также для расчетов использованы официальные данные Росстата о вводе общей площади жилых помещений и общей площади капитально отремонтированных жилых домов. Уровень ежегодного дополнительного потребленного жилищного фонда принят в размере 1% общей площади жилищного фонда, возраст которого составляет более 15 лет, т.е. износ которого составляет более 15%²⁰⁶. Такой дополнительный износ полностью учитывается при расчете потребления жилищного фонда.

205 Инвестиции в существующую застройку – новое строительство на застроенных территориях (после сноса существующего жилья).

206 Предполагается, что в первые 15 лет жизни здания капитальные вложения не производятся, а значит, уровень износа линейно пропорционален возрасту здания.

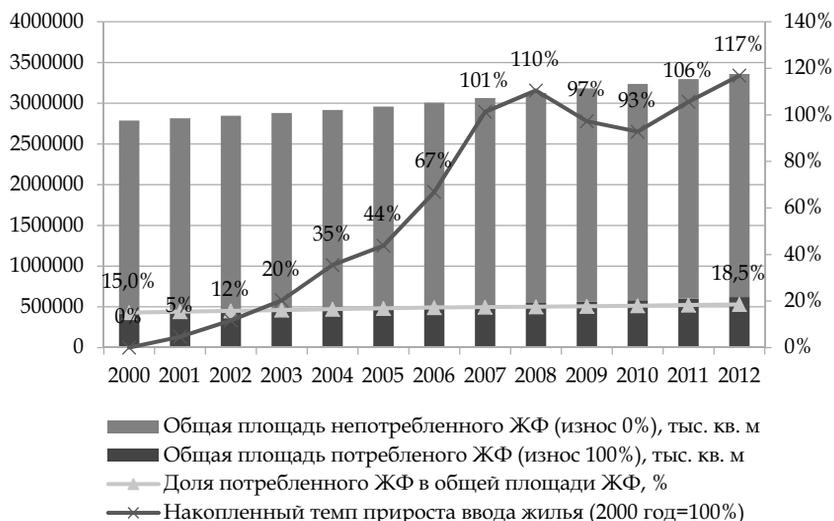


Рис. 5.1. Структура жилищного фонда и накопленный темп прироста ввода жилья

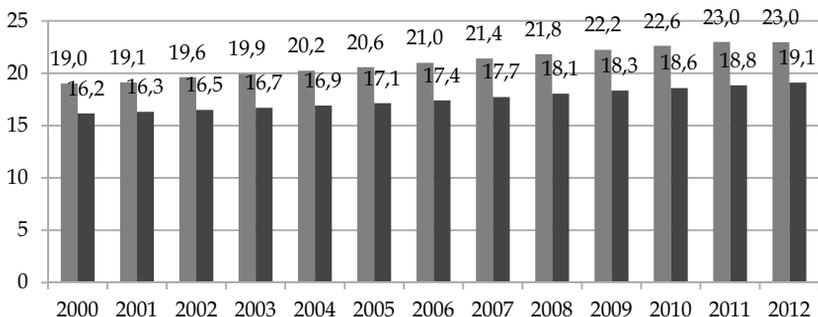
Общая площадь восстановленного жилищного фонда за счет нового строительства полностью учитывается при расчете непотребленного жилищного фонда. Общая площадь восстановленного жилищного фонда за счет капитального ремонта учитывается не полностью как при расчете потребленного, так и непотребленного жилищного фонда. Это связано с тем, что затраты на капитальный ремонт не создают полную стоимость для потребления, а лишь восстанавливают долю стоимости, потребленную в прошлые периоды времени. Рассмотрим пример. Для строительства нового здания необходимы затраты в размере 20 тыс. руб. на 1 кв. м площади здания. Такие затраты позволяют создать 1 кв. м нового продукта с нулевым износом. При линейном износе остаточная стоимость 1 кв. м такого здания через 50 лет равна 10 тыс. руб. (в ценах года ввода здания в эксплуатацию), а физическое потребление составит 0,5 кв. м. Проведение капитального ремонта стоимостью 5 тыс. руб. позволит восстановить 25% стоимости 1 кв. м и перевести из потребленного в непотребленный жилищный фонд 0,25 кв. м, т.е. возместить износ в размере 25 п.п.

В соответствии с данными Росстата об общей стоимости проведенного в жилых домах капитального ремонта, такие затраты составляли в 2008–2011 гг. от 9,6 до 13% стоимости строительства жилья в расчете на 1 кв. м общей площади жилых помещений (табл. 5.3). Учитывая, что в эти годы на капитальный ремонт многоквартирных

домов были направлены существенные финансовые ресурсы Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (порядка 300 млрд руб., включая средства бюджетов субъектов РФ и граждан), уровень затрат на капитальный ремонт 13% от стоимости строительства нового жилья можно считать максимальным за рассматриваемый период (с 2000 по 2012 г.). Таким образом, при прочих равных условиях проведение капитального ремонта в отношении 1 кв. м общей площади жилых помещений позволяет учесть такой ремонт при расчете общей площади восстановленного жилищного фонда лишь на 13%, т.е. объем непотребленного жилищного фонда увеличивается на 0,13 кв. м общей площади жилья.

Как показано на рис. 5.1, несмотря на более чем двукратный рост объема ввода жилья в 2000–2012 гг., доля потребленного жилищного фонда не только не сократилась, но увеличилась с 15 до 18,5%. При этом эффективная обеспеченность населения жильем, то есть обеспеченность площадью непотребленного жилищного фонда, увеличилась за 13 лет на 18% и составила в 2012 г. 19,1 кв. м на человека, а номинальная обеспеченность населения жильем — на 21% и составила в 2012 г. 23 кв. м на человека (рис. 5.2). Таким образом, при общем увеличении жилищного фонда и объемов строительства жилья проблема возмещения потребленного жилищного фонда не решается. Это связано с тем, что новое строительство не возмещает потребленный жилищный фонд, а создает дополнительный жилищный фонд.

Как показано на рис. 5.3, в общем объеме потребленного жилищного фонда существенно возрос объем жилищного фонда, потре-



■ Номинальная обеспеченность жильем ■ Эффективная обеспеченность жильем

Рис. 5.2. Номинальная и эффективная обеспеченность населения жильем в 2000–2012 гг., кв. м общей площади жилых помещений на человека

Таблица 5.3. Затраты на капитальный ремонт многоквартирных домов в 2008–2011 гг.

Показатель	2008	2009	2010	2011
Общие затраты на капитальный ремонт многоквартирных домов, млн руб.	128970,0	143687,1	124690,7	81175,1
Общая площадь капитально отремонтированных многоквартирных домов, тыс. кв. м	50260,0	43014,3	30687,6	18754,0
Средние затраты на капитальный ремонт, руб. на 1 кв. м общей площади жилых помещений	2566	3340	4063	4328
Средняя фактическая стоимость строительства, руб. на 1 кв. м общей площади жилых помещений	26622	30312	31877	33320
Отношение средних затрат на капитальный ремонт к средней фактической стоимости строительства, %	9,6	11	12,7	13

бленного после 2000 г., и медленно сокращался объем жилищного фонда, потребленного до 2000 г., что объясняется низкими темпами выбытия потребленного жилищного фонда.

Так, в рассматриваемый период потребление жилья, построенного ранее 1985 г. (более 28 лет назад), сократилось только на 22% — с 397 до 310 млн кв. м, а потребление жилья, построенного после 1985 г., увеличилось в 15 раз — с 21 до 312 млн кв. м. Таким образом, увеличение объема потребленного жилищного фонда, а значит, и потребности в инвестициях в его восстановление обусловлено одновременным действием двух факторов — активным наращиванием объема жилищного фонда и медленным восстановлением или выбытием потребленного в предыдущие периоды жилищного фонда.

Общий объем потребленного, но не выбывшего жилищного фонда составил в 2012 г. 18,5% объема жилищного фонда, или 622,9 млн кв. м общей площади жилых помещений. Как показано на рис. 5.4, из-за постоянного дефицита инвестиций в восстановление жилищного фонда объем накопленной потребности в таком восстановлении постоянно возрастает по отношению к текущей потребности — в 2000 г. накопленный дефицит в 19 раз превышал текущую (годовую) потребность в восстановлении, а в 2012 г. — уже в 23 раза. Таким образом, за 13 лет нагрузка накопленного долга увеличилась на 21%.

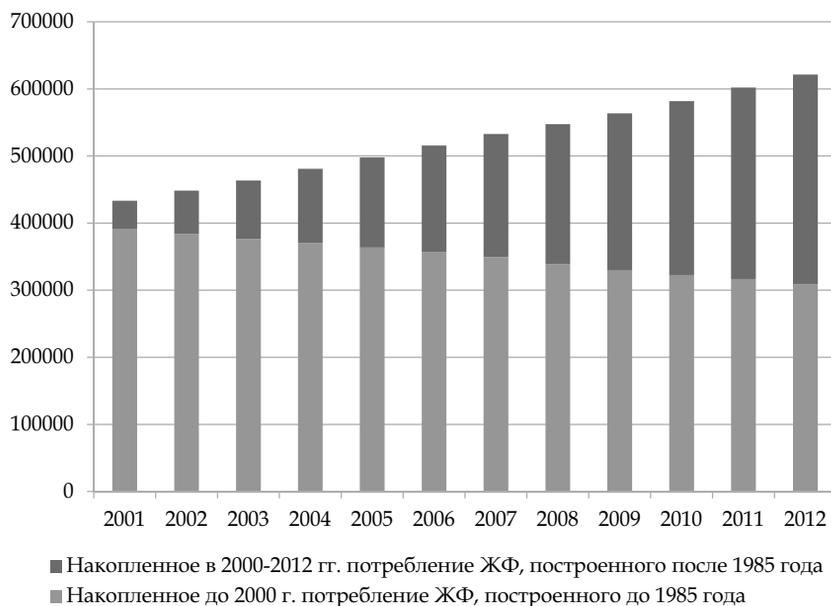


Рис. 5.3. Структура потребленного жилищного фонда, тыс. кв. м

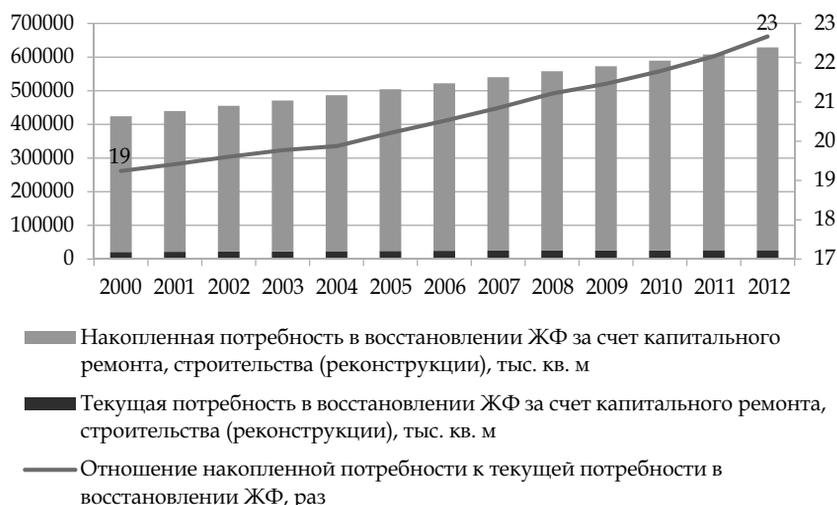


Рис. 5.4. Накопленная в предыдущие периоды и текущая потребность в восстановлении жилищного фонда

На рис. 5.5 представлены текущая потребность в восстановлении жилищного фонда и объем фактического восстановления как за счет капитального ремонта, так и за счет нового строительства.

Инвестиции в возмещение потерь, связанных с износом жилищного фонда, могут принимать следующие формы:

- инвестиции в существующую застройку (капитальный ремонт, реконструкция, новое строительство на застроенных территориях (после сноса существующего жилья)) без увеличения плотности застройки;
- инвестиции в существующую застройку (реконструкция, новое строительство на застроенных территориях (после сноса существующего жилья)) с увеличением плотности застройки.

Наряду с инвестициями в возмещение потерь, связанных с износом жилищного фонда, существуют и инвестиции в новую застройку — строительство нового жилья на новых, ранее не застроенных территориях. Такой вид инвестиций относится не к инвестициям в восстановление жилищного фонда, а к инвестициям в создание дополнительного жилищного фонда.

Указанные формы инвестиций оказывают различное влияние на уровень текущего потребления жилищного фонда, который определяет потребность в будущих инвестициях. Инвестиции в существующую застройку без увеличения плотности застройки влияют только на структуру жилищного фонда — увеличивают долю непотребленного жилищного фонда и снижают долю потребленного жилищного фонда, т.е. повышают эффективную обеспеченность жильем, при этом текущее потребление жилищного фонда остается неизменным, а значит, инвестиции в его будущее восстановление также неизменны.

Инвестиции в существующую застройку с увеличением плотности застройки и инвестиции в новую застройку влияют как на структуру жилищного фонда, так и на уровень потребления жилищного фонда, увеличивая потребность в будущих инвестициях в его восстановление. Такие инвестиции оправданы экономически только в условиях возрастающего спроса на жилье или в условиях текущего дефицита предложения жилья относительно спроса. Как показывает положительная динамика объема жилищного фонда, а также ухудшающаяся структура такого жилищного фонда, в России преобладают инвестиции в создание дополнительного жилищного фонда, и существует дефицит восстановительных инвестиций.

Официальные данные о реконструкции и о новом строительстве жилых помещений на застроенных территориях отсутствуют,

но по экспертным оценкам такое строительство ведется в редких случаях и его объемы незначительны. Таким образом, в настоящем анализе предполагается, что инвестиции в существующую застройку представлены только инвестициями в капитальный ремонт и в строительство взамен сноса ветхого и аварийного жилья в пределах 3 млн кв. м в год. В целях настоящего анализа «точечная застройка», т.е. строительство жилых домов в пределах сформированной застройки на свободных земельных участках или на земельных участках, строительство жилья на которых требует изменения вида разрешенного использования, относится к новому строительству, создающему дополнительный жилищный фонд. Таким образом, весь ежегодный объем ввода жилья за вычетом 3 млн кв. м рассматривается как строительство дополнительного жилищного фонда.

При анализе восстановления жилищного фонда учитывается только объем нового строительства, который относится к восстановительному, в том числе направленный на возмещение ветхого и аварийного жилищного фонда. Как указано выше, по нашей оценке, такое строительство не превышает 3 млн кв. м общей площади жилых помещений в год²⁰⁷. Объем восстановленного за счет капитального ремонта жилищного фонда рассчитан по данным Росстата как площадь капитально отремонтированных жилых помещений в многоквартирных домах, умноженная на 15%. Таким образом, ежегодный объем восстановления жилищного фонда не покрывает даже текущую потребность в таком восстановлении и составлял от 30% в 2000 г. до 22% в 2012 г.

Ежегодное восстановление жилищного фонда за счет капитального ремонта составляло в 2000–2012 гг. в среднем 17% от текущей потребности в восстановлении жилищного фонда. За счет увеличения площади жилищного фонда ежегодное потребление жилищного фонда возросло за 13 лет с 21 млн до 26,6 млн кв. м в год, или на 26,7%. Однако такой рост не был компенсирован аналогичным увеличением объема восстановления жилищного фонда за счет капитального ремонта, который после интервенции Фонда ЖКХ в 2008 году сократился до 11% текущей потребности в восстановлении жилищного фонда. Другими словами, увеличение жилищного фонда привело к увеличению потребности в инвести-

207 Оценка включает данные об объеме сноса ветхого и аварийного жилья, а также сноса жилья в рамках реализации генеральных планов поселений в соответствии с данными Росстата о выбытии жилищного фонда. Другие статьи выбытия не учитываются, так как не определены причины такого выбытия.



Рис. 5.5. Текущая потребность в восстановлении жилищного фонда и фактический объем восстановления

циях в его восстановление в будущем (рис. 5.2), а следовательно, существовавший в 2000 г. дефицит такого восстановления только усугубился. Таким образом, можно сделать вывод, что в России возмещение износа жилищного фонда происходит за счет реализации стратегии догоняющих инвестиций, отставание которых увеличивается.

Способность жилищного фонда производить жилищные блага зависит не только от его износа, но и от состояния сетей инженерно-технического обеспечения, которые обеспечивают подачу необходимых коммунальных ресурсов. Как и жилищный фонд, коммунальные сети относятся к накоплению основного капитала, однако принадлежат эксплуатирующим организациям или государству, а не домашним хозяйствам. Если потребность в восстановлении жилищного фонда обусловлена необходимостью поддерживать определенный уровень эффективной обеспеченности населения жильем, то потребность в восстановлении коммуналь-

ных сетей обусловлена необходимостью поддерживать определенный уровень потребления коммунальных услуг как части жилищного блага.

Уровень потребления коммунальных услуг зависит от общей площади жилищного фонда, оборудованного соответствующими коммуникациями, численности получающего такие услуги населения, удельного потребления таких услуг (спроса населения на коммунальные услуги), а также от уровня износа сетей. Если уровень износа жилищного фонда отрицательно сказывается на уровне эффективной обеспеченности населения жильем, то износ коммунальных сетей выражается в расходах на обеспечение заданного уровня потребления коммунальных услуг — чем больше износ коммунальных сетей, тем больше потери коммунальных ресурсов при их транспортировке и тем больше затраты на производство и потребление необходимого объема коммунальных ресурсов.

Как показано на рис. 5.6, доля потребленных коммунальных сетей значительно выше аналогичного показателя по жилищному фонду.

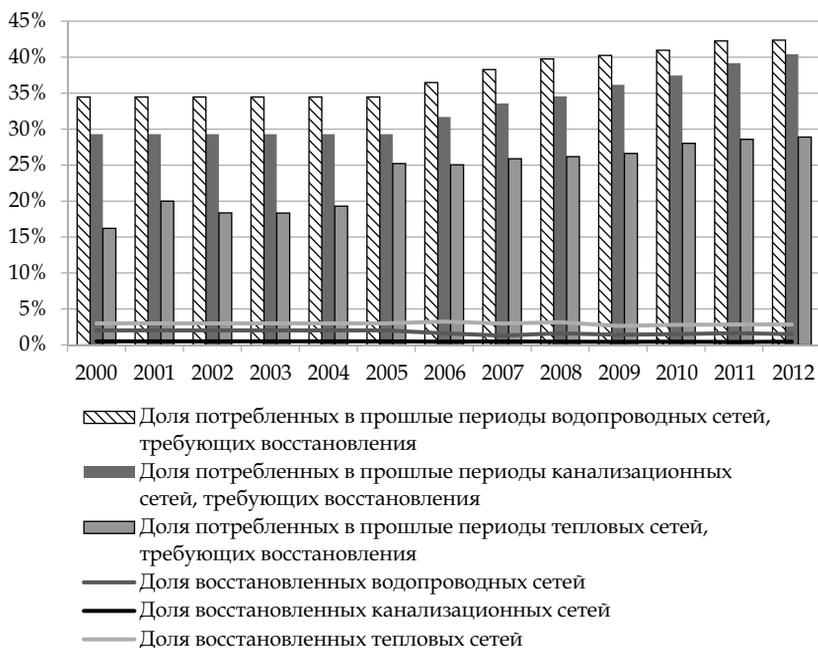


Рис. 5.6. Потребление и восстановление водопроводных, канализационных и тепловых сетей в 2000–2012 гг., %



Рис. 5.7. Потери коммунальных ресурсов в сетях водоснабжения и тепловых сетях в расчете на единицу производства коммунальных услуг в 2000–2012 гг., %

По данным Росстата, в 2000–2012 гг. тенденция к увеличению общей протяженности сетей в соответствии с увеличением объема жилищного фонда не выявлена. Поэтому в данном анализе предполагается, что общая протяженность коммунальных сетей неизменна. Как и в жилищном фонде, доля потребления коммунальных сетей постоянно увеличивалась: с 24 до 42% в отношении водопроводных сетей, с 29 до 40% в отношении канализационных сетей, с 20% до 29% в отношении тепловых сетей. Такая динамика обусловлена накоплением текущего дефицита восстановления сетей относительно такой потребности, которая составляет 4% в год при сроке службы сетей 25 лет.

Накопление дефицита восстановления коммунальных сетей привело к увеличению потерь коммунальных ресурсов (рис. 5.7).

Если в 2000 г. 15% произведенного объема услуг водоснабжения не достигало потребителей, то в 2012 г. — уже 22%. Ввиду большего объема восстановления сетей в системе теплоснабжения объем и темп роста потерь меньше.

5.1.2 Финансовые показатели производства и потребления товаров длительного пользования в жилищной сфере

Оценка объема производства и потребления товаров длительного пользования в жилищной сфере в денежной форме проводится на основании оценки таких объемов в физическом выражении, представленной в разделе 5.1.1. Оцениваются следующие показатели (в млрд руб.):

- необходимые расходы на текущее потребление жилищного фонда — оценка потребности в инвестициях в восстановление жилищного фонда в объеме текущего (годового) потребления жилищного фонда;
- необходимые расходы на потребление жилищного фонда в прошлые периоды — оценка потребности в инвестициях в возмещение накопленного объема потребленного жилищного фонда;
- инвестиции в восстановительное производство жилищного фонда — расходы на фактический объем восстановления жилищного фонда, равный сумме расходов на восстановление жилищного фонда за счет капитального ремонта жилищного фонда и нового строительства взамен снесенного жилья;
- инвестиции в дополнительное производство жилищного фонда — стоимость нового строительства жилья за вычетом нового строительства взамен снесенного жилья.
- необходимые расходы на текущее потребление коммунальных сетей — оценка потребности в текущих инвестициях в восстановление водопроводных, канализационных и тепловых сетей;
- необходимые расходы на потребление коммунальных сетей в прошлые периоды — оценка потребности в инвестициях в восстановление накопленного потребления водопроводных, канализационных и тепловых сетей в прошлые периоды;
- восстановительное производство коммунальных сетей — фактический объем инвестиций в восстановление водопроводных, канализационных и тепловых сетей.

В табл. 5.4 представлены результаты оценки необходимого и фактического объема инвестиций в жилищной сфере России

в 2000–2012 гг. Эти результаты демонстрируют факт существенного перепотребления товаров длительного пользования в жилищной сфере. Объем совокупных восстановительных инвестиций в жилищной сфере, необходимых для поддержания существующего жилищного фонда и коммунальных сетей в необходимом по уровню износа состоянии, увеличился с 2,4 трлн руб., или 33% ВВП, в 2000 г. до 23,6 трлн руб., или 38% ВВП, в 2012 г. Такой рост связан с постоянным накоплением дефицита ежегодных инвестиций в восстановление жилищного фонда и коммунальных сетей, который увеличился с 55% необходимого объема таких инвестиций в 2000 г. до 70% в 2012 г. и составлял в этот период от 1,1 до 1,6% ВВП ежегодно. В 2000 г. накопленный дефицит ежегодных инвестиций составлял 2,3 трлн руб., или 31,4% ВВП, а в 2012 г. — 22,6 трлн руб. или 36% ВВП. Если предположить, что в предыдущие годы среднегодовой темп накопления дефицита инвестиций в жилищную сферу 0,7 п.п. ВВП²⁰⁸, то для накопления к 2000 г. долга в 31,4% ВВП потребовалось 45 лет, т.е. процесс накопления дефицита начался в 1955 г. В это время в РСФСР произошло резкое увеличение объемов жилищного строительства²⁰⁹, что на фоне стабильного недофинансирования инвестиций в капитальный ремонт и реконструкцию жилищного фонда привело к увеличению накопленной потребности в таких инвестициях.

Как показано на рис. 5.8, подавляющую долю необходимых инвестиций в жилищную сферу составляют инвестиции в восстановление жилищного фонда, доля которых постоянно возрастала в рассматриваемый период — с 83% в 2000 г. до 91% в 2012 г.

Накопленная потребность в восстановлении жилищного фонда и коммунальных сетей создает существенную дополнительную нагрузку к потребности в ежегодных инвестициях, которая постоянно возрастает. Накопленный дефицит инвестиций в восстановление жилищного фонда превышал ежегодную потребность в таких инвестициях в 19 раз в 2000 г. и в 23 раза — в 2012 г., тогда как аналогичная нагрузка в коммунальном секторе возросла за этот период с 7 до 11 раз.

208 Быстрее, чем в последние 13 лет, когда среднегодовой темп прироста дефицита инвестиций в жилищную сферу составлял 0,4 п.п. ВВП. Темп прироста дефицита инвестиций в жилищную сферу зависит как от объема текущих инвестиций, так и от текущих потребностей в восстановительных инвестициях, которые обусловлены темпами увеличения жилищного фонда. Активный рост объема строительства жилья в РСФСР начался во второй половине 1950-х годов, а финансирование капитального ремонта — приблизительно с начала 1980-х годов, и уже тогда было вдвое меньше необходимой потребности (см.: Народное хозяйство РСФСР в 1990 году).

209 В 1953 г. ввод жилья в РСФСР составлял 28,7 млн кв. м, в 1955 году уже 56,2 млн кв. м.



Рис. 5.8. Совокупные необходимые восстановительные инвестиции в жилищную сферу Российской Федерации в 2000–2012 гг., млрд руб.

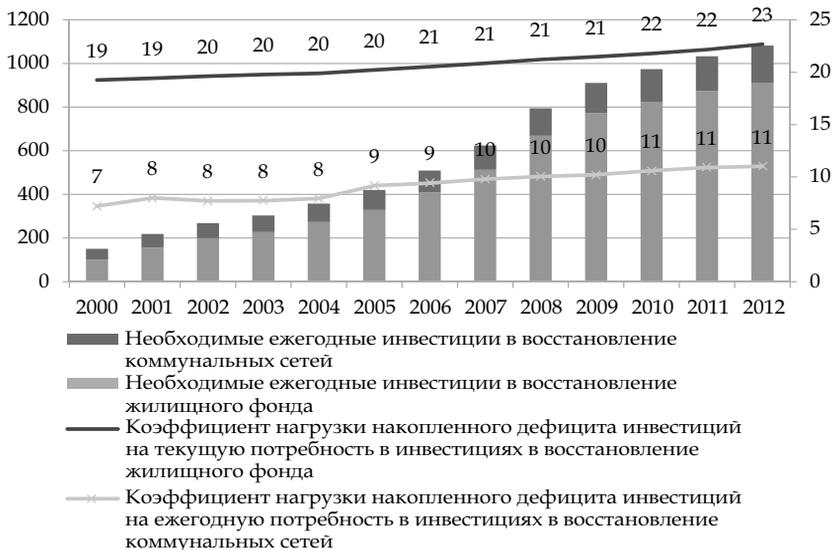


Рис. 5.9. Потребность в ежегодных инвестициях в восстановление жилищного фонда и коммунальных сетей (млрд руб.) и нагрузка накопленного дефицита таких инвестиций (раз) в 2000–2012 гг.

Таблица 5.4. Оценка необходимого и фактического объема инвестиций в жилищной сфере России в 2000–2012 гг., в текущих ценах

Подсектор	Показатель	Ед. измерения	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Восстановление потребленного жилищного фонда	Необходимые ежегодные инвестиции в восстановление потребленного жилищного фонда	млрд руб.	100	156	199	228	273	329	409	512	669	773	825	875	912
	Фактические инвестиции в восстановительное производство жилищного фонда	млрд руб.	36	52	64	74	68	89	98	131	209	235	220	181	232
	Необходимые инвестиции в восстановление жилищного фонда, потребленного в прошлые периоды	млрд руб.	1928	3028	3911	4499	5432	6642	8384	10684	14184	16592	17960	19382	20685
Восстановление потребленных коммунальных сетей	Необходимые ежегодные инвестиции в восстановление коммунальных сетей	млрд руб.	51	62	69	76	84	92	101	111	126	138	150	159	170
	Фактические инвестиции в восстановительное производство коммунальных сетей	млрд руб.	32	40	43	48	53	58	64	64	78	72	83	90	95
	Необходимые инвестиции в восстановление коммунальных сетей, потребленных в прошлые периоды	млрд руб.	365	498	528	587	669	842	948	1090	1266	1403	1586	1729	1866



Рис. 5.10. Инвестиции в восстановительное и дополнительное производство жилищного фонда в 2000–2012 гг., млрд руб.

Существующий дисбаланс между постоянно возрастающей потребностью в инвестициях в восстановление жилищного фонда и фактическим объемом финансирования такой потребности продолжает усугубляться в силу преобладания инвестиций в создание дополнительного жилищного фонда по отношению к инвестициям в восстановление жилищного фонда (рис. 5.10). За рассматриваемый период такое преобладание усилилось — в 2000 г. инвестиции в восстановление жилищного фонда составляли порядка 30% инвестиций в создание дополнительного жилищного фонда, а в 2012 году — только 13%. В терминах градостроительного развития это означает, что при сложившемся дисбалансе в инвестициях в жилищную сферу дальнейшее экстенсивное развитие городов, предполагающее строительство на новых территориях вместо реконструкции застроенных территорий создает постоянно возрастающее и непосильное для экономики бремя содержания жилищного фонда.

5.2. Производство и потребление услуг текущего потребления в жилищной сфере

К услугам текущего потребления в жилищной сфере относятся:

1. Жилищные услуги — услуги по управлению многоквартирными домами, включая содержание и текущий ремонт помещений общего пользования в многоквартирных домах.

2. Коммунальные услуги – услуги горячего и холодного водоснабжения, водоотведения, тепло-, электро- и газоснабжения.
3. Услуги по содержанию и текущему ремонту жилых помещений в многоквартирных и индивидуальных домах.

В рамках настоящей модели рассматриваются только услуги, указанные в пп. 1 и 2, так как статистические данные в отношении услуг по содержанию и текущему ремонту жилых помещений в многоквартирных домах и индивидуальных домах отсутствуют.

Как показано на рис. 5.11, услугами электроснабжения пользуется практически 100% населения. Потребление услуг холодного водоснабжения доступно только примерно 70% населения, водоотведения, отопления и сетевого газоснабжения – 60%, горячего водоснабжения – 50%. Доля населения, потребляющего услуги по содержанию и текущему ремонту помещений общего пользования в многоквартирных домах, равна 70%, что соответствует доле многоквартирного жилищного фонда в общем объеме жилищного фонда. Общее количество потребителей жилищно-коммунальных услуг в 2006–2012 гг. оставалось относительно стабильным, что отражает стабильность структуры жилищного фонда по уровню обеспеченности различными видами коммуникаций.

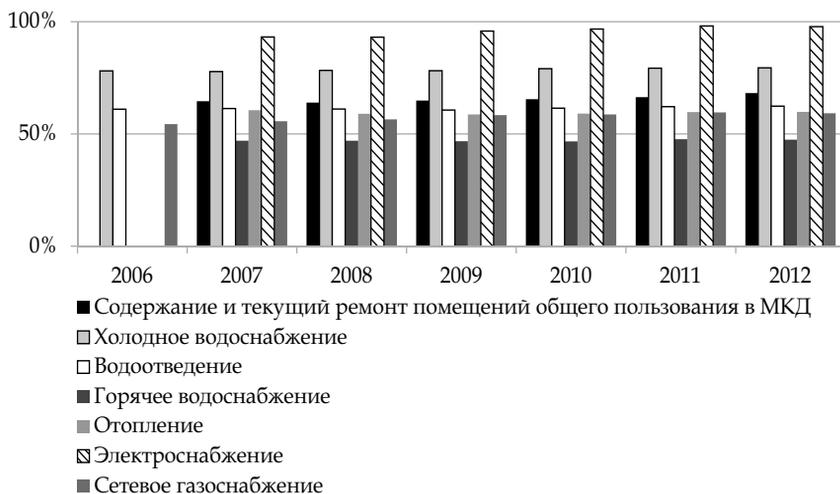


Рис. 5.11. Численность населения, потребляющего жилищно-коммунальные услуги в 2006–2012 гг., % от общей численности населения России

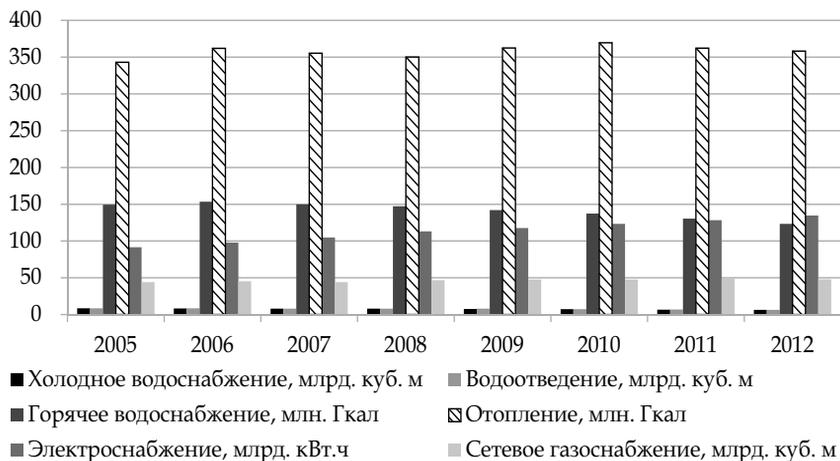


Рис. 5.12. Совокупный объем потребления коммунальных ресурсов в 2005–2012 гг.

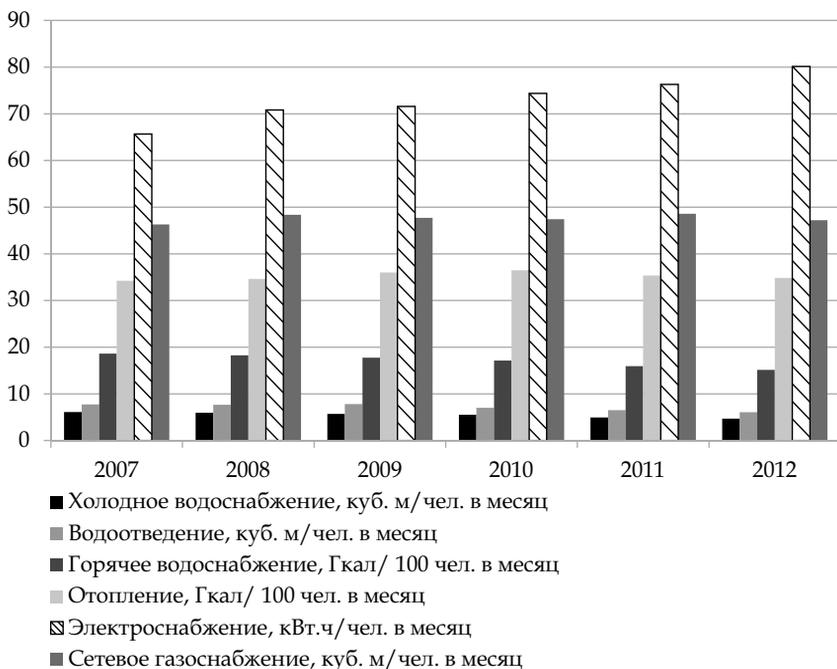


Рис. 5.13. Удельный объем потребления коммунальных ресурсов в 2007–2012 гг.

Совокупный объем потребления коммунальных ресурсов менялся дифференцированно по разным видам ресурсов (рис. 5.12).

Потребление электричества возросло, тогда как потребление горячей воды снизилось, а потребление других ресурсов практически не изменилось. Такая динамика объясняется преимущественно динамикой удельного потребления коммунальных ресурсов (рис. 5.13), поскольку количество потребителей оставалось относительно стабильным.

Совокупные расходы на потребление коммунальных ресурсов по экономически обоснованным тарифам в номинальном выражении возросли с 306,8 млрд руб. в 2000 г. до 1835,6 млрд руб. в 2012 г., однако их доля в ВВП сократилась за 13 лет с 4,2 до 2,9%, или на 30% (рис. 5.14).



Рис. 5.14. Совокупные расходы на потребление коммунальных ресурсов в 2007–2012 гг. по экономически обоснованным тарифам, млрд руб. (левая ось) и % ВВП (правая ось)

5.3 Структура источников финансирования производства и потребления в жилищной сфере

Совокупные (текущие и инвестиционные расходы) расходы в жилищной сфере увеличились в номинальном выражении с 0,5 трлн руб. в 2000 г. до 3,9 трлн руб. в 2012 г., при этом их доля в ВВП незначительно снизилась – с 6,7 до 6,4% (рис. 5.15). Структура таких расходов в рассматриваемый период существенно изменилась – инвестиционная составляющая увеличилась к 2008



Рис. 5.15. Фактический объем инвестиционных и текущих расходов в жилищной сфере, млрд руб. (левая ось), отношение таких расходов и доля суммы таких расходов в ВВП, % (правая ось) в 2000–2012 гг.

году с 38 до 54%. Однако, как было показано выше, подавляющую долю таких инвестиционных расходов составляют не восстановительные инвестиции, а инвестиции в создание дополнительного жилищного фонда. Такое соотношение инвестиционных и текущих расходов в жилищной сфере не характерно для зарубежных стран со сложившимся жилищным фондом, в которых инвестиционные расходы, как правило, в 2 раза превышают текущие. В странах с увеличивающимся жилищным фондом это соотношение должно быть еще больше, поскольку требуются не только восстановительные инвестиции, но и инвестиции в создание дополнительного жилищного фонда.

Как показано на рис. 5.16, основным источником финансирования расходов в жилищной сфере являются домохозяйства (доходы граждан). Их доля увеличилась за рассматриваемый период с 61 до 73%. Участие государства сократилось за тот же период с 29 до 19%, таким образом, государственные расходы были замещены расходами домохозяйств. При этом доля бизнеса, в том числе привлеченных бизнесом заемных средств, оставалась практически неизменной на уровне порядка 10%.



Рис. 5.16. Структура источников финансирования совокупных расходов в жилищной сфере по институциональным секторам в 2000–2012 гг., %

На рис. 5.17 и 5.18 представлена структура источников финансирования соответственно текущих и инвестиционных расходов в жилищной сфере по указанным институциональным секторам. Доля граждан в текущих расходах в жилищной сфере (затраты на жилищно-коммунальные услуги) возросла на 10 п.п. за 13 лет — с 63% в 2000 г. до 73% в 2012 г. Государственное участие в финансировании текущих расходов в жилищной сфере сократилось за рассматриваемый период с 34 до 22%²¹⁰.



Рис. 5.17. Структура источников финансирования текущих расходов в жилищной сфере по институциональным секторам в 2000–2012 гг., млрд руб.

²¹⁰ Подробное описание видов таких расходов см. в главе 2 настоящей монографии.



Рис. 5.18. Структура источников финансирования инвестиционных расходов в жилищной сфере по институциональным секторам в 2000–2012 гг., млрд руб.

Сектор финансовых и нефинансовых корпораций (коммерческих предприятий российской экономики) включает организации коммунального комплекса и управляющие компании, поставляющие жилищно-коммунальные услуги, а также другие организации, прямо или косвенно участвующие в финансировании текущих расходов на потребление жилищно-коммунальных услуг населением. Такое финансирование направлено на покрытие разницы между экономически обоснованным тарифом и тарифом для населения, не возмещенной из средств бюджета, и принимает форму либо перекрестного субсидирования (затраты на предоставление жилищно-коммунальных услуг населению частично финансируются за счет тарифной выручки, полученной от коммерческих предприятий), либо инвестиционных взносов с новых потребителей. Отсутствие такого финансирования выражается в убытках поставщиков жилищно-коммунальных услуг. По данным Росстата, на основании которых проведены наши расчеты, объем дефицита тарифной выручки предприятий коммунального комплекса составлял в 2000–2012 гг. от 1–5% необходимого объема выручки в соответствии с утвержденными экономически обоснованными тарифами на коммунальные услуги. Однако нужно понимать, что оценка такого дефицита относительная, поскольку рассчитана исходя из утвержденных экономически обоснованных тарифов, величины

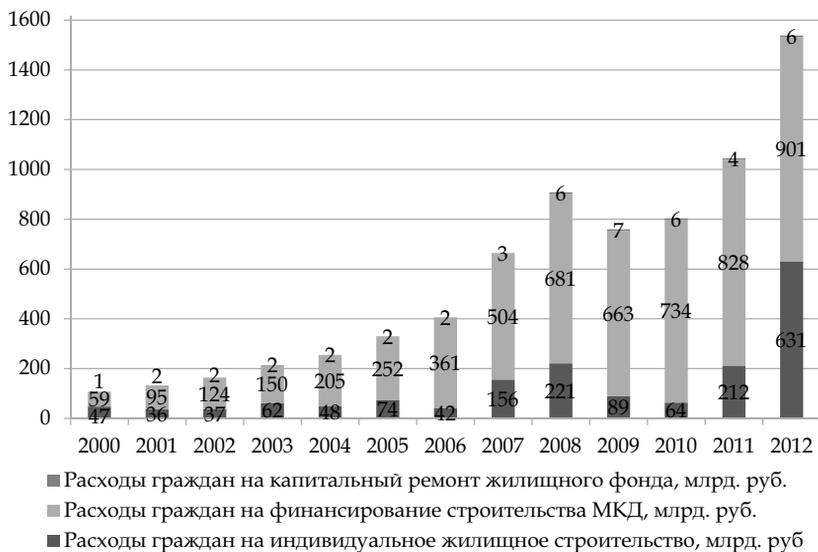


Рис. 5.19. Структура инвестиционных расходов граждан в жилищной сфере в 2000–2012 гг., млрд руб.

которых зависят от множества объективных и субъективных (политических) факторов.

Инвестиционные расходы граждан, которые представлены прямым финансированием строительства жилья как индивидуального, так и многоквартирного (через договоры участия в долевом строительстве), увеличились за 2000–2013 гг. с 58 до 72% таких расходов в жилищной сфере (рис. 5.18).

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 (рис. 5.19).

Отметим, что конечные расходы граждан, приобретающих новое жилье (как по договорам участия в долевом строительстве, так и по договорам купли-продажи) на рынке, возмещают не только инвестиционные расходы на строительство жилья, которые несут застройщики, но другие затраты и прибыль застройщиков, что отражается в рыночных ценах на жилье. Как показано на рис. 5.20, рыночная стоимость жилья составляла в рассматриваемый период от 136 до 213% от инвестиционных затрат на строительство. С одной стороны, это может быть связано с несовершенством статистического учета, с другой — отражает тип рынка жилья, как рынка произво-



Рис. 5.20. Конечные расходы граждан на приобретение жилья и инвестиционные расходы на строительство жилья в 2000–2012 гг.

дителя 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.

Доля государственного участия в инвестиционных расходах сопоставима с такой долей в текущих расходах в жилищной сфере и также имела тенденцию к снижению. Если в 2000 г. доля государственного участия в инвестициях в жилищную сферу оценивалась на уровне 22%, то к 2012 г. она снизилась до 16%. В первую очередь, это связано с тем, что стоимость строительства в указанный период увеличивалась быстрее, чем росли бюджетные расходы в жилищное строительство (как восстановительное, так и дополнительное). Однако доля государства в инвестиционных расходах в жилищной сфере в этот период не была стабильной — в разные годы она составляла от 15 до 29% всех инвестиционных расходов. При этом бюджетное финансирование инвестиций в жилищной сфере на 90% состоит из инвестиций в капитальный ремонт и строительство

жилья и только на 10% — из инвестиций в восстановление коммунальной инфраструктуры.

Доля собственных средств профессиональных застройщиков, а также привлеченных от кредитных организаций средств для финансирования инвестиционных затрат снизилась в относительном выражении с 20 до 13%.

5.4. Общие выводы

По итогам проведенного исследования экономических диспропорций в жилищной сфере Российской Федерации можно сделать следующие основные выводы.

Запущенный в период функционирования плановой экономики и продолжающий работать в рыночной экономике механизм наращивания объема жилищного фонда без запуска механизма инвестиционного обеспечения воспроизводства жилищного фонда привел к накоплению дефицита таких инвестиций в размере 31,6% ВВП к 2000 г., когда в стране начался экономический рост.

Продолжившееся экстенсивное градостроительное развитие в рыночную эпоху — наращивание объема нового строительства на новых территориях и отсутствие инвестиций в застроенные территории, а также отсутствие значимых инвестиций в капитальный ремонт жилых зданий привели к увеличению накопленного дефицита инвестиций в жилищную сферу до 36% ВВП к 2012 г.

Таким образом, политика, направленная на повышение номинальной обеспеченности граждан жильем без влияния на его качество, на структуру жилищного фонда по уровню износа несостоятельна, поскольку дополнительная финансовая нагрузка на будущие поколения составляет в настоящее время 36% ВВП и продолжает увеличиваться.

Для преодоления дисбаланса в межвременном потреблении в жилищной сфере необходимо разработать концепцию перехода системы градоуправления от экстенсивного к интенсивному развитию, основанному на преобразовании застроенных территорий.

Даже при условии полной мобилизации существующих ресурсов в экономике России для устранения дисбалансов в жилищной сфере на это потребуются многие годы и серьезные организационные и управленческие меры, в том числе:

- создание эффективных механизмов государственно-частного партнерства при развитии застроенных территорий, позволяющих привлекать частные инвестиции;

- создание стимулов для кардинальной переориентации всей системы экономических и административных взаимоотношений в жилищной сфере с достижения цели увеличения жилищного фонда на достижение цели улучшения структуры жилищного фонда по степени износа;
- повышение эффективности работы рыночных механизмов — усиление конкуренции на всех рынках жилищной сферы, снижение доли непроизводительных расходов потребителей (граждан) на оплату прибыли производителей, их затрат на преодоление административных барьеров.

Проблемы жилищной сферы России можно сравнить с проблемами пенсионной системы. В российской пенсионной системе постоянно возрастает нагрузка на будущие поколения, которые должны финансировать как пенсию существующих пенсионеров, численность которых относительно работающего населения увеличивается, так и свою будущую пенсию. Со временем такая нагрузка становится очень большой, и для покрытия накопленного межвременного разрыва требуется все больше ресурсов. Так и в жилищной сфере — доля «отработавшего» жилищного фонда постоянно возрастает, а учитывая, что возрастает и общий объем жилищного фонда, масса «отработавшего» жилищного фонда увеличивается с ускорением. Необходимость покрывать накопленный в прошлые периоды дефицит снижает объем текущих инвестиций, а значит, процесс накопления дефицита постоянно воспроизводится. В такой ситуации без резкого увеличения объема доступных ресурсов (ВВП, доходов, производительности труда) задача перехода к нормальному функционированию жилищной сферы со временем становится все более сложной.

ГЛАВА 6

Новая жилищная стратегия

6.1 Основные тенденции в жилищной сфере России

Жилищная сфера как социально значимая сфера экономики, в которой взаимодействует максимально широкое число экономических агентов, всегда привлекает к себе большое внимание общества, государства и экспертов. Тем не менее, сложившиеся в России основные тенденции в жилищной сфере отражают недостаточное развитие этого сектора экономики.

Рынок жилья

Развитие рынка жилья в России началось с его массовой бесплатной приватизации, что обеспечило базовое необходимое условие развития рыночных институтов в жилищной сфере. Однако формирование рыночных институтов в жилищной сфере происходило с различной скоростью и эффективностью, некоторые из них не созданы до сих пор.

В России из 61,5 млн жилых помещений общей площадью 3,3 млрд кв. м рыночные сделки купли-продажи ежегодно охватывают порядка 5% всех жилых помещений, что выше, чем в развитых странах (в европейских странах обычно сделки купли-продажи ежегодно совершаются с 2–3% жилых помещений). В основном это связано с существенными различиями в структуре жилищного фонда по формам владения и пользования — в России около 75% жилищного фонда используется для проживания гражданами — собственниками жилья, а, например, в Германии только 46%, во Франции — 57%, Нидерландах — 58%.

Важно отметить, что рыночные институты сильнее развиты в жилищной сфере российских городов с относительно развитой экономикой и практически отсутствуют в сельских поселениях, где они замещены натуральным хозяйством — население самостоятельно строит индивидуальное жилье (доля индивидуального жилищного строительства в сельской местности составляет 85%, в городской местности — 30%).

Из всех рыночных сделок купли-продажи жилья 20% приходится на сделки на первичном рынке жилья (рынке вновь построенного жилья), соответственно 80% — на сделки на вторичном рынке жилья. Рыночные институты финансирования сделок купли-продажи жилья получили значительное развитие за последние десять лет — доля таких сделок с привлечением ипотечного кредита возросла почти с нуля до 25%. Объем рынка ипотеки увеличился в 2013 г. до 3,5% ВВП, пережив на пути своего развития первый финансовый кризис в 2008–2009 гг., когда объем выданных ипотечных кредитов сократился в 4,3 раза по сравнению с 2008 г. Текущая ситуация — рост стоимости денег и рост инфляции — создает риски для сохранения в ближайшее время сложившейся тенденции быстрого развития ипотечного жилищного кредитования.

В собственности корпоративного сектора находится только 3% жилищного фонда страны, который используется как жилье для работников предприятий. Рынок корпоративных инвестиций в жилье с целью извлечения дохода от сдачи внаем в России к 2014 г. не сформировался, а значит, отсутствуют и сделки на таком рынке. Рынок найма жилья представлен жилыми помещениями, находящимися в собственности граждан, и находится в «теневой зоне» (налоги на доходы от найма жилья обычно не уплачиваются, права наймодателей и нанимателей не защищены).

Государство инвестирует преимущественно в строительство жилья и практически не участвует в рыночных сделках купли-продажи и аренды (найма) жилья. В собственности государства и муниципалитетов находится 14% жилищного фонда, преимущественно жилые помещения, которые были ранее предоставлены гражданам по договорам социального найма и не приватизированы нанимателями.

Ценовые тенденции на рынке жилья развиваются в тесной связи с динамикой доходов населения — основных инвесторов и потребителей жилья. В период экономического роста 2000–2007 гг. реальные цены на жилье росли в среднем на 7% в год, как и экономика в целом. Далее значительно более умеренные темпы роста ВВП (2–3% в год) обусловили и стабилизацию цен на жилье. Рост реальных цен на жилье был вызван, главным образом, дисбалансом спроса и предложения и не отражал эволюции, качества жилья. Качественных изменений предложения жилья не происходило — большая часть сделок совершалась с жильем, построенным в советское время, а новое жилье возводилось преимущественно по технологиям и проектам конца 1980-х годов.

Возможность приобретения жилья при помощи собственных накоплений и ипотечного кредита в 2013 г. была только примерно у 27% семей, из которых в реальных сделках ежегодно участвует менее четверти. Это говорит о том, что пока рыночные институты в жилищной сфере обслуживают граждан с наиболее высокими доходами.

Другие 73% населения не имеют реальных доступных вариантов улучшения жилищных условий (за исключением найма жилья в частном секторе по неформальным правилам, многолетнего ожидания в очереди на получение социального жилья или переселения из аварийного фонда).

Описанные тенденции рынка жилья отражают общую картину, которая существенно различается по регионам России. По совокупности показателей развития рынков жилья регионы можно разделить на четыре группы:

- инвестиционно-привлекательные регионы с активно развивающимися рынками жилья (15 регионов, 41% населения);
- развивающиеся регионы с умеренным потенциалом развития рынков жилья (39 регионов, 43% населения);
- регионы с депрессивными рынками жилья и проблемным состоянием экономики (9 регионов, 4% населения);
- регионы миграционного оттока населения с неясными перспективами развития рынков жилья (9 регионов, 5% населения)²¹¹.

Жилищное строительство

Объемы жилищного строительства увеличиваются с 2001 г. (за исключением 2009–2010 гг.). По предварительным данным Росстата, объем ввода жилья в 2014 г. составил 83,6 млн кв. м, превысив максимальный уровень советского периода (72,8 млн кв. м в 1987 г.).

Как было сказано выше, 20% рыночных транзакций относится к новым объектам жилой недвижимости, построенным профессиональными застройщиками. Это примерно 700 тыс. жилых единиц (квартир) в 2013 г., или 1,1% жилищного фонда. Таким образом, процессы в секторе профессионального жилищного строительства оказывают незначительное влияние на объем и качественное состояние жилищного фонда. Практически все новое жилищное строительство ведется на свободных земельных участках и не требует сноса или реконструкции ветхого и морально устаревшего жилья.

²¹¹ Описание типологии регионов приведено в разделе 2.1.7. Мурманская, Сахалинская и Тюменская области, а также Республика Ингушетия не были отнесены ни к одному из указанных типов.

Индустриальный строительный сектор, в основном работая при полной загрузке своих мощностей, в последние годы производит порядка 40 млн кв. м жилья в год (0,28 кв. м на душу населения). Граждане — индивидуальные застройщики — строят практически такой же объем жилья (в 2013 г. — 30,5 млн кв. м).

Такая тенденция наблюдалась в России в советское время до 1958 г., в дальнейшем начался бум индустриального жилищного строительства, и доля «жилищного самостроя» резко упала. Другими словами, с развитием рыночных отношений структура сектора жилищного строительства в России по основным рыночным игрокам (профессиональные застройщики и непрофессиональные застройщики — граждане) стала такой, как 70 лет назад.

До 2000 г. девелопмент в российских городах имел форму хаотичной точечной застройки внутри сложившихся жилых массивов (до введения необходимо регулирования градостроительной деятельности), а в период экономического бума 2000–2007 гг. — форму крупных проектов комплексного освоения «зеленых полей», предполагающих строительство типовых многоэтажных домов без обеспечения достаточного благоустройства и транспортной доступности таких районов.

К концу первого десятилетия 2000-х годов проявились экономические ограничения «расползания» городов в формате комплексного освоения их окраинных территорий (рыночные цены на жилье уже не могут окупить столь высокие затраты на строительство новой инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры). Намечалась тенденция редевелопмента существующей застройки — строительства взамен сноса ветхого и морально устаревшего жилья в границах застроенных территорий.

Таким образом, городская среда и планировка территории российских городов пока имеют преимущественно советский вид и сохраняют отпечаток административного градостроительства. Это проявляется в дефиците общественных пространств, малого розничного бизнеса на городских улицах, перепаде плотности застройки между центром и окраинами, влекущем многочасовые пробки на дорогах.

Недостаточное развитие рыночных отношений в сфере жилищного строительства отражается в крайне низкой вовлеченности финансовых институтов в этот сектор: 60–70% инвестиций в строительство жилья профессиональные застройщики привлекают от населения напрямую, разделяя инвестиционные риски с теми, кто менее всего способен ими управлять. (Напомним, что примерно

столько же жилья строится населением и без привлечения профессиональных застройщиков). Банки не стремятся развивать проектное финансирование и оценивают риски кредитования населения значительно ниже, чем риски кредитования застройщиков под залог проектов жилищного строительства.

Управление жилищным фондом

Благополучие и эффективность функционирования жилищной сферы определяется не только и не столько в секторе жилищного строительства, т.е. создания дополнительного жилья, сколько качеством управления существующим жилищным фондом. Состояние в этой сфере можно оценить как наиболее проблематичное.

Доминирующая часть многоквартирных домов в стране (около 98% общей площади жилых помещений в таких домах) представлена зданиями, жилые и нежилые помещения в которых находятся в собственности различных лиц (граждан, органов публичной власти). Сложность организации скоординированного спроса таких собственников на управление многоквартирным домом приводит к многочисленным проблемам.

К настоящему времени не сформирован профессиональный конкурентный рынок услуг профессиональных управляющих компаний по комплексному управлению, предполагающему обеспечение текущего потребления жилищных и коммунальных услуг, своевременного проведения текущего и капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Все это проявляется в плохом состоянии жилищного фонда, хотя по официальным данным, только 0,7% жилищного фонда официально признано аварийным, а 2,3% статистика относит к ветхому жилищному фонду. Состояние жилищного фонда продолжает ухудшаться — ежегодный дополнительный износ жилищного фонда в пять раз превышает инвестиции в его восстановление. Финансовые институты, как и в жилищном строительстве, пока не стремятся развивать свой бизнес в сфере управления жилищным фондом, в частности, кредитования капитального ремонта многоквартирных домов.

6.2 Жилищная политика в 1991–2014 гг.

Описанные выше основные тенденции в жилищной сфере сложились под воздействием многочисленных социально-экономических факторов, в том числе под воздействием проводимой государственной жилищной политики.

Государственная жилищная политика в России в 1990-х годах являла собой уникальный исторический опыт масштабных социально-экономических преобразований при переходе от социалистической системы жилищных отношений к рыночной. Далеко не все решения по реформированию жилищного сектора были оптимальными. Многие из них носили отпечаток условий того конкретного исторического момента, в который они принимались. В XXI в. государственная жилищная политика в России все еще направлена на реформирование различных видов жилищных отношений, поэтому в целом пока еще рано говорить о стабилизации таких отношений.

Перечислим основные цели и результаты жилищной политики в 1991–2014 гг.

1991–1993 гг.: создание муниципального жилищного фонда, приватизация жилья и отмена ограничений на частную собственность в жилищной сфере.

В результате государственный жилищный фонд, ранее находившийся в ведении местных советов (25% всего фонда в 1990 г.), был передан в муниципальную собственность. Государственный ведомственный жилищный фонд, в первую очередь, фонд предприятий, не удалось передать муниципалитетам так же быстро (передача затянулась до 1998 г.), поскольку это требовало существенных бюджетных затрат. Началась массовая бесплатная приватизация жилья (было приватизировано около 30% жилищного фонда, подлежащего приватизации).

1994–1998 гг.: реформа жилищно-коммунального сектора, в том числе оплаты жилья и коммунальных услуг; формирование условий для развития рынка недвижимости; постановка стратегической задачи по развитию жилищного строительства и улучшению жилищных условий граждан.

В целом реформа оплаты жилья и коммунальных услуг не была проведена в запланированные сроки (1998 г.). По сути, она не завершилась полностью еще и сегодня. Однако была успешно внедрена программа субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (в 1996 г. предоставлены 7% всех семей). Реформирование жилищного сектора в части управления и содержания, формирования товариществ собственников жилья затянулось на многие годы и не завершено и сегодня.

Государственный строительный комплекс разрушился, объем жилищного строительства упал с 49 млн кв. м в 1991 г. до 31 млн кв. м в 1998 г. В результате либерализации прав собственности активно возводилось индивидуальное жилье (в 1998 г. введено 7,9 млн по сравнению с 5,4 млн кв. м в 1991 г.). Создано базовое законодательное регулирование организации и финансирования рынка недвижимости.

1998–2000 гг.: отсутствие новых политических решений, замедление проведения начатых реформ.

2001–2004 гг.: реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса; поставлена задача переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда; предоставление жилья за счет средств федерального бюджета военнослужащим, участникам ликвидации последствий аварий, беженцам, вынужденным переселенцам и другим категориям граждан.

Достигнуты определенные успехи в проведении реформы оплаты жилья и коммунальных услуг (доля оплаты таких услуг населением увеличилась до 90%). Реализация иных мер государственной политики, в первую очередь, по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, существенно не повлияла на изменение ситуации в жилищной сфере.

2005–2008 гг.: реализация приоритетного национального проекта «Доступное жилье – гражданам России».

Выдвинуты следующие приоритеты государственной жилищной политики – увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования; повышение доступности жилья для молодых семей; увеличение объема жилищного строительства; модернизация коммунальной инфраструктуры; выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем уволенных военнослужащих, жителей Крайнего Севера, вынужденных переселенцев и некоторых других категорий граждан.

В значительной степени модернизировано федеральное законодательство (приняты новые Жилищный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и другие федеральные законы или поправки в такие законы).

Активизировалась деятельность ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (ОАО «АИЖК») по поддержке формирования ипотечного жилищного кредитования. Для вовлечения федеральных земель в жилищное строительство создан Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (Фонд «РЖС»). Для поддержки переселения граждан из аварийного жилья и проведения капитального ремонта многоквартирных домов создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (Фонд ЖКХ).

В 2008 г. по сравнению с 2004 г. доля семей, которым доступно приобретение жилья с помощью собственных и заемных средств, увеличилась с 9 до 17,8%. За этот период ввод жилья вырос с 41,6 до 63,8 млн кв. м, объем ипотечного кредитования с 20 млрд до 650 млрд руб. В модернизации коммунальной инфраструктуры особого продвижения не произошло.

2009–2011 гг.: реализация антикризисных мер, концентрация государственного спроса и спроса населения на рынке массового строительства жилья экономического класса.

Антикризисные меры оказали положительное влияние на смягчение последствий кризиса, но потенциал таких мер не был реализован в полной мере из-за недостаточной скоординированности их проведения, медленных темпов принятия соответствующих решений. В 2011 году был обеспечен выход из кризиса, что подтверждается следующими показателями:

1. Объем жилищного строительства составил: в 2008 г. — 63,8 млн кв. м, в 2009 г — 59,8 млн кв. м, в 2011 г. — 62,3 млн кв. м.
2. Объем ипотечного кредитования составил: в 2008 г. — 656 млрд руб., в 2009 г — 153 млрд руб., в 2011 г. — 717 млрд руб.

Существенную роль в выходе из кризиса играли государственные институты развития — ОАО «АИЖК», Фонд ЖКХ и Фонд «РЖС».

2012–2014 гг.: на современном этапе наиболее полно основные цели государственной жилищной политики и целевые показатели сформулированы в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»:

- снижение стоимости одного квадратного метра жилья путем увеличения объемов жилищного строительства, в первую очередь жилья экономического класса;
- развитие рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода;
- поддержка отдельных категорий граждан, которые нуждаются в улучшении жилищных условий, но не имеют объективной возможности накопить средства на приобретение жилья;
- дальнейшее совершенствование условий приобретения жилья на рынке, в том числе с помощью ипотечного кредитования;
- улучшение качества жилищного фонда, повышение комфортности условий проживания;
- модернизация и повышение энергоэффективности объектов коммунального хозяйства.

Поставленные цели государственной жилищной политики обобщают ранее поставленные цели, а также дополнены новыми (строительство жилья экономического класса, развитие рынка доступного арендного жилья).

Основные меры по решению поставленных задач реализуются в рамках государственной программы «Обеспечение доступным

и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». К числу таких мер относятся строительство жилья экономического класса – в рамках программы «Жилье для российской семьи», переселение граждан из аварийного жилищного фонда – в рамках деятельности Фонда ЖКХ, вовлечение в оборот федеральных земельных участков для жилищного строительства – в рамках деятельности Фонда «РЖС», повышение доступности ипотечных жилищных кредитов, развитие сектора наемного жилья и обеспечение коммунальной инфраструктурой строительства жилья экономического класса – в рамках деятельности ОАО «АИЖК».

В результате проведения государственной жилищной политики в 1991–2014 гг. во многом удалось преодолеть наследие советского периода и достичь следующих основных положительных результатов:

- сформированы основные базовые институты рынка жилья (сняты все основные ограничения на частную собственность в жилищной сфере, функционируют системы государственной регистрации прав на недвижимость, оценки и страхования недвижимости);
- увеличилась в три раза (по сравнению с 2004 г.) доля семей, имеющих возможность приобрести жилье с помощью собственных и заемных средств;
- создана и быстро развивается система ипотечного жилищного кредитования (увеличение количества выданных ипотечных кредитов примерно с 40 тыс. в 1999–2002 гг. до 825 тыс. в 2013 г.²¹²);
- увеличивается объем жилищного строительства (в 2 раза в 2014 г. по сравнению с 2004 г.).

Однако по многим направлениям результативность жилищной политики может быть оценена как низкая:

- практически вне рамок государственной жилищной политики остались группы населения, доходы которых не позволяют им улучшать жилищные условия на рынке (за исключением отдельных категорий граждан);
- система градорегулирования и землепользования, являющаяся основой для развития жилищного строительства, пока не обеспечивает формирование комфортной среды проживания и жизнедеятельности и прозрачной правовой системы для инвесторов и застройщиков;

212 В 2014 г. по предварительным оценкам – до 1 млн.

- для рынка жилищного строительства характерны низкий уровень конкуренции, высокая зависимость от административных органов, высокие административные барьеры, ориентация на устаревшие технологии и архитектурно-проектные решения, высокие риски и низкая прозрачность для кредитования, зависимость от прямых инвестиций граждан, на которых перекладываются все основные строительные риски;
- коммунальный сектор остается непривлекательным для частных инвестиций;
- жилищный фонд, переданный в собственность граждан, не стал предметом их ответственности; не сформирован конкурентный рынок управления многоквартирными домами.

Для решения этих проблем и выработки путей их решения необходимо оценить жилищную политику с точки зрения жилищной стратегии и основных вызовов и угроз.²¹³

6.3 Основные вызовы и угрозы в жилищной сфере

При формировании новой жилищной стратегии необходимо учитывать следующие основные вызовы и угрозы.

Нарастание экономических диспропорций в структуре расходов на производство жилищных благ

При анализе структуры расходов на производство и потребление жилищных благ рассмотрим текущие расходы (расходы на потребление жилищно-коммунальных услуг) и инвестиции (капитальные вложения в восстановление жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры и создание таких дополнительных активов), т.е. без учета финансирования оборота на рынке жилья.

Ежегодные расходы на производство и потребление жилищных благ в экономике России увеличились в 2000–2012 гг. в номинальном

213 В 2011 году по результатам работы широкого круга экспертов была подготовлена «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика», которая в том числе затрагивала и необходимость совершенствования жилищной политики (см. Косарева Н. Б. (руководитель авторского коллектива), Пузанов А. С., Догадайло В. А., Горячев И. Е., Никольский М. Э., Сиваев С. Б., Семенов А. Г. Глава 14. Государственная жилищная политика // В кн.: Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / Науч. ред.: В. А. Мау, Я. И. Кузьминов. Кн. 2. М.: Дело, 2013. Гл. 14. С. 9–44). В данной работе развиваются и дополнительно обосновываются стратегические направления совершенствования жилищной политики, которые были отражены в Стратегии 2020 и в подготовке которой активное участие принимали авторы.

выражении с 0,5 трлн до 4 трлн руб., но их доля в ВВП снизилась — с 6,7 до 6,4%. Существенные положительные изменения претерпела структура таких расходов — доля инвестиций увеличилась с 38 до 54%.

Однако эти инвестиции преимущественно были направлены на увеличение объема жилищных активов (в первую очередь — это жилищное строительство, предусматривающее освоение новых, ранее не застроенных территорий), а не на обеспечение необходимого состояния их качественных характеристик. Тем самым была не только продолжена, но и усугублена ранее сложившаяся тенденция: темпы увеличения жилищного фонда, начиная с 1955 г., постоянно опережали темпы увеличения объема инвестиций в его восстановление. Дефицит восстановительных инвестиций в жилищную сферу, стабильно возрастающий вследствие увеличения объема жилищного фонда, привел к ухудшению структуры жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры по уровню невозмещенного износа.

Вывод о нарастании экономических диспропорций (искажений) в структуре инвестиций в производство жилищных благ подтверждается следующими оценками.

1. Инвестиции в восстановление существующего жилищного фонда (капитальный ремонт, реконструкция, строительство новых жилых зданий взамен снесенных ветхих зданий) снизились с 30% в 2000 г. до 13% в 2012 г. от объема инвестиций в создание дополнительного жилищного фонда (строительство новых жилых зданий на новых территориях).

2. Разрыв между необходимым объемом ежегодных восстановительных инвестиций, то есть инвестиций в покрытие (воспроизводство) ежегодного износа жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, и фактическим объемом таких инвестиций постоянно возрастал. Дефицит таких восстановительных инвестиций увеличился с 55% необходимого ежегодного объема таких инвестиций, или 1,1% ВВП, в 2000 г. до 70%, или 1,6% ВВП, в 2012 г., в том числе дефицит инвестиций в восстановление жилищного фонда увеличился с 64 до 75% в год, а в восстановление коммунальных сетей — с 36 до 44% в год.

3. Постоянный дефицит ежегодных восстановительных инвестиций в жилищной сфере привел к накоплению дефицита таких инвестиций. В 2000 г. накопленный дефицит восстановительных инвестиций составлял 2,3 трлн руб., или 31,4% ВВП, а в 2012 году — 22,6 трлн руб., или 36% ВВП.

4. Разрыв между накопленным дефицитом восстановительных инвестиций и текущей потребностью в таких инвестициях увеличился с 15 раз в 2000 г. до 21 раза в 2012 г., в том числе такой разрыв по жилищному фонду увеличился с 19 до 23 раз, а по коммунальным сетям — с 7 до 11 раз.

5. Увеличение доли потребленного жилищного фонда, который подлежит восстановлению либо выбытию, существующего лишь условно и не производящего жилищные блага, привело к более медленному увеличению эффективной обеспеченности граждан жильем, чем увеличение номинальной обеспеченности. Если номинальная обеспеченность граждан жильем увеличилась за 12 лет с 19 кв. м до 23 кв. м на человека, т.е. на 21%, то эффективная обеспеченность граждан жильем (за вычетом потребленного жилищного фонда) возросла с 16 кв. м до 19 кв. м на человека, т.е. на 18%.

6. Увеличение доли потребленных и подлежащих восстановлению или выбытию коммунальных сетей привело к увеличению потерь коммунальных ресурсов при транспортировке по таким сетям в среднем с 11 до 17% объема производства коммунальных ресурсов.

В условиях накопившихся фундаментальных дисбалансов в жилищной сфере, отражающих необходимость «доинвестировать» в существующий жилищный фонд и коммунальную инфраструктуру средства в объеме 22,6 трлн руб., что составляет 36% ВВП (по состоянию на 2012 г.), дальнейшее наращивание объема дополнительного жилищного фонда без увеличения восстановительных инвестиций может привести к катастрофическим последствиям для социально-экономической ситуации в стране.

Наращивание объема жилищного фонда без влияния на его структуру по уровню износа, как это происходит последние семь десятилетий, постоянно увеличивает финансовую нагрузку на будущие поколения по финансированию инвестиций в поддержание жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры. Со временем эффективность этого инструмента повышения средней обеспеченности граждан жильем снижается, поскольку возрастает не только доля, но и масса потребленного жилищного фонда. Кроме этого, в такой модели проблема аварийного и ветхого жилья становится неразрешимой, поскольку при отсутствии возмещения потребленного жилья, но лишь создании дополнительного жилищного фонда, объем такого жилья будет только увеличиваться.

Неэффективная структура расходов на производство и потребление жилищных благ по источникам финансирования

Основным источником финансирования расходов на производство и потребление жилищных благ (не включающих финансирование оборота на рынке жилья) выступают домохозяйства, доля которых в таких расходах увеличилась за 2000–2012 гг. с 61 до 72% (из них 47% приходится на текущие расходы, а 53% — на инвестиции).

При этом 95% инвестиционных расходов домохозяйств (1,4 трлн. руб. в 2012 г.) приходится на инвестиции в создание дополнительного жилищного фонда, который составил в 2012 г. 2% общей площади жилищного фонда. Соответственно только 5% инвестиционных расходов, или 79 млрд руб., было направлено домохозяйствами на поддержание необходимого состояния жилищного фонда, из которых 6 млрд руб. – на капитальный ремонт многоквартирных домов и 73 млрд руб. – на восстановительное строительство жилья.

Доля бизнеса, в том числе привлеченных бизнесом заемных средств, в финансировании расходов на производство и потребление жилищных благ оставалась практически неизменной на уровне порядка 10%. Участие государства сократилось за тот же период с 29% до 19%. Таким образом, государственные расходы были замещены частными расходами граждан без увеличения доли частных инвестиций бизнеса.

Совокупные ежегодные бюджетные расходы в жилищной сфере включают финансирование расходов на производство и потребление жилищных благ (без учета финансирования оборота на рынке жилья) в размере 746 млрд руб., или 1,2% ВВП России. Если учесть также бюджетные расходы на поддержку спроса на рынке жилья (453 млрд руб.) и выпадающие доходы бюджетов, связанные с предоставлением имущественных налоговых вычетов при приобретении жилья (212 млрд руб.), то все такие расходы и выпадающие доходы бюджетов составляют, по оценкам, 2,3% ВВП (около 1,4 трлн руб. в год). Это близко к оценкам бюджетных расходов в европейских странах с похожими моделями организации жилищной сферы (Швеция – 2,01% ВВП, Нидерланды – 2,31% ВВП).

Существенную долю бюджетных расходов в жилищной сфере составляет финансирование текущих расходов на поддержку потребления жилищно-коммунальных услуг (34%, или 411 млрд руб.). Крупнейшими статьями таких бюджетных расходов продолжают оставаться финансирование неадресных категориальных льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг населением (61%) и дотации ресурсоснабжающим организациям (25%). Адресные субсидии гражданам с низкими доходами на оплату жилья и коммунальных услуг составляют лишь 14% таких бюджетных расходов. Такая структура бюджетного участия в текущих расходах в жилищной сфере отражает сохраняющийся переходный характер жилищных отношений в сфере оплаты жилья и коммунальных услуг, отличающихся неэффективностью использования бюджетных средств.

На цели жилищного обеспечения граждан направляется 66% всех бюджетных расходов в жилищной сфере (788 млрд руб.), в том числе 28% (335 млрд руб.) – на инвестиции в производство жилищных благ, включая создание новых и поддержание существующих объектов жилой недвижимости и коммунальной инфраструктуры, и 38% (453 млрд руб.) – на поддержку спроса на рынке жилья.

При этом преобладающая часть бюджетных расходов на поддержку спроса на рынке жилья направляется на поддержку приобретения жилья в собственность граждан (предоставление субсидий на приобретение жилья, использование материнского (семейного) капитала на приобретение жилья, финансирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих). Иные формы обеспечения граждан жильем пока практически не поддерживаются государством.

Если рассматривать не только прямые бюджетные расходы, но и выпадающие бюджетные доходы, то с учетом имущественных налоговых вычетов при приобретении гражданами жилых помещений в собственность (в 2012 г. предоставлены в объеме 212 млрд руб. гражданам с доходами, позволяющими им и без таких вычетов приобрести жилье в собственность) ежегодный объем затрат на поддержку обеспечения граждан жильем в их собственность можно оценить в объеме не менее 665 млрд руб.

Такой приоритет бюджетных расходов – на поддержку приобретения жилья в собственность граждан – снижает возможности развития иных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан (найма жилья, жилищно-строительной кооперации).

Большая часть (60%) бюджетных инвестиций в производство жилищных благ направляется на строительство дополнительного жилищного фонда и только 40% приходится на вложения в капитальный ремонт многоквартирных домов и изношенных сетей.

Ограниченные возможности улучшения жилищных условий гражданами с различными уровнем доходов и потребностями

Россия отличается достаточно узким набором используемых инструментов жилищной политики, направленных на повышение жилищной обеспеченности граждан.

Приоритет жилищной политики до настоящего времени отдавался приобретению жилья в собственность граждан и повышению доступности такого жилья с помощью ипотечных кредитов и различных форм государственных субсидий. Пока приобретение жилья на рынке с помощью ипотечных кредитов доступно лишь для 27% семей.

Планируемое на 2020 г. целевое значение данного показателя – 50% семей – может быть достигнуто только при реализации благоприятного сценария развития (увеличения реальных доходов населения, снижения стоимости денег и улучшения условий ипотечного кредитования, расширения сектора строительства жилья эконом-класса). Но даже в этом случае население с доходом ниже медианного не имеет каких-либо перспектив улучшить жилищные условия.

Искусственное повышение доступности приобретения жилья в собственность путем повышения доступности ипотечных кредитов – слишком рискованная политика, как показал кризис на рынке ипотеки в США. Повышение доступности такой формы удовлетворения жилищной потребности должно, с одной стороны, быть основано на снижении темпов роста цен на рынке жилья относительно роста доходов населения, а с другой – опираться на общие экономические тенденции роста реальных доходов населения, снижения стоимости денег в экономике и уровня инфляции, расширения рынка долгосрочного капитала (пенсионных и страховых сбережений), снижения банковской маржи по ипотеке (повышение эффективности операционных банковских расходов и снижение рисков).

Итоги бесплатной приватизации жилья привели к возникновению проблемы «бедных собственников», которые не в состоянии нести бремя собственности, в том числе расходы на поддержание и восстановление его состояния, на приобретение нового жилья в случае полного износа имеющегося, на оплату налогов, исходя из рыночной цены жилищного актива.

Приоритет жилищной политики в отношении приобретения гражданами жилья в собственность определил практически полное отсутствие в России легального рынка найма жилья. Отсутствие наемного жилищного фонда, в том числе поддерживаемого государством и муниципалитетами сектора долгосрочного некоммерческого найма жилья, не позволяет создать условия для решения жилищной проблемы для граждан с невысокими доходами. Кроме того, повышение жилищной мобильности в целях поддержания трудовой миграционной активности населения сдерживается отсутствием на рынке, особенно в мегаполисах и крупных городских центрах, предложения комфортных условий временного, а иногда и долгосрочного проживания на условиях найма жилья.

Для повышения доступности жилья не используются возможности жилищного строительства некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами, хотя такая форма жилищного строительства позволяет повысить доступ-

ность жилья за счет исключения из его цены прибыли коммерческого застройщика.

Предоставление очередникам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (в 2012 г. – 2,7 млн семей), социального жилья (по договору социального найма) перестало быть приоритетом жилищной политики, поскольку очень обременительно для местных бюджетов. В результате доля семей и одиночек, состоящих на учете более 10 лет, увеличилась за период 2000–2012 гг. с 40 до 47,8%, в некоторых субъектах Российской Федерации эта доля приближается к 80%.

Изменение требований к качеству жилья и городской среды

Достигнутые объемы жилищного строительства не могут удовлетворить высокий спрос населения на жилье, особенно в быстро развивающихся регионах России. Масштабы потенциального рынка жилищного строительства в России определяются высокой потребностью населения в улучшении жилищных условий.

Уровень обеспеченности жильем пока еще остается недостаточным (в среднем 23 кв. на человека) по сравнению со многими другими западными странами. Чтобы выйти на показатель 35 кв. м на человека, России требуется увеличить объем жилищного фонда в 1,5 раза. А если принять во внимание необходимость замещения аварийного, ветхого и морально устаревшего и недостаточно благоустроенного жилищного фонда, то объем необходимого жилищного строительства должен составить 70–80% имеющегося жилищного фонда.

Решение такой задачи не может быть обеспечено до 2030 г. в условиях недостаточного экономического роста в стране и связанных с этим ограничений доходов в экономике и требует определения приоритетов и последовательности их достижения. Накопленный дефицит восстановительных инвестиций в жилищной сфере определяет необходимость выделить в качестве такого приоритета до 2030 г. улучшение качества жилищного фонда, в том числе путем капитального ремонта и повышения уровня благоустройства жилищного фонда, замещения новым строительством аварийного, ветхого и морально устаревшего фонда.

Для повышения качества жилищного фонда и наращивания объемов жилищного строительства необходимо учитывать новые требования к качеству жилья и городской среды. Жилище перестает выполнять только базовую функцию обеспечения человеку «крыши над головой». Количество квадратных метров общей площади и уровень благоустройства перестают быть основными характеристиками жилища.

Сегодня предъявляются новые требования к качеству как самого жилища, так и городской среды. В число новых жилищных стандартов включаются отдельное проживание каждого домохозяйства, обеспеченность каждого члена домохозяйства, как минимум, отдельной комнатой, а при более высоких стандартах – наличие общей комнаты, дополнительных санузлов. Возрастают и дифференцируются требования к типу и качеству жилища (квартира, односемейный дом; количество комнат в жилой единице; обеспечение не только основными коммунальными услугами, но и средствами современной связи и т.д.) и среде, которая его окружает.

Качество городской среды характеризуется уже не только обеспечением жилой застройки социально-бытовой и инженерной инфраструктурой, но и многофункциональностью застройки, транспортной связанностью территорий, пространственной соразмерностью, обеспечением доступности мест приложения труда, высоким качеством коммунальных услуг и надежностью коммунальных систем, полноценной средой для трудового и внетрудового общения жителей, безопасной и комфортной средой для детей и подростков, доступной средой для лиц с ограниченными возможностями и, наконец, городской эстетикой, которая обеспечивает визуальную привлекательность архитектурной среды. Только в такой «дружественной» для жизни среде жилище приобретает сегодня ценность для человека.

При этом наблюдается существенный разрыв между новыми жилищными стандартами и качеством жилищного обеспечения. Качество жилищного фонда не только не улучшается, но и постоянно снижается. Если в 2002 г. медианное домохозяйство по возрасту занимаемого жилого помещения проживало в жилом помещении, построенном в 1974 г., то есть за 28 лет до рассматриваемого года, то в 2012 г. соответствующие показатели составили 1978 г. и 34 года. При этом, если в 2002 г. около 14% населения проживало в жилье, построенном более 45 лет назад, то через 10 лет эта доля достигла приблизительно 1/3. Уровень благоустройства жилищного фонда, особенно в сельской местности, остается низким: удельный вес общей площади жилых помещений, оборудованной одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными плитами, в общей площади жилых помещений составил на конец 2012 г. около 77% в городской местности и 25% – сельской.

На современном этапе технологического развития наиболее эффективно применять индустриальные технологии производства строительных конструкций. Однако нельзя допустить, чтобы устаревшие индустриальные технологии определяли облик городов, как

это происходило во второй половине XX в. Современные технологии должны обслуживать идеи градостроительного проектирования и архитектуры, а не наоборот. В рамках жилищного строительства необходимо формировать более комфортную и удобную среду для жизни, отвечающую современным требованиям, а не устаревшим технологиям «советского» домостроения. Необходимо стимулировать внедрение новых подходов к проектированию и индустриальному домостроению энергоэффективных, экологически безопасных и комфортных жилищ в сегменте жилья экономического класса. Это позволит осуществлять массовое жилищное строительство и приобретать гражданам такое жилье по доступным ценам, в том числе строительство малоэтажного жилья (не только малоэтажных многоквартирных домов, но и коттеджей, таун-хаусов и др.).

Кроме того, при увеличении объемов жилищного строительства необходимо учитывать необходимость увеличения инвестиций в восстановление существующего жилищного фонда. Приоритет следует отдавать строительству новых жилых зданий вместо снесенных ветхих и морально устаревших в рамках реализации проектов развития застроенных территорий.

Низкая конкуренция в жилищном строительстве

Основной вызов в части увеличения объемов жилищного строительства — низкая конкуренция профессиональных застройщиков на данном рынке. Отставание предложения жилья от спроса обусловило стремительный рост реальных цен на рынке жилья в период до кризиса 2009 г., что отражает наличие факторов низкой конкуренции и сдерживания роста предложения жилья на рынке жилищного строительства.

Сложившийся рынок жилищного строительства в России имеет все признаки неразвитого рынка:

- слабая конкуренция, что подтверждается оценками низкой эластичности предложения жилья на рынках жилищного строительства (объемы жилищного строительства не увеличиваются или увеличиваются незначительно при росте цен на жилье) и снижением объема ввода жилья относительно увеличения доходов населения;
- предложение на рынке профессионального жилищного строительства ежегодно не более 700 тыс. жилых единиц по ценам, доступным даже с ипотечными кредитами лишь 27% населения (ориентация застройщиков на стратегию получения высокой нормы, а не массы прибыли);

- высокая зависимость профессиональных застройщиков многоквартирных домов от прямых инвестиций граждан, которые хотят приобрести квартиры;
- высокая доля (почти половина) индивидуального жилищного строительства гражданами (форма «натурального хозяйства», компенсирующая провалы рынка профессионального жилищного строительства).

На локальных рынках жилищного строительства сформировалась следующая модель реализации проектов жилищного строительства профессиональными застройщиками. Себестоимость жилищного строительства очень высокая и включает расходы не только на приобретение земельных участков и строительно-монтажные работы, но и на строительство необходимой коммунальной и социальной инфраструктуры, а также на неформальные платежи для преодоления высоких административных барьеров. Сроки строительства очень длительные в силу необходимости преодоления высоких административных барьеров, в том числе в части взаимодействия с ресурсоснабжающими организациями, а также низкой эффективности деятельности подрядных организаций. Неопределенность результата преодоления таких административных барьеров и возврата расходов застройщика очень высокая.

Такая модель реализации проектов жилищного строительства формирует высокие формальные и неформальные барьеры входа потенциальных застройщиков на такой рынок. В результате на локальном рынке, как правило, действуют несколько крупных застройщиков, которые для реализации каждого проекта жилищного строительства создают отдельные юридические лица. Застройщики минимизируют свои риски и объемы собственных и заемных средств, реализуя проекты в основном за счет средств граждан, которые хотят построить жилье (строительство жилья «под заказ» на условиях полной предоплаты). На таком низкоконкурентном рынке и при низкой эластичности спроса застройщики имеют возможность производить продукцию, основанную на устаревших технологиях и архитектурно-проектных решениях, диктовать высокие цены на такую продукцию и выбирают стратегию максимизации нормы прибыли при низком объеме жилищного строительства.

Существенный фактор низкой конкуренции в жилищном строительстве — сложность подключения к коммунальной инфраструктуре.

В соответствии с концепцией действующего законодательства затраты на создание коммунальной инфраструктуры должны нести

ресурсоснабжающие организации, окупая такие затраты в основном за счет выручки от предоставления коммунальных услуг всем потребителям и лишь частично — за счет платы застройщика за подключение (технологическое присоединение) к сетям. Этот подход соответствует принципу распределения крупных инвестиционных затрат во времени, но не соответствует принципу распределения затрат по потребителям. Однако поскольку сфера установления тарифов регулируется государством, такие тарифы ограничиваются административно-политическими решениями с целью сдерживать рост платежей населения за коммунальные услуги. Это не позволяет ресурсоснабжающим организациям планировать инвестиционный процесс и привлекать заемное финансирование на создание инфраструктуры в соответствии с потребностями нового жилищного строительства.

Привлечение частных инвестиций и заемного финансирования в развитие коммунальной инфраструктуры, возврат которого осуществлялся бы за счет платежей потребителей, сдерживается риском недозагрузки подключаемых мощностей.

В результате в практике жилищного строительства реализуется другой подход, который позволяет исключить риск тарифного регулирования и риск недозагрузки построенных мощностей — финансирование таких затрат за счет застройщика, который включает свои затраты в цену жилья. Несмотря на все усилия законодателей, вопросы присоединения к коммунальной инфраструктуре в основном решаются путем неформальных переговоров между застройщиком и коммунальной организацией.

Еще одной проблемой является высокая зависимость рынка жилищного строительства от административных органов и высокие административные барьеры. Реформированию системы градорегулирования и землепользования, которая является основой для развития конкуренции в жилищном строительстве, противодействуют как административная система, которая приватизирует ренту в земельной и строительной сферах, так и незаинтересованность застройщиков, которые уже получили доступ на рынок строительства и сформировали устойчивые каналы связи с административной системой.

В частности, такие каналы связи могут быть проиллюстрированы на примере процедур предоставления земельных участков для жилищного строительства. В настоящее время порядка 80% земель населенных пунктов находится в публичной собственности. В крупных городах эта доля ниже, так как процесс приватизации развивался интенсивнее, чем в среднем по стране. Анализ предоставления на

аукционах земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства или комплексного освоения в целях жилищного строительства, показывает, что в большинстве случаев права на земельные участки предоставляются по цене, существенно ниже возможной рыночной оценки таких земельных участков. При этом такие земельные участки часто обременены дополнительными условиями, повышающими издержки застройщиков, а сами аукционы проводятся с нарушением требований федерального законодательства. Таким образом, дисконт в цене земельных участков отражает как дополнительную нагрузку на застройщика, так и возможные теневые отношения органов государственной власти, органов местного самоуправления и застройщиков.

Избыточные административные барьеры в жилищном строительстве препятствуют входу застройщиков на этот рынок. Например, при строительстве одного многоквартирного дома застройщикам в среднем необходимо пройти 100 административных процедур, потратив на это порядка 3 лет и 25 млн руб., включая затраты на подключение к коммунальным сетям (в среднем — 21 млн руб.). При этом такие расходы составляют в среднем 10% от стоимости строительного проекта, а в некоторых городах достигают 30% стоимости проекта. В среднем 2/3 необходимых согласований и разрешений установлено местными или региональными властями в нарушение федерального законодательства.

Кризис системы управления многоквартирными домами

Приватизация жилья, основанная на передаче гражданам прав собственности на квартиры в многоквартирных домах без установления их полной ответственности за содержание этой частной собственности, породила множество проблем управления такими многоквартирными домами — кондоминиумами.

Товарищества собственников жилья, которые во всех странах используются как механизм принятия решений собственниками в кондоминиумах (доля которых от общего числа многоквартирных домов в мире невелика именно в силу сложной системы управления в таких кондоминиумах), не стали обязательными и создаются крайне редко (созданы в 12% многоквартирных домов) либо используются третьими лицами для передела рынка управления многоквартирными домами.

Дуализм сегодняшнего российского законодательства — товарищество собственников жилья регулируется как организация, основанная на добровольном членстве собственников помещений в мно-

гоквартирном доме, наряду с институтом общего собрания таких собственников помещений — делает практически невозможным устойчивое функционирование такого товарищества как института управления или заказчика на управление многоквартирным домом.

По статистическим данным, за период с 2005 по 2012 г. доля частных управляющих организаций выросла с 15 до 93%, а общее число управляющих организаций увеличилось почти в 3 раза и превысило 10 тысяч. Однако на практике управление многоквартирными домами, несмотря на все усилия по реформированию, так и не стало конкурентным сектором экономики для частного бизнеса, а деятельность частных управляющих компаний постепенно сокращается.

Формально провозглашенный принцип выбора собственниками помещений в многоквартирных домах способа управления и управляющей организации на практике вылился в закрепление таких домов за бывшими муниципальными жилищными организациями, которые ранее обслуживали эти дома. Реорганизация муниципальных жилищных организаций в частные не изменила ситуацию. Попытки собственников изменить способ управления или сменить такую управляющую организацию наталкиваются на серьезное сопротивление. Более того, постепенно сужаются права граждан-собственников квартир в сфере управления многоквартирными домами. Так, теперь для домов-новостроек и многоквартирных домов, в которых более 50% общей площади помещений находится в государственной или муниципальной собственности, установлен только один способ управления — управляющая организация, выбираемая органом местного управления.

Реформам в сфере управления жилищным фондом противодействуют организации коммунального комплекса, объективно преследуя свои интересы в ситуации увеличения объема задолженности управляющих организаций перед ресурсоснабжающими организациями за поставленные в многоквартирные дома коммунальные услуги из-за несвоевременной и (или) неполной оплаты коммунальных услуг собственниками и иными пользователями помещений в многоквартирных домах. Долги перед коммунальными предприятиями управляющие организации покрывают за счет платежей собственников и нанимателей помещений на содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме. В свою очередь, размер платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах, который в основном устанавливается управляющими организациями на уровне размера платы для нанимателей жилых помещений муниципального жилищного фонда,

не соответствует реальной потребности в средствах на управление, содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах. Все это приводит к снижению качества содержания жилищного фонда.

Законодательно начиная с 2010–2011 гг. последовательно усиливается административное влияние на деятельность управляющих организаций, в том числе со стороны различных контрольно-надзорных органов. Ужесточены требования к деятельности управляющих организаций, в том числе увеличен объем их обязанностей сверх договорных обязательств. В частности, независимо от того, какой перечень услуг и работ заказан управляющей организации собственниками, управляющая организация должна нести ответственность за все услуги и работы, обеспечивающие надлежащее содержание общего имущества в данном доме. Очередным шагом в направлении усиления давления на управляющие организации, предпринятым для «удаления с рынка недобросовестных управляющих компаний», стало введение лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Перечисленные выше проблемы привели к массовому отказу частных управляющих организаций от деятельности на основании договоров управления многоквартирными домами, переходу к подрядным договорам оказания услуг и выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в рамках способа непосредственного управления многоквартирными домами собственниками помещений. На этом фоне органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления предпринимают шаги по возврату к государственным и муниципальным жилищным организациям.

Отсутствие последовательной политики в сфере управления жилищным фондом приводит к ухудшению его состояния, снижению доверия населения и предпринимателей к реформам в этой сфере.

6.4 Новая жилищная стратегия

Цель и основные приоритеты новой жилищной стратегии

С учетом указанных выше основных вызовов и угроз в качестве основной цели новой жилищной стратегии предлагается установить – повышение качества жилищного обеспечения граждан с различными уровнем доходов и потребностями.

Для достижения такой общей стратегической цели предлагается определить следующие основные стратегические приоритеты.

1. Создание социальных перспектив улучшения жилищных условий для различных групп населения, расширение и дифференциация мер по развитию разных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей, в том числе стимулирование развития секторов жилья эконом-класса, наемного жилья, включая коммерческий, некоммерческий и социальный наем жилья, жилищной кооперации и других форм (вместо приоритета лишь одной формы улучшения жилищных условий граждан – приобретения жилья в собственность).
2. Повышение качества городской среды для обеспечения комфортной среды жизнедеятельности человека, которая позволяет удовлетворять как жилищные потребности, так и повышать качество жизни в целом, в первую очередь путем реконструкции, модернизации и повышения благоустройства ветхой и морально устаревшей жилой застройки, капитального ремонта многоквартирных домов, организации эффективного жилищно-коммунального хозяйства и управления жилищным фондом (вместо приоритетов увеличения объемов жилищного строительства – в первую очередь только в рамках комплексного освоения новых территорий – и повышения обеспеченности населения общей площадью жилья).

Предложения по реализации новой жилищной стратегии

1. Территориальная дифференциация и децентрализация жилищной политики

Для достижения общей для страны стратегической цели с учетом предлагаемых стратегических приоритетов необходимо изменить принципы реализации жилищной политики. В основу жилищной политики должны быть положены принципы ее территориальной дифференциации, основанной на учете перспектив социально-экономического и демографического развития регионов, городов и иных поселений (вместо единых унифицированных для всей страны подходов к ее реализации), и децентрализации, основанной на усилении роли местного самоуправления в принятии и реализации градостроительных и иных решений, направленных на создание благоприятной среды жизнедеятельности на территории города, иного поселения, и возможностей для улучшения жилищных условий различными группами населения.

Градостроительное проектирование на уровне города или иного поселения должно предусматривать повышение качества жилищного

обеспечения граждан и городской среды на основе исправления сложившегося дисбаланса между объемами новой застройки и реконструкции застроенных территорий, в том числе капитального ремонта и модернизации существующего жилищного фонда и инфраструктуры, и обеспечение рациональной структуры повышения качества существующей застройки, развития застроенных территорий и освоения новых с учетом потребностей в модернизации и развитии инженерно-технической и социальной инфраструктуры. При рациональном распределении ресурсов по территории городов основные усилия должны быть направлены на упорядочение и модернизацию застройки в центральных зонах городов в сочетании — при необходимости — с развитием периферийных зон, но без чрезмерного расширения границ уже застроенных территорий, на поддержание которых в приемлемом состоянии у городов не хватает средств.

Децентрализация — до уровня каждого конкретного города или иного поселения — при определении приоритетных направлений и реализации жилищной политики должна быть основана на подчинении жилищного строительства и модернизации жилищного фонда, архитектурно-проектных решений и строительных технологий градостроительному проектированию, которое должно определить пространственную структуру и параметры каждого конкретного города или иного поселения, удобного и комфортного для жизни людей, ориентированного на удовлетворение их жилищных потребностей в формах, соответствующих их спросу и предпочтениям.

Предлагаемый дифференцированный и децентрализованный подход:

- может существенно изменить структуру общих потребностей в жилищном строительстве, капитальном ремонте жилищного фонда, сносе аварийного, ветхого и морально устаревшего жилья, в создании и модернизации инфраструктуры, позволит по-новому и более сбалансированно определять политику в отношении разных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан, включая:
объемы и типы жилищного строительства — малоэтажное или многоэтажное жилищное строительство, комплексное освоение новых территорий или развитие ранее застроенных, капитальный ремонт жилищного фонда, строительство новой коммунальной инфраструктуры или модернизация старой и т.д.;
различные формы удовлетворения жилищных потребностей семей — жилье в собственности, коммерческий, некоммерческий и социальный наем, кооперативное жилье;

ценовые ориентиры на рынке жилья — стимулирование снижения цен или повышения/сохранения стоимости жилищных активов населения и т.д.;

- обеспечит влияние местных сообществ — жителей городов и иных поселений, которые являются непосредственными потребителями жилищных благ и услуг, местных общественных объединений граждан, на принятие органами местного самоуправления градостроительных решений и формирование приоритетов жилищной политики с учетом интересов таких местных сообществ.

Реализация такого подхода потребует серьезного изменения сложившихся отношений в системе местного самоуправления, в том числе его финансовой состоятельности, и реализации градостроительной и жилищной политики на местном уровне. Такие изменения предполагают:

- существенное расширение полномочий органов местного самоуправления по регулированию землепользования и застройки, реализации градостроительной, земельной, инфраструктурной (в том числе тарифной) и жилищной политики на своих территориях, отмена необоснованной возможности изъятия таких полномочий у органов местного самоуправления субъектами Российской Федерации²¹⁴;
- кардинальное повышение качества градостроительного планирования и зонирования на местном уровне, использование органами местного самоуправления градостроительного регулирования как реального механизма регулирования землепользования и застройки в городах и поселениях, подготовка и повышение квалификации градостроителей и проектировщиков;
- расширение полномочий органов местного самоуправления по созданию муниципального жилищного фонда социального использования (для предоставления в социальный и некоммерческий наем), содействию в формировании частного жилищного фонда социального использования (для предоставления в некоммерческий наем), фонда жилищно-строительных

214 См., например, Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. К таким полномочиям относится принятие всех градостроительных решений.

- кооперативов, предоставлению гражданам субсидий на наем частного жилья и использованию иных форм жилищного обеспечения граждан с невысокими и низкими доходами;
- существенное увеличение объемов муниципальных финансовых ресурсов, без которых невозможно реализовывать планы по формированию комфортной городской среды и созданию различных возможностей по жилищному обеспечению граждан с невысокими или низкими доходами, в том числе введение местного налога на недвижимость в отношении единых объектов недвижимости (вместо налогов на землю, на имущество физических лиц и на имущество организаций);
 - предоставление федеральных и (или) региональных субсидий муниципалитетам с недостаточной бюджетной обеспеченностью на создание различных возможностей по жилищному обеспечению граждан с невысокими или низкими доходами без указания, какие именно механизмы улучшения жилищных условий должны использоваться муниципалитетами.

Основные риски при реализации такого подхода состоят в сохранении доминирования частных интересов бизнеса, в том числе застройщиков, и частных интересов чиновников, в том числе в органах местного самоуправления, над публичными градостроительными и жилищными интересами. Такой риск можно снизить только путем укрепления демократических основ местного самоуправления, расширения требований к публичной прозрачности градостроительных, земельных и жилищных отношений на местном уровне, развития институтов публичных слушаний и иных форм непосредственного участия граждан и общественных объединений в принятии соответствующих градостроительных решений, расширения полномочий и ответственности объединений собственников жилья, в том числе товариществ собственников жилья, жилищно-строительных кооперативов и других. К сожалению, проводимая сегодня политика усиления государственного контроля «сверху», несмотря на кажущееся повышение защиты граждан, возрождает неэффективные бюрократические процедуры, которые легко «обходятся» заинтересованными лицами, а ослабление местного самоуправления и передача его полномочий субъектам Российской Федерации объективно приводит к решениям, не отвечающим интересам жителей конкретных городов и иных поселений.

2. Развитие институтов долгосрочного найма жилья, жилищно-строительной кооперации и поддержка приобретения первого жилья

Наряду с решением задач повышения доступности приобретения жилья в собственность, дальнейшего развития ипотечного

кредитования, необходимо изменить структуру форм улучшения жилищных условий, доступных гражданам с различным уровнем доходов.

Основными стратегическими задачами здесь являются:

- развитие института долгосрочного найма жилья (на коммерческих, некоммерческих и еще более льготных — социальных условиях);
- развитие института жилищно-строительной кооперации и иных форм жилищного строительства некоммерческими объединениями граждан;
- поддержка приобретения первого жилья.

В табл. 6.1 приведены оценки текущей доступности различных форм жилищного обеспечения граждан в зависимости от уровня семейного дохода (при предположении наличия всех таких форм жилищного обеспечения) и предлагаемые стратегические целевые показатели изменения такой доступности на 2030 г.

Как видно из табл. 6.1, недостаточные доходы населения не являются единственным препятствием для решения жилищной проблемы. В стране не развиты многие институты, которые могли бы позволить гражданам улучшать жилищные условия. Жилищные потребности порядка 40% всех семей, которые не являются малоимущими, но им не доступно приобретение жилья в собственность, уже сегодня можно было бы удовлетворить за счет участия в жилищно-строительной кооперации, легального и защищенного найма жилья на рыночных или некоммерческих условиях, если бы такая возможность существовала.

Для увеличения доли жилья, предоставляемого на условиях коммерческого и некоммерческого найма, и доли кооперативного жилья в жилищном фонде нужны серьезные структурные сдвиги в объемах строительства такого жилья²¹⁵. Даже при кардинальных изменениях

215 При прогнозировании структурных сдвигов были использованы следующие предположения об изменении объема и структуры жилищного строительства и выбытия жилых помещений: объем жилищного строительства увеличится с 70,5 млн кв. м в 2013 г. до 102 млн кв. м в 2020 г. и до 105 млн кв. м в 2030 г.;

доля площади односемейных жилых домов от площади вновь построенных жилых помещений увеличится с 44% в 2013 г. до 50% к 2020 г. и до 60% к 2030 г.;

доля площади жилых помещений кооперативов от общей площади жилых помещений в построенных многоквартирных домах составит 8% к 2020 г. и около 20% к 2030 г.;

доля площади жилых помещений в наемных домах от общей площади жилых помещений в построенных многоквартирных домах составит около 20% к 2020 г. и 40% к 2030 г.;

резко увеличатся темпы выбытия существующего жилищного фонда (с 0,3% в 2013 г. до 0,8% в 2020 г. и 1% в 2030 г., при этом наиболее высокие темпы выбытия будут характерны для многоквартирных домов — кондоминиумов в ветхом и морально устаревшем жилищном фонде).

в структуре жилищного строительства к 2030 г. доля наемных домов и домов жилищно-строительных кооперативов может достичь лишь 8% общей площади всех многоквартирных домов, что позволит удовлетворить жилищную потребность 12% семей.

Таблица 6.1. Оценка доступности различных форм жилищного обеспечения граждан в зависимости от уровня семейного дохода в 2013 г. (при условии наличия всех таких форм жилищного обеспечения) и стратегические целевые показатели изменения такой доступности на 2030 г.²¹⁶

Группа населения по доступности форм жилищного обеспечения	Доля семей в общей численности семей, %	
	в 2013 г.	в 2030 г.
Доступно приобретение в собственность с помощью ипотечного кредита или наем жилого помещения общей площадью на рыночных условиях	27	50
Доступно участие в ЖСК при льготных условиях предоставления земельного участка	26	10
Доступен наем жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования в случае льготных условий предоставления земельных участков и освобождения собственника жилого помещения от налога на имущество	14	25
Не доступно улучшение жилищных условий ни одним из вышеперечисленных способов и требуется предоставление жилых помещений по договорам социального найма	33	15
Все группы населения	100	100

Для развития новых сегментов найма жилья и жилищно-строительной кооперации необходимо:

- совершенствование законодательного регулирования в целях легализации существующего рынка найма жилья, защиты прав нанимателей и наймодателей жилья, развития правовых основ деятельности жилищно-строительных кооперативов, в которых паевые отношения сохраняются и после выплаты членами кооператива своих паев, и иных форм некоммерческих объединений граждан для строительства жилья;
- снижение ставки подоходного налога для наймодателей для стимулирования их «выхода из тени»;
- организационное содействие созданию и деятельности и некоммерческих наймодателей и жилищно-строительных кооперативов со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

²¹⁶ Показатели приведены исходя из средней обеспеченности общей площади жилья 18 кв. м на члена семьи.

- предоставление застройщикам наемных домов социального использования, жилищно-строительным кооперативам и иным некоммерческим объединениям граждан на льготных условиях земельных участков для строительства;
- обеспечение указанным организациям долгосрочного кредитования строительства, возврат которого будет обеспечиваться за счет платы за наем жилых помещений или за счет оплаты паевых взносов в жилищно-строительном кооперативе;
- финансовое содействие такому строительству (предоставление налоговых льгот застройщикам, собственникам и наймодателям жилых помещений в наемных домах, жилищно-строительным кооперативам по региональному налогу на имущество организаций, по местному налогу на землю, налогу на прибыль в части, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации; предоставление бюджетных средств в целях частичного финансирования строительства наемных домов социального использования и домов жилищно-строительных кооперативов, в том числе на подключение к коммунальной инфраструктуре; компенсация расходов по уплате процентов по кредитам на указанные цели и т.д.);
- предоставление социальных выплат гражданам на наем жилых помещений на рыночных и некоммерческих условиях в зависимости от уровня их доходов, а также на оплату первоначального взноса при вступлении в жилищно-строительные кооперативы.

Реальное масштабное внедрение новых институтов всегда требует финансовой поддержки. Целесообразно использовать средства федерального бюджета для софинансирования внедрения таких новых жилищных институтов, при этом основную часть расходов должны нести субъекты Российской Федерации, муниципалитеты, предприятия, определяя конкретные формы и объемы поддержки в соответствии с потребностями граждан различных доходных групп на таких территориях, поскольку не все регионы и города имеют одинаковые потребности в формировании наемного сектора и сектора жилищно-строительной кооперации.

Наибольшую потребность в формировании таких секторов имеют крупнейшие и крупные российские города (Москва, Санкт-Петербург, столицы субъектов Российской Федерации), а также другие города с высоким миграционным оборотом, большим количеством очередников на предоставление жилых помещений по договору социального найма и большой разницей между себестои-

мостью жилищного строительства и ценой жилья на рынке. Предоставление субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления таких городов частичной поддержки на создание наемных домов социального использования, жилищно-строительным кооперативам, нанимателям жилья и членам жилищно-строительных кооперативов позволит в таких городах решить жилищную проблему граждан с невысокими доходами с меньшими затратами общественных ресурсов, в том числе бюджетов, по сравнению со строительством и предоставлением жилых помещений по договорам социального найма или предоставлением субсидий (в размере стоимости жилья) на приобретение жилья на рынке.

Частично расходы на поддержку создания наемного жилищного фонда и фонда жилищно-строительных кооперативов могли бы взять на себя предприятия, заинтересованные в привлечении трудовых ресурсов, на условиях софинансирования с регионами и (или) муниципалитетами.

Ключевой формой поддержки на федеральном уровне должно стать привлечение долгосрочных кредитных ресурсов для строительства наемных домов и домов жилищно-строительных кооперативов с участием государственного института развития — ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (АИЖК). АИЖК успешно справилось с задачей создания в стране ипотечного жилищного кредитования. Теперь целесообразно поручить АИЖК создать систему кредитного обеспечения развития наемного жилищного фонда и фонда жилищно-строительных кооперативов, в том числе путем формирования рынка ипотечных ценных бумаг, обеспеченных кредитами под залог такого жилищного фонда. На первом этапе, пока не сформировался рынок таких ипотечных ценных бумаг, необходимо предоставить государственные гарантии Российской Федерации по заимствованиям АИЖК на эти цели.

В целях создания возможностей для обеспечения жильем малоимущих граждан необходимо стимулировать формирование муниципального жилищного фонда социального использования для предоставления по договору социального найма. Такой договор наиболее затратный для бюджетов (наниматель не компенсирует расходы на строительство жилья), поэтому должен использоваться только как форма социальной защиты жилищных прав малоимущих граждан (в части вновь предоставляемых жилых помещений).

Актуальность задачи формирования инструментов поддержки приобретателей первого жилья, как покупателей такого жилья, так

и граждан, вступающих в члены жилищно-строительных кооперативов, определяется отсутствием у данной категории граждан средств на первоначальный взнос, поскольку такой взнос, как правило, оплачивается путем продажи уже имеющегося в собственности жилого помещения (так называемые «альтернативные сделки»). Поддержка приобретателей первого жилья – распространенный инструмент жилищной политики в странах с развитыми рынками жилья. В настоящее время элементы такой поддержки реализуются в России в рамках программ обеспечения жильем молодых семей, однако инструменты поддержки приобретателей первого жилья должны быть расширены и модернизированы, а целевая группа населения определена более точно.

Институт социального найма жилья требует существенного реформирования, в том числе необходимо:

- прекратить бесплатную приватизацию социального жилья;
- предусмотреть возможность «деприватизации» жилья (не только приватизированного, но и приобретенного в собственность иным путем) малоимущими собственниками с предоставлением такого жилья его бывшим собственникам по договору социального найма;
- установить срочность вновь заключаемых договоров социального найма (за исключением ранее заключенных или заключаемых в порядке «деприватизации») и возможность их расторжения в случае, если наниматели перестают быть малоимущими или имеют иное жилье;
- запретить поднаем социального жилья как форму его нецелевого использования;
- использовать для решения жилищной проблемы очередников, не являющихся малоимущими, иные формы поддержки (частичные социальные выплаты на приобретение жилья, на участие в жилищно-строительных кооперативах, предоставление жилья внаем на некоммерческих условиях).

Даже при таких условиях обеспечение по договору социального найма малоимущих очередников потребует очень больших бюджетных затрат. Сегодняшние учетные нормы постановки на очередь, нормы предоставления жилья по договору социального найма и возможность бесплатной приватизации такого жилья создают неоправданные социальные ожидания. Необходимо привести эти нормы в соответствие с бюджетными возможностями, чтобы время ожидания в очереди на предоставление такого жилья не превышало, по крайней мере, пяти лет.

Требует реформирования и институт жилищного обеспечения граждан, переселяемых из аварийного жилья. Использование для решения этой проблемы в части собственников такого жилья подходов, предусмотренных для изъятия недвижимости для государственных и муниципальных нужд, не соответствует социальному содержанию такого института, влечет за собой огромные бюджетные обязательства и неэффективное расходование бюджетных средств. Смысл жилищного обеспечения граждан, переселяемых из аварийного жилья, состоит в оказании им социальной помощи в решении сложной жизненной проблемы. Такая социальная помощь должна предоставляться лишь гражданам, для которых аварийное жилье является единственным, и в форме предоставления им жилого помещения внаем на некоммерческих условиях, а малоимущим гражданам — по договору социального найма.

Сформулируем основные риски развития новых институтов жилищного обеспечения граждан.

Макроэкономический риск: повышение доступности как приобретения, так и найма жилья будет в значительной мере зависеть от роста реальных доходов населения, уровня инфляции и стоимости денег в экономике, доступности «дешевых и длинных денег», которые в существенной мере будут определять ставки по банковским вкладам населения и по жилищным кредитам.

Институциональный риск: формирование новых институтов в жилищной сфере потребует существенного времени и затрат, а также адаптации потребительского поведения граждан по отношению к найму жилья и членству в жилищно-строительных кооперативах.

Риск недостаточности финансирования развития таких институтов на уровне местного самоуправления и необходимости существенного повышения финансовой обеспеченности местных бюджетов.

3. Модернизация жилой застройки и формирование комфортной городской среды

Необходимость кардинального изменения политики простого наращивания объема жилищного фонда в пользу улучшения его качественного состояния и уровня благоустройства, состояния коммунальной инфраструктуры, качества городской среды определяет следующие основные стратегические задачи.

1. Создание механизмов модернизации и капитального ремонта многоквартирных домов.
2. Реконструкция районов ветхой и морально устаревшей жилой застройки, реорганизация промышленных зон и иных неэф-

эффективно используемых территорий в центральных и срединных районах городов.

3. Модернизация коммунальной инфраструктуры и благоустройство индивидуального жилищного фонда.
4. Повышение эффективности управления многоквартирными домами и новой коттеджной застройкой.

Капитальный ремонт и модернизацию с повышением класса энергоэффективности жилищного фонда целесообразно проводить не в отношении многоквартирных домов, находящихся в наихудшем состоянии (аварийных и ветхих) или морально устаревших, а в первую очередь в отношении многоквартирных домов, построенных в 1960–1980-е годы. Такой жилищный фонд составляет, по оценкам, около 50% всего городского жилищного фонда России, повышение качества такого жилищного актива требует меньше затрат относительно каждой жилой единицы и частично снизит необходимость строительства нового жилья для улучшения жилищных условий проживающих в таком фонде граждан, повысит ликвидность такого фонда на рынке.

В целях капитального ремонта и модернизации таких многоквартирных домов необходимо развивать систему банковского кредитования. Предоставление таких кредитов может осуществляться банками, в которых открыты специальные счета для формирования фондов капитального ремонта многоквартирных домов, обязательные взносы на которые станут надежным источником возврата таких кредитов (поскольку являются обязательными). Собственники помещений в многоквартирных домах, по сути, должны быть заинтересованы в такой кредитной схеме финансирования капитального ремонта (по сравнению с накопительной), поскольку в условиях высокой инфляции она позволяет им раньше получить жилищное благо лучшего качества с теми же затратами (которые равны сумме обязательных платежей). Для стимулирования собственников к принятию такого решения им может быть предоставлена субсидия на частичную оплату первоначального взноса по кредиту на капитальный ремонт за счет средств региональных и (или) местных бюджетов.

Аварийный, ветхий, морально устаревший жилищный фонд (как многоквартирные дома, так индивидуальные жилые дома, гаражи, дачи и т.д.) в городах постепенно должен подлежать сносу или реконструкции в рамках реализации проектов по развитию застроенной территории. Такой жилищный фонд в основном расположен в центральных и срединных зонах городов. Его снос, реконструкция и новое строительство, в том числе жилищное, при усло-

вии повышения плотности застройки таких территорий (даже при необходимом увеличении доли земель под транспортной инфраструктурой) должны стать экономически привлекательными проектами для частных инвесторов.

По оценкам, в 73 российских городах с населением более 250 тыс. человек потенциальный объем жилищного строительства в рамках проектов развития застроенных территорий составляет 262 млн кв. м.

Кроме того, необходима реорганизация промышленных зон в городах, в первую очередь — «заброшенных» и иных неэффективно используемых территорий, для включения таких территорий в городскую ткань с целью развития жилищного и иного строительства, расширения дорожно-транспортной инфраструктуры, организации общественных пространств.

Такие проекты реконструкции застроенной территории и реорганизации неэффективно используемых территорий (проекты реновации) требуют значительных изменений в законодательстве. Во-первых, необходимо установить четкие критерии при принятии органами местного самоуправления решений о необходимости реализации таких проектов. Во-вторых, представляется, что при их реализации нельзя использовать механизм изъятия для государственных и муниципальных нужд (за исключением уже установленных в законодательстве случаев). Собственники недвижимости, в том числе жилья, на таких территориях должны получить свою долю экономической выгоды от реновации территорий. Но механизм согласования публичных интересов и интересов таких собственников не может быть основан на индивидуальных переговорах с каждым конкретным собственником. Международный опыт демонстрирует конкретные институциональные механизмы согласования таких интересов. В-третьих, необходимо создать условия для внедрения новых организационно-финансовых моделей государственно-частного партнерства с целью привлечь средства частных инвесторов и кредиторов в реализацию проектов реновации.

Для стимулирования преобразования территорий российских городов органы местного самоуправления должны шире использовать инструменты градостроительного планирования и зонирования, предъявлять в рамках градостроительных регламентов требования к эффективным планировочным структурам, а также поддерживать формирование архитектурной выразительности новой застройки. Эффективным инструментом могло бы стать налоговое регулирование в части дифференциации ставок единого местного

налога на недвижимость по территории и по видам использования недвижимости.

Качество жилья в существенной мере зависит от уровня его благоустройства, качества и надежности предоставления коммунальных услуг. Модернизация систем теплоснабжения, еще в большей степени – водоснабжения и водоотведения российских городов – остается актуальной задачей уже в течение нескольких десятилетий. Государство за 20 лет так и не смогло создать необходимые условия для привлечения средств частных инвесторов в модернизацию коммунального сектора путем внедрения механизмов государственно-частного партнерства. Вложение частных инвестиций в модернизацию коммунальной инфраструктуры, в том числе долгосрочных заемных средств, требует существенного снижения рисков таких инвестиций. Именно в этом должны состоять основные обязательства публичного партнера по договору о ГЧП (в любой форме – концессия, долгосрочная аренда или любой другой) при реализации проектов модернизации коммунальной инфраструктуры, в том числе:

- для исключения риска тарифного регулирования в любом договоре о ГЧП должна быть предусмотрена защита от такого риска (установление формулы изменения тарифа и гарантий публичного партнера по ее соблюдению);
- для исключения риска отсутствия потребления коммунальных ресурсов необходимо обеспечить комплексность определения потребности в модернизации и развитии всех систем коммунальной инфраструктуры в рамках муниципальных программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, основанных на перспективных планах социально-экономического и градостроительного развития территорий, и предусмотреть в договоре о ГЧП гарантии публичного партнера на случай не потребления таких ресурсов в установленном объеме.

Конечно, сама возможность реализации таких проектов ГЧП будет определяться возможностями потребителей оплачивать коммунальные ресурсы и услуги. Проекты, которые не могут быть реализованы только за счет возврата частных инвестиций потребителями, должны софинансироваться публичным партнером в любой форме – бюджетных инвестиций, субсидий, компенсации процентных ставок по кредитам, гарантий по кредитам и т.д. При этом, если заключающий договор о ГЧП публичный партнер не может (или это находится не в его компетенции) предоставить обязательства по защите частных инвестиций от рисков и (или) не имеет

средств на софинансирование проектов, то на его стороне может выступить иной орган публичной власти или специальный государственный институт развития.

Основным препятствием для реализации таких предложений становятся социально-политические ограничения на рост платежей граждан за коммунальные услуги. Если не удастся преодолеть такие ограничения, то государство должно само финансировать затраты на модернизацию коммунальной инфраструктуры, в том числе путем государственных долговых заимствований, или предоставить государственные гарантии по заимствованиям на такие цели.

Государственные инвестиции (гарантии) в повышение качества коммунальной инфраструктуры в российских городах и благоустройство жилищного фонда в сельских поселениях за счет средств налогоплательщиков всей страны (федерального бюджета), отдельных регионов (региональных бюджетов), крупных городов (местных бюджетов) вполне оправданны в сложившихся условиях, как с социальной, так и экономической точки зрения, поскольку это инвестиции в инфраструктурные активы длительного пользования, от повышения качества которых выигрывают все налогоплательщики таких бюджетов (включая будущих). Принятие такого решения потребует изменения приоритетов и структуры бюджетных расходов в жилищной сфере.

Даже при оптимистических предпосылках доля многоквартирных домов — кондоминиумов (по площади жилых помещений в них) снизится с 98% общей площади жилых помещений во всех многоквартирных домах в настоящее время до 92%, или до 58% общей площади жилищного фонда России (сегодня — 67,5%) к 2030 г. Таким образом, исходные условия для повышения качества управления многоквартирными домами заданы, результаты будут зависеть от последовательности проведения политики, направленной на повышение ответственности собственников помещений в многоквартирных домах за состояние их недвижимости, от эффективности институтов объединений таких собственников, развития конкуренции на рынке управляющих компаний. Для этого предлагается:

- законодательно изменить организационно-правовой статус товариществ собственников жилья, которые должны быть основаны не на добровольном членстве, а на факте наличия доли в праве общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме. При этом предоставить собственникам помещений право выбора формы функцио-

нирования такого товарищества – с образованием или без образования юридического лица;

- установить административную ответственность собственников помещений в многоквартирном доме за техническое состояние многоквартирного дома;
- постепенно вводить обязательное страхование квартир и общего имущества в многоквартирном доме;
- усилить антимонопольный контроль на рынке управления многоквартирными домами;
- справедливо распределять риски неполного сбора жилищно-коммунальных платежей между участниками процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг в многоквартирном доме (плательщиками, управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями), повысить величину пеней за просрочку жилищно-коммунальных платежей.

Особых механизмов требует повышение эффективности управления комплексами жилых домов в возникших вокруг больших городов загородных поселках. В таких поселках, как правило, дорожная и коммунальная инфраструктура, иные объекты благоустройства фактически представляют собой общее имущество, которым пользуются собственники и иные пользователи таких жилых домов. Необходимо законодательное регулирование института общего имущества в малоэтажной застройке, возможного состава такого общего имущества, а также создания и управления общим имуществом. Такое имущество может находиться либо в общей долевой собственности собственников жилых домов и земельных участков, на которых они расположены, либо в собственности, например, товарищества собственников недвижимости, товарищества индивидуальных застройщиков, кооператива в малоэтажной застройке.

Основные риски при реализации предложений по модернизации жилой застройки и формированию комфортной городской среды обусловлены:

- пассивностью собственников помещений в многоквартирных домах в части принятия решений о формировании фондов капитального ремонта на специальных счетах и привлечении кредитных средств для капитального ремонта, аккумулированием таких средств в региональных фондах капитального ремонта и неэффективным расходованием таких средств на капитальный ремонт ветхого и морально устаревшего жилищного фонда;

- невозможностью противостоять интересам застройщиков по освоению в целях жилищного строительства новых территорий или возможным снижением объемов жилищного строительства в связи со сложностью реализации проектов реновации территорий, в том числе необходимостью достичь баланса интересов различных групп участников этого процесса;
- невозможностью преодолеть социально-политические ограничения по росту платежей населения за жилищно-коммунальные услуги и продолжением риторики о необходимости создать условия для привлечения частных инвестиций в модернизацию коммунальной инфраструктуры в отсутствие реальных шагов по созданию таких условий;
- усилением протекционистской политики по отношению к собственникам квартир и возвратом к управлению многоквартирными домами государственными или муниципальными жилищными организациями.

4. Развитие конкуренции в жилищном строительстве

Низкая конкуренция на рынке жилищного строительства определяет необходимость совершенствования государственного регулирования и управления с целью преодолеть сложившиеся изъяны данного сегмента рынка.

Основной стратегической задачей в жилищном строительстве становится развитие конкуренции в данном секторе экономики для увеличения объемов строительства жилья эконом-класса, обеспечивающего ценовую доступность приобретения или долгосрочного найма такого жилья для 50% населения. Для решения такой задачи необходимо снять основные институциональные барьеры для предложения нового жилья профессиональными застройщиками и входа новых застройщиков на рынок, в том числе:

- ликвидировать избыточные административные барьеры на рынке жилищного строительства;
- снизить основные издержки застройщиков, в первую очередь на подключение (технологическое присоединение) к коммунальной инфраструктуре и на строительство социальной инфраструктуры;
- внедрить различные модели реализации проектов государственно-частного партнерства в жилищном строительстве;
- развивать проектное кредитование жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний;

- осуществить законодательное регулирование процессов организации строительства и управления комплексами малоэтажной застройки.

Исключение избыточных административных барьеров на рынке жилищного строительства предлагается осуществлять путем:

- координации процессов градостроительного, инфраструктурного и финансового планирования и бюджетирования на уровне муниципалитетов и ресурсоснабжающих организаций;
- усиления значимости правил землепользования и застройки, утверждаемых органами местного самоуправления, и максимальной детализации всех требований к застройке в градостроительных регламентах, установленных такими правилами и публично предъявляемых всем застройщикам до начала реализации строительных проектов;
- перевода большей части государственных контрольных процедур (в частности, экспертизы проектной документации и строительного надзора) в сферу страхования, когда проведение такой экспертизы и контроля выступает обязательным инструментом оценки рисков при страховании;
- повышения финансовой ответственности как застройщика, так и органа публичной власти при проведении двух основных административных процедур — выдаче разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Ключевым направлением снижения издержек застройщиков должно стать снижение затрат на подключение (технологическое присоединение) к коммунальной инфраструктуре. Задачу финансирования развития коммунальной инфраструктуры для жилищного строительства предлагается в перспективе решать путем привлечения ресурсоснабжающими организациями (либо специализированными девелоперами) заемных средств на рынке, возврат которых должен быть обеспечен за счет оплаты коммунальных услуг вновь подключаемыми потребителями. Для этого необходимо для приобретателей построенного жилья устанавливать график роста тарифов на коммунальные услуги. Такой график должен быть привязан к объему и стоимости заемных средств, в том числе привлеченных путем выпуска облигаций с залоговым обеспечением (обеспечением могут быть права требования по оплате коммунальных ресурсов или услуг).

В текущих условиях отсутствия на рынке «длинных и дешевых» заемных средств более прозрачным и соответствующим ситуации представляется регулирование платы застройщика за подключение к коммунальной инфраструктуре (в частности, тепло- и водоснаб-

жения и водоотведения) в размере, позволяющем ресурсоснабжающим организациям обеспечивать строительство или модернизацию необходимой инфраструктуры. Такой подход не снижает прямые затраты застройщика, но уменьшает неопределенность в определении размера таких затрат в начале реализации проекта.

Для снижения расходов и рисков застройщиков при реализации проектов по развитию застроенных территорий или при комплексном освоении новых территорий предлагается использовать широкий круг моделей ГЧП, предусматривающих распределение на основании договора обязательств частного и публичного партнеров. Преимущество моделей государственно-частного партнерства заключается в возможности привлекать частные инвестиции в жилищное строительство для решения приоритетных социальных задач при частичной поддержке реализации проектов государством или муниципалитетом.

При реализации проектов ГЧП в жилищном строительстве интерес публичного партнера может состоять в переселении граждан из аварийного, ветхого или морально устаревшего жилья и в реведеоплменте такой застроенной территории, в строительстве и продаже по фиксированной цене гражданам установленных категорий жилья эконом-класса, строительстве наемных домов социального использования, в выделении части земельных участков жилищно-строительным кооперативам и т.д. За это публичный партнер готов в той или иной форме частично принять участие в затратах на подключение к коммунальной инфраструктуре, на создание социальной инфраструктуры, на переселение граждан и т.д. (например, в форме субсидий, прямых инвестиций, гарантий или компенсации процентов по кредитам, выкупа или аренды у застройщика объектов социальной инфраструктуры).

При этом в качестве инструмента выявления баланса между публичными интересами и расходами, с одной стороны, и частными интересами и расходами застройщика — с другой — может использоваться аукцион на право заключения такого договора. Такой аукцион может быть организован путем максимизации целевого показателя, отражающего публичный интерес, либо путем минимизации публичного участия или максимизации цены за право заключить такой договор при фиксации целевого показателя, отражающего публичный интерес.

Для развития конкуренции на рынке жилищного строительства необходимо расширять возможности доступа к заемному финансированию жилищного строительства, в том числе для малых и средних застройщиков. Необходимо обеспечить переход от прямого финан-

сирования жилищного строительства гражданами к банковскому кредитованию застройщиков на цели жилищного строительства в форме проектного финансирования. Для снижения рисков такого кредитования и обеспечения спроса на строящееся жилье предлагается использовать зарубежный опыт по организации продажи жилья на стадии строительства с минимальным риском для покупателей при оплате ими задатка в размере, например, не более 10% от цены жилья, и оплате оставшейся части после завершения строительства, в том числе с помощью ипотечного кредита. Такой договор купли-продажи жилого помещения в строящемся многоквартирном доме, с одной стороны, позволит обеспечить застройщику и банку, предоставляющему застройщику кредит на строительство, гарантии приобретения такого жилья покупателями после завершения строительства, а с другой – минимизирует риски для покупателей и снимет с повестки дня проблему «обманутых дольщиков».

Предлагается сформировать условия для постепенного замещения индивидуального жилищного строительства, в первую очередь в пригородных зонах, строительством односемейных жилых домов профессиональными застройщиками. Для этого следует отрегулировать принципы формирования и управления комплексами малоэтажной застройки, в том числе общим имуществом в такой застройке.

Развитию конкуренции на рынке жилищного строительства будет способствовать также государственная поддержка новых сегментов: жилищно-строительной кооперации и строительства наемных домов коммерческого и некоммерческого использования.

Только развитие конкуренции позволит повысить качество предлагаемого на таком рынке жилья, в том числе внедрить инновационные и энергоэффективные технологии в жилищном строительстве, новые планировочные и архитектурно-проектные решения жилой застройки. Любые искусственные меры по стимулированию изменения такого качества в условиях низкой конкуренции будут неэффективны.

Основные риски при реализации указанных предложений связаны с:

- необходимостью преодолеть серьезное сопротивление со стороны сложившейся административной системы в сфере землепользования и застройки и работающих в тесной связке с ней застройщиками, особенно в регионах с инвестиционно-привлекательной экономикой и активно развивающимися рынками жилья;
- высокой зависимостью предлагаемого механизма привлечения заемных средств для обеспечения жилищного строительства коммунальной инфраструктурой от доступности «длинных

и дешевых» денег на рынке капитала и от системы тарифного регулирования.

Финансовое обеспечение реализации новой жилищной стратегии

В табл. 6.2 приведены оценки объема и структуры расходов на производство и потребление жилищных благ, в том числе по источникам финансирования, которые необходимы для реализации предложений в рамках новой жилищной стратегии, а также сравнение такой структуры со сложившейся сегодня. В табл. 6.3 приведены объем и структура бюджетных расходов в жилищной сфере в 2012 г. (факт) и 2030 г. (оптимальный прогноз).

В 2012 г. общий объем расходов на производство и потребление жилищных благ в экономике России, включая инвестиции и текущие расходы на потребление жилищно-коммунальных услуг, составили 4 трлн руб., или 6,4% ВВП. За счет средств бюджетов разных уровней профинансировано 19% таких расходов, или 745 млрд руб., из них 45% направлено на инвестиции и 55% – на поддержку потребления жилищно-коммунальных услуг. Дополнительно государство расходует 453 млрд руб. на предоставление субсидий на приобретение жилья и другой поддержки спроса на рынке жилья и недополучает в бюджеты порядка 200 млрд руб. от предоставления имущественных налоговых вычетов при приобретении жилья²¹⁷.

С учетом увеличения ВВП страны и повышения конкуренции в жилищной сфере к 2030 г. объем расходов на производство и потребление жилищных благ может увеличиться на 55% и составить 6,2 трлн рублей²¹⁸. За счет роста ВВП в среднем на 2% в год до 2030 г. расходы возрастут на 42,5%, или на 1,7 трлн рублей; за счет увеличения инвестиций в строительство ввиду развития конкуренции – на 12,5%, или на 500 млрд руб.

Как было показано выше, устойчивый дефицит восстановительных инвестиций привел к существенному износу жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры. Незрелость рыночных институтов привлечения финансирования инвестиций в жилищной сфере тормозит активизацию инвестиционных процессов. Достаточно высокие государственные расходы не позволяют достигать обозначенных целей ввиду их низкой эффективности.

217 Отметим, что такие государственные расходы не связаны с инвестициями и текущим потреблением в жилищной сфере (потребление жилищно-коммунальных услуг), а направлены на финансовое обеспечение сделок с жильем, поддержку рыночного оборота жилья, поэтому такие расходы в целях настоящего анализа рассматриваются отдельно от расходов на потребление и производство жилищных благ.

218 Здесь и далее в настоящем подразделе оценки на 2030 г. приведены в ценах 2012 г.

Для реализации новой жилищной стратегии необходимо оптимизировать структуру инвестиций и текущих расходов в жилищной сфере, а также бюджетных расходов в жилищной сфере в соответствии со следующими основными принципами и параметрами:

- увеличение объема восстановительных инвестиций в 7,6 раза — с 327 млрд руб. в 2012 г. до 2,5 трлн руб. к 2030 г., т.е. увеличение их доли в структуре общих расходов на производство и потребление жилищных благ с 8 до 39%. Это потребует снижения доли инвестиций в создание дополнительного жилищного фонда с 46 до 28% и сокращения текущих расходов с 46 до 34% общих расходов на производство и потребление жилищных благ;
- увеличение значимости институтов рыночной экономики в развитии жилищной сферы, что приведет к повышению роли нефинансовых и финансовых корпораций в финансировании инвестиций в 5,2 раза — с 287 млрд руб. в 2012 г. до 1,9 трлн руб. к 2030 г.;
- повышение эффективности бюджетных расходов (выпадающих доходов) в жилищной сфере, выраженное в ликвидации неадресных льгот и дотаций в жилищно-коммунальном хозяйстве, отказе от предоставления налоговых имущественных вычетов при приобретении жилья и расширении программы адресных социальных выплат на оплату жилья и коммунальных услуг, в том числе на наем жилья на коммерческих и некоммерческих условиях, в 3,7 раза — с 57 млрд руб. в 2012 г. до 210 млрд руб. к 2030 г., увеличении бюджетных расходов на поддержку спроса и предложения жилья путем увеличения субсидий приобретателям первого жилья (в 2,1 раза, до 953 млрд руб.) и увеличении восстановительных инвестиций — в 3,3 раза, до 450 млрд руб.

Предлагаемое изменение структуры инвестиций в жилищной сфере, в свою очередь, требует расширения финансово-кредитной базы за счет формирования источников привлечения «длинных и дешевых» денег в жилищный сектор, в том числе за счет создания условий для более широкого участия граждан в системах страхования, частных пенсионных накоплений, различных формах коллективных инвестиций и т.д.

Изменение структуры расходов на производство и потребление жилищных благ вместе с увеличением их абсолютного объема, более активное привлечение бизнеса (преимущественно банков) к финансированию таких расходов, а также повышение эффективности бюджетных расходов позволит не только повысить качество жилищ-

ного фонда, коммунальной инфраструктуры и городской среды, но и увеличить доступность жилищных благ.

Таблица 6.2. Объем и структура расходов на производство и потребление жилищных благ, в том числе по источникам финансирования, в 2012 и 2030 гг. (в ценах 2012 г.)

Показатель	Доля, %		Финансирующий сектор экономики	2012		2030	
	2012	2030		млрд руб.	%	млрд руб.	%
Инвестиции в восстановление жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры	8	39	Домохозяйства	79	24	687	29
			Нефинансовые и финансовые корпорации	113	35	1243	52
			Государство	135	41	450	19
			Всего	327	100	2380	100
Инвестиции в создание дополнительного жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры	46	28	Домохозяйства	1441	79	765	45
			Нефинансовые и финансовые корпорации	174	10	680	40
			Государство	200	11	255	15
			Всего	1815	100	1700	100
Текущие расходы на потребление жилищно-коммунальных услуг	46	34	Домохозяйства	1345	73	1890	90
			Нефинансовые и финансовые корпорации	80	4	0	0
			Государство	411	22	210	10
			Всего	1836	100	2100	100
ИТОГО инвестиционные и текущие расходы в жилищной сфере	100	100	Домохозяйства	2865	72	3342	54
			Нефинансовые и финансовые корпорации	367	9	1923	31
			Государство	745	19	915	15
			Всего	3977	100	6180	100

Таблица 6.3. Объем и структура бюджетных расходов в жилищной сфере в 2012 и 2030 гг. (в ценах 2012 г.)

Показатель	2012		2030	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Инвестиции в восстановление и создание дополнительного жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры	335	28	705	37
Расходы на поддержку спроса на рынке жилья	453	38	953	49
Финансирование текущих расходов на жилищно-коммунальные услуги	411	34	210	11
Всего бюджетные расходы в жилищной сфере	1199	100	1926	100

Таблица 6.3. Окончание

Показатель	2012		2030	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Выпадающие доходы бюджетов по налогу на имущество физических лиц в связи с предоставлением имущественных налоговых вычетов при приобретении жилья, уплате процентов по ипотечным жилищным кредитам	212	-	0	-
Всего бюджетные расходы в жилищной сфере и выпадающие доходы бюджетов	1411	-	1926	-
Отношение бюджетных расходов в жилищной сфере и выпадающих доходов бюджетов к ВВП	-	2,3	-	2,2

Основные ожидаемые результаты новой жилищной стратегии

Реализация новой жилищной стратегии к 2030 г. должна обеспечить достижение следующих результатов.

1. Создание социальных перспектив улучшения жилищных условий для различных групп населения в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей. При этом будет обеспечена ценовая доступность разных форм жилищного обеспечения для 85% семей (для 50% семей с более высокими доходами – приобретение жилья в собственность с помощью ипотечных кредитов или наем жилья на коммерческих условиях, для 35% семей с более низкими доходами – участие в жилищно-строительных кооперативах или наем жилья на некоммерческих условиях). Для малоимущих семей, наиболее нуждающихся в обеспечении жильем, будет создана возможность получить социальное жилье в течение 5 лет после постановки на учет.
2. Повышение качества жилищного обеспечения (состояния жилищного фонда, его благоустройства и качества коммунальных услуг), улучшение стандартных условий проживания в жилых помещениях (в среднем не менее одной комнаты на члена семьи).
3. Улучшение состояния российских городов, иных поселений, обеспечивающих человеку комфортную и привлекательную среду жизнедеятельности.
4. Устранение дефицита восстановительных инвестиций и сокращение накопленного дефицита таких инвестиций с 36 до 15% ВВП, что позволит переломить ситуацию с постоянно возрастающим дефицитом таких инвестиций и перейти на новую траекторию развития, не перекладывая необходимость устранения такого дефицита на будущие поколения.

Список использованных источников

1. Косарева, Н. Б. Государственная жилищная политика в России в 1991–2008 годах [Текст]/ История новой России. Очерки, интервью: под общ. ред. П. С. Филиппова. Т. 2. – СПб.: Норма, 2011, – С. 184–233.
2. Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» № 4199-1 от 23 декабря 1992 года [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51125/).
3. Российский статистический ежегодник. 2008. Стат. сб. [Текст] – М.: Росстат, 2009. – с. 207.
4. Restructuring Russia's Housing Sector: 1991–1997/Raymond J. Struyk. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1997. p. 128.
5. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 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» [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165811/).
6. Народное хозяйство РСФСР в 1990 годы. Стат. ежегодник [Текст] – М.: Госкомстат РСФСР, 1991.
7. Россия и страны – члены Европейского союза. 2007. Стат. сб. [Текст] – М.: Росстат, 2008. – с. 97.
8. Указ Президента РФ «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» № 1847 от 25 декабря 2008 года [Электронный ресурс] – (<http://www.rg.ru/2008/12/30/slujba-kadastr-dok.html>).
9. План мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. N 2236-р [Элек-

- тронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168233/?frame=1#p36)
10. Проект Федерального закона № 51763–4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] – (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base= PRJ; n=24500>)
 11. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов. – Одобрены Правительством Российской Федерации 25 мая 2009 г., раздел 5 [Электронный ресурс] – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88298/).
 12. Федеральный закон Российской Федерации от 2 ноября 2013 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 части первой и главу 30 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] – (<http://www.rg.ru/2013/11/06/popravki-dok.html>).
 13. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года. Ст. 14, 16, 50 [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169814/).
 14. Федеральный закон от 26 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [Электронный ресурс] – (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=149064>).
 15. Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» № 4218–1 от 24 декабря 1992 года. Ст. 15 [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49090/).
 16. Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157076/).

17. Федеральный закон «О товариществах собственников жилья» № 72-ФЗ от 15 июня 1996 года [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34797/).
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 апреля 1998 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1, 3 и 4 статьи 32 и пунктов 2 и 3 статьи 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года «О товариществах собственников жилья» в связи с запросом Советского районного суда города Омска» [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18359/).
19. Жилищный кодекс Российской Федерации [Текст]. – М.: Омега-Л, 2006. – 104 с.
20. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166056/).
21. Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139776/).
22. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ от 21 июля 2005 года [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164914/).
23. Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» № 191-ФЗ от 29 декабря 2004 года [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164536/).
24. Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» № 161-ФЗ от 24 июля 2008 года [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165976/).
25. Методические рекомендации по отнесению жилых помещений к жилью экономического класса, утвержденные приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 28 июня 2010 г. № 303 [Электронный ресурс] – (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=105871>).
26. Указ Президента РФ «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы» № 2281 от 24 декабря 1993 года [Электронный ресурс] – (<http://base.garant.ru/10102065/>).

27. Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах» № 152-ФЗ от 11 ноября 2003 года [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156130/).
28. Стратегия развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2010 г. № 1201-р [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161017/?frame=1#p24).
29. Федеральный закон № 214 ФЗ от 30 декабря 2004 года «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] – (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=165956>)
30. Оценка масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье и объемов жилищного строительства в России. [Текст] – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 48 с.
31. Постановление Правительства РФ «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы» № 865 от 31 декабря 2005 года [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58431/).
32. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» № 288-ФЗ от 25 декабря 2008 года [Электронный ресурс] – (<http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?993352>).
33. 2002. Стат. сб. [Текст] – М.: Госкомстат России, 2002. – 237 с.
34. Жилищное хозяйство в России. 2013: Стат. сб. [Текст] – М.: Росстат, 2013. – 286 с.
35. Всероссийская перепись населения 2010 года, Том 9. Жилищные условия населения [Электронный ресурс] – (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm).
36. Всероссийская перепись населения 2002 года. Том 11. (<http://www.perepis2002.ru/index.html?id=20>).
37. Российский статистический ежегодник. 2013. Стат. сб. [Текст] – М.: Росстат, 2013. – 717 с.
38. Российский статистический ежегодник. 2012. Стат. сб. [Текст] – М.: Росстат, 2012. – 786 с.
39. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. Стат. сб. [Текст] – М.: Госкомстат России, 2003. 463 с.

40. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2007. Стат. сб. [Текст] – М.: Госкомстат России, 2007. – 505 с.
41. Шомина, Е. С. Квартиросъемщики – наше «жилищное меньшинство»: российский и зарубежный опыт развития арендного жилья. – М.: ИД НИУ ВШЭ, 2010; Пузанов А. С. Рецензия [Текст] // Вопросы государственного и муниципального управления – 2010. – № 4. – С. 227–234.
42. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года. Ст. 14, 16, 50 [Электронный ресурс] – (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169814/).
43. Отчет о НИР «Исследование факторов, определяющих уровень конкуренции на рынках жилищного строительства России», подготовленный Лабораторией исследования отраслевых рынков Экспертного института НИУ ВШЭ.
44. Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс] – (<http://fcr.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcr.cgi/Fcr/>).
45. Сравнительный анализ потребления и расходов в жилищной сфере [Текст]: докл. к XII Междунар. науч. конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. /Н. Б. Косарева (рук. авт. колл.), Т. Д. Полиди, А. С. Пузанов, А. А. Туманов; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 56 с.
46. Sheppard, St. Hedonic analysis of housing markets/Handbook of Regional and Urban Economics, in: P. C. Cheshire & E. S. Mills (ed.), Handbook of Regional and Urban Economics, 1999, edition 1, volume 3, chapter 41, pages 1595–1635.
47. Malpezzi St., Mayo St. K. The Demand for Housing in Developing Countries: Empirical Estimates from Household Data. The University of Chicago. 1987. pp. 96–101.
48. Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ-ВШЭ (RLMS-HSE)», проводимый Национальным исследовательским университетом – Высшей школой экономики и ЗАО «Демоскоп» при участии Центра народонаселения Университета Северной Каролины в Чапел Хилле и Института социологии РАН [Электронный ресурс] – (<http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms> и <http://www.hse.ru/rlms>).
49. Friedman, M. A Theory of the Consumption Function. N.J., 1957.

50. Housing Statistics in the European Union 2010 [Электронный ресурс] – (https://www.bmwfw.gv.at/Wirtschaftspolitik/Wohnungspolitik/Documents/ho_using_statistics_in_the_european_union_2010.pdf).
51. Hulse, K. Housing Allowances and Private Renting in Liberal Welfare Regimes. *Housing, Theory and Society*. Vol. 20, № 1.
52. Mary-Ann Stamsø. Housing and Welfare Policy – Changing Relations? A Cross-National Comparison. *Housing, Theory and Society*, Vol. 27, № 1, 2010.
53. Ляуянен, М. Законодательные проблемы обеспечения надлежащего содержания и ремонта многоквартирных домов с частной собственностью на квартиры // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. – № 1.
54. Ruonavaara, H. How Divergent Housing Institutions Evolve: A Comparison of Swedish Tenant Co-operatives and Finnish Shareholders' Housing Companies. *Housing, Theory and Society*, Vol. 22. 2005. – № 4.
55. Арендное жилье. Историческая основа и опыт зарубежных стран [Электронный ресурс] – (http://www.rusdb.ru/dom/zhilpolit/arenda/arendnoe_zhilie/).
56. Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M., H. van der Heijen. Bridging the gap between social and market housing in six European countries? IOS Press BV, Amsterdam, 2009.
57. Housing and Housing Policy in the Nordic Countries/Ed. – Martti Lujanen. – Copenhagen: Nordic, 2004.
58. Россия и страны мира. 2010. Стат.сб. [Текст] – М.: Росстат, 2010. – 372 с.
59. Управление дачным (коттеджным) поселком [Электронный ресурс] – (<http://www.2m.ru/content/service/cottage/7.php>).
60. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] – (<http://www.consultant.ru/popular/gskrf/>).
61. Eurasian Cities. World Bank, Washington, D.C., October 28, 2011. Preliminary Draft.
62. Hegedus, J., Homeowners' Associations in Post-Socialist Countries/ International Encyclopedia of Housing and Home. Elsevier Ltd., 2011
63. Condorcet. Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix, 1785.
64. О» Sullivan, A., Urban Economics. Department of Economics, Oregon State University, Fourth edition, Irwin McGraw-Hill, 2002–706 pp.
65. Harding, J., Miceli, T. J., Sirmans, C.F. Do owners take better care of their housing than renters, *Real Estate Economics*, 2000 – p. 663

66. Housing Statistics in the European Union. The Hague: Ministry for Interior and Kingdom Relations, 2010.
67. Suzuki, J. Land Use Regulation as a Barrier to Entry: Evidence from the Texas Lodging Industry. Working paper. 2012.
68. Ореховский П. А. Муниципальный менеджмент. [Текст] – М.: МОНФ, 1999. – 117 с.
69. Ясин Е. Г. Политическая экономия реформы ЖКХ. [Текст] – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. – 52 с.
70. Revenue Statistics 2010 – Environmental Related Taxation. OECD Publishing. 2010. Tables 145, 147.
71. Staying Competitive in Today's Homebuilding Industry. U.S. Homebuilder Survey. Deloitte. 2004.
72. Delivering stability: securing our future housing needs/Barker Review of Housing Supply. Final Report. London, 2004.
73. OECD (2010), Revenue Statistics 2010 – Environmental Related Taxation, OECD Publishing. Tables 145, 147.
74. Аскеров, Э.Н., Пузанов, А. С. Сиваев, С. Б. Общественное благосостояние и коммунальная инфраструктура: вопросы роста и развития // Экономическая теория и история / Под общ. ред. А.П. Заостровцева. – Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». [Текст] – СПб: «МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2007. – 392 с.
75. Бандорин, Л.Е., Косарева, Н.Б., Полиди, Т.Д., Фадеев, В.Т., Холопик, К.В.. Мониторинг административных барьеров в жилищном строительстве в России. [Текст] – М.: Издательство Национального объединения строителей (НОСТРОЙ), 2012.
76. Malpezzi, St., Wachter, S.M. The Role of Speculation in Real Estate Cycles. Journal of Real Estate Literature, Vol. 13, No. 2, January 1, 2005.
77. Haughwout, A., Donghoon, L., Tracy J., and Wilbert van der Klaauw. Real Estate Investors, the Leverage Cycle, and the Housing Market Crisis. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, no. 514 September 2011.
78. Glaeser, E.L. Gyourko J., Saiz, A. Housing Supply and Housing Bubbles. NBER Working Paper No. 14193, July 2008.
79. DiPasquale, Denise and William C. Wheaton. Urban Economics and Real Estate Markets. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1994.
80. Trade Marketing Research. Модель рыночного равновесия на региональных рынках жилья России. Исследовательский отчет. [Электронный ресурс] – (<http://www.groupmtmr.com/reaestate/>).

81. Оценка специалистов компании «Вектор инвестментс» – (<http://www.moszem.ru/text/1337737728.html>).
82. Сайт Министерства регионального развития Российской Федерации [Электронный ресурс] – (http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/).
83. Allen, M., Swisher, J. An analysis of the price formation process at a HUD auction, *Journal of Real Estate Research* 20, 2000, pp. 279–298.
84. Mayo, S., Sheppard, S., Housing Supply and the Effects of Stochastic Development Control. *Journal of Housing Economics*, Vol.10, 2001, pp. 109–128.
85. French, K., and R. McCormick, Sealed bids, sunk costs, and the process of competition, *The Journal of Business* 57, 1984, pp.417–441.
86. Nauro, F., Corruption as a Barrier to Entry: Theory and Evidence Campos Brunel University, CEPR and IZASaul Estrin, London School of Economics, CEPR and IZAEugenio ProtoUniversity of Warwick. Discussion Paper No. 5243, 2010.
87. Newell, G., J. MacFarlane, K. Lusht, and S. Bulloch,, Empirical analysis of real estate auction versus private sale performance, working paper (University of Western Sydney, Sydney, NSW); Lusht, K., 1996, A comparison of prices brought by English auction and private negotiations, *Real Estate Economics* 24, 1993. pp. 517–530.
88. Dotzour, M., Moorhead, E. and D. Winkler, The impact of auctions on residential sales prices in New Zealand, *Journal of Real Estate Research* 16, 1998, pp. 57–71.
89. Malpezzi, S., and Mayo, S. K.. «Getting Housing Incentives Right: A Case Study of the Effects of Regulation, Taxes and Subsidies on Housing Supply in Malaysia.» *Land Econ.* 73, 1997. Pp. 372–391.
90. Noam, E. The Interaction of Building Codes and Housing Prices, *AREUEA Journal*. Vol. 10, 1983. Pp. 394–404.
91. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов [Электронный ресурс] – (<http://torgi.gov.ru/lotSearch1.html?bidKind=2>).
92. Полиди, Т.Д. Оптимальное управление земельными ресурсами в городах/Сборник лучших выпускных работ [Текст]— 2010/Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики», ф-т экономики; науч. ред. К. А. Букин. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — С. 246–268.
93. Hoekstra, J.S.C.M. & A.A. Reitsma (2002) De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België, Delft, DUP Science.

94. Hoekstra, Joris (2003). Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology. In: *Housing, Theory and Society*, 20(2) 58-71.
95. Holmans, A., Whitehead, Ch., Scanlon K.. Fiscal Policy instruments to promote affordabl housing. LSE Research outline. 2010.
96. Boelhouwer, P. Housing Finance in Seven European Countries: Financial Instruments and Government Expenditure/ *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 1993, Vol. 8, No. 4, pp. 405-420.
97. Mas-Collel A., Winston M., Green J. «Microeconomic theory». Oxford University Press, 1995.
98. Kosareva, N. and A. Puzanov. Urban Development and Town Planning Policy in Modern Russia // *Fast Forward: City Planning in a Hyper Dynamic Age*. ISOCARP Review. 2012.
99. The Association between Prescriptive Land Use Regulation and Higher House Prices: Literature Review on Smart Growth, Growth Management, Livability, Urban Containment and Compact City Policy. *Demographia.com*, 23.01.2012
100. Green, R.K. and S. Malpezzi. A Primer on U.S. Housing Markets and Housing Policy, AREUEA Monographs, The Urban Institute Press. 2003.
101. Quigley, John M., Rosenthal, Larry A. The Effects of Land-Use Regulation on the Price of Housing: What Do We Know? What Can We Learn?, Berkeley Program on Housing and Urban Policy. 2005.
102. Cox W., Constraints on Housing Supply: Natural and Regulatory. *Econ Journal Watch*, Vol. 8, Number 1, January 2011, pp. 13-27.

Приложение А

Типологизация объектов жилой недвижимости

ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД / ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность привлечения профессионалов
 <p>Индивидуальный (односемейный) жилой дом</p>	Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность привлечения профессионалов
	Физическое лицо	Собственник и члены семьи собственника	Сохранность, безопасность и комфорт проживания, приращение стоимости недвижимости	Собственник (физическое лицо)	Высокая	Низкая
 <p>Индивидуальный (односемейный) жилой дом</p>	Мунципальное образование	Наниматели (договор найма)	Сохранность, извлечение дохода, приращение стоимости недвижимости	Собственник (физическое лицо)	Средняя	Низкая
	Некоммерческое юридическое лицо – «членский»* кооператив	Наниматель и члены семьи нанимателя (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (уполномоченные исполнительные органы)	Низкая	Высокая
		Пользователь – член кооператива (на условиях членства в кооперативе)	Сохранность, удовлетворение жилищных потребностей членов организации	Собственник (правление кооператива)	Средняя	Высокая

Таблица А. Продолжение

ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД / ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность привлечения профессионала
	Некоммерческое юридическое лицо – «арендный» кооператив (rental cooperative)* *	Наниматель – член кооператива (на условиях договора найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (правление кооператива)	Средняя	Высокая
	Некоммерческое юридическое лицо – жилищная ассоциация	Наниматели (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (орган управления юридического лица)	Средняя	Высокая
	Некоммерческое юридическое лицо – фонд (благотворительный и др.)	Наниматели (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (исполнительный орган юридического лица)	Средняя	Высокая

Таблица А. Продолжение

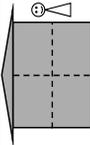
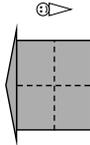
ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД / ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность принятия профессионального
 1. Все жилые дома с прилегающими земельными участками и инженерными коммуникациями — в собственности одного лица	Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность принятия профессионального
	Коммерческое юридическое лицо	Пользователь – сотрудник организации (договор найма на срок действия трудового договора)	Сохранность, решение вопросов обеспечения организации работниками, привлечение стоимости недвижимости	Собственник (исполнительный орган юридического лица)	Средняя	Высокая
		Найматели (договор найма)	Сохранность; извлечение прибыли, приращение стоимости недвижимости	Собственник (орган управления юридического лица)	Средняя	Высокая
Комплекс малоэтажной застройки						
 2. Все жилые дома с прилегающими земельными участками и инженерными коммуникациями — в собственности одного лица	Физическое лицо	Найматели (договор найма)	Сохранность, извлечение дохода, приращение стоимости недвижимости	Собственник	Средняя	Высокая
	Мунципальное образование	Найматель и члены семьи наймателя (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (уполномоченные исполнительные органы)	Низкая	Высокая
	Некоммерческое юридическое лицо — «членский» кооператив*	Пользователь – член кооператива (условия членства в кооперативе)	Сохранность, удовлетворение жилищных потребностей членов организации	Собственник (правление кооператива)	Средняя	Высокая

Таблица А. Продолжение

ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД / ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность привлечения профессионала
	Некоммерческое юридическое лицо – «арендный» кооператив (rental cooperative)**	Наниматель – член кооператива (на условиях договора найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (правление кооператива)	Средняя	Высокая
	Некоммерческое юридическое лицо – жилищная ассоциация	Наниматель (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (орган управления юридического лица)	Средняя	Высокая
	Некоммерческое юридическое лицо – фонд (благотворительный и др.)	Наниматели (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (орган управления юридического лица)	Средняя	Высокая
	Коммерческое юридическое лицо	Пользователь – сотрудник организации (договор найма на срок действия трудового договора)	Сохранность, решение вопросов, обеспечение организации работниками, привлечение стоимости недвижимости	Собственник (исполнительный орган юридического лица)	Средняя	Высокая
		Наниматели (договор найма)	Сохранность; извлечение прибыли, приращение стоимости недвижимости	Собственник (исполнительный орган юридического лица)	Средняя	Высокая

Таблица А. Продолжение

ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД / ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность привлечения профессионала
2. Жилые дома (и прилегающие земельные участки) принадлежат отдельным собственникам, дороги, ограждения и инженерные коммуникации - общее имущество всех собственников жилых домов	Физическое лицо	Собственник и члены его семьи	Сохранность, безопасность и комфорт проживания, повышение стоимости недвижимости	Собственник (физическое лицо)	Высокая	Средняя
	Физическое или юридическое лицо - коммерческий наймодатель	Наймодатели (договор найма)	Сохранность, извлечение прибыли, повышение стоимости недвижимости	Собственник физическое лицо или исполнительный орган юридического лица	Средняя	Средняя
	Муниципальное образование	Наймодатель и члены семьи наймодателя (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (уполномоченные исполнительные органы)	Низкая	Высокая
	Некоммерческое юридическое лицо - «членский» кооператив*	Пользователь - член кооператива (услуга членства в кооперативе)	Сохранность, удовлетворение жилищных потребностей членов организации	Собственник (правление кооператива)	Средняя	Высокая

Таблица А. Продолжение

ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД / ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	Собственник	Пользователь жилого помеще- ния (основа- ние владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто прини- мает управ- ленческие решения	Оператив- ность приня- тия управ- ленческих решений	Вероят- ность при- влечения профес- сионала
	Некоммерческое юридическое лицо – «аренд- ный» коопе- ратив (rental cooperative)**	Наниматель – член коопера- тива (на условиях договора найма)	Сохранность, реше- ние социальных вопросов	Собственник (правление кооператива)	Средняя	Высокая
2.1. Жилые дома	Некоммерческое юридическое лицо – жилищ- ная ассоциация	Наниматели (договор найма)	Сохранность, реше- ние социальных вопросов	Собственник (орган управ- ления юриди- ческого лица)	Средняя	Высокая
	Некоммерческое юридическое лицо – фонд (благотвори- тельный и др.)	Наниматели (договор найма)	Сохранность, реше- ние социальных вопросов	Собственник (орган управ- ления юриди- ческого лица)	Средняя	Высокая
2.2. Общее имуще- ство – дороги, ограждения и инженерные коммуникации	Физические и юридические лица, мунци- пальное образование	Собственники или наниматели помещений и члены их семей	Сохранность, ком- фортность, безопас- ность, извлечение доходов, прира- щение стоимости недвижимости	Множество «коллектив» собственников через инсти- тут общего соборания	Низкая	Высокая

Таблица А. Продолжение

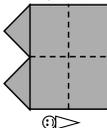
ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД / ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ		Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность привлечения профессионалов
Блокированный жилой дом (таун-хаус)							
 <p>1. Жилые помещения (части жилого дома)</p>	Физическое лицо	Наниматели (договор найма)	Сохранность, увеличение дохода	Собственник	Высокая	Средняя	
	Муниципальное образование	Наниматель и члены семьи нанимателя (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (уполномоченные исполнительные органы)	Низкая	Высокая	
	Некоммерческое юридическое лицо - «членский» кооператив*	Пользователь - член организации (на условиях членства в кооперативе)	Сохранность, удовлетворение жилищных потребностей членов организации	Собственник (правление кооператива)	Средняя	Высокая	
	Некоммерческое юридическое лицо - «арендный» кооператив (rental cooperative)**	Наниматели (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (орган управления юридического лица)	Средняя	Высокая	
	Некоммерческое юридическое лицо - жилищная ассоциация	Наниматель (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (орган управления юридического лица)	Средняя	Высокая	

Таблица А. Продолжение

ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД / ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность влечения профессионала
	Некоммерческое юридическое лицо – фонд (благотворительный и др.)	Наниматель (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (орган управления юридического лица)	Средняя	Высокая
	Коммерческое юридическое лицо	Пользователь – сотрудник организации (договор найма на срок действия трудового договора)	Сохранность, решение вопросов обеспечения организации работниками	Собственник (исполнительный орган юридического лица)	Средняя	Высокая
		Наниматель (договор найма)	Сохранность, извлечение прибыли	Собственник (исполнительный орган юридического лица)	Средняя	Высокая
2. Общее имущество – дороги, ограждения и общие инженерные коммуникации	Физические и юридические лица, муниципальное образование	Собственники или наниматели помещений и члены их семей	Сохранность, комфортность, безопасность, извлечение стоимости недвижимости	Множество («коллективно» собственников через институт общего собрания)	Низкая	Высокая

Таблица А. Продолжение

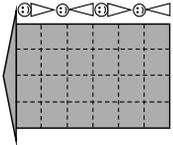
ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД / ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность привлечения профессионалов
 <p>1. Многоквартирный дом, все помещения в котором принадлежат одному собственнику («арендный» дом)</p>	Многоквартирный дом					
	Физическое лицо	Наниматели (договор найма)	Сохранность, извлечение дохода, приращение стоимости недвижимости	Собственник	Высокая	Высокая
	Муниципальное образование	Наниматели (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (уполномоченные исполнительные органы)	Низкая	Высокая
	Некоммерческое юридическое лицо – кооператив	Пользователь – член организации (услугами членства в кооперативе)	Сохранность, удовлетворение жилищных потребностей членов организации	Собственник (правление кооператива)	Средняя	Высокая
Некоммерческое юридическое лицо – кооператив (rental cooperative)	Наниматель (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (орган управления юридического лица)	Средняя	Высокая	
Некоммерческое юридическое лицо – жилищная ассоциация	Наниматель (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (орган управления юридического лица)	Средняя	Высокая	

Таблица А. Продолжение

ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД / ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность привлечения профессионала
	Некоммерческое юридическое лицо - фонд (благотворительный и др.)	Наниматель (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (орган управления юридического лица)	Средняя	Высокая
	Коммерческое юридическое лицо	Пользователь – сотрудник организации (договор найма на срок действия трудового договора)	Сохранность, решение вопросов обеспечения организации работниками, привлечение стоимости недвижимости	Собственник (исполнительный орган юридического лица)	Средняя	Высокая
		Наниматель (договор найма)	Сохранность, привлечение прибыли, повышение стоимости недвижимости	Собственник (исполнительный орган юридического лица)	Средняя	Высокая
2. Многоквартирный дом, помещения в котором принадлежат отдельным собственникам, а общее имущество – всем собственникам помещений	Физическое лицо	Собственник и члены его семьи	Сохранность, безопасность и комфорт проживания	Собственник (физическое лицо)	Высокая	Низкая
	Физическое или юридическое лицо – коммерческий наниматель	Наниматели и члены семьи нанимателя (договор найма)	Сохранность; извлечение прибыли	Собственник физическое или исполнительный орган юридического лица	Средняя	Средняя

Таблица А. Окончание

ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД / ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	Собственник	Пользователь жилого помещения (основание владения помещением)	Цели собственника недвижимости	Кто принимает управленческие решения	Оперативность принятия управленческих решений	Вероятность привлечения профессионалов
помещения отдельных собственников	Муниципальное образование	Наниматели и члены семьи нанимателя (договор найма)	Сохранность, решение социальных вопросов	Собственник (уполномоченные исполнительные органы)	Низкая	Высокая
Общее имущество в многоквартирном доме	Физические и юридические лица, муниципальное образование	Собственники или наниматели помещений и члены их семей	Сохранность, комфортность, безопасность, извлечение доходов	Множество («коллектив») собственников через институт общего собрания	Низкая	Высокая

Сведения об авторах

Косарева

Надежда Борисовна

Президент Фонда «Институт экономики города» — с момента его основания в 1995 году.

Научный руководитель, профессор Высшей школы урбанистики НИУ-ВШЭ.

Является ведущим российским экспертом в сфере жилищной политики, развития жилищно-коммунального комплекса, жилищного финансирования, в том числе ипотечного кредитования, развития рынка недвижимости, градорегулирования и землепользования, а также по вопросам организации местного самоуправления и социально-экономического развития городов.

Н.Б. Косарева принимает активное участие в разработке значительного числа законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам жилищной политики, местного самоуправления, жилищного финансирования, ипотечного кредитования, социально-экономического развития городов, среди которых Жилищный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)», Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Федеральный закон «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» и другие.



Н. Б. Косарева является одним из разработчиков программы по повышению доступности жилья для населения России «Жилье для российской семьи».

Н. Б. Косарева является членом Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, Совета при Президенте РФ по жилищной политике и повышению доступности жилья, Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, Общественного совета при Министерстве экономического развития Российской Федерации, Общественного совета при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, руководителем Комиссии в сфере жилищной политики указанного Общественного совета, членом Общественно-экспертного совета при Региональной энергетической комиссии города Москвы, Совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам жилищного строительства и содействия развитию жилищно-коммунального комплекса, Наблюдательного совета ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию».

Полиди

Татьяна Дмитриевна

Исполнительный директор, директор направления «Рынок недвижимости», член правления Фонда «Институт экономики города». В 2012 году получила степень магистра экономики в Высшей школе экономики. В 2014 году проходила курсы повышения квалификации по программам «Жилищное финансирование» и «Секьюритизация» в Уортонской школе бизнеса при Пенсильванском университете (США).



Т.Д. Полиди принимает участие в разработке новых экономических моделей и механизмов регулирования рынка недвижимости. Занимается подготовкой новых инструментов регулирования жилищной и градостроительной сфер, среди которых создание системы финансовых гарантий прав приобретателей жилья, внедрение новых механизмов финансирования в девелопменте, применение государственно-частного партнерства в целях развития рынка жилья эконом-класса, внедрение новых для России механизмов развития застроенных и освоения новых территорий. Т.Д. Полиди принимает активное участие в подготовке и реализации законодательных предложений по снижению административных барьеров в жилищном строительстве.

Т.Д. Полиди постоянно ведет научную деятельность, участвуя 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.



Пузанов Александр Сергеевич

Генеральный директор и член правления Фонда «Институт экономики города».

Профессор Высшей школы экономики, заведующий кафедрой экономики города и муниципального управления факультета государственного и муниципального управления НИУ-ВШЭ.

А.С. Пузанов является ведущим экспертом в сфере жилищной и социальной политики, правового и методического обеспечения развития арендного жилищного фонда в Российской Федерации, 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, участвовал в подготовке предложений по социально-экономической стратегии России до 2020 года в части государственной жилищной политики.

Имеет обширный опыт участия в международных проектах в России и других странах СНГ. А.С. Пузанов участвовал в ряде проектов, включая реализацию программы жилищных субсидий в Российской Федерации, программы содействия переселению из районов Крайнего Севера РФ и пр. Он также приглашался в качестве консультанта к участию в проектах ЕЭК ООН, Всемирного банка, АМР США и ТАСИС в России, Армении, Казахстане и Украине.

Является членом Экспертного совета при Комитете Государственной Думы Российской Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству.

Имеет публикации по различным аспектам жилищной политики и проблемам социально-экономического развития городов.

Для заметок

Надежда Косарева
Татьяна Полиди
Александр Пузанов

Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия развития

Ответственный за выпуск Р.М. Оболенский
Редактор-корректор С.П. Васильева
Художественное оформление А.Е. Антонов
Компьютерная верстка А.Е. Антонов, Д.С. Катаргин

Подписано в печать 08.05.2015.
Формат 60×90 1/16. Бумага офсетная.
Тираж 550 экз.