

НОВАЯ ЖИЛИЩНАЯ СТРАТЕГИЯ

Н.Б. Косарева, Т.Д. Полиди, А.С. Пузанов, Е.Г. Ясин

2015

Настоящая «Новая жилищная стратегия» подготовлена в 2014 г. в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ «Высшая школа экономики» (ВШЭ) коллективом авторов: Н.Б. Косарева - к.э.н., научный руководитель Высшей школы урбанистики ВШЭ, старший научный сотрудник Лаборатории исследования отраслевых рынков Экспертного института ВШЭ, президент Фонда «Институт экономики города», Т.Д. Полиди - аналитик Лаборатории исследования отраслевых рынков Экспертного института ВШЭ, исполнительный директор Фонда «Институт экономики города», А.С. Пузанов - к.г.н., заведующий кафедры экономики города и муниципального управления ВШЭ, старший научный сотрудник Лаборатории исследования отраслевых рынков Экспертного института ВШЭ, генеральный директор Фонда «Институт экономики города», Е.Г. Ясин – д.э.н., профессор, научный руководитель ВШЭ.

В 2011 году по результатам работы широкого круга экспертов, в том числе авторов настоящей «Новой жилищной стратегии», была подготовлена «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика», одна из глав которой была посвящена необходимости совершенствования жилищной политики¹. Предлагаемая новая жилищная стратегия во многом опирается, развивает и дополнительно обосновывает выводы и предложения, которые были отражены в Стратегии-2020.

Представляется, что обсуждение накопившихся проблем в жилищной сфере и поиск путей их решения особенно актуальны в сегодняшних непростых макроэкономических условиях. Ведь кризис – это не только большое число проблем, но еще и шанс для корректировки стратегии на будущее.

¹ Косарева Н.Б. (руководитель авторского коллектива), Пузанов А. С., Догадайло В. А., Горячев И. Е., Никольский М. Э., Сиваев С. Б., Семенюк 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.

Авторы надеются, что выводы и предложения, представленные в настоящей работе, будут интересны для широкого экспертного обсуждения и полезны для лиц, принимающих решения по вопросам жилищной политики.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	5
1 Основные тенденции в жилищной сфере России.....	7
2 Жилищная политика в 1991 – 2014 гг.....	13
3 Основные вызовы и угрозы в жилищной сфере.....	18
4 Новая жилищная стратегия.....	35

ВВЕДЕНИЕ

Государственная жилищная политика в 1991 – 2014 гг. позволила преодолеть наследие советского периода и достичь следующих основных положительных результатов в жилищной сфере:

- 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 3 раза (по сравнению с 2004 г.) доля семей, имеющих возможность приобрести жилье с помощью собственных и заемных средств;
- запущена и быстрыми темпами развивается система ипотечного жилищного кредитования (количество выданных ипотечных кредитов составило в 2014 г. около 1 млн);
- увеличиваются объемы жилищного строительства (рост в 2 раза в 2014 г. по сравнению с 2004 г.).

С другой стороны, результативность жилищной политики по многим направлениям 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 формирования ни комфортной среды проживания и жизнедеятельности, ни прозрачной правовой системы для инвесторов и застройщиков;
- рынок жилищного строительства отличается низким уровнем конкуренции и высокая степень зависимости 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 сектором экономики, непривлекательным для частных инвестиций;
- жилищный фонд, переданный в собственность граждан, так и не стал предметом их ответственности; не сформирован конкурентный рынок управления многоквартирными домами.

Для решения накопившихся проблем и выработки путей их решения необходимо еще раз осмыслить основные сложившиеся тенденции в жилищной сфере России и проводимую жилищную политику, проанализировать основные вызовы и угрозы, на которые необходимо найти адекватные ответы при построении новой жилищной стратегии.

Основным лейтмотивом предлагаемой новой жилищной стратегии является необходимость *повышения в первую очередь качества жилищного обеспечения граждан с различными уровнем доходов и потребностями, а не просто количества квадратных метров жилья.*

1 ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ РОССИИ

Сложившиеся в России основные тенденции в жилищной сфере демонстрируют пока 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 6% 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 2009 г., 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 13% жилищного фонда, преимущественно жилые помещения, которые были ранее предоставлены гражданам по договорам социального найма и не приватизированы нанимателями по различным причинам.

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).

Жилищное строительство

Объемы жилищного строительства постоянно увеличиваются с 2001 г. (за исключением периода 2009–2010 гг.). По предварительным данным Росстата, объем ввода жилья в 2014 г. составил 81 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.

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). Наметилась 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.

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 также 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 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».

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 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%;

- б) 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 собственности 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 доступность 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 быстроразвивающихся 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. м 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, таунхаусов 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:

- 1) 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;
- 2) 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);
- 3) высокая зависимость профессиональных застройщиков многоквартирных домов от прямых инвестиций граждан, которые хотят приобрести квартиры;
- 4) 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 строительные-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 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 многоквартирном 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.

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:

1) 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 сбалансировано 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.;

2) обеспечить 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:

- 1) 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 Федерации²;
- 2) 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;
- 3) 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

² 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 относятся принятие всех градостроительных решений.

- наем), фонда жилищно-строительных кооперативов, предоставлению гражданам субсидий на наем частного жилья и использованию иных форм жилищного обеспечения граждан с невысокими и низкими доходами;
- 4) 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);
 - 5) 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:

- 1) развитие института долгосрочного найма жилья (на коммерческих, некоммерческих и еще более льготных – социальных условиях);
- 2) развитие института жилищно-строительной кооперации и иных форм жилищного строительства некоммерческими объединениями граждан;
- 3) поддержка приобретения первого жилья.

В табл. 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. 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 жилья³⁾. Даже при кардинальных изменениях 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.

³ 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 общей 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).

Таблица 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.⁴⁾

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

⁴ Показатели приведены исходя из средней обеспеченности общей площади жилья 18 кв. м на члена семьи.

Для развития новых сегментов найма жилья и жилищно-строительной кооперации необходимо:

- 1) 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;
- 2) снижение ставки подоходного налога для наймодателей для стимулирования их «выхода из тени»;
- 3) организационное содействие созданию и деятельности и некоммерческих наймодателей и жилищно-строительных кооперативов со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- 4) предоставление застройщикам наемных домов социального использования, жилищно-строительным кооперативам и иным некоммерческим объединениям граждан на льготных условиях земельных участков для строительства;
- 5) 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;
- 6) 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.);

- 7) 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 себестоимостью 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:

- 1) прекратить бесплатную приватизацию социального жилья;
- 2) 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;
- 3) 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;
- 4) запретить поднаем социального жилья как форму его нецелевого использования;
- 5) 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 подходы, предусмотренные 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 неэффективно 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 условии повышения плотности застройки таких территорий (даже при необходимом увеличении доли земель под транспортной инфраструктурой) должны стать экономическими 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 редевелопмента) 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 редевелопмента 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 редевелопмента.

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:

- 1) 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);
- 2) 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 договором 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 оправданы 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 только 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:

- 1) 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 функционирования такого товарищества – с образованием или без образования юридического лица;
- 2) установить административную ответственность собственников помещений в многоквартирном доме за техническое состояние многоквартирного дома;
- 3) постепенное вводить обязательное страхование квартир и общего имущества в многоквартирном доме;
- 4) усилить антимонопольный контроль на рынке управления многоквартирными домами;
- 5) 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, аккумулярованием 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 редевелопмента 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:

- 1) ликвидировать избыточные административные барьеры на рынке жилищного строительства;

- 2) снизить основные издержки застройщиков, в первую очередь на подключение (технологическое присоединение) к коммунальной инфраструктуре и на строительство социальной инфраструктуры;
- 3) внедрить различные модели реализации проектов государственно-частного партнерства в жилищном строительстве;
- 4) развивать проектное кредитование жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний;
- 5) 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 водоснабжения 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 редевелопменте 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 финансирования 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. 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. 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 жилья⁵).

⁵ 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.

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 рублей⁶. 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 в виду 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 в виду их низкой эффективности.

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.;

⁶ Здесь и далее в настоящем подразделе оценки на 2030 г. приведены в ценах 2012 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 к финансированию таких расходов, а также повышение эффективности бюджетных расходов позволит не только повысить качество жилищного фонда, коммунальной инфраструктуры и городской среды, но и увеличить доступность жилищных благ.

Таблица 2 - Объемы и структура расходов на производство и потребление жилищных благ, в том числе по источникам финансирования, в 2012 и 2030 годах (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 3 - Объемы и структура бюджетных расходов в жилищной сфере в 2012 и 2030 годах (в ценах 2012 г.)

Показатель	2012		2030	
	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%
Инвестиции в восстановление 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-коммунальных услуг	411	34%	210	11%
<i>Всего бюджетные расходы в жилищной сфере</i>	<i>1199</i>	<i>100%</i>	<i>1926</i>	<i>100%</i>
Выпадающие доходы бюджетов по налогу на доходы физических лиц в связи с предоставлением имущественных налоговых вычетов при приобретении жилья, уплате процентов по ипотечным жилищным кредитам	212	-	0	-
<i>Всего бюджетные расходы в жилищной сфере и выпадающие доходы бюджетов</i>	<i>1411</i>	-	<i>1926</i>	-
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:

- 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.