

Глава 14.

Государственная жилищная политика

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Лишь незначительная часть семей с наиболее высокими доходами может улучшить жилищные условия посредством инструментов рынка жилья. Жилищная политика на федеральном уровне непоследовательна, ее реализация на местах неэффективна, административная система приватизирует ренту от управления земельными ресурсами, строительства и управления жилищным фондом.
- Стратегической целью государственной жилищной политики должно стать создание социальных перспектив улучшения жилищных условий для всех групп населения.
- При продвижении к этой цели государству предстоит выбрать между ориентацией на рост обеспеченности населения квадратными метрами жилья путем наращивания объемов строительства или ориентацией на увеличение количественных и качественных параметров жилищной обеспеченности населения в рамках сбалансированного развития территорий, создания комфортной среды жизнедеятельности.
- При выборе первого сценария очень высоки риски дисбалансов спроса и предложения жилья, потери устойчивой пространственной организации городов и иных поселений и возникновения в них территорий, неблагоприятных для жизни.
- Второй сценарий требует серьезной макроэкономической поддержки, создания новых институтов в жилищной сфере и значительного усиления полномочий и финансового

обеспечения местного самоуправления. Основные приоритеты данного сценария:

- эффективная градостроительная политика в целях создания комфортной среды жизнедеятельности, которая позволяет удовлетворять жилищные потребности и обеспечивать высокое качество жизни в целом;
- территориальная дифференциация жилищной и градостроительной политики, учет социально-экономических и демографических перспектив развития регионов, городов и иных поселений;
- расширение и дифференциация мер по развитию различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей;
- стимулирование развития сектора жилья эконом-класса, приобретение в собственность, наем или пользование которым на иных основаниях доступны гражданам со средними доходами и доходами ниже средних, в том числе жилищной кооперации, найма жилья на рыночных условиях, некоммерческого и социального найма;
- повышение качества существующего жилищного фонда, модернизация и эффективное управление многоквартирными домами, реконструкция районов ветхой и неблагоустроенной жилой застройки, повышение уровня благоустройства жилой застройки.
- Для реализации предлагаемого второго сценария прежде всего необходимо:
 - повышение качества градостроительного планирования, подготовка и повышение квалификации градостроителей, проектировщиков;
 - развитие конкуренции и снижение издержек в строительной отрасли; кардинальное снижение избыточных административных барьеров; упрощение подключения объектов к коммунальной инфраструктуре;
 - повышение качества применяемых материалов, внедрение инновационных и энергоэффективных технологий в жилищном строительстве и жилищно-коммунальном

хозяйстве, стимулирование внедрения новых планировочных и архитектурно-проектных решений жилой застройки;

- повышение эффективности саморегулирования в строительстве, проектировании, инженерных изысканиях;
- создание условий для реализации проектов ГЧП по строительству и модернизации инженерно-технической и социальной инфраструктуры;
- развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний;
- создание законодательной базы для развития сектора арендного жилья, в том числе регулирование предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочному договору найма, государственного (муниципального) и частного жилищного фонда по долгосрочному договору некоммерческого найма, а также сектора кооперативного жилья;
- оказание бюджетной и иной поддержки, в том числе льготное предоставление земельных участков, при некоммерческом жилищном строительстве для обеспечения жильем граждан, которым недоступно приобретение или наем жилья на рынке (индивидуальное жилищное строительство, строительство некоммерческими организациями, в том числе кооперативами или для целей предоставления в некоммерческий наем);
- стимулирование формирования муниципального жилищного фонда социального использования для предоставления по договору социального найма малоимущим и иным гражданам, принятым на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений;
- повышение эффективности управления многоквартирными домами; создание механизмов финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, реконструкции районов ветхой жилой застройки, благоустройства жилой застройки.

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Общие направления преобразований, определенные в 2005 г. при формировании приоритетов национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», правильные и сохраняют свою актуальность и сегодня. Однако не все намеченные преобразования были последовательно реализованы на практике, а отдельные концептуальные подходы были даже изменены, так и не получив практической апробации. Предложенные ранее механизмы до сих пор не задействованы в полной мере либо используются формально.

В результате, хотя в период до кризиса 2009 г. динамика отдельных целевых показателей национального проекта была положительной (особенно успешно развивалось ипотечное жилищное кредитование), устойчивой положительной динамики по основному показателю — «доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств» — достичь не удалось. Эта доля остается весьма низкой — около 24%.

Экспертная оценка результатов государственной жилищной политики 2004–2010 гг.:

1. Положительные результаты:

- увеличение (по сравнению с 2004 г.) доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств;
- значительное увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования, в том числе при участии Агентства по ипотечному жилищному кредитованию;
- сохранение стабильной ситуации в сфере обеспечения граждан жильем в период финансового кризиса 2008–2009 годов;
- улучшение ситуации в сфере обеспечения земельными участками в целях жилищного строительства в результате деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства;

- улучшение ситуации в сфере капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного жилищного фонда в результате деятельности Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства;
- проведение благоустройства территорий жилой застройки, в том числе при финансовой поддержке федерального бюджета;
- продвижение в части выполнения федеральных обязательств по обеспечению жильем установленных категорий граждан; реализация различных региональных программ по поддержке отдельных категорий граждан с учетом региональных приоритетов;
- повышение качества региональных программ стимулирования жилищного строительства и их координации с мероприятиями государственной жилищной политики на федеральном уровне и деятельностью государственных институтов развития.

2. Отрицательные результаты:

- лишь незначительная часть семей с наиболее высокими доходами реально может воспользоваться рынком жилья для улучшения жилищных условий;
- практически вне рамок государственной жилищной политики остались группы населения, доходы которых не позволяют им улучшать жилищные условия на рынке;
- система градорегулирования и землепользования, являющаяся основой для развития жилищного строительства, остается источником «административной ренты» и не обеспечивает формирования ни комфортной среды проживания и жизнедеятельности, ни прозрачной правовой системы для инвесторов и застройщиков;
- рынок жилищного строительства отличается высокой степенью зависимости от административных органов, низкий уровень развития конкуренции, высокие административные барьеры, высокие риски и низкая прозрачность для инвестирования и кредитования, ориентация на устаревшие технологии и архитектурно-проектные решения;
- государство, оставаясь «оптовым заказчиком» на рынке жилищного строительства, не использует возможность влиять на рынок с целью внедрения новых технологий, новых планировочных решений жилой застройки, новых типов жилых

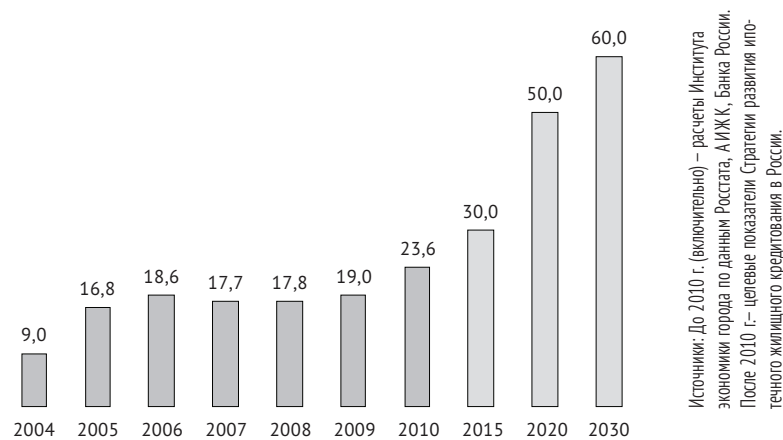


Рис. 1. Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, %

зданий и снижения цен на рынке жилья. Отсутствие единой ценовой политики приобретения или строительства жилья для удовлетворения государственного спроса, координации такого спроса на федеральном уровне между различными органами федеральной исполнительной власти, а также в различных регионах и муниципалитетах страны приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств;

- сложившаяся система финансирования жилищного строительства в основном ориентирована на прямые инвестиции граждан, на которых перекладываются все основные строительные риски; слабо развита система банковского кредитования жилищного строительства;
- коммунальный сектор, несмотря на все усилия по его реформированию, пока не стал сектором экономики, инвестиционно привлекательным для частного бизнеса; жилищный фонд, переданный в собственность граждан, так и не стал предметом их ответственности; часть собственников не имеет доходов для содержания своих квартир и общего имущества в многоквартирных домах.

Основные причины такого положения дел:

- 1) **непоследовательность жилищной политики** на федеральном уровне, низкая эффективность ее практической реализации на местах;
- 2) **противодействие административной системы**, которая приватизирует ренту в земельной и строительной сферах, в области управления жилищным фондом;
- 3) **пассивность сообщества застройщиков**, которые уже получили доступ на рынок строительства и сформировали устойчивые каналы связи с административной системой;
- 4) **противодействие реформам в сфере управления жилищным фондом** со стороны организаций коммунального комплекса и энергетики в связи с конфликтом интересов управляющих компаний и таких ресурсоснабжающих организаций;
- 5) **«политизированность» отдельных вопросов** (управление жилищным фондом, приватизация жилья, тарифное регулирование в коммунальном комплексе и др.).

2. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ. ОСНОВНЫЕ СЦЕНАРИИ ДОСТИЖЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЦЕЛИ И РИСКИ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Стратегической целью государственной жилищной политики должно стать создание социальных перспектив улучшения жилищных условий для всех групп населения.

Как показывает анализ социальных ожиданий, сегодня большинство россиян, доходы которых не позволяют им улучшать жилищные условия на рынке, пока не видят никакой возможности улучшить жилищные условия, хотя бы в перспективе.

Такая цель не подразумевает, как это бывало раньше, предоставление всем семьям отдельной квартиры к определенному году. Любые формы государственной поддержки всегда будут носить ограниченный характер. Данная цель предусматривает создание новых институциональных форм удовлетворения различных жилищных потребностей, как рыночных форм, так и поддерживаемых государством некоммерческих форм, а также создание других условий, обеспечивающих достижение такой цели. Расширение спектра таких возможностей должно сопрово-

ждаться постоянным повышением их доступности, что обеспечит формирование социальных перспектив улучшения жилищных условий для различных групп населения.

Продвижение к этой стратегической цели может осуществляться различными путями. Основная «развилка» заключается в выборе между:

- повышением уровня обеспеченности населения жильем (кв. м на человека) путем увеличения объемов жилищного строительства;
- увеличением количественных и качественных параметров жилищной обеспеченности населения в рамках сбалансированного функционально-пространственного развития территорий, предусматривающего обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности, повышение качества городской среды, эффективное жилищно-коммунальное хозяйство и рациональные объемы и формы новой жилой застройки, реконструкции и модернизации существующей жилой застройки.

При выборе первого сценария достижения стратегической цели очень высоки риски дисбалансов в спросе и предложении жилья, риск потери устойчивой пространственной организации городов и возникновения в городах и поселениях территорий, неблагоприятных для жизни.

Реализация второго сценария требует серьезной макроэкономической поддержки (рост реальных доходов населения, существенное снижение инфляции (до 2–3%) и стоимости жилищных кредитов (до 3–4%), достижения положительных ставок по долгосрочным банковским вкладам населения), развития наряду с проживанием в собственном жилье новых институтов в жилищной сфере (таких, как жилищная кооперация, арендный жилищный фонд и др.), существенной дифференциации государственной жилищной политики (как по территориям, так и по группам населения) и значительного усиления полномочий местного самоуправления, финансового обеспечения их исполнения.

Необходимо отметить, что стратегический выбор направлений жилищной политики на федеральном уровне, уровне отдельных регионов, городов и иных поселений может быть различным в зависимости от насущности жилищной проблемы и общей социально-экономической стратегии развития (необ-

ходимость обеспечения «крыши над головой» или элементарного уровня благоустройства жилищ может потребовать срочного продвижения по первому сценарию, амбициозные общие стратегические социально-экономические цели — по второму сценарию).

Федеральная жилищная политика, основанная на продолжении движения по первому сценарию и ставящая своей целью просто увеличение жилищного строительства, имеет существенные риски, а также не соответствует уровню развития страны и стратегическим социально-экономическим целям. Для достижения предлагаемой стратегической цели необходимо продвигаться по второму сценарию, основанному не только на увеличении объемов жилищного строительства, но и на повышении качества среды жизнедеятельности в целом, замещении наиболее старого и неблагоустроенного жилищного фонда новым, современным, модернизации существующего жилищного фонда и инфраструктуры. Организация нового современного жилищного строительства, реконструкции и модернизации жилой застройки должна проводиться в рамках продуманных и эффективных градостроительных решений, учитывающих конкретную ситуацию в каждом населенном пункте.

Сценарий 1

В рамках этого сценария основным подходом к достижению стратегической цели остается повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения жилищного строительства.

В предыдущий период (до кризиса 2009 г.) объемы жилищного строительства существенно отставали от спроса населения: ввод жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения в год снизился с 3,04 кв. м в 1999 г. до 1,88 кв. м в 2010 г., то есть в 1,6 раза. В результате номинальные цены на жилье за IV квартал 2002 г., — III квартал 2008 г. выросли в 2,3 раза, тогда как номинальные доходы населения за этот период выросли в 1,9 раз.

Такая динамика стимулировала постановку в качестве цели государственной жилищной политики увеличение объемов жилищного строительства и доведение их к 2015 г. до 90 млн кв. м. (индикатор ФЦП «Жилище» на 2011–2015 гг.), а к 2020 гг. — до 145 млн кв. м. (контрольные показатели Минрегиона России, не имеющие каких-либо технико-экономических и социо-

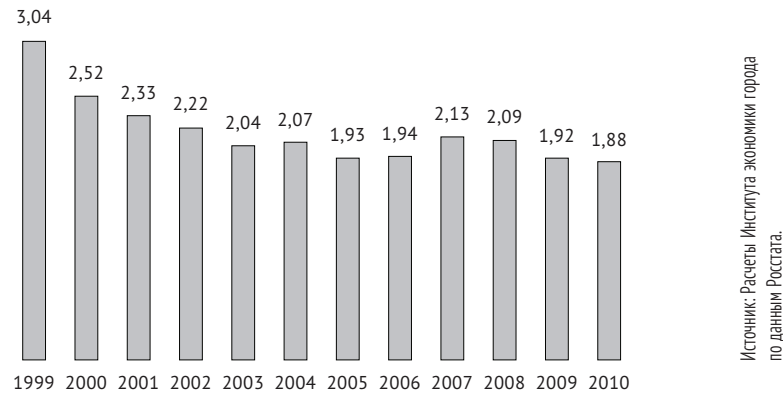


Рис. 2. Ввод жилья в расчете на 1 млн руб. реальных доходов населения в год, кв. м, цены 2010 г.

логических обоснований). Основным инструментом увеличения объемов жилищного строительства стало крупномасштабное комплексное освоение новых территорий. Таким образом, в настоящее время фактически реализуется первый сценарий.

При реализации такого сценария, ориентированного на наращивание квадратных метров и освоение новых незастроенных территорий без учета других факторов, в т. ч. прогнозных демографических тенденций, платежеспособного спроса населения на жилье, социально-экономических и пространственных перспектив развития городов, существует несколько рисков.

Риск ценового дисбаланса

Расчеты Института экономики города показывают, что запланированные объемы жилищного строительства (145 млн кв. м в 2020 г.) с учетом прогнозируемого спроса населения на жилье (на основе прогнозов доходов населения и развития ипотечного кредитования) могут привести к резкому падению цен на рынке жилья. Этот сценарий в чистом виде не может быть реализован: при существенном снижении цен инвестиции в жилищное строительство начали бы сокращаться, повысились бы риски и уменьшились объемы ипотечного кредитования, т. е. рынок

сам дал бы сигнал к сокращению объемов жилищного строительства и предотвращению резкого снижения цен на жилье.

В то же время, компромиссная, с точки зрения инвесторов, собственников и покупателей, динамика жилищного рынка (рост объемов жилищного строительства на фоне стабилизации реальных цен на жилье) показывает возможность реализации меньшего объема построенного жилья (около 110 млн кв. м в 2020 г. при сохранении основных макроэкономических параметров). При существенном снижении ставок по ипотечным кредитам (при условии снижения инфляции до 2–3%) может быть достигнуто увеличение спроса населения на вновь построенное жилье (в объеме 125 млн кв. м в 2020 г.).

В любом случае, планируемые объемы жилищного строительства в России весьма амбициозны, поскольку уже сегодня объемы ввода жилья (по количеству кв. м на человека и по числу жилых единиц на 1000 чел.) превосходят показатели многих развитых стран. Конечно, потребность в жилье в России является гораздо более насущной, чем в европейских странах. Однако в условиях рынка при наращивании объемов жилищного строительства (а также ипотечного кредитования) необходимо очень внимательно прогнозировать не столько потребность, сколько спрос на такое жилье (включая спрос на приобретение и на наем жилых помещений) в различных регионах и муниципалитетах, в том числе как спрос населения с учетом возможностей субсидирования такого спроса за счет бюджетов, так и государственный (муниципальный) спрос (далее — спрос).

Риск дисбаланса потребности в жилых единицах

Международная статистика давно перешла от показателей обеспеченности кв. м. общей площади жилья к показателям обеспеченности жилыми единицами и комнатами. Это соответствует современным жилищным стандартам.

По обеспеченности общей площадью жилья и количеству комнат на человека Россия существенно отстает от развитых стран. При этом количество жилых единиц в России сегодня вполне соответствует количеству домашних хозяйств, а также средним европейским показателям обеспеченности жилыми единицами (в среднем на одно домохозяйство приходится 1,11 жилой единицы). Демографический прогноз Росстата показывает лишь не-

значительное увеличение количества домашних хозяйств к 2020 г. (на 1,2–5,3% в зависимости от варианта прогноза).

Таким образом, задача значительного увеличения количества жилых единиц не стоит. Вопрос заключается в их качестве, в том числе в их размерах и числе комнат, а также месте их расположения.

Риск потери устойчивой пространственной организации городов

Сценарий 1 повторяет ошибки реализации жилищных программ в советский период, когда решение краткосрочных социальных жилищных проблем превалировало над долгосрочными целями обеспечения устойчивой пространственной организации городов и комфортной среды проживания. И если в тот период такой подход был оправдан катастрофической жилищной нуждой, то сегодня он выглядит недостаточно продуманным.

В условиях рынка жилья, свободного передвижения граждан и размещения бизнеса необходимо учитывать перспективы социально-экономического и демографического развития регионов, городских и сельских поселений, прогнозы спроса на жилье и факторы его территориальной дифференциации. Всеобщая ориентация на комплексное освоение новых территорий на периферии городов без учета указанных тенденций и факторов может привести к отрицательным результатам. Например, освоение новых территорий в городах, численность населения которых стагнирует (Новосибирск, Нижний Новгород, Уфа, Пермь, Воронеж, Кемерово) или снижается (Волгоград, Саратов, Ульяновск, Тула, Брянск) может привести к формированию заброшенных районов старой неблагоустроенной жилой застройки. В таких городах необходима приоритетная реконструкция уже застроенных территорий. С другой стороны, в растущих городах (Казань, Красноярск, Белгород, Курск, Тюмень, Екатеринбург, Улан-Удэ) необходимо разумно сочетать освоение новых земельных участков и реконструкцию застроенных.

Сценарий 2

Данный сценарий основан на достижении стратегической цели на основе сбалансированного функционально-пространственного развития территорий, предусматривающего обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности, повышение качества го-

родской среды, эффективное жилищно-коммунальное хозяйство и рациональные объемы и формы новой жилой застройки, реконструкции и модернизации существующей жилой застройки.

Основные приоритеты данного сценария:

- 1) эффективная градостроительная политика: создание комфортной среды жизнедеятельности человека, которая позволяет удовлетворять жилищные потребности и обеспечивать высокое качество жизни в целом;
- 2) территориальная дифференциация жилищной и градостроительной политики: учет социально-экономических и демографических перспектив развития регионов, городов и иных поселений;
- 3) расширение и дифференциация мер по развитию различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей;
- 4) стимулирование развития сектора жилья эконом-класса, в том числе кооперативного жилья и арендного жилья, включая коммерческий, некоммерческий и социальный наем жилья;
- 5) повышение качества существующего жилищного фонда: модернизация и эффективное управление многоквартирными домами, реконструкция районов ветхой жилой застройки, повышение уровня благоустройства жилой застройки.

Этот сценарий исходит из того, что сегодня жилище перестает выполнять только базовую функцию обеспечения человеку «крыши над головой». Основной характеристикой жилища перестает быть количество квадратных метров общей площади. В число **новых жилищных стандартов** включаются:

- отдельное проживание каждого домохозяйства;
- обеспеченность всех членов домохозяйства как минимум отдельной комнатой;
- а при более высоких стандартах — еще и 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 коммуналь-

ми услугами, но и средствами современной связи и т. д.) и к 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 внутритудового общения жителей;
- безопасной и комфортной средой для детей и подростков;
- доступной средой для лиц с ограниченными возможностями;
- городской эстетикой, которая обеспечивает визуальную привлекательность архитектурной среды.

Только в такой «дружественной» для жизни среде жилище приобретает сегодня ценность для человека.

В рамках этого сценария жилищное строительство, архитектурно-проектные решения и строительные технологии подчиняются градостроительному проектированию, которое должно определять пространственную структуру города, удобного и комфортного для жизни людей.

Предлагаемый стратегический подход может существенно изменить потребности в жилищном строительстве, в развитии и модернизации инфраструктуры, он позволит по-новому и более сбалансированно определять политику в отношении градорегулирования и застройки, включая:

- 1) объемы и типы жилищного строительства (малоэтажное или многоэтажное; комплексное освоение новых территорий или развитие ранее застроенных; новое жилищное строительство или модернизация жилищного фонда; строительство новой коммунальной инфраструктуры или модернизация старой и т. д.);
- 2) различные формы удовлетворения жилищных потребностей семей (жилье в собственности, коммерческий, некоммерческий и социальный наем, кооперативное жилье);

- 3) ценовые ориентиры на рынке жилья (стимулирование снижения цен или повышения/сохранения стоимости активов населения, включая жилую недвижимость) и т. д.
При реализации такого подхода необходимо:
- 4) развивать концепцию повышения качества городской среды на основе преобладающей концентрации ресурсов и усилий на развитие и упорядочение застройки в центральных и срединных зонах городов в сочетании с развитием периферийных зон, но без чрезмерного расширения границ уже застроенных территорий, на поддержание приемлемого состояния которых у городов зачастую уже не хватает средств;
- 5) обеспечить баланс между планируемыми объемами застройки и необходимыми для них инженерно-техническими ресурсами, в том числе рациональное распределение ресурсов по территории городов;
- 6) обеспечить в необходимом объеме и на высоком качественном уровне социальную инфраструктуру городов: услуги в сфере образования, здравоохранения, культуры, досуга и спорта.

Необходимо также разработать систему мер по снижению рисков, присущих сценарию 2:

- **макроэкономический риск:**
повышение доступности как приобретения, так и найма жилья будет в значительной мере зависеть от роста реальных доходов населения, от уровня инфляции, который, в свою очередь, в существенной мере будет определять ставки по жилищным кредитам и по банковским вкладам населения;
- **институциональный риск:**
необходимо формирование новых институтов в жилищной сфере, что потребует существенного времени и затрат;
- **риск «простых общих решений»:**
предлагаемый сценарий основан на максимально возможной дифференциации государственной жилищной политики по типам муниципальных образований и типам потребителей жилья. Излишняя унификация не позволит избежать преобладающего сегодня подхода, основанного на «простых общих решениях»;
- **риск публичного управления:**

потребуется существенное расширение полномочий органов местного самоуправления по реализации градостроительной, земельной, инфраструктурной (в том числе тарифной) и жилищной политики на своих территориях;

- **риск конфликта интересов:**
повышение роли органов местного самоуправления в регулировании землепользования и застройки одновременно требует реального снижения административных барьеров в строительстве;
- **риск недостаточного финансирования:**
потребуется существенное повышение объемов финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, без которых невозможно реализовывать планы по формированию комфортной городской среды, а также значительная бюджетная поддержка некоммерческих форм жилищного строительства и некоммерческих форм найма жилья, развития институтов государственно-частного партнерства для строительства и модернизации инженерно-технической и социальной инфраструктуры, модернизации и капитального ремонта многоквартирных домов;
- **профессиональный риск:**
нехватка профессиональных кадров в сфере градостроительства, которая может существенно снизить эффективность предлагаемого подхода;
- **риск снижения объемов жилищного строительства:**
сложность реализации проектов по реконструкции уже застроенных территорий и необходимость соблюдения баланса интересов различных групп участников этого процесса может привести к снижению объемов жилищного строительства на таких территориях.

Выводы

Необходимо в кратчайшие сроки уточнить цели, приоритеты и механизмы государственной жилищной политики. Такая политика в первую очередь должна быть направлена на стимулирование развития сектора жилья эконом-класса, приобретение в собственность, наем или пользование которым на иных основаниях должны стать доступны гражданам со средними доходами и доходами ниже средних, и проводиться с учетом необхо-

димости сбалансированного функционально-пространственного развития территорий городов и иных поселений, повышения качества среды жизнедеятельности человека.

Успех государственной жилищной политики во многом будет зависеть от эффективной макроэкономической политики, обеспечивающей рост реальных доходов населения, существенное снижение инфляции (до 2–3%) и стоимости жилищных кредитов (до 3–4%), а также положительные ставки по долгосрочным банковским вкладам населения. Внедрение новых институтов в жилищной сфере потребует существенной бюджетной поддержки, а также повышения объемов финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, ответственного за вопросы формирования комфортной среды жизнедеятельности в городах и иных поселениях.

3. ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДПОЧТИТЕЛЬНОГО СЦЕНАРИЯ

Сбалансированное функционально-пространственное развитие городов и иных поселений

Данное направление является наиболее комплексным и позволит создать условия для решения многих задач по другим направлениям. В рамках данного направления необходимо реализовать целый комплекс мер, в том числе:

1. Повышение эффективности системы управления в сферах разработки и реализации градостроительной и жилищной политики на федеральном уровне, а также реализация комплекса мер по повышению эффективности градостроительной и жилищной политики в целях создания условий для массового строительства жилья эконом-класса и обеспечения комфортной среды жизнедеятельности человека, в том числе меры по стимулированию:
 - органов местного самоуправления по созданию условий для строительства жилья эконом-класса, проведению эффективной градостроительной политики и снижению административных барьеров при строительстве;
 - коммерческих и некоммерческих застройщиков по строительству жилья эконом-класса;

- организаций коммунального комплекса по обеспечению строительства жилья эконом-класса коммунальной инфраструктурой.
2. Повышение качества градостроительного планирования на местном уровне на базе стратегического социально-экономического планирования (а лучше — их синхронизация). В целях повышения качества муниципального градостроительного планирования необходимо:
 - гармонизировать законодательство (градостроительное, земельное, экологическое, об охране и использовании культурного наследия, иные виды законодательства, нормы которых определяют процессы градоустройства);
 - разработать технический регламент в области градостроительного проектирования;
 - стимулировать создание структур независимой экспертизы, мониторинга, выработки рекомендаций муниципальным образованиям и регионам по вопросам градорегулирования;
 - использовать механизмы финансовой помощи дотационным муниципальным образованиям на разработку и актуализацию документов градостроительного проектирования;
 - стимулировать совместное территориальное планирование органами госвласти и местного самоуправления либо предоставить более широкие полномочия муниципалитетам в сфере организации, разработки, согласования и утверждения документов территориального планирования;
 - создать разветвленную систему обучения профессиональных кадров градостроительного проектирования.
 3. Муниципальное планирование развития всех видов коммунальной инфраструктуры на территории муниципалитета на базе социально-экономического и градостроительного планирования (формирование потребности) в целях создания условий для реализации проектов ГЧП в сфере развития и модернизации коммунальной инфраструктуры с учетом сформированной в рамках такого муниципального планирования потребности.
 4. Создание конкурентной среды в строительстве и кардинальное снижение избыточных административных барьеров.
 5. Использование в жилищном строительстве новых современных технологий, в том числе индустриального домостроения, внедрение новых планировочных решений организации жилой застройки, разработка новых типов жилых зданий различных категорий комфортности и принципов их размещения на территориях различной ценности, позволяющих не только удовлетворять жилищные потребности, обеспечивать эффективную эксплуатацию жилых зданий, но и создавать разнообразную, толерантную, удобную и эстетически привлекательную среду жизнедеятельности, в том числе с учетом потребностей детей, подростков, лиц с ограниченными возможностями.
 6. Использование государственного (муниципального) заказа, а также различных форм государственно-частного партнерства на рынке жилищного строительства для стимулирования внедрения новых технологий, планировочных и архитектурно-проектных решений организации жилой застройки.
 7. Дальнейшее развитие саморегулирования в строительстве, проектировании и проведении инженерных изысканий с учетом особенностей становления саморегулирования по направлениям деятельности.
 8. Развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний.
 9. Создание устойчивых механизмов модернизации и обновления существующего жилищного фонда, в том числе финансирования капитального ремонта и модернизации жилищного фонда, развития застроенных территорий, включая районы ветхой жилой застройки.
 10. Существенное повышение финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, в том числе введение местного налога на недвижимость не только как фискального инструмента, но и инструмента регулирования землепользования и застройки в муниципалитетах.
 11. Совершенствование информационного обеспечения процесса планирования, мониторинга, оценки реализации программ жилищного строительства; повышение качества мониторинга и оценки эффективности и результативности градостроительной и жилищной политики. При формировании целевых индикаторов жилищного строительства и обеспеченности населения жильем основной приоритет должен отдаваться показателям ввода жилых единиц, обеспеченности домохо-

зяйств жилыми единицами, покомнатного расселения членов домохозяйств в жилых единицах. Объемы ввода общей площади жилья и показатели обеспеченности населения такой площадью должны играть дополнительную, информационную роль.

12. Создание постоянно пополняемой и обновляемой библиотеки лучших практик решения городских проблем и развития городов, в том числе на основе анализа международного опыта, а также перечня рекомендованных технологий для различных сегментов городского хозяйства.

Развитие различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан

В настоящее время государственная жилищная политика отдаст приоритет развитию жилищного фонда в собственности проживающих граждан, а также малоэтажному жилищному строительству.

Международный опыт демонстрирует эффективное использование различных форм удовлетворения жилищных потребностей (проживание в собственном жилье, частном арендном жилье, кооперативном жилье, некоммерческом и социальном жилье). При этом многочисленные российские и зарубежные исследования показывают, что предпочтения населения в отношении таких форм использования жилых единиц и различных типов жилых единиц (квартира, индивидуальный дом, дом блокированной застройки) зависят от доходов семьи, стадии жизненного цикла семьи и места проживания (город, сельская местность, пригородные зоны).

Кроме того, международный опыт показывает, что преобладающим типом жилья в собственности проживающих является индивидуальный дом. Квартиры в многоквартирных домах в основном арендуются проживающими в них лицами, а квартиры в собственности проживающих в них в основном сосредоточены в малоэтажных многоквартирных домах. Бесплатная приватизация квартир в многоквартирных домах в нашей стране привела к достаточно сложной ситуации управления многоквартирными домами в условиях необходимости согласования интересов большого числа собственников помещений в одном доме, а также к появлению значительного числа собственников, не имею-

щих финансовых возможностей содержания жилой недвижимости, в том числе общего имущества в многоквартирных домах.

Предлагается существенно расширить и дифференцировать меры по развитию различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан и строительства различных типов жилья в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей, с учетом социально-экономических и демографических перспектив развития регионов, городов и иных поселений.

Наряду с дальнейшим совершенствованием общих условий для повышения доступности приобретения жилья на рынке, в том числе с помощью ипотечных кредитов, приоритетом государственной жилищной политики должно стать развитие сектора жилья эконом-класса, приобретение в собственность, наем или пользование которым на иных основаниях доступно гражданам со средними доходами и доходами ниже средних. В рамках развития сектора жилья эконом-класса специальное внимание необходимо уделить жилищной кооперации, арендным формам использования такого жилья (включая наем на рыночных условиях, некоммерческий наем, социальный наем), а также созданию условий для малоэтажного и индивидуального жилищного строительства.

В целях создания законодательных и институциональных условий для развития различных форм использования жилищного фонда предлагается:

1. Принять Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания условий для развития жилья экономического класса», устанавливающий процедуры строительства и продажи гражданам жилых помещений эконом-класса по фиксированным ценам, которые определяются на аукционах по предоставлению земельных участков для такого строительства.
2. Принять Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу развития малоэтажной жилищной застройки территорий», регулирующий различные формы жилищного строительства жилищными некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами и кооперативами малоэтажного жилья; оказывать

поддержку кооперативам, которые будут созданы органами государственной власти или местного самоуправления для решения жилищных проблем очередников и других льготных категорий граждан, в том числе путем бесплатного предоставления земельных участков.

3. Законодательно урегулировать вопрос предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочному договору найма (на срок более пяти лет), а также предусмотреть налоговые льготы наймодателям при предоставлении жилых помещений внаем по такому договору.
4. Законодательно обеспечить регулирование нового вида договора — договора долгосрочного некоммерческого найма жилого помещения. Предусмотреть возможность предоставления жилых помещений по такому договору органами власти и местного самоуправления, специальными некоммерческими организациями. Ввести регулирование особого вида деятельности НКО, выполняющих функции застройщика, собственника и управляющего некоммерческого (бездоходного) жилищного фонда в целях последующего предоставления внаем по указанному договору. Предусмотреть бесплатное предоставление таким НКО земельных участков для жилищного строительства, предоставление гарантий по кредитам на строительство, иных мер поддержки, включая налоговые льготы.
5. Выровнять налогообложение граждан — нанимателей и собственников жилых помещений (с учетом налогового вычета по налогу на доходы физических лиц).
6. Рекомендовать субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставлять субсидии на наем жилья по долгосрочным договорам найма и некоммерческого найма жилых помещений нанимателям с низкими доходами (в первоочередном порядке — состоящим на учете на получение социального жилья), предусмотрев зависимость размера субсидии от дохода семьи и от количества детей.
7. Разработать сбалансированную систему стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленную на увеличение объемов предоставления жилых помещений по договорам социального найма с учетом установленного срока завершения бесплатной приватизации жилья в 2013 г. Ввести

Таблица 1. Структура жилищного фонда по видам использования, %

Страна	Аренда			Кооператив	Другое
	Социальная (некоммерческая)	Коммерческая	Проживание собственника		
Австрия	23	17	56	—	4
Великобритания	17	15	68	—	0
Нидерланды	32	10	58	—	0
Германия	5	49	46	—	0
Финляндия	16	15	66	0	3
Швеция	17	27	38	18	0
США	1,0	31,6	66,4	1,0	0
Россия	16 ¹	11,2 ²	72,8 ³	—	0

¹ Государственный и муниципальный жилищный фонд.

² Включая жилищный фонд в собственности юридических лиц — 3,2%.

³ Оценка ИЭГ по данным Росстата, Housing Statistics in the European Union 2010, US Census Bureau, Statistics Canada.

законодательное регулирование случаев и условий передачи жилых помещений в муниципальную собственность гражданами-собственниками таких помещений с условием заключения договора социального или некоммерческого найма таких жилых помещений (в том числе при деприватизации жилых помещений). Рассмотреть целесообразность и возможные условия установления срочности договора социального найма жилых помещений, ограничений на предоставление в поднаем жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма¹.

8. Внедрить механизмы кредитования юридических лиц для целей строительства или приобретения жилых зданий для пре-

¹ В соответствии с частью 2 статьи 60 Жилищного кодекса РФ договор социального найма жилого помещения заключается без установления срока его действия, а статья 76 допускает поднаем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма.

доставления жилых помещений в таких зданиях внаем, а также кредитования жилищных некоммерческих объединений граждан, в том числе кооперативов, и членов таких объединений.

9. Реализовать меры по поддержке индивидуального жилищного строительства, ремонта и благоустройства индивидуальных жилых домов в сельской местности, в том числе с использованием систем кредитования и микрокредитования.

Развитие и модернизация коммунальной инфраструктуры

Общая экспертная оценка сложившейся ситуации в коммунальной сфере может быть сведена к следующему:

- 1) качество коммунальных услуг, в лучшем случае, не повышается, чаще всего оно становится хуже, в том числе по причинам накопления «недоремонта» и повышения физического износа коммунальной инфраструктуры, увеличения аварийности на сетях и отказов оборудования; высок уровень недовольства населения коммунальным обслуживанием¹;
- 2) рост тарифов на коммунальные услуги не связан с повышением качества таких услуг, но в первую очередь определяется ростом затрат на топливо; увеличивается потребность в капитальных вложениях для модернизации коммунальной инфраструктуры и повышения энергоэффективности, в том числе в бюджетных вложениях; растет просроченная, в том числе безнадежная, задолженность перед организациями коммунального комплекса;
- 3) государственная политика в коммунальной сфере непоследовательна и неэффективна, тарифная политика и волевые политические решения в этой сфере препятствуют введению эффективных механизмов развития и модернизации коммунальной инфраструктуры, в том числе экспертами отрицательно оцениваются:

¹ Например, по данным ОЭСР, в 2010 г. уровень удовлетворенности населения России качеством питьевой воды (41,9%) являлся самым низким в Европе, ОЭСР в целом и даже среди стран БРИК. При этом данный уровень ниже в полтора раза, чем в «ближайших снизу» по оценке странах — Индии и Турции (62,7% и 64,1% соответственно). Society at a Glance 2011; OECD Social Indicators

- регулирование тарифов, в большей мере основанное на политических соображениях, а не на экономических факторах;
- централизация тарифной политики при сохранении ответственности органов местного самоуправления за организацию предоставления населению коммунальных услуг (перевод с муниципального на региональный уровень полномочий по регулированию тарифов организаций коммунального комплекса и нормативов потребления коммунальных услуг, а также установление на федеральном уровне предельных индексов изменения тарифов на коммунальные услуги), что делает практически невозможным привлечение частных инвестиций в коммунальный сектор;
- переход от комплексного законодательного регулирования деятельности в коммунальной сфере к отраслевому регулированию, что приводит, с одной стороны, к невозможности обеспечить комплексное развитие коммунальной инфраструктуры для нужд городов и иных поселений, с другой — формирует диспропорции при изменении тарифов в секторах коммунального комплекса;
- 4) органы власти всех уровней не формулируют требования к эффективности, надежности и качеству ресурсоснабжения и предоставления коммунальных услуг потребителям; организации коммунального комплекса (вне зависимости от организационно-правовой формы и формы собственности) не несут юридической ответственности ни перед потребителем, ни перед органами местного самоуправления за достижение целевого качества коммунальных услуг по минимальной цене.

Сбалансированное развитие территорий поселений, создание комфортной среды жизнедеятельности требуют соответствующих изменений в подходах к развитию и модернизации коммунальной инфраструктуры. Экспертами выделены следующие основные предложения:

1. Пересмотреть отраслевой принцип формирования законодательства в коммунальном секторе и объединить в едином законодательном акте общие принципы регулирования деятельности организаций тепло-, водо-, электро- и газоснабжения на уровне городов и иных поселений.

2. Сформировать систему целевых показателей качества, надежности, эффективности, экологичности и клиентоориентированности деятельности по предоставлению коммунальных услуг в Российской Федерации на основе анализа лучшей международной практики. Проводить ежегодный мониторинг и оценку таких показателей в России, в том числе в регионах, муниципалитетах и организациях коммунального комплекса. В рамках такого мониторинга обеспечить сопоставление уровней тарифов и платежей в потребительской корзине, в располагаемом доходе граждан Российской Федерации с аналогичными значениями стран ОЭСР, Восточной и Западной Европы. Привлечь к процедуре мониторинга российские НКО.
3. Обеспечить комплексность определения потребности в развитии всех систем коммунальной инфраструктуры на территории городов и иных поселений в рамках муниципальных программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, основанных на перспективных планах социально-экономического и градостроительного развития территорий.
4. Создать условия для реализации проектов ГЧП в коммунальной сфере как основного способа привлечения инвестиций в коммунальный сектор, в том числе:
 - использовать различные механизмы реализации проектов ГЧП (не только концессионные соглашения и договоры аренды); закрепить в законодательстве иные формы взаимодействия частных операторов/инвесторов и публичных органов власти, широко применяемые в международной практике;
 - перейти к тарифному регулированию на долгосрочной основе и на базе принципа «целевой уровень качества по минимальной цене». Рассмотреть возможность наряду с регулированием тарифов перейти к определению конкурентной цены (тарифной формулы) услуг по результатам конкурсов на заключение договоров ГЧП при условии выполнения установленных обязательств, в том числе обосновать критерии ценовой доступности услуг для потребителей, которые могут рассматриваться в качестве финансовых ограничений;
 - восстановить полномочия по тарифному регулированию на муниципальном уровне в целях объединения таких полномочий с ответственностью за развитие коммунального комплекса, в том числе расширить полномочия органов местного самоуправления по определению долгосрочных тарифов, в случае участия в реализации проектов ГЧП;
- при реализации проектов ГЧП обеспечить реальную конкуренцию среди коммунальных предприятий, исключая предоставление преференций исторически сложившимся монополистам. Внедрить механизм санкций за неисполнение установленных нормативным правовым регулированием или договором обязанностей и обязательств всех субъектов, осуществляющих взаимодействие в коммунальной сфере. Законодательно зафиксировать обязанности коммунальных предприятий, возникающие при передаче системы коммунальной инфраструктуры иному оператору, в целях бесперебойного и качественного обслуживания потребителей.
5. Расширить набор механизмов привлечения финансовых ресурсов в коммунальный сектор, в том числе:
 - активизировать деятельность Внешэкономбанка как государственного института развития в целях финансирования проектов ГЧП;
 - ввести особый вид инфраструктурных облигаций, обеспеченных платежами потребителей за коммунальные услуги и направленных на финансирование проектов в коммунальном секторе;
 - предоставить возможность российским пенсионным фондам инвестировать средства в проекты ГЧП для модернизации коммунальной инфраструктуры.
6. Реализовать принцип «тотальной энергоэффективности», когда инвестиции организаций коммунального комплекса в ресурсосбережение у потребителя рассматриваются как замещение инвестиций в увеличение мощностей коммунального предприятия.
7. Рассмотреть целесообразность упрощения порядка государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на линейные объекты коммунальной инфраструктуры или исключения требования о государственной регистрации прав на такие объекты. Оказать поддержку органам местного самоуправления в финансировании работ по государственной регистрации муниципального имущества коммунального комплекса и в подготовке конкурсной документации при реализации проектов ГЧП.

8. Упорядочить вопросы передачи в муниципальную собственность и в управление коммунальным предприятиям вновь построенных инженерных сетей и сооружений, созданных частными инвесторами в рамках комплексного освоения территорий или строительства отдельных объектов. Упростить порядок передачи в управление коммунальным предприятиям бесхозных сетей.
9. Реализовать меры по поддержке инвестиционных проектов в коммунальной сфере малых городов, в том числе субсидирование процентных ставок по кредитам на реализацию таких проектов, софинансирование за счет федерального и региональных бюджетов. Развивать механизмы межмуниципального сотрудничества с целью укрупнения объектов управления коммунальной инфраструктурой.

Совершенствование управления жилищным фондом

Экспертами выделены следующие основные проблемы в секторе управления жилищным фондом:

1. Низкая информированность и правовая безграмотность, пассивность собственников квартир в отношении управления многоквартирными домами. Практически не работает институт общего собрания собственников помещений как орган управления многоквартирным домом.
2. Отсутствие административной ответственности собственников помещений в многоквартирных домах за ненадлежащее состояние таких домов, а непринятие необходимых решений такими собственниками заменяется механизмами принятия решений органами власти. Значительное число собственников квартир не в состоянии нести бремя содержания своего недвижимого имущества, в том числе общего имущества в многоквартирных домах.
3. Недостатки законодательного регулирования вопросов создания и деятельности товариществ собственников жилья; слабость самой правовой конструкции товарищества собственников жилья в российском законодательстве.
4. Отсутствие обязательных требований, предъявляемых к управляющим организациям по обеспечению, как минимум, регламентного состояния объектов жилой недвижимости;

присутствие в законодательстве такой экзотической и неизвестной в мире формы управления как «непосредственное управление» собственниками жилых помещений технологически сложным и потенциально опасным общим имуществом в многоквартирных домах.

5. Незрелость конкуренции в секторе управления многоквартирными домами; значительное административное влияние и аффилированность крупных управляющих организаций с чиновниками органов местного самоуправления.
6. Высокие риски управляющих организаций, связанные с недостатками регулирования правоотношений между ними и ресурсоснабжающими организациями (нет штрафов за низкое качество ресурсов, вводится порядок расчетов за коммунальные услуги, приводящий к отсутствию мотивации управляющих компаний к энергосбережению), а также с отсутствием эффективных законодательных мер, обеспечивающих полноту сбора платежей за жилищные и коммунальные услуги.
7. Отсутствие реальных механизмов финансирования капитального ремонта и модернизации жилищного фонда, в том числе с целью повышения его энергоэффективности.
8. Неупорядоченный статус районов индивидуальной жилой застройки, в которых проблемы в сфере управления коммунальным хозяйством сходны с проблемами в многоквартирных домах.

Основной задачей в сфере управления жилищным фондом является усиление реальной ответственности собственников помещений за состояние многоквартирных домов одновременно с оказанием им поддержки в решении проблем содержания жилой недвижимости. Необходимо противодействовать возрождению и усилению административных механизмов в управлении многоквартирными домами (за исключением случаев, когда вмешательство публичной власти в управление многоквартирными домами обусловлено отсутствием необходимых решений собственников помещений в многоквартирном доме, а непринятие таких решений влияет на безопасность жилых зданий).

Для реализации такого подхода предлагается:

1. Изменение организационно-правового статуса товариществ собственников жилья, упразднение института добровольного

членства в ТСЖ и введение нового института — объединений собственников помещений в многоквартирных домах. Предоставление таким объединениям собственников помещений в многоквартирных домах права выбора формы функционирования такого объединения с образованием или без образования юридического лица. Реализация мер по стимулированию формирования объединений собственников помещений в многоквартирных домах как квалифицированных заказчиков услуг и работ на рынке.

2. Ограничение числа голосов любого собственника в многоквартирном доме, а также снижение требований к кворуму при принятии отдельных решений общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме, общим собранием членов товарищества собственников жилья (органами управления объединения собственников помещений), особенно в случае проведения повторных собраний из-за отсутствия кворума на предыдущих собраниях.
3. Установление ответственности собственников помещений за техническое состояние многоквартирного дома; рассмотрение целесообразности и возможные условия введения обязательного страхования сохранности общего имущества в многоквартирном доме.
4. Определение правового статуса договора управления многоквартирным домом как инструмента установления обязательств управляющей организации по обеспечению комфортных условий проживания, делегирования собственниками помещений ответственности за техническое состояние многоквартирного дома управляющей организации.
5. Создание реального рынка услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту многоквартирных домов, развитие добровольного (не обязательного) саморегулирования в сфере управления многоквартирными домами.
6. Решение проблемы справедливого распределения рисков между участниками процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг в результате неполного сбора жилищно-коммунальных платежей; оценка необходимого повышения величины пеней за просрочку жилищно-коммунальных платежей.
7. Осуществление государственного и муниципального контроля за состоянием многоквартирных домов в соответ-

ствии с регламентными требованиями безопасности и энергоэффективности (без вмешательства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов). Законодательное разделение полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по контролю за состоянием многоквартирных домов.

8. Завершение формирования и государственного кадастрового учета земельных участков под многоквартирными домами как элементов общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах. Регулирование на местном уровне вопросов использования таких земельных участков, включая возможность прохода/проезда иных лиц, благоустройства придомовых территорий, в том числе финансирования работ по благоустройству.
9. Создание устойчивых механизмов финансирования капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов с целью повышения комфортности проживания и энергоэффективности, а также внедрение эффективных мер государственной поддержки собственников жилья в финансировании таких мероприятий.

Относительно финансовых механизмов капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов эксперты высказали четыре основных предложения:

1. Ввести обязательные отчисления собственников помещений на капитальный ремонт многоквартирных домов, которые будут перечисляться в специально созданные региональные фонды капитальных ремонтов. Финансирование капитальных ремонтов многоквартирных домов будет осуществляться из этих фондов. Решение о проведении капитального ремонта принимается собственниками помещений в многоквартирном доме в соответствии с ежегодными графиками капитального ремонта.
2. Ввести обязательные отчисления собственников помещений на капитальный ремонт многоквартирного дома, которые будут оставаться личными средствами собственников помещений, но будут накапливаться и передаваться в доверительное управление выбранному органами региональной власти доверительному управляющему. Решение о проведении капи-

тальных ремонтов могут приниматься как собственниками помещений в многоквартирных домах, так и контролирующими госорганами.

3. Создать механизмы доступного кредитования объединений собственников жилья для проведения капремонта и модернизации многоквартирных домов. Государству для привлечения в этот сектор кредитных средств банков следует создать государственный финансовый институт развития (возможно, путем реорганизации Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства), который будет формировать требования к заемщикам и кредитуемым проектам и предоставлять банкам гарантии по кредитованию проектов, удовлетворяющих разработанным требованиям. Целесообразно также предоставление бюджетных субсидий объединениям собственников жилья на оплату первоначального взноса при получении кредита, на погашение процентных ставок по кредитам, а также предоставление собственникам с низкими доходами субсидий на погашение кредита. Механизм бюджетных субсидий должен стимулировать получение кредита на модернизацию многоквартирного дома, которая обеспечивает существенное повышение его энергоэффективности.
4. Использовать для финансирования капитального ремонта многоквартирных домов механизм выпуска специальных ценных бумаг. Для этого провести оценку величины восстановительной стоимости по каждому многоквартирному дому; разработать и утвердить дифференцированные нормативы амортизационных отчислений; ввести правило целевого использования этих отчислений на приобретение ценных бумаг, эмитируемых специальным фондом (возможно, «наследником» Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства) и обеспеченных средствами федерального бюджета. Такие ценные бумаги, являющиеся имуществом объединений собственников помещений, могут использоваться как инструмент для оплаты ремонтов или как залог при получении кредитов.

Большая часть экспертного сообщества поддерживает необходимость реализации третьей модели из предложенных, хотя при этом была особо отмечена необходимость решения проблемы

«бедных собственников», доходы которых не позволяют оплачивать кредиты, привлеченные для проведения капитального ремонта или модернизации многоквартирного дома.

Эксперты считают необходимым прекратить практику «латания дыр» в нормах Жилищного кодекса Российской Федерации. Необходимо комплексное и непротиворечивое регулирование правоотношений в жилищной сфере, обеспечивающее защиту законных интересов прав собственников, а также ограниченное, ответственное, но не патерналистское, участие органов публичной власти в управлении жилой недвижимостью, которая в настоящее время лишь в малой доле является собственностью публичной власти. Вместе с тем, представляется целесообразным регулирование целого ряда вопросов, связанных с управлением жилой недвижимостью, не федеральным, а региональным законодательством.

Ипотечное жилищное кредитование

В июле 2010 г. Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию развития ипотечного жилищного кредитования до 2030 г., которая определила основные цели, стратегические направления и задачи развития. Эксперты поддерживают такие стратегические ориентиры и предусмотренные задачи развития ипотечного жилищного кредитования.

Вместе с тем, эксперты выдвинули два диаметрально противоположных стратегических сценария развития ипотечного кредитования.

Сценарий 1. Максимальная доступность ипотечных кредитов.

Цель — существенное повышение платежеспособного спроса населения на жилье и решение жилищных проблем как можно большего числа семей за счет ипотечного кредитования. Риски: значительный объем господдержки (возможно, для отдельных категорий населения); в случае кризиса в экономике и/или на рынке жилья может возникнуть потребность в существенном росте господдержки заемщиков и банков; несбалансированный рост спроса на жилье по сравнению с предложением может привести к надуванию «пузыря» на жилищном рынке.

Сценарий 2. Жесткий контроль рисков ипотечного кредитования, введение существенных ограничений на принимаемые риски (законодательных или через регулирование контролируемых Банком России нормативов).

Цель — формирование рынка, максимально устойчивого к будущим кризисам, сокращение господдержки в будущем. Риски: недостаточная поддержка спроса населения на рынке жилья, ограниченная поддержка решения жилищных проблем населения; при отсутствии стимулирования ипотечного кредитования со стороны государства ипотека в ближайшее время не сможет стать действенным инструментом решения жилищных проблем граждан.

В основном эксперты высказались за необходимость поиска определенного баланса между двумя указанными крайними сценариями. В этом случае целью должно стать развитие рынка в интересах и заемщиков, и инвесторов, и кредиторов, а также обеспечение устойчивости системы ипотечного кредитования и всей финансовой системы в целом. Необходимо формирование условий, позволяющих обеспечить рыночное финансирование ипотеки и удовлетворение потребностей граждан, которые могут обслуживать ипотечный кредит, при минимизации господдержки и ее концентрации в целях страхования принимаемых системой ипотечного кредитования катастрофических рисков и решения жилищных проблем отдельных категорий населения.

В зависимости от выбранного сценария развития целесообразно будет применять различные механизмы законодательного регулирования рынка ипотеки и экономического стимулирования субъектов рынка. При этом на одном полюсе будут находиться максимально жесткие законодательные требования к принимаемым участниками рынка рискам (сценарий 2), с другой — либерализация данных требований (сценарий 1). Выбранным сценарием развития будет определяться степень финансового участия государства в развитии рынка и покрытии возникающих рисков.

В любом случае, принимая во внимание уроки ипотечного кризиса в странах с высокоразвитым ипотечным рынком, госу-

дарству следует сосредоточиться на формировании и закреплении стандартов (в широком смысле этого слова) рынка российской ипотеки, позволяющих:

- обеспечить привлечение долгосрочного капитала, в том числе иностранного, на рынок ипотеки с соответствующим уровнем надежности, прозрачности и доходности инвестиций;
- максимально раскрывать риски заемщикам, предложить им кредитные продукты, сочетающие доступность получения ипотечного кредита с доступностью его дальнейшего обслуживания. Предусмотреть минимизацию потерь в случае невозможности обслуживания ипотечного кредита по графику. Следует предусмотреть меры по практической действенности механизмов реструктуризации ипотечных кредитов и минимизации потерь в случае обращения взыскания на заложенное жилое помещение, обеспечению возможности переехать в другое жилье при выселении;
- создать устойчивую систему ипотечного кредитования, принимающую адекватные риски и имеющую механизмы хеджирования данных рисков для заемщиков, инвесторов и кредиторов (хеджирование валютных и процентных рисков, страхование рисков вследствие падения цен на недвижимость, снижения доходов заемщика и/или роста его расходов).

Методы практического внедрения данных стандартов со стороны государства могут быть различными в зависимости от выбранного сценария развития: от установления законодательных ограничений до добровольного присоединения участников рынка к стандартам Агентства по ипотечному жилищному кредитованию. Возможно также использование инструментов экономического стимулирования (например, путем дифференциации Банком России требований к капиталу кредиторов в зависимости от принимаемых рисков по различным группам ипотечных кредитов). Такие стандарты, например, могут устанавливать ограничения на размер принимаемого риска путем установления максимального соотношения размера кредита к стоимости залога (коэффициент кредит/залог), максимального соотношения расходов заемщика на обслуживание кредита к его дохо-

Раздел IV. Инфраструктура

дам. При любом подходе стандартизация ипотечных кредитов, по крайней мере, сделает рынок ипотечного жилищного кредитования более прозрачным для инвесторов.

Кроме того, экспертами была отмечена необходимость:

- реализации комплекса мер по развитию страхования в сфере ипотечного жилищного кредитования;
- создания условий, в том числе законодательных, для внедрения системы специальных накопительных жилищных вкладов в банках (в том числе увеличение размера государственных страховых гарантий по таким вкладам, установление срока без отзывности таких вкладов)