

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 365.246

В.В. Казаков, И.Ф. Набиуллин**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЛЬЕМ
МАЛОИМУЩИХ И НИЗКОДОХОДНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН**

Исследованы организационно-экономические аспекты обеспечения жильем малоимущих и низкодходных категорий граждан РФ, описаны механизмы формирования фондов социального жилья. Рассмотрены вопросы «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и «О малоэтажной жилищной застройке территорий» как о механизмах обеспечения населения доступным жильем.

Разработанная государственная жилищная политика в соответствии со ст. 7 Конституции РФ направлена на создание условий, обеспечивающих доступное жилье для всех граждан [3].

Определяя принципы и основные положения современной жилищной политики, исходили из того, что ее успех в первую очередь зависит от того, как граждане воспринимают ее цели и задачи, ощущают ли они, что она направлена на повышение уровня жизнеобеспечения или нет.

В 90-е гг. прошлого века делался акцент на «приобретении жилья в собственность», ставя приоритетом жилищной политики развитие рынка жилья, но при этом забывались социальные обязательства государства перед большинством своих сограждан.

Перекося в сторону собственности на жильё стал причиной того, что в процессе бесплатной приватизации наряду с классом «реальных собственников» появился и многочисленный «класс нищих собственников».

Об этом говорит статистика «в квадратных метрах» о реально построенных, полученных или приобретенных гражданами жилых единицах, которая дает представление, сколько, кто и в какие квартиры или индивидуальные дома переезжает. Сразу высвечиваются имущественные диспропорции. Мы видим, в какие квартиры переселяются менее обеспеченные семьи, как закладываются основы новых «семейных коммуналок».

Мы должны понять, что в условиях столь сильного дисбаланса между спросом на жилье и его предложением, вызванного чрезвычайно малыми объемами строительства и огромным расслоением общества, так называемый свободный, а в действительности дикий рынок жилья оборачивается лишь чрезмерным ростом цен, вымыванием дешевого жилья, снижением его ценовой доступности и доступности ипотеки. В этих условиях становится почти бессмысленным понятие «жилье экономического класса», которое мы умеем

проектировать и строить, но свободные коммерческие продажи в условиях острого дефицита выводят его из этой категории.

Без осмысленной государственной жилищной политики, в которой четко были бы зафиксированы дифференцированные по категориям граждан механизмы и достаточные объемы финансового участия бюджетов всех уровней, мы не переломим ситуацию в жилищной сфере, а пресловутый «жилищный вопрос» будет вечным уделом россиян.

В новом Жилищном кодексе РФ введено понятие структуры жилищного фонда, в котором фигурирует жилищный фонд социального использования [1]. Его собственниками являются государство и муниципалитеты. Жилые помещения из этого фонда предоставляются (распределяются) малоимущим, а также иным указанным в законе гражданам на условиях бессрочного социального найма, что препятствует эффективному использованию жилых помещений из этого фонда, тормозит его формирование. Более справедливым и оправданным было бы предоставление такого жилья из этих фондов на срок, в течение которого доходы граждан не превышают некоторый установленный органами власти уровень.

Жилищный фонд социального использования должен формироваться с учетом механизмов бюджетного финансирования. Его заказчиком выступают государство и муниципалитеты, подрядчиками – частные коммерческие компании, выбираемые в рамках соответствующих конкурсных процедур [5].

Выступая в качестве соинвестора, государство в этом сегменте рынка жилья вправе регулировать цены на строительство и аренду жилой недвижимости, добиваясь от проектных, подрядных и эксплуатирующих организаций снижения себестоимости. Такое регулирование будет экономическим рычагом государства в рыночных отношениях, ограниченных этим сегментом, который будет оказывать позитивное влияние на поведение профессиональных участников, действующих в коммерческих сегментах рынка жилья.

Так происходит в США, так происходит и в большинстве европейских стран. Фонды жилья социального использования во многих странах играют огромную роль. В Голландии он достигает 33 % всего жилищного фонда, почти 25 % – в Великобритании и Швеции, 20 % – в Австрии и Дании и т.д. И это при их уровне обеспеченности жильем: от 40–44 кв. м в Европе до почти 80 кв. м в США на человека.

Исходя из этого в Российской Федерации необходимо сформировать законодательные основы, регламентирующие механизмы создания (в том числе финансирования из средств бюджета) и управления фондом социального использования.

По мере снятия остроты жилищной проблемы, существенного повышения уровня обеспеченности жильем малоимущих семей и семей с низким уровнем доходов, а следовательно, его доступности доля бюджетного финансирования строительства жилья из фондов социального использования должна снижаться.

При этом помимо понятия рыночной доступности, введенной ФЦП «Жилище», необходимо законодательно закрепить понятие социальной доступности, характеризующее возможность для малообеспеченных групп населения получить жилье, соответствующее минимально приемлемым современным

представлениям о комфортности. Причем расходы за проживание в нем должны составлять разумную долю их доходов.

Это не только жилье из фондов социального использования, но и любое арендное жилье, распределяемое путем участия государства или муниципалитета на условиях, учитывающих возможности тех граждан, которые не в состоянии по своим доходам ни стать собственниками жилья, ни нанимателями на рыночных условиях.

Во многих странах именно такое жилье принято называть социальным. В процессе его создания и управления участвуют, как правило, муниципальные жилищные корпорации, жилищные кооперативы, а также ассоциации независимых некоммерческих социальных домовладельцев (жилищные ассоциации), стимулируемые государством через налоговые льготы, дешевые займы и жилищные субсидии. Подобное расширение списка участников позволяет находить согласованные размеры платы за «социальное» жилье и принципы его распределения [4].

Активное формирование фондов социального жилья в сочетании с частным арендным сектором жилья должно стать существенным стабилизирующим фактором при решении жилищных проблем всех граждан России. Без развития института социального и частного арендного жилья, включая формирование в регионах Российской Федерации так называемых **маневренных фондов**, мы не сможем решить проблему рационального размещения трудовых ресурсов (миграционные потоки, легальная иммиграция).

Кроме того, это позволит решить жилищные проблемы молодых семей через предусмотренные ФЦП «Жилище» адресные целевые субсидии, предоставляемые молодым семьям на приобретение жилья с помощью ипотечных кредитов. Поэтому создание и легализация (вывод из теневого оборота) сектора частного арендного жилья также требуют нормативно-правового, в том числе разумного стимулирующего налогового регулирования.

То, что сегодня увеличение объемов жилищного строительства, вплоть до 1 кв. м на человека, является необходимым условием повышения доступности жилья, общеизвестно. В то же время достижение этих параметров возможно только путем использования механизмов целевого стимулирования строительства на условиях государственно-частного партнерства и предоставления целевых субсидий нуждающимся в жилье гражданам, которые самостоятельно по своим доходам не в состоянии снять его на рыночных условиях или приобрести в собственность.

Исходя из этого речь идет о формировании государственной жилищной политики, обеспечивающей функционирование механизмов комплексной системы жилищного финансирования, направленной на обеспечение жильем всех категорий граждан независимо от их доходов [5]. Важно при этом, чтобы все финансовые источники и все финансовые потоки, приходящие в жилищную сферу, были увязаны между собой как по срокам, так и по времени. В этом случае обеспечивается право граждан на свободу выбора формы улучшения своих жилищных условий – либо приобретения жилья в собственность, либо путем его найма.

Стратегия такой государственной жилищной политики представлена в национальном проекте «Доступное и комфортное жилье гражданам России»,

в котором, в частности, предусмотрено вместо выделения средств для строительства или приобретения жилья для «переселенцев» из ветхого и аварийного жилья направлять эти средства на обеспечение инженерной инфраструктурой новых площадок под жилищную застройку, привлекая затем частных инвесторов к собственно жилищному строительству на этих площадках.

В этом случае выступая соинвестором – дольщиком, государство реализует свою долю в виде вновь построенных квартир, куда переселяет граждан из ветхого и аварийного жилья. На освободившемся после сноса старого жилья участке можно построить новое жилье [4].

Мультипликативный эффект очевиден – на каждый вложенный рубль государство привлекает соинвестора, который дополнительно вложит 4–5 рублей собственных средств и кредитных ресурсов банков, а на рынок для реализации поступит дополнительное жилье.

Для достижения поставленных целей по обеспечению доступности жилья государство предпринимает важные конкретные усилия. В настоящее время реализуется Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [2].

Настоящий федеральный закон принят в целях создания безопасных и благоприятных условий проживания граждан, повышения качества реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий и устанавливает правовые и организационные основы предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда. Для этого закон устанавливает порядок создания некоммерческой организации (государственной корпорации), осуществляющей функции по предоставлению такой финансовой поддержки, определена ее компетенция, порядок ее деятельности, отрегулированы отношения между указанной некоммерческой организацией, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Сейчас эта государственная корпорация (Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства) уже активно функционирует. Ее основными задачами являются:

1) капитальный ремонт многоквартирного дома – проведение предусмотренных законом работ по устранению неисправностей изношенных конструктивных элементов общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, в том числе по их восстановлению или замене, в целях улучшения эксплуатационных характеристик общего имущества в многоквартирном доме;

2) инвентаризация аварийного жилищного фонда – совокупность жилых помещений в домах, которые признаны до 1 января 2007 г. в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу в связи с физическим износом в процессе их эксплуатации;

3) переселение граждан из аварийного жилищного фонда – принятие решений и проведение мероприятий в соответствии со ст. 32 и 86 Жилищного кодекса РФ;

4) предоставление целевой финансовой поддержки за счет средств Фонда бюджетам субъектов Российской Федерации или в установленном настоящим федеральным законом случае местным бюджетам на безвозвратной и безвозмездной основе на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда.

В программе Единой России «Свой дом», направленной на развитие малоэтажной застройки, предусматривается государственная поддержка строительных проектов объемом не менее 1 млн кв. м путем принятия Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросу развития малоэтажной жилищной застройки территорий», направленного на обеспечение реализации мер по развитию массового малоэтажного жилищного строительства в рамках реализации основных положений национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Данный закон вносит изменения в Жилищный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ и ряд других федеральных законов в части закрепления организационно-правовых форм некоммерческих объединений – кооперативов малоэтажной жилищной застройки, установления упрощенного порядка получения земельных участков такими кооперативами, упрощенного порядка получения разрешения на строительство.

Так, в целях упрощения получения разрешения на строительство объектов малоэтажного жилищного строительства отменяется необходимость предоставления проектной документации, которая заменяется схемой планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объектов малоэтажного строительства и иных видов объектов недвижимости в соответствии с видами разрешенного использования.

По словам президента РФ Д.А. Медведева, такая форма государственной поддержки жилищных некоммерческих объединений граждан для малоэтажной застройки облегчит решение «жилищного вопроса» для населения России.

Литература

1. Жилищный кодекс Российской Федерации. М.: Ось-89, 2005.
2. Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // Сборник актов Президента и Правительства РФ. 2007. № 11. С. 349.
3. Федеральная целевая программа «Жилище». М.: Росстрой, 2006.
4. Планирование и контроллинг в жилищной сфере / Под общей ред. проф. Л.Н. Чернышова. Смоленск: Смоллин Плюс, 2008.
5. Доступное и комфортное жилье [Журнал]. 2006. № 2.