

# РЫНОК ДОСТУПНОГО ЖИЛЬЯ – ПЕРВООЧЕРЕДНАЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Светлана Юрьевна Орлова

В центре внимания Совета Федерации находятся все вопросы, имеющие отношение к улучшению уровня жизни населения.

Излишне напоминать, какую фундаментальную значимость имеет формирование рынка доступного жилья для всех семей в России. Ее решение традиционно влияло и продолжает влиять на общий экономический и политический климат в стране.

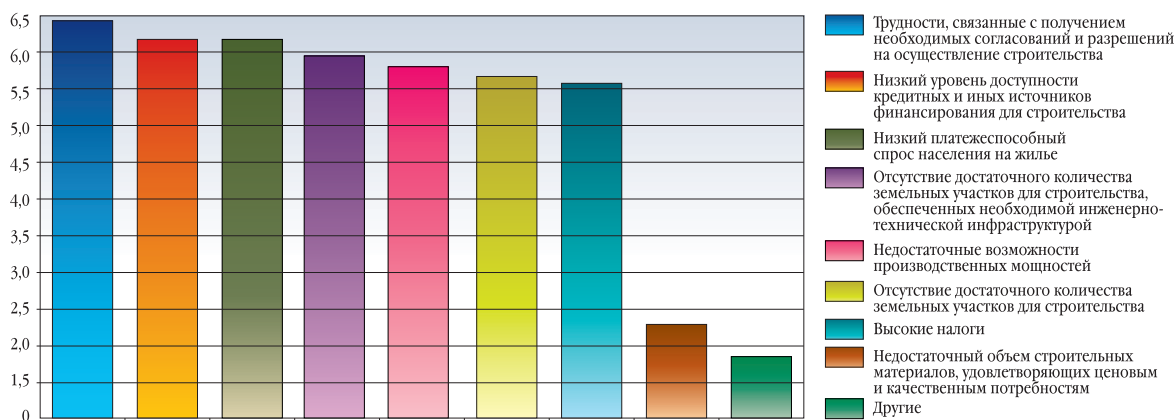
Поэтому эта проблема гораздо глубже и масштабней по своему решению, чем просто жилищная политика или экономическая сторона деятельности строительной отрасли.

Вопрос об обеспечении граждан доступным жильем был поднят Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в 2002 году в его Обращении к Федеральному Собранию, в котором он констатировал, что «очень многие наши граждане имеют тяжелые жилищные условия», хотя «в мире давно существуют институты, серьезно облегчающие гражданам решения проблем приобретения и содержания жилья».

Последние годы органами законодательной и исполнительной власти велась активная работа по комплексному совершенствованию законодательства, целью которой является устранение проблем, существующих на рынке жилья и жилищного строительства.

В результате в прошлом году был принят так называемый жилищный пакет из 27 законов, который призван обеспечить развитие эффективного рынка жилья и финансовых механизмов, обеспечивающих доступность приобретения жилья для граждан с достаточной платежеспособностью, а также поддержку малоимущих граждан в улучшении жилищных условий за счет средств бюджетов в пределах установленных социальных стандартов.

1



ОСНОВНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ УВЕЛИЧЕНИЯ ОБЪЕМОВ СТРОИТЕЛЬСТВА ЖИЛЬЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЗАСТРОЙЩИКОВ (ПО 9-БАЛЛЬНОЙ ШКАЛЕ)

Второе основное предназначение жилищного пакета в обеспечении роста темпов жилищного строительства и реконструкции жилья, повышении качества жилищного строительства.

По мнению Правительства, полная реализация данного пакета законов позволит довести к 2008 году объем жилищного строительства до 67,5 млн. кв. м, при объеме выданных ипотечных кредитов до 150 млрд. рублей.

Пакет законов, направленных на формирование в стране масштабного рынка доступного жилья, вступил в силу с 1 января 2005 года. Сегодня необходимо оценить результаты этого законодательного мероприятия в регионах.

Прежде всего в этом году не произошло ожидавшееся падение цен на жилье.

По отдельным оценкам, в очередях на получение жилья до сих пор стоят порядка 4,5 млн. семей. Время ожидания составляет 20 лет. При этом покупка квартиры или индивидуального дома доступна только пяти процентам населения, в лучшем случае – семи процентам, если дополнительно к своим накоплениям они смогут привлечь кредиты банков.

На конец 2004 года средняя цена продажи жилья составила около 20 тыс. рублей за один квадратный метр. И это при средней фактической стоимости строительства в 9700 рублей. Средняя цена превышает себестоимость больше чем в два раза.

По данным последних социологических опросов, посвященных жилищной проблеме, около трети россиян обеспокоены именно повышением цен на квартиры, примерно столько же – повышением тарифов на услуги жилищно-коммунального комплекса и еще около трети – низкими темпами строительства жилья.

В то же время недавно был проведен опрос представителей 45 крупнейших строительных компаний, в котором ставилась цель определить основные препятствия для увеличения объемов жилищного строительства.

Проблемы в жилищном строительстве связаны в первую очередь с высокими административными барьерами доступа на строительный рынок, непрозрачными и непубличными процедурами предоставления земельных участков для строительства и определения их разрешенного использования, высокими рисками инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры для объектов жилищного строительства, низким платежеспособным спросом населения на жилье. В результате рынок жилищного строительства и цены на этом рынке сегодня во многих регионах могут быть охарактеризованы как монопольные.

Хотя объем жилищного строительства постепенно повышается (в 2004 году, например, построено на 12,5% больше, чем в 2003 году), все же этот уровень еще значительно отстает от показателей конца 80-х годов и, что особенно настораживает, темпы ввода жилплощади для малообеспеченных граждан сокращаются.



Совершенно неудовлетворительно решаются вопросы с расселением россиян из ветхого и аварийного жилья. В 2004 году ликвидированы непригодные для проживания дома площадью 299,5 тыс. кв. м. Это только 0,32% от всего ветхого и аварийного жилого фонда. Переселено 21,5 тыс. человек. Если и в дальнейшем так будет продолжаться – понадобится более 180 лет. В то же время ветхий и аварийный фонд имеет тенденцию удваиваться в стране каждые пять лет. Сейчас он составляет более 90 млн. кв. м, и в нем проживает 5 млн. человек.

По-настоящему значительных результатов в решении проблемы доступного жилья мы сможем достигнуть при условии более или менее полного соответствия наших законодательных и административных подходов региональной многофакторности жилищной отрасли. Все жилищные решения имеют региональный уровень реализации. Поэтому необходимо добиться, чтобы наши решения могли быть реально реализованы на региональных и муниципальных уровнях.

Именно на местном уровне в конечном итоге должны быть созданы условия доступности, приобретения, строительства, найма жилья. И муниципалитетам необходимо проанализировать ситуацию, разработать собственные планы и программы по решению жилищной проблемы с учетом местных условий и возможностей по развитию рынка жилья.

*Определим основные проблемы, которые необходимо решить для формирования рынка доступного жилья.*

*1. Высокие процентные ставки по ипотечным жилищным кредитам.*

Высокие ставки ипотечного кредитования могут быть значительно снижены за счет уменьшения банковских рисков.

Правовые основы гарантий банковских рисков сегодня созданы. В пакете законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, принята поправка в статью 446 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации, которая существенно расширяет возможности судебного обращения на жилье – предмет ипотеки в случае невозвращения ипотечного кредита.

Новый Жилищный кодекс предусматривает маневренный жилищный фонд для граждан, утративших жилые помещения в результате обращения взыскания на них. Другими словами, если гражданин вселился в квартиру по ипотечному кредиту и не смог рассчитаться, то в соответствии с нашей Конституцией он не останется без крыши над головой: ему и его семье должна быть временно предоставлена по закону небольшая квартира из специально созданного для этих целей маневренного жилищного фонда.

Но таких фондов у муниципалитетов сегодня нет. Более того, выборочный анализ по регионам показал, что на местах многие руководители даже не имеют представления, как приступить к этой работе. Данная проблема требует скорейшего решения.

Сегодня банки по-прежнему предлагают ипотечные кредиты на относительно небольшие сроки под высокие процентные ставки. Это делает жилищную ипотеку малодоступной для большинства граждан. Принятый пакет законов по доступному жилью необходимо дополнить федеральным законом прямого действия, предусматривающим оказание государственной помощи по улучшению жилищных условий определенным категориям граждан. В нем должны быть определены категории граждан, в отношении которых государство берет на себя соответствующие обязательства, а также условия и порядок оказания таким гражданам государственной помощи по улучшению жилищных условий. В частности, это касается порядка и условий субсидирования определенным категориям граждан процентной ставки и первоначального взноса как при ипотечном жилищном кредитовании, так и при предоставлении или продаже жилья, а также мер государственной поддержки граждан, вставших на учет по улучшению жилищных условий до 1 января 2005 года.

Кроме того, доступности ипотечных кредитов мешает низкий уровень легальных доходов граждан и существенная доля «теневых» доходов. Несмотря на снижение налогов с фонда оплаты труда (подходного и единого социального), у нас до сих пор на многих предприятиях принято выдавать большую часть зарплат в конвертах. Подобная ситуация напрямую сказывается на высоких



кредитных рисках для банковского сектора, а следовательно, и в ограничении объемов банковского кредитования. Предстоит много поработать с налоговыми органами для достижения большей легализации доходов граждан и прозрачности субъектов предпринимательской деятельности.

### *2. Наличие административных барьеров.*

Принятый жилищный пакет законов в значительной степени уменьшил административные барьеры.

Так, Градостроительный кодекс решает чрезвычайно важную задачу перехода в течение пяти лет от бюрократической процедуры установления требований по землепользованию в целях строительства к прозрачным и публичным градостроительным регламентам на уровне муниципальных образований. Решение этой задачи существенно снизит риски в строительстве, но потребует кропотливой организационной работы по созданию в стране новой системы территориального планирования и градорегулирования.

Что касается снижения административных барьеров, связанных с многочисленными системами государственной экспертизы проектной документации и государственного надзора в ходе строительства, то здесь, к сожалению, не удалось добиться всего, что было задумано. В концепции проекта Градостроительного кодекса предполагалось сохранить эти виды государственного контроля только в отношении особо опасных, технически сложных и уникальных объектов. В итоге государственная экспертиза и государственный надзор сохранены для подавляющего большинства объектов строительства. Правда, теперь государство будет нести субсидиарную финансовую ответственность при проектировании и строительстве таких объектов.

В то же время фактически на два года перенесены реформы многочисленных систем экспертизы и надзора в строительстве, которые необходимы для унификации законодательного регулирования и организационно-управленческих структур их деятельности.

Важным достижением стал переход к прозрачным конкурентным процедурам предоставления земельных участков для жилищного строительства на открытых аукционах, переход к открытым аукционам установлен с 1 октября 2005 года. Этот вопрос являлся одним из ключевых для ликвидации монополизма на жилищном строительном рынке, так как именно через бюрократические процедуры предоставления земельных участков муниципалитеты контролируют доступ на этот рынок через бартерные схемы расчетов застройщиков с муниципалитетами, когда земельные участки обмениваются на квартиры и работы по строительству коммунальных объектов, что не позволяет выявить реальную цену земельных участков и приводит к росту цен на построенное жилье.

Однако в области снижения административных барьеров остается нерешенным ряд важнейших проблем – сохраняется длительная и дорогостоящая процедура государственного учета и регистрации прав и сделок на рынке жилья и ипотеки, отсутствие открытости информации об объектах недвижимости.

### *3. Недостаточная развитость системы идентификации предмета ипотеки.*

Без системы идентификации объектов недвижимого имущества невозможна реализация пакета жилищных законов.

Для того чтобы вовлечь любой материальный объект в полномасштабный гражданский оборот, необходимо его исчерпывающее правовое и оценочное описание. Ипотека по своей сути – это сделка с недвижимостью. Давно созданы все законодательные механизмы для идентификации объектов недвижимого имущества: действует закон об оценочной деятельности, в 2001 году в Земельном кодексе провозглашено единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ним объектов, действует Федеральный закон «О земельном кадастре», вступил в силу Градостроительный кодекс.

В то же время руководитель Федерального агентства кадастра объектов недвижимости сообщает, что единой системы кадастра недвижимости ни в методическом, ни в организационном смысле в регионах не существует. То есть уже принятые законодательные акты не реализованы и, более того, возможно, придется их значительно совершенствовать.





*4. Отсутствие необходимых экономических условий и неразвитость инфраструктуры развития ипотечного кредитования.*

Разработчики пакета по доступному жилью исходили в своей работе из самых благих намерений. Конечно же, хочется, чтобы в нашей стране действовали самые передовые системы жилищного финансирования. Таковой сегодня, конечно же, является двухуровневая система ипотечного кредитования, предполагающая развитие масштабного рынка ипотечных ценных бумаг.

Сегодня Правительство на деется посредством развития этого рынка обеспечить уже к 2008 году не менее миллиона ипотечных кредитов. Государство намерено принять участие в «хеджировании» макроэкономических рисков, которые возникают за пределами доступности фондирования банковской системы на открытом рынке.

Однако каковы настоящие реалии? Соответствующий федеральный закон принят несколько лет тому назад. В 2004 году выдано всего 46 тыс. ипотечных кредитов. Наверное, единственным эмитентом ипотечных бумаг сегодня является Агентство по ипотечному кредитованию (АИЖК). Однако, строго говоря, и его бумаги являются квазиипотечными – АИЖК эмитирует корпоративные облигации. По экспертным оценкам, все виды жилищных кредитов в России составляют не более 1% ВВП. В то же время в странах с развитой экономикой объем жилищного кредитования достигает сегодня половины ВВП. Доля ипотечного кредитования в экономике нашего ближайшего соседа Казахстана сегодня приближается к 40% в ВВП.

Временная комиссия Совета Федерации по законодательному обеспечению рынка доступного жилья на своем заседании от 23 декабря 2004 года приняла решение создать постоянно действующий оперативный механизм обратной связи с субъектами Российской Федерации для выявления проблемных вопросов развития рынка доступного жилья в Российской Федерации.

Приведу несколько региональных примеров.

Из данных, полученных в Костромской области, следует, что только 3–4% населения способны осуществлять строительство или покупку жилья с помощью ипотеки, а подавляющее большинство семей этого на сегодняшний день себе позволить не могут.

В Костромской области считают, что классическая двухуровневая схема ипотеки не может быть признана базовой, так как состояние экономики этой области и благосостояние населения не соответствуют американскому. Исходя из этого, в Костромской области разрабатываются иные схемы кредитования жилищного строительства, исключаящие из цепи ипотеки банки и всевозможные агентства. Такие схемы предусматривают в реализации программы ипотечного кредитования жилья участие бюджетных средств, личных сбережений граждан, средств предприятий и организаций.

Хочу отметить, что схемы, предлагаемые в Костромской области, принципиально соответствуют подходам института целевых жилищных накоплений, при помощи которого давно поставлена точка в решении жилищной проблемы в Германии, Чехии, Венгрии, Хорватии. По мнению многих наших экономистов, создание такого института является необходимым условием для формирования двухуровневой ипотеки. В нашей стране большое распространение получили аналогичные схемы в виде различных кооперативов и систем долевого участия. Однако строительные сберегательные кассы в канонической форме кредитной организации, аккумулирующей вклады населения для улучшения их жилищных условий, в нашей стране пока не существуют.

*5. Недостаточное предложение жилья, низкие объемы жилищного строительства.*

Самые совершенные формы жилищного кредитования бесполезны, если объемы жилищного строительства недостаточны. В этом направлении более всего беспокоит отсутствие прямой связи ипотечного кредитования с жилищным строительством. Мы ежегодно повышаем уставный капитал АИЖК, но выкупаемые им закладные обеспечены только готовым жильем. Банки же по-прежнему крайне слабо инвестируют строительные проекты. В регионах справедливо критикуются отдельные положения федеральных законов «Об участии



в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости» и «О жилищно-накопительных кооперативах».

В то же время на региональном уровне на этот вопрос смотрят иначе.

В Ставропольском крае и Кемеровской области, например, более всего озабочены повышением себестоимости строительства жилья, вызванного монопольными увеличением цен на основные строительные материалы – цемент, металл и т.д.

В Кемеровской области практически нет проблем, связанных с предоставлением для жилищного строительства земельных участков – их там избыток. А вот себестоимость строительства жилья, которая в силу климатических условий и так всегда высока, сейчас существенно поднялась вследствие монопольного повышения (почти на 30%) цен на строительные материалы.

Цена цемента в текущем году возросла на 55–60% в целом по стране.

Необходимо предпринять комплекс антимонопольных мер в сфере производства строительных материалов. Как видим, данная проблема имеет первостепенное значение в формировании региональных рынков доступного жилья.

Кроме того, необходим комплекс других мер, направленных на создание условий для увеличения жилищного строительства, предоставления земельных участков, их обеспечения инженерно-коммунальной инфраструктурой.

*б. Формирование рынка доступного жилья невозможно без реформы ЖКХ.*

Существующие здесь проблемы обусловлены высокой степенью износа основных фондов ЖКХ (степень износа – более 60%, в том числе износ объектов теплоснабжения – 60%, энергоснабжения – 68%; кроме того, примерно 25% основных фондов полностью отслужили свой срок), неудовлетворительным финансовым и материальным обеспечением (отрасль убыточна), неэффективным управлением отраслью на протяжении многих лет и дотационным характером функционирования ЖКХ.

Сегодня обеспечение систем ЖКХ требует постоянного повышения тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства, что также сказывается на росте цен на жилье. При этом население вынуждено оплачивать все более и более усугубляющуюся изношенность жилищно-коммунального комплекса. Специалисты подсчитали, что только в части водоснабжения население платит 6,5 дня в месяц за утечку воды из труб.

В связи с этим необходимо вернуться и уделить самое серьезное внимание проблеме внедрения приборов учета потребляемых ресурсов, да и вообще всего энерго- и теплосберегающего оборудования.

До последнего времени при строительстве зданий за траты на последующую их эксплуатацию и стоимость потребляемых при этом энергоресурсов не принимались в расчет. Предпочтение отдавалось дешевым материалам, которые имели большую теплопроводность, и простейшим строительным технологиям. В результате по теплотехническим свойствам наши здания в 2–3 раза уступают зарубежным. Не придавалось также значения учету и экономии ресурсов. Таким образом, нормативы расхода воды в России сложились в 300 литров на человека – вдвое больше, чем в Германии или Великобритании. А некоторые нормативы превышают зарубежные аналоги в 5–10 раз, поскольку существующая база, сформировавшаяся в эпоху плановой экономики, завышала необходимые затраты. Для улучшения ситуации мы предложили пересмотреть соответствующие технические регламенты, и работа в этом направлении уже ведется.

В заключение хотелось бы отметить главную проблему в процессе формирования рынка доступного жилья – это низкий платежеспособный спрос населения. Решение данной проблемы, помимо развития самой системы ипотечного жилищного кредитования, невозможно без создания необходимых макроэкономических условий в стране, как то общий экономический рост, снижение инфляции, рост доходов населения.

Благоприятные макроэкономические условия последних лет, рост валового внутреннего продукта позволяют нам надеяться на то, что ипотека с каждым годом будет доступна для большего числа россиян.



На заседаниях Временной комиссии Совета Федерации по законодательному обеспечению рынка доступного жилья нами было отмечено, что пакет «жилищных» законов имеет региональный уровень реализации. «Жилищный» пакет только создает необходимые правовые условия для формирования рынка доступного жилья. В то же время сам по себе, без принятия ряда нормативно-правовых актов, постановлений Правительства, законов субъектов он не сможет ни повысить уровень доступности жилья, ни существенно увеличить объем жилищного строительства в России. Требуется консолидированные усилия законодательной и исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. Какие основные направления видятся в этой огромной работе?

Это организация системы мониторинга и анализа правоприменительной практики, меры по обеспечению системной целостности российской правовой системы, по согласованности новых жилищных институтов с земельным, гражданским, административным и иными правовыми институтами.

Например, новый Жилищный кодекс является жестким рыночным законом, предусматривающим целый ряд оснований для прекращения тех или иных прав гражданина на жилье. Как на практике эти нормы будут соотноситься с правом каждого гражданина на жилище, провозглашенным статьей 40 Конституции Российской Федерации?

Необходимо также изучить на основе правоприменительной практике вопрос о целесообразности создания в стране и иных моделей жилищного финансирования. Тем более что анализ истории жилищных финансов в развитых странах и опыт восточно-европейских переходных экономик показывает, что создание массового рынка жилья на начальном этапе опирается на самые простые формы ипотечных целевых накопительных институтов. Таковыми в странах Европы являются специализированные кредитные учреждения в форме общества взаимного кредитования и строительных сберегательных касс.

Правительству Российской Федерации еще необходимо принять целый комплекс нормативно-правовых актов:

- направленных на регулирование порядка проведения государственной экспертизы документов территориального планирования и проектной документации, порядка установления тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса;
- определяющих порядок осуществления государственного контроля в области регулирования тарифов организаций коммунального комплекса;
- устанавливающих условия для привлечения средств пенсионных фондов и страховых компаний на рынок ипотечных ценных бумаг;
- устанавливающих нормативы деятельности жилищных накопительных кооперативов и организаций, привлекающих средства граждан для строительства жилья;
- устанавливающих условия деятельности кредитных бюро и организации баз данных, содержащих информацию о кредитной истории заемщиков;
- определяющих порядок и условия выплаты компенсаций в целях защиты прав добросовестных приобретателей жилой недвижимости.

Кроме того, в новой редакции Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы необходимо отдельно выделить блок мероприятий по стимулированию спроса, которые необходимо осуществлять путем предоставления целевых адресных жилищных субсидий малоимущим гражданам, ветеранам, военнослужащим, лицам, выезжающим из районов Крайнего Севера, переселенцам, чернобыльцам, молодым семьям.

С целью создания единой правовой системы на территории Российской Федерации необходимо разработать модельные законы для субъектов Российской Федерации, основываясь на которых регионы оперативно смогут привести свое законодательство в соответствии с федеральным.

Только при полном и добросовестном проведении всех этих мероприятий можно будет говорить о создании условий для доступности жилья населению.



И при проведении этой реформы нужно всегда учитывать, что несбалансированная система мер может привести либо к повышению цен на жилье (в случае превышения спроса над предложением), либо к стагнации рынка жилья (в случае превышения предложения над спросом).

Нам необходимо приложить все возможные усилия для создания условий, когда люди разных социальных групп и уровня доходов смогут получить возможность взять ипотечный кредит и улучшить свои жилищные условия, с одной стороны, а банковский и страховой сектора будут заинтересованы предоставлять такие кредиты.

Ясно, что в решении такой значимой проблемы, как формирование рынка доступного жилья, необходима консолидация усилий всех заинтересованных сторон и государства.