СТРОИТЕЛЬСТВО И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ДОСТИЖЕНИЯ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Иванович Круглик

Истекший год стал годом значительного подъема строительной отрасли, и это отметил 1 февраля 2007 года Президент России Владимир Путин. В 2006 году в стране введено в эксплуатацию 604,7 тыс. квартир общей площадью 50,2 млн. кв. м. Это больше чем на 15,2% в сравнении с 2005 годом.

Среди субъектов наибольшие объемы жилищного строительства достигнуты в Московской области, где введено 12,8% от общей площади по России в целом, Москве – 9,6%, Краснодарском крае – 5,3%, Санкт-Петербурге – 4,7%, Республике Татарстан – 3,5%, Республике Башкортостан – 3,4%, Тюменской области – 3,0%, Ростовской – 2,7%, Свердловской – 2,6%, Челябинской – 2,5%, Новосибирской – 2,1% областях. Суммарный объем введенной в эксплуатацию общей площади жилья в этих субъектах Российской Федерации составил 52,2%.

В 2006 году введено 139,9 тыс. индивидуальных жилых домов общей площадью 19,8 млн. кв. м, что составило 113,1% к 2005 году. При этом доля индивидуального домостроения в общей площади введенного жилья составила 39,5%.

В Южном федеральном округе, где строительство частных жилых домов в течение ряда лет является определяющим в развитии строительства, доля индивидуального домостроения составила 66,0%; в республиках Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия и Тыва, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Чеченской республиках, Краснодарском крае, Астраханской, Белгородской, Оренбургской, Тамбовской областях, Усть-Ордынском Бурятском автономном округе – свыше 66,0%.

В перспективе до 2010 года улучшение уровня жизни требует ввода в действие жилья не менее 80 млн. кв. м в год. За 2003–2010 годы суммарно необходимо построить 430 млн. кв. м коммерческого и муниципального жилья: домов для малосемейных, молодежных жилых комплексов, общежитий, домов для престарелых и инвалидов с одновременным решением вопросов повышения уровня комфортности и качества жилищного строительства.

Таблица 1

ПРОИЗВОДСТВО ОСНОВНЫХ СТРОИТЕЛЬНЫХ МАТЕРИАЛОВ В 2006 ГОДУ

Строительные материалы	2006 в % к 2005 году
Цемент, тыс. тонн	112,8
Стекло	134,1
Линолеум	129,1
Мягкие кровельные материалы	109,2
Плитки керамические для внутренней облицовки стен	109,7
Плитки керамические для полов	138,6
Вата минеральная	107,1
Стеновые материалы	105,0
Кирпич строительный	101,6
Сборный железобетон	105,7
Щебень и гравий	107,4

При этом доля частного сектора должна составить 80%, муниципального и государственного – соответственно 20%.

Объемы ввода жилищного фонда за пять лет увеличились с 0,22 до 0,34 кв. м на человека, но этого недостаточно для нормального его воспроизводства и обеспечения комфортности проживания.

Предусмотренный на 2010 год ввод 80 млн. кв. м (около 0,55 кв. м на человека в год) также не решит проблему повышения доступности и комфортности жилищ. Перспективным критерием является ввод не менее 1 кв. м на человека.

В 2006 году в России произошел значительный рост производства основных строительных материалов.

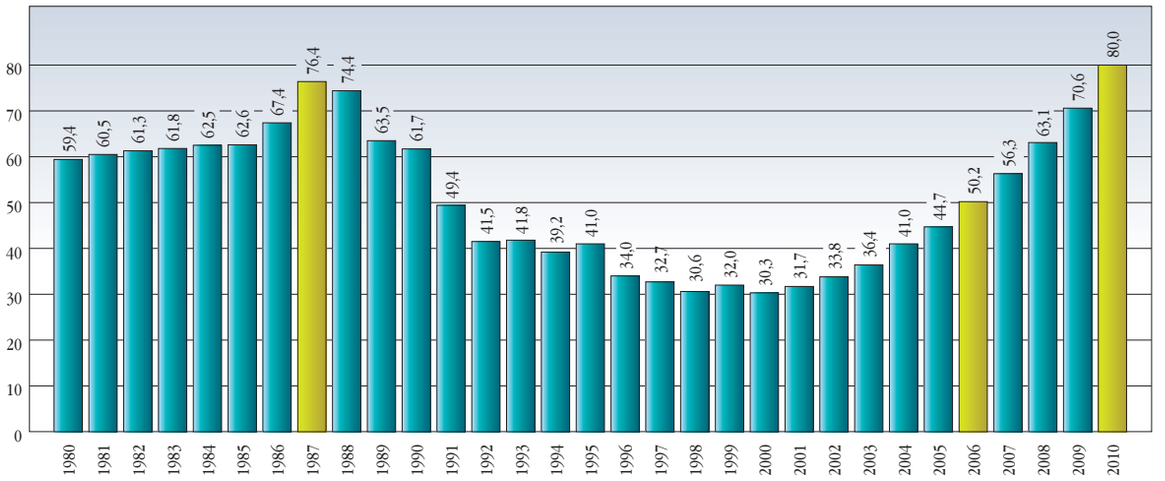
Реализация Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы способствовала значительному развитию системы ипотечного жилищного кредитования – за 2006 год в стране выдано ипотечных кредитов на сумму более 220,0 млрд. рублей, что превышает в 2 раза целевой показатель, установленный на 2006 год (108 млрд. рублей). Особенно важно, что для молодых семей создаются льготные формы кредитования.

Обеспечение жильем молодых семей

В рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы смогут улучшить свои жилищные условия почти 22 тыс. молодых семей, вступивших в нее в 2006 году. Хотя это на 22% ниже запланированного параметра. С учетом же региональных программ государственную поддержку получат 34 тыс. молодых семей.

Для того чтобы достичь показателя 2007 года – 41 700 молодых семей, Росстрой предложил внести изменения в подпрограмму и правила предоставления молодым семьям субсидий:

1



ГОДОВОЙ ОБЪЕМ ВВОДА ЖИЛЬЯ (МЛН. КВ. М)

1) использовать субсидию не только на оплату первоначального взноса при получении ипотечного жилищного кредита или займа на приобретение жилого помещения, но и на погашение самого ипотечного кредита или займа;

2) предоставить субъекту Российской Федерации возможность оперативной замены молодых семей, выбывающих по разным причинам из списка участников подпрограммы;

3) предоставить государственному заказчику право проводить дополнительное распределение средств федерального бюджета, оставшихся в случае удовлетворения всех ранее поступивших заявок от субъектов Российской Федерации;

4) разрешить предприятиям и организациям участвовать в софинансировании подпрограммы в рамках доли субсидий, приходящейся на региональный бюджет.

Федеральные обязательства по обеспечению жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, в 2006 году полностью выполнены: 100% предусмотренных средств в размере 3,2 млрд. рублей перечислено в качестве субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации. Улучшат свои жилищные условия 12,7 тыс. ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов.

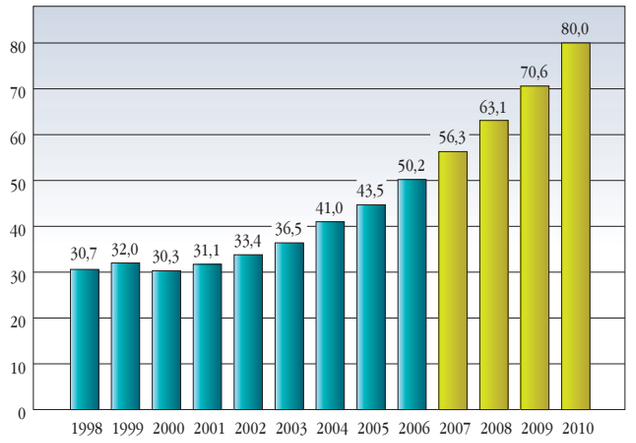
Обеспечение жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством

Произошли изменения в жилищной политике в отношении граждан, перед которыми у государства имеются обязательства в части обеспечения жильем. Это военнослужащие, подлежащие увольнению с военной службы, граждане, уволенные с военной службы, граждане, увольняемые с работы на комплексе «Байконур», участники ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф, граждане, признанные вынужденными переселенцами, граждане, выезжающие из районов Крайнего Севера.

Общий объем финансирования подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» до 2010 года составляет 133,1 млрд. рублей, что позволит обеспечить жильем 132 265 семей граждан, в том числе 32,4 тыс. семей граждан, уволенных с военной службы.

На 2006 год было предусмотрено 17,79 млрд. рублей на реализацию 21,18 тыс. сертификатов. Срок реализации сертификата составляет 9 месяцев.

2



ГОДОВОЙ ОБЪЕМ ВВОДА ЖИЛЬЯ (МЛН. КВ. М)

На сегодняшний день численность граждан, реализовавших свой жилищный сертификат, составляет 97%, то есть из ста человек только трое не находят возможности приобрести жилье.

Получение государственного жилищного сертификата потребовало от гражданина более активной позиции в решении своей жилищной проблемы, связанной прежде всего с поиском подходящего жилья и решением других сопутствующих при этом задач.

Использование норматива стоимости 1 кв. м общей площади жилья для расчета размера субсидии на приобретение гражданином жилья за счет средств федерального бюджета позволило учесть состояние рынка жилья и предоставить возможность гражданам выбирать жилье в разных регионах Российской Федерации. Только 5% от всех денежных средств, оплаченных за жилье, внесены владельцами сертификата.

Во многих субъектах Российской Федерации главы уделяют пристальное внимание этой важной социальной задаче. К примеру, Правительство Москвы всем гражданам, уволенным с военной службы и вставшим на учет, оказывает помощь в реализации сертификатов, предлагая жилье в домах-новостройках по льготным ценам.

Также был изменен подход к расчету размера субсидии. Расчетная стоимость жилого помещения стала определяться исходя из норматива стоимости 1 кв. м общей площади жилья по Российской Федерации, то есть для всех субъектов стал устанавливаться единый норматив в денежном эквиваленте.

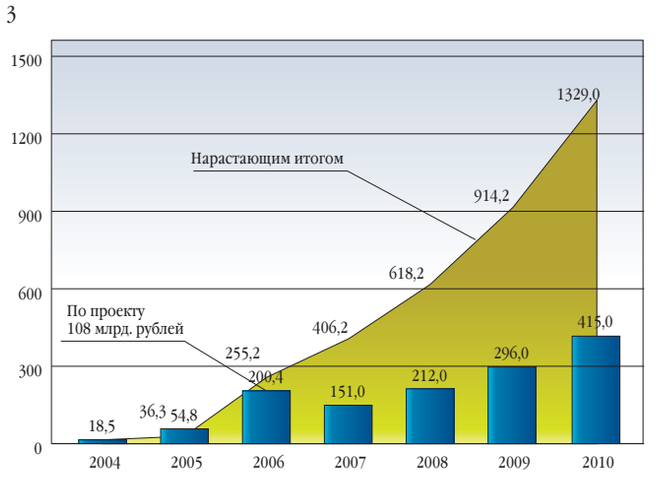
Это позволило равномерно распределить поток миграции по территории Российской Федерации, уравнять граждан, не обеспеченных жильем, в возможностях его приобретения, стимулировало рынок жилья, и главное – нам удалось побороть деятельность так называемых «черных риелторов», занимающихся «обналичкой» сертификатов, деятельность которых сводилась к многократной покупке и продаже жилья сразу нескольким «предприимчивым» владельцам сертификатов.

Применение новой методики расчета субсидий позволило выйти на плановые показатели обеспечения жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством, а также снизить фактические сроки их реализации.

В сентябре 2006 года Росстрой – госзаказчик строительства жилья для военнослужащих в рамках постановления Правительства, должен построить и передать Министерству обороны РФ 15 332 квартиры в пяти регионах страны – в Москве, Московской, Калининградской, Ленинградской областях, г. Санкт-Петербурге.

Первые дома уже сданы в Калининграде и Балтийске в декабре 2006 года. Всего же в 2006 году построено (приобретено) 4029 квартир, в том числе завершено строительство двух домов на 185 квартир по долевому участию. По договорам в строительстве обеспечено жильем 218 семей военнослужащих, в Москве приобретено 3626 квартир общей площадью около 203 тыс. кв. м.

Строительство ведется по различным проектам, но принцип застройки один: это микрорайоны с полной инженерной подготовкой, объектами соцкультбыта, детскими садами, школами,



ДИНАМИКА РОСТА ВЫДАННЫХ ИПОТЕЧНЫХ КРЕДИТОВ (МЛРД. РУБЛЕЙ)

магазинами. Темпы строительства высокие, строители работают со значительным опережением графика, и мы не сомневаемся, что работы будут завершены в срок.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства

Реформа жилищно-коммунального хозяйства явилась одной из наиболее ранних структурных реформ, начавшихся в российской экономике. Первые нормативно-правовые акты в этой сфере были приняты в 1992–1993 годах. За прошедший период можно выделить следующие основные результаты, достигнутые в ходе преобразований.

Кардинальным образом изменилась структура жилищного фонда по формам собственности. Сформирован новый слой собственников жилья как социальная база жилищной реформы. Доля частного жилищного фонда составляет более 77% по сравнению с 33% в 1990 году, доля государственного и муниципального жилищного фонда сократилась за отчетный период с 67 до 23%.

Внедряются договорные отношения при управлении жилищным фондом, в том числе с конкурсным отбором подрядных организаций. Развиваются формы самоорганизации жильцов. Создано, по предварительным данным, свыше 20,5 тыс. товариществ собственников жилья.

Активней по сравнению с другими регионами процесс создания ТСЖ идет в Республике Мордовия, Воронежской, Тверской, Ярославской, Ростовской, Нижегородской, Челябинской, Тюменской областях, городах Москве, Санкт-Петербурге, Новороссийске и Томске.

Уже сегодня в жилищно-коммунальном комплексе России предприятия частной и смешанной форм собственности являются полноценными партнерами на рынке предоставления жилищных и коммунальных услуг. На их долю приходится 41% численности предприятий водоснабжения и водоотведения, 65% предприятий электроснабжения, 57% предприятий теплоснабжения и 64% предприятий жилищного хозяйства. За последние 3 года наиболее активный рост доли предприятий частной и смешанной форм собственности произошел в секторе жилищных услуг, где по итогам 2005 года доля только частных предприятий возросла почти в 3 раза – с 25% в 2003 году до 64%.

Возросла оплата потребителями жилищно-коммунальных услуг. При этом доля выручки предприятий коммунального хозяйства от платежей населения изменилась с 89,69% (2002 год) до 93,4% (2005 год).

Кроме того, региональный стандарт уровня платежей граждан достиг 95,5%. В настоящее время уже в 79 субъектах Российской Федерации уровень оплаты установлен в размере 90% и выше, 69 регионов перешли на стопроцентную оплату услуг населению, в том числе Ка-

лужская, Костромская, Тверская, Пермская, Саратовская, Челябинская, Иркутская, Омская, Магаданская области, республики Карелия, Дагестан, Ингушетия, Татарстан, Хакасия, Краснодарский и Приморский края, Еврейская АО и др.

В большинстве муниципальных образований стандарт уровня оплаты гражданами услуг от экономически обоснованных тарифов приближается к устанавливаемым региональным стандартам и составляет 89,9% в среднем по России.

Создана система социальной защиты низкодоходных слоев населения в условиях повышения платежей за жилищно-коммунальные услуги. Стабилизировалось бюджетное финансирование расходов, связанных с предоставлением льгот и субсидий при оплате жилищно-коммунальных услуг. За период с 2003 года доля семей, получающих субсидии, снизилась с 15,2 до 10,3%. Снизилась задолженность федерального бюджета по предоставлению льгот с 12,4 до 5,7 млрд. рублей.

В результате реализации подпрограммы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» в 2003–2006 годах, участниками которой были 56 субъектов Российской Федерации, было построено и реконструировано 9 тыс. км сетей водоснабжения и канализации, введены отопительные котельные общей мощностью более 20 тыс. Гкал/час, построены и сданы в эксплуатацию водоочистные сооружения и станции очистки сточных вод общей производительностью 5 млн. куб. м в сутки.

В рамках подпрограммы «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда» переселено в благоустроенное жилье около 30 тыс. семей. Ликвидировано непригодных для проживания жилых домов общей площадью 1 млн. кв. м.

В то же время не были решены проблемы, обусловливающие кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса: неэффективная система управления; неудовлетворительное финансовое положение жилищно-коммунальных предприятий; высокие затраты на производство услуг; отсутствие экономических стимулов и условий для снижения издержек, связанных с оказанием жилищно-коммунальных услуг; низкое качество предоставления жилищно-коммунальных услуг. Следствием этих нерешенных проблем явились:

– высокая степень износа основных фондов отрасли (средний процент износа коммунальных инфраструктур составляет 57%);

– большие потери ресурсов (при производстве и транспортировке энергоресурсов потери составляют до 30–40% соответственно);

– значительное количество убыточно работающих предприятий (58,1% убыточных предприятий от общего количества предприятий, оказывающих услуги на рынке ЖКХ).

Задачу изменения технического состояния основных фондов невозможно решить без понимания перспектив дальнейшего развития городов и поселений, без разработки генпланов и проведения технической инвентаризации.

Отсутствие генпланов городов и поселений, программ санации и развития инженерных инфраструктур, несвоевременное проведение технической инвентаризации и диагностики основных фондов напрямую влияют на управленческие решения по модернизации жилищно-коммунального комплекса, а также на темпы его обновления.

По информации, предоставленной регионами, действующие генпланы поселений имеют лишь 10% муниципальных образований. Схемы развития инженерных инфраструктур существуют лишь в 15% муниципальных образований. Данные мониторинга технической инвентаризации основных фондов показывают, что количество проинвентаризированных объектов коммунального назначения по России составляет всего 37,3%.

Таким образом, большинство муниципальных образований не обладает достоверными данными, в каком техническом состоянии находятся инженерно-технические объекты, и продолжает существовать практика: ремонт и замена изношенного оборудования осуществляются в основном при возникновении аварийных ситуаций.

Для снятия напряженности в этом вопросе нужны понудительные действия в адрес региональных и муниципальных органов исполнительной власти, а также собственников объектов жилищного и коммунального назначения, обязывающие их при формировании бюджетов и расход-

ных статей предусматривать средства на разработку генеральных планов поселений и проведение технической инвентаризации основных фондов.

Финансовое состояние предприятий и организаций отрасли прежде всего зависит от правильности формирования тарифов – как единственного источника получения дохода предприятиями жилищно-коммунального хозяйства, ликвидации задолженности и одновременно способа возврата инвестиций.

Наряду с ограничением роста стоимости услуг в сфере ЖКХ по-прежнему злободневной остается проблема наличия перекрестного субсидирования. Так, например, коммунальный комплекс, осуществляя свою деятельность на сетях низкого напряжения, в значительной степени несет основное бремя проблем и расходов. Из 91,7 млрд. рублей суммы перекрестного субсидирования порядка 87,8 млрд. рублей приходится на энергосети низкого напряжения. В связи с этим следует отметить ряд моментов: отсутствие прозрачного механизма формирования тарифов для разных групп потребителей, завышение цен и тарифов для организаций коммерческого сектора экономики, уменьшение инвестиционной привлекательности для объектов коммунальной инфраструктуры.

Установление предельных индексов роста тарифов и размера платежей населения за ЖКУ в одних случаях приводит к утверждению заниженных тарифов по сравнению с фактическими затратами организаций, в других – необоснованному повышению стоимости услуг до установленного для субъекта или муниципального образования максимально возможного роста.

Действующее законодательство создает противоречивую ситуацию. С одной стороны, предприятие поставлено в условия ограничения изменения тарифов на его услуги, с другой стороны, фактические затраты определяют соответствующий обоснованный тариф, покрывающий расходы предприятия.

Поэтому необходимо ускорить разработку нормативных актов, направленных на расчеты тарифов на среднесрочную перспективу. Подобный подход создаст более прозрачную и привлекательную для бизнес-структур среду в сфере производства и предоставления услуг.

Кроме того, целесообразно предусмотреть проведение независимой экспертизы соответствия методик расчета тарифов, утверждаемых органами регулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, законодательным и правовым документам.

Принимая тот факт, что потери ресурсов в сфере ЖКХ составляют 30–40%, важным направлением в развитии комплекса является активизация процессов по внедрению ресурсосберегающих технологий. На сегодня это вялотекущий процесс.

Причины здесь две: отсутствие заинтересованности самих предприятий в снижении издержек и затрат и отсутствие финансовых средств на модернизацию и внедрение новых технологий и оборудования.

Экономическое стимулирование предприятий сферы ЖКХ на снижение затрат возможно при принятии законодательных дополнений по формированию тарифов, в частности:

– учет инвестиционных вложений осуществлять на срок окупаемости инвестиций;

– обеспечить стабилизацию тарифа и его ежегодную индексацию в соответствии с уровнем инфляции плюс обеспечить сохранение на 2 года уровня расходов, учтенных при регулировании тарифов, предшествующих сокращению расходов;

– изменить норму закладываемого уровня сбора платежей с учетом сбора с потребителей не менее 95% от общей суммы выставленных платежей (100%-ный сбор – это самообман).

Говоря о демонополизации отрасли и развитии конкурентной среды, нужно отметить, что только в последние год-два процесс ускорился и стал приносить первые результаты: демонополизация стала реальным этапом в развитии отрасли.

Среди регионов, в которых процесс разгосударствления проходит наиболее активно, следует отметить Амурскую, Белгородскую, Владимирскую, Смоленскую, Оренбургскую, Свердловскую, Челябинскую, Кемеровскую, Тамбовскую, Томскую области, республики Татарстан, Коми, Удмуртскую, Еврейскую автономную область, где доля предприятий частной и смешанной форм собственности составляет свыше 70%.

Общая динамика такова, что монополия государственных и муниципальных предприятий и организаций в этом секторе нарушена. На рынок выходят частные управляющие компании, которые также начинают конкурировать между собой.

Понятно, что при потребности на восстановление коммунального сектора и жилищного фонда до нормативных значений в 2 трлн. 140 млрд. рублей имеющийся объем инвестиций еще крайне незначителен, но то, что сфера жилищно-коммунального хозяйства становится с каждым годом все более привлекательной для частных компаний, уже является объективной реальностью. В области развития частно-государственного партнерства инициировано создание саморегулируемых организаций в области жилищно-коммунального хозяйства.

Создание СРО частных предприятий коммунального комплекса будет представлять собой профессиональное межотраслевое объединение частных операторов, работающих в сферах электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, утилизации твердых бытовых отходов. Главными целями создания СРО являются улучшение качества коммунальных услуг, повышение надежности коммунального комплекса России в целом, привлечение в коммунальный комплекс значительного объема частных инвестиций.

Отмечу особо, что в 2007 году еще предстоит реализовать объемные строительные и коммунальные программы, но главное – необходимо будет построить более 55 млн. кв. м жилья.