

# ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНАЯ СФЕРА И ИНВЕСТИЦИОННО-СТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИССИИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ И ЖКХ  
Олег Михайлович Толкачев

В ближайшее время именно реформа в сферах ЖКХ и жилищного строительства призвана стать основополагающей в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации.

В Федеральном законе от 21.07.2007 года №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» установлен целый ряд обязательных условий, которые должны быть выполнены для получения финансовой поддержки за счет средств фонда, в частности:

- требование о наличии в период до 1 января 2009 года товариществ собственников жилья не менее чем в пяти процентах многоквартирных домов и дальнейшего увеличения количества таких товариществ до 1 января 2010 года не менее чем в десяти процентах многоквартирных домов и до 1 января 2011 года не менее чем в двадцати процентах таких домов;
- требование о выделении средств бюджетов муниципальных образований, претендующих на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда, на доленое финансирование региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда (в то время, когда многие из муниципальных образований являются дотационными);
- доленое финансирование капитального ремонта многоквартирного дома за счет средств товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива либо собственников помещений в многоквартирном доме в размере не менее чем пять процентов общего объема средств, предоставляемых на проведение капитального ремонта многоквартирного дома.

## Прежде всего – реформа закона

Представляется целесообразным исключение из числа обязательных условий этих положений. В то же время необходимо законодательно закрепить положение, что субъект Российской Федерации устанавливает минимальный размер софинансирования за счет средств бюджета муниципального образования или освобождает от такого софинансирования муниципальные образования в зависимости от их фактической бюджетной обеспеченности.

В настоящее время Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства нацелен на государственную помощь только тем многоквартирным домам, жители которых выбрали форму управления: товарищество собственников жилья, либо жилищный кооператив, или иной специализированный потребительский кооператив, либо управление управляющей организацией. Даже самоуправление домом – одна из форм, предусмотренная Жилищным кодексом, не попала в число оговоренных. Необходимо включить в число получателей средств фонда на проведение капитального ремонта домов собственников помещений, осуществляющих непосредственное управление многоквартирными домами.

Также одной из норм закона является обязательное наличие законодательно оформленной (отведенной) земли под каждым многоквартирным домом, то есть наделение этого дома землей с межеванием и государственной регистрацией этой земли. Но это очень затратная по деньгам и длительная по времени операция, а речь идет не об одном, а о сотнях и сотнях домов. Не менее сложное условие – каждый дом должен иметь проектно-сметную документацию согласно Градостроительному кодексу, прошедшую государственную экспертизу. В муниципалитетах есть на каждый дом сметы расходов на капремонт и технические паспорта, те документы, которые раньше были основанием для производства капитальных ремонтов. Теперь их недостаточно, и для оформления новых нужны многомиллионные затраты для каждого дома и многомесячная работа в части согласования и оформления документации.

## Тарифное регулирование и местное самоуправление

Действующая система тарифного регулирования в части полномочий органов местного самоуправления имеет ряд недостатков, а именно:

1. Необходимость создания регулирующего органа в каждом муниципальном образовании.
2. Отсутствие на территориях (особенно на уровне сельских поселений) грамотных специалистов, способных осуществлять проверку обоснованности производственной программы организации и правильности расчета тарифов.
3. Отсутствие единого порядка и требований к формированию тарифов организациями коммунального комплекса на территории субъекта.
4. При регулировании тарифов на муниципальном уровне существует проблема политизированности установления тарифов. Практика показывает, что вопрос о величине тарифов зачастую является инструментом для достижения политических целей глав местного самоуправления или депутатского корпуса. В результате принимаются популистские решения и организации коммунального комплекса не получают достаточных для нормальной работы финансовых ресурсов. Это приводит к ухудшению технического состояния основных средств и снижению качества жилищно-коммунальных услуг.
5. Сдерживание роста тарифов органами местного самоуправления не обеспечивает финансовые потребности организации для нормального функционирования в рамках рыночных отношений, что приводит к необходимости возмещения выпадающих доходов из бюджета, а при отсутствии средств в бюджете к банкротству организаций. Кроме этого, сдерживание роста тарифов не позволяет организациям коммунального комплекса реализовать возможность использования надбавок к тарифам и тарифов на подключение



к системе коммунальной инфраструктуры в качестве источника компенсации инвестиционной программы.

6. Правительство РФ не сумело в срок принять подзаконные акты в сфере тарифного регулирования.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (от 30.12.2004 года №210-ФЗ) Правительством РФ должны быть утверждены основы ценообразования и правила регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса. Но до настоящего времени соответствующие нормативные акты Правительством РФ не утверждены.

Поэтому для обеспечения эффективности тарифной политики необходимо передать полномочия по установлению тарифов на услуги организаций коммунального комплекса регулирующему органу субъекта РФ либо предоставить право органам местного самоуправления передавать полномочия по регулированию тарифов органам исполнительной власти субъектов РФ. Кроме того, нужно утвердить правила регулирования тарифов и надбавок на товары и услуги организаций коммунального комплекса, в которых отразить ряд ключевых аспектов тарифного регулирования, оставшихся за рамками закона №210-ФЗ. Это обязательные требования:

- к составу производственных программ организаций коммунального комплекса;
- по проверке производственных программ;
- по процедуре разработки инвестиционных программ организаций коммунального комплекса;
- к составу инвестиционных программ организаций коммунального комплекса;
- по проверке инвестиционных программ.

В настоящее время реализация предусмотренных Федеральным законом от 30.12.2004 №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» норм по установлению надбавок к тарифам и тарифов на подключение затруднена. И на федеральном уровне в ближайшее время необходимо установить четкие и ясные механизмы, решающие вышеуказанные вопросы.

### **Что понимать под «доступным жильем»**

Однако многие проблемы зависят от возраста жилья и от качества выполненных строителями работ. Значительная часть населения фразу «доступное жилье» понимает как возможность приобретения жилья, как производную от снижения стоимости квадратного метра жилья. Но как можно эту задачу реализовать, когда на сегодняшний момент в России объемы строительства вдвое ниже, чем в наилучшие годы в прошлом, и втрое ниже, чем необходимо для решения жилищной проблемы? Принятые законопроекты не помогают решить сложившуюся ситуацию, а, наоборот, только ее усугубляют, в частности в вопросе земельных аукционов. По данным Росстроя, две трети россиян не удовлетворены жилищными условиями. В результате повышения такого колоссального спроса введение законодательных актов толкает цены элементарно вверх. Причем с такой скоростью, что гнаться за ними бесполезно. Разрыв в росте цен на жилье и в темпе роста зарплаты за 2–3 года значительно увеличился, создав условия для еще большей недоступности жилья. Да и как можно говорить о снижении стоимости жилья, когда цены на строительные материалы растут слишком быстро, а на некоторые из них увеличиваются в разы быстрее инфляции. Как, например, это произошло в 2005–2007 годах с ценами на цемент, когда они выросли практически в два-три раза.

Но для роста цен, вообще говоря, существуют объективные причины. Так, цементную промышленность необходимо развивать, модернизировать, так как большинство заводов этой подотрасли исчерпали на 50–70% свои ресурсы, а цемент – это «хлеб» для строительства. Поэтому, ко-



нечно, необходимо развивать и модернизировать производство, причем производство не только цемента, но и всю стройиндустрию в целом.

Как можно увеличить объемы строительства со слабой базой выпуска стройматериалов? Объективно говоря, существует и ряд архитектурно-строительных систем, позволяющих уменьшить стоимость жилья на 10–15%, но этого тоже недостаточно. И как быть с теми гражданами, кто не может выплатить всю сумму за квартиру сразу или в течение одного-трех лет, а жилищная проблема есть?

Поэтому доступное и комфортное жилье не означает жилье дешевое. Доступность в первую очередь подразумевает формирование механизмов, позволяющих приобрести жилье гражданам не только за счет текущих заработков и имеющихся сбережений, но и за счет будущих доходов.

## Цены и темпы строительства жилья

Стоимость жилья в Российской Федерации продолжает расти. Начиная с 1998 года стоимость жилья росла в среднем на 20% в год, то есть превышала уровень инфляции и темпы роста стоимости строительных материалов. Самый существенный скачок цен за последние пять лет произошел в 2006 году – оно подорожало на 53%. По итогам второго квартала 2007 года цены на первичном рынке выросли на 17,5% по сравнению с концом 2006 года и приблизились к 60 000 рублей за 1 кв. м. Согласно прогнозам экспертов, положение меняться не будет: предпосылок к кардинальным изменениям на рынке недвижимости нет.

Нужно отметить, что показатель ввода жилья на душу населения в среднем по стране остается низким: он составляет лишь 0,43 кв. м. И это при том, что износ жилого фонда в целом по России составляет около 70%. Динамика жилищного строительства крайне неоднородна по регионам. В 2007 году самыми высокими темпами росло жилищное строительство в Сибирском и Уральском федеральных округах, в которых были достигнуты 24–25% темпа роста к уровню 2006 года.

Наиболее низкими темпы строительства оставались в Дальневосточном и Центральном федеральных округах, где их общий прирост составил немногим более 13%. В абсолютных же показателях – с учетом исходных условий – даже в лидирующих регионах – Урале и Сибири – объем жилищного строительства все еще довольно низок. Так, регионы Уральского округа при названных темпах роста построили менее 5,5 млн. кв. м жилья, Сибирского – менее 7 млн. кв. м, или всего 0,35–0,38 кв. м на душу населения. В целом же более половины сданного в эксплуатацию жилья приходится лишь на обладающих наибольшей экономической активностью 8 из 84 регионов. Кроме Москвы и Подмосковья к таким лидерам относятся Краснодарский край, г. Санкт-Петербург, республики Татарстан, Башкортостан, Ростовская и Тюменская области.

Вместе с тем характерной чертой развития строительной отрасли в 2007 году стали высокие темпы роста индивидуального строительства: 42,6% – а это более 25,5 млн. кв. м – всей новой жилой площади построено населением за счет собственных и заемных средств. Всего такого жилья было возведено на 28,9% больше, чем в 2006 году. Доля индивидуального домостроения в общей площади завершенного строительства жилья в республиках Калмыкия, Хакасия, Дагестан, Бурятия, Марий Эл, Адыгея, Кабардино-Балкария и Удмуртия, Краснодарском, Приморском краях, Пензенской, Оренбургской, Тамбовской, Ленинградской, Тульской, Тверской, Владимирской областях составила 70–95%. В Ингушетии, Карачаево-Черкесии и Чечне, а также на территории вошедшего в состав Иркутской области Усть-Ордынского Бурятского АО этот показатель близок к 100%.

## Проблемы и решения

Думаю, причина сложившегося положения не в слабой интенсивности действий на местах, не в недостатке активности как таковой, а в целом ряде неразрешенных институциональных



проблем, недостаточном, а зачастую и слабом внимании к их решению. В числе таких проблем можно отметить:

- недостаточную ориентированность мероприятий ФЦП «Жилище» на увеличение объемов жилищного строительства. В частности, отдельные механизмы реализации программы и способы их реализации способствуют оттоку целевого финансирования на вторичные рынки недвижимости, повышению платежеспособного спроса, не сопровождающегося вводом нового жилья. Нужно всерьез задуматься о реальных последствиях любых реализуемых мероприятий, о том, как они будут «ложиться» на реальную сложную фактуру современного общества и современной экономики;
- недостаточность мер в рамках существующих проектов и программ, нацеленных на стимулирование инноваций, технологическую модернизацию строительства и коммунального хозяйства, в частности формирование новых стандартов и СНиПов, отвечающих современным потребностям;
- отсутствие механизмов консолидации бюджетных ассигнований федерального, регионального и местного бюджетов, а также нехватка предусмотренных федеральных бюджетных ассигнований федерального, регионального и муниципального уровней для качественного роста доступности жилья;
- слабое использование внебюджетных источников финансирования, в том числе средств частных инвесторов для расширения строительства, недостаток мер стимулирования частных инвестиций для софинансирования региональных и местных программ в жилищно-коммунальной сфере;
- недостаточное развитие системы экспертного контроля разработки, принятия и реализации программ, обеспечения их независимого анализа, обсуждения и оценки;
- отсутствие системы мероприятий, нацеленных на ослабление концентрации населения, финансовых и инвестиционных потоков, служащих источниками интенсивного роста цен на земельные участки, строительные материалы и жилье. В частности, отсутствует система жилищной поддержки и организации миграционных процессов;
- слабость межрегионального сотрудничества между регионами, принимающими миграционные потоки, и регионами-донорами в сфере обеспечения маятниковой миграции, предотвращения оттока трудоспособного населения в крупнейшие центры европейской части страны. Нельзя сказать, чтобы в этом направлении вовсе не предпринималось никаких усилий. Надо отметить важную роль самоуправляемых ассоциаций, таких как Ассоциация малых городов России, в постановке самой проблемы необратимого оттока кадров из регионов. Однако эти усилия представляются до настоящего времени и недостаточно системными, и недостаточно активными в целом.

Подводя итог, можно констатировать, что проблем накопилось немало. В этой связи надо обратить внимание на одно обстоятельство, которое можно заметить, лишь оглядываясь назад, в большой ретроспективе. За последние годы инвестиционно-строительный сектор стал одним из сильнейших в национальной экономике. Особенно хорошо это видно на примере г. Москвы, где, несмотря на все сложности, объемы строительства, ввода нового жилья, его капитализация растут, и растут ускоренными темпами. Мало того, этот сектор стал не просто силен, экономически состоятелен, но и крайне сложен. Кто мог 15 лет назад представить то количество риелторских и инвестиционных компаний, банков, строительных организаций, их крупных, средних и малых поставщиков, действиями которых определяется состояние современного рынка жилья? Те механизмы, которыми сегодня определяется доступность жилья, вышли далеко за рамки собственно инвестиционно-строительной деятельности, на них оказывает сильнейшее влияние состояние других ведущих отраслей экономики страны, в первую очередь ее топливно-энергетического комплекса, они тесно связаны с финансовой системой и финансовым положением страны, ее ролью в мировом хозяйстве, на них влияют процессы глобализации и состояние ведущих зарубежных экономик.

Все это множество факторов прямо или косвенно влияет на рынки недвижимости, влияет на платежеспособный спрос и предложение жилья населению. В ответ на возрастающую сложность





стоящих задач приходится принимать во внимание все больше различных обстоятельств, привлекать к решению, казалось бы, специальных, узкоотраслевых проблем строительства и коммунального хозяйства все более широкие круги представителей бизнеса, общества, экспертных и научных организаций. Только через совместное и максимально широкое обсуждение проблем, поиск путей их решения можно достичь качественных изменений в области жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства, как в законотворческой сфере, так и в области практических действий по реализации действенных механизмов, способствующих повышению доступности жилья для населения страны.

Сегодня в списке глобальных приоритетов нашей страны проблематика ЖКХ и жилищного строительства выдвинута на одно из первых мест. В этих областях прочно утверждается многосторонний подход к решению проблем. Чем раньше начнутся практические действия, тем меньшую цену придется заплатить за спасение ЖКХ и жилищного строительства страны.

Основную роль на данных направлениях играют Министерство регионального развития РФ, Росстрой и Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства как универсальные механизмы выработки согласованных решений и важнейший источник права.