

АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ ПОДДЕРЖКИ И РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И РЫНКА ЖИЛЬЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ И ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ
Мартин Люцианович Шаккум

Законотворческая деятельность Комитета Государственной Думы по строительству и земельным отношениям основывается на позиции, согласно которой градостроительная деятельность является одной из базовых для модернизации экономики и инновационного развития страны.

Инновационная экономика знаний, в которой резко возрастает ценность человеческого капитала, требует повышенной мобильности высококвалифицированной части населения, а также доступности профессионального образования разных уровней для молодежи из самых отдаленных городов и сел. Переезд специалиста в то место, где он максимально востребован, увеличивает капитализацию его знаний, а значит, и национальное богатство в целом. Но эта мобильность в нашей стране исторически ограничивается жилищной проблемой. Дело даже не в количестве квадратных метров на душу населения. Инновационная экономика не создается в убогом жилищном фонде, сформированном из общежитий, бараков и панельных пятиэтажек с 5-метровыми кухнями. Для этого необходимо формирование качественно иной городской среды, делающей многие российские регионы, а не только несколько мегаполисов привлекательными для жизни и работы.

Поэтому развитие рынка доступного жилья на базе массового строительства жилья для всех категорий граждан легло в основу приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Говоря о динамике жилищного строительства в России, можно ее условно дифференцировать по двум параметрам: строительству коммерческого жилья и строительству по государственному заказу.

Данные государственной статистики за последние 10 лет показывают, что до 2008 года наблюдался устойчивый рост объемов жилищного строительства. Если в 2000 году было введено около 30 млн. кв. м жилья, то в 2008 году жилья построено в два раза больше – более 64 млн. кв. м.

К сожалению, финансовый кризис не оставил в стороне строительный комплекс. В результате в 2009 году было введено чуть менее 60 млн. кв. м жилья. Данные Росстата показывают, что за 11 месяцев 2010 года сдано жилья на уровне 95,7% от 2009 года, по итогам 2010 года ввод жилья ожидается на уровне 57–58 млн. кв. м.

То, что удалось удержать жилищное строительство от более масштабного падения, – результат оперативно принятых и активно проводимых с конца 2008 года и в течение 2009–2010 годов мер по преодолению последствий финансово-экономического кризиса в строительной сфере. В частности, положительное воздействие на рынок жилья оказали такие меры государственной поддержки, как реструктуризация ипотечных жилищных кредитов, направление средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на достройку многоквартирных домов и покупку жилья на первичном рынке, выкуп готового и строящегося жилья для ветеранов Великой Отечественной войны и военнослужащих.

Кроме того, устойчиво растет индивидуальное жилищное строительство, доля которого в 2010 году составила 47% от вновь построенного жилья.

Государственные институты развития жилищного строительства

Почему в последние годы, а главное, в кризисный период государство стало играть особую роль в развитии рынка жилья?

Прежде всего, в ходе реализации ПНП «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» были созданы государственные институты развития строительства жилья, ориентированные на расшивку наиболее узких мест.

Основным инструментом государственной политики по переселению граждан из аварийного жилья на сегодняшний день является Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд ЖКХ).

За три года существования Фонда ЖКХ переселено из аварийного жилищного фонда 155 тыс. человек, а к середине 2011 года будет расселено в общей сложности 13 тыс. аварийных домов, где проживает более 217 тыс. человек. Капитально отремонтировано или ремонтируется более 113 тыс. многоквартирных домов. Это совершенно новые темпы решения важнейшей социальной задачи. Без Фонда ЖКХ подобных объемов расселения из аварийного жилья и капитального ремонта достичь бы не удалось. Это подтверждается тем, что до образования Фонда ЖКХ в период до 2007 года объемы капитального ремонта в стране упали с 30 в 1990 году до 5–6 млн. кв. м в год.

В то же время, несмотря на беспрецедентную финансовую помощь федерального центра через Фонд ЖКХ, проблема старения жилищного фонда остается крайне сложной. Увеличивается количество жилых помещений, признаваемых аварийными, что подтверждается данными Федеральной службы государственной статистики (табл. 1).

Из приведенных в таблице 1 данных следует, что в результате деятельности Фонда ЖКХ удалось стабилизировать объемы ветхого жилищного фонда на уровне 2001 года. Но государственная политика противодействия росту аварийного жилищного фонда пока не позволила кардинально переломить ситуацию. В то же время статистически зафиксированное увеличение объемов аварийного жилищного фонда на фоне стабилизации объемов ветхого жилищного фонда может быть связано прежде всего с изменением подходов к учету аварийных домов на местном уровне. Сдерживающим фактором для достоверной оценки состояния конкретных жилых домов является требование законодательства о безусловной обязанности органов власти обеспечить переселение граждан из домов, признанных аварийными. Учитывая, что это обязательство относится к компетенции органов местного самоуправления, не имеющих возможности финансирования соответствующих расходов за счет собственных бюджетов, до создания Фонда ЖКХ сформировалась заинтересованность этих органов публичной власти в максимальном затягивании решения о признании жилья аварийным.



Таблица 1

**ВЕТХИЙ И АВАРИЙНЫЙ ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД
НА КОНЕЦ 2010 ГОДА, МЛН. КВ. М**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ветхий жилищный фонд	28,9	32,8	56,1	80,0	77,2	78,4	81,8	83,4	83,2	84,0	83,2	80,1
Аварийный жилищный фонд	3,3	4,9	9,5	7,9	10,2	13,2	11,2	11,2	12,7	15,1	16,5	19,4

Как хорошо известно, в кризисный период 2008–2009 годов резко упал спрос на жилье, значительное число строительных компаний оказались в предбанкротном состоянии. Поэтому из средств Фонда ЖКХ 50 млрд. рублей были направлены на ускоренную реализацию программ по переселению из аварийных домов. Эти средства использовались на закупку построенного жилья или жилья с высокой степенью готовности (не менее 70%). Эти закупки осуществлялись по привлекательным для государства ценам – не более 30 тыс. рублей за 1 кв. м. Были установлены льготные условия получения помощи из Фонда ЖКХ для моногородов, введена система стимулирования строительства малоэтажного жилья. В рамках поддержки стройкомплекса средства Фонда ЖКХ были также направлены на завершение строительства домов высокой степени готовности и приобретение квартир для отдельных категорий граждан.

Кроме того, Фонд ЖКХ выполняет и иную миссию – продвижение собственно реформы жилищно-коммунального хозяйства.

Так, средства Фонда ЖКХ предоставляются субъектам Российской Федерации и муниципалитетам, в которых реализуются меры по демополизации отрасли, совершенствованию системы управления многоквартирными домами, установке приборов учета потребляемых энергоресурсов и воды, завершению формирования земельных участков многоквартирных домов и проведения их государственного кадастрового учета, ликвидации перекрестного субсидирования, реализации программ в сфере энергосбережения и энергоэффективности. Практически по всем этим показателям достигнут значительный прогресс. Это значит, что формируется база для конкурентного, справедливого ценообразования на жилищно-коммунальные услуги, обеспечивается баланс интересов потребителей и поставщиков, растет ответственность поставщиков услуг за их качество, повышается самостоятельность граждан в управлении своими домами.

В федеральном бюджете 2010 года и на 2011 год предусмотрено выделить Фонду ЖКХ дополнительно 40 млрд. рублей. По инициативе Президента РФ Д.А. Медведева законодательно деятельность Фонда ЖКХ продлена до 1 января 2013 года. Это решение совершенно оправданно. Фонд ЖКХ – один из тех институтов развития, чья деятельность была активно поддержана как нашими гражданами, так и региональными властями.

В 2011 году Фонд ЖКХ планирует направить 10 млрд. рублей на проведение капитального ремонта жилья. С учетом софинансирования регионами, а также гражданами (в объеме 5% от стоимости ремонта) это позволит отремонтировать 6,4 тыс. домов общей площадью 18 млн. кв. м, в которых проживают 800 тыс. человек. На финансирование региональных программ переселения из аварийного жилья в 2011 году Фонд ЖКХ направит 25 млрд. рублей. Общая сумма средств с учетом софинансирования регионов составит 37 млрд. рублей, что позволит расселить 2467 аварийных домов общей площадью 1,23 млн. кв. м, улучшив условия проживания 61,7 тыс. человек.

Очевидно, что и после завершения деятельности Фонда ЖКХ нельзя будет просто прекратить реализацию программ переселения из аварийного жилья и капитального ремонта домов. Нужно быть уверенными, что, после того как Фонд ЖКХ закончит свою работу, будет бесперебойно действовать механизм, обеспечивающий решение этих проблем в будущем. Те два года, которые ос-



таются до 1 января 2013 года, нужно потратить на создание такого механизма. Представляется, что определенные наработки, опыт Фонда ЖКХ могут быть применены в организации системы финансирования и проведения капитального ремонта жилого фонда.

Положительное воздействие на рынок жилья оказало и создание Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства (далее – Фонд РЖС, Фонд).

Одной из самых острых проблем является непрозрачность процедуры предоставления земельных участков для строительства. Сегодня большой объем на земельном рынке по-прежнему занимают государственные и муниципальные земли. От сроков, в течение которых органы власти осуществляют предоставление прав на земельные участки, и от финансовых затрат потенциального инвестора на прохождение соответствующих процедур зависит рентабельность многих инвестиционных проектов в сфере жилищного строительства.

Поэтому процедура предоставления земельных участков должна быть прозрачна, укладываться в приемлемые сроки и гарантировать правообладателю юридическую чистоту полученных от государства прав.

Другой актуальной проблемой является обеспечение земельных участков для жилищного строительства инженерной, транспортной и социальной инфраструктурой. Перед государством стоит задача не просто увеличить жилищное строительство, но и комплексно осваивать новые территории на основе системного градостроительного планирования, обеспечивая их местами приложения труда, социальной и инженерной инфраструктурой. Решению этих задач посвящена деятельность Фонда РЖС.

Теперь стало возможным вовлечь в оборот неиспользуемые земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, через механизмы аукционов на земельные участки для жилищной застройки. Это серьезный шаг по снятию ограничений развития территорий. Сегодня в Фонде РЖС сосредоточено более 4 тыс. га, порядка 2 тыс. га передано в распоряжение субъектов Российской Федерации. На аукционы для целей жилищного строительства и иного развития территорий уже выставлено около 2 тыс. га, остальные земельные участки проходят процедуру подготовки. По итогам 2010 года еще 4,5 тыс. га будут подготовлены Фондом РЖС для вовлечения в оборот. В 2011 году Фонд РЖС планирует активно инвестировать в обеспечение земельных участков инфраструктурой. На эти цели планируется потратить 1,065 млрд. рублей средств Фонда.

Обращают на себя внимание высокие темпы, в которых проводятся мероприятия по формированию земельных участков, постановке их на кадастровый учет, оснащению участков инженерной инфраструктурой, а также проведение аукционов по продаже земельных участков. Эти мероприятия Фонд РЖС осуществляет даже в более сжатые сроки, чем коммерческие структуры. Сегодня в целом ряде регионов на земельных участках, предоставленных Фондом для комплексного освоения, уже завершается строительство первой очереди жилых домов. Таким образом, Фонд успешно справляется со своей основной задачей – содействием ускорению жилищного строительства.

Необходимо также отметить, что Фонд РЖС выступает не только эффективным инструментом введения в оборот неиспользуемых земельных участков, но и прежде всего институтом развития. Он проводит архитектурные и градостроительные конкурсы, содействует внедрению в строительство инновационных решений, направленных на энергосбережение и повышение комфортности среды проживания.

Фонд создает Единую информационно-аналитическую систему, направленную на содействие работе девелоперов, которая не имеет аналогов не только в России, но и во многих развитых странах.

Особенно хотел бы подчеркнуть, что технологии работы Фонда сформированы с учетом необходимых механизмов противодействия коррупции. Фонд провел 41 аукцион по реализации 46 земельных участков общей площадью 1,1 тыс. га, и ни разу эти аукционы не сопровождались коррупционными скандалами.

Нет сомнений, что Фонд РЖС сыграет значительную роль в решении поставленной руководством нашей страны важнейшей социальной задачи – обеспечения наших граждан доступным и комфортным жильем.



Таблица 2

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ НЕКОММЕРЧЕСКИХ
ОБЪЕДИНЕНИЙ ГРАЖДАН ДЛЯ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

Некоммерческое объединение для жилищного строительства	многоквартирного дома	малоэтажных индивидуальных и блокированных жилых домов
Открытый ЖСК – для строительства и управления. После выплаты пая жилье переходит в собственность члена кооператива	+	–
Закрытый ЖСК – для строительства и управления. После выплаты пая жилье не переходит в собственность члена кооператива	+	–
Открытый или закрытый ЖК – для приобретения жилья (в том числе с целью реконструкции) и управления	+	–
Открытый или закрытый кооператив малоэтажного жилья – для строительства и управления	–	+
Товарищество индивидуальных застройщиков – для приобретения земельного участка и управления малоэтажной жилищной застройкой. Дом и земельный участок – в собственности члена товарищества, общее имущество – в общей долевой собственности членов товарищества	–	+

Поддержка платежеспособного спроса на жилье осуществляется и за счет развития ипотечного жилищного кредитования. За период 2006–2009 годов Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) рефинансировало более 136 тыс. ипотечных кредитов в 80 субъектах Российской Федерации на сумму 122 млрд. рублей. По итогам 2010 года АИЖК выкупило кредиты на 56,8 млрд. рублей, что составляет около 17% в численном и 15% в денежном выражении от всех выданных банками ипотечных кредитов.

Государственный заказ на жилье

Отдельным направлением государственной поддержки строительной сферы является обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных федеральным законодательством. Наибольшие успехи достигнуты в обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны. Все ветераны, вставшие на учет до 1 марта 2005 года (более 28 тыс. человек), улучшили жилищные условия. Успешно идет предоставление жилья ветеранам, вставшим на учет после 1 марта 2005 года. Всего до конца 2010 года жилье получили 145 тыс. ветеранов. Остальные стоящие на учете 46 тыс. ветеранов улучшат жилищные условия в 2011 году.

Государство продолжает оказывать поддержку и другим категориям населения. Участникам подпрограмм государственных жилищных сертификатов, в том числе военнослужащим, выдано почти 16 тыс. сертификатов на общую сумму 29,2 млрд. рублей. Молодым семьям в 2010 году выделено 4,877 млрд. рублей (это более 15 тыс. семей). В 2007–2010 годах жилыми помещениями обеспечено 25,6 тыс. детей-сирот.



Негосударственные институты развития жилищного строительства

Следует подчеркнуть, что с помощью государственного заказа реально можно обеспечить только до 15–20% годового ввода жилья. Государство не может и не должно подменять собой рынок жилья. В устранении административных барьеров в строительной сфере должна возрасти роль новых негосударственных институтов, таких как саморегулирование, негосударственная экспертиза и хорошо забытая жилищно-строительная кооперация.

В своем Послании Федеральному Собранию в 2010 году Президент РФ Д.А. Медведев предложил выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов или дач семьям, имеющим более трех детей. В связи с этим приобретают особую актуальность вопросы законодательного регулирования предоставления земельных участков для малоэтажного строительства, развития таких форм самоорганизации граждан для жилищного строительства, как жилищно-строительная кооперация и другие формы (табл. 2).

Нельзя забывать, что хотя собственно стоимость строительства индивидуального жилья может быть и невысокой, значительных затрат потребует решение вопросов обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой.

Все эти вопросы должны быть урегулированы на законодательном уровне – нам необходим закон о малоэтажном строительстве, который в настоящее время дорабатывается в Государственной Думе.

Развитие малоэтажного строительства, включая обеспечение малоэтажного жилья объектами инфраструктуры, должно осуществляться при непосредственном участии регионов. Минрегиону России нужно утвердить показатели малоэтажного строительства по субъектам Российской Федерации. Более того, объем ввода малоэтажного жилья должен войти в перечень показателей для оценки эффективности деятельности глав регионов. Помощь органов публичной власти регионов в развитии жилищного строительства некоммерческими объединениями граждан должна быть оказана по следующим направлениям:

- формирование земельных участков;
- опубликование перечней земельных участков;
- предоставление земельных участков на льготных условиях;
- предоставление типовой проектной документации на льготных условиях;
- организация обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой, установление платы за подключение, возможное субсидирование затрат на инженерную инфраструктуру;
- строительство объектов социальной инфраструктуры;
- содействие в привлечении подрядных организаций и организации строительства;
- содействие в привлечении кредитов (займов) на строительство.

Для развития рынка жилья необходимо также создать условия для развития массового строительства многоквартирных домов экономического класса.

Сегодня процедуры предоставления земельных участков для жилищного строительства не ориентированы на снижение рыночной стоимости жилья.

В Государственную Думу внесен законопроект, который позволит переломить эту ситуацию. Основная идея законопроекта – закрепление новых механизмов предоставления застройщикам земельных участков с условием строительства жилья экономического класса и реализация такого жилья по фиксированной стоимости. Предметом аукциона на земельный участок при выборе такой схемы будет являться стоимость квадратного метра жилья, за которую застройщик обязуется продать построенное жилье или заключить договоры долевого участия. Начальная цена аукциона устанавливается исходя из средней рыночной стоимости для данного региона. Земельный участок предоставляется в собственность или в аренду (по выбору победителя аукциона). Победитель аукциона предлагает минимальную цену и получает право на заключение



договора о комплексном освоении территории или о развитии застроенной территории в целях строительства жилья экономического класса. Условия аукциона предусматривают распределение обязательств по строительству инфраструктуры на данном земельном участке и за его пределами (в целях подключения) между застройщиком, муниципалитетом, организацией коммунального комплекса, другими лицами. Указанная схема предполагает принятие ряда законодательных мер антиспекулятивного характера.

Требуется пересмотра система ответственности за безопасность объекта строительства. Сегодня собственник здания ни за что не отвечает. Возложение ответственности за вред и ущерб на собственника объекта капитального строительства позволит резко сократить количество проверяющих инстанций на всех этапах жизненного цикла здания и тем самым снизить административные барьеры.

17 ноября 2010 года на заседании Правительства Российской Федерации была одобрена новая Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011–2015 годы.

Основными задачами ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы являются:

- создание условий для развития массового строительства жилья экономического класса;
- повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения объемов жилищного строительства и развития финансово-кредитных институтов рынка жилья;
- обеспечение повышения доступности жилья в соответствии с платежеспособным спросом граждан и стандартами обеспечения жилыми помещениями.

Согласно показателям программы, к 2015 году годовой объем ввода жилья должен составить 90 млн. кв. м общей площади, жилищная обеспеченность достигнет 24,2 кв. м на человека, доля ввода жилья, соответствующего стандартам экономического класса, составит 60%.

Правовое обеспечение жилищного строительства и развития рынка жилья, необходимое для реализации ФЦП «Жилище» и достижения целей ПНП «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», остается приоритетной задачей Комитета Государственной Думы по строительству и земельным отношениям на 2011 год.