

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЗОРЫ
ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА**

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
Женева

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЗОРЫ
ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА**

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2004 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Такое обозначение указывает на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

ЕСЕ/НВР/131

Издание защищено авторским правом ©
Авторское право Организации Объединенных Наций, 2004 год
Все права зарезервированы
Отпечатано в Организации Объединенных Наций, Женева, Швейцария

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
--

В продаже под № R.05.П.Е.2

ISBN 92-1-116917-8

Информационная служба ЕЭК ООН
Дворец Наций
СН-1211 Женева 10
Швейцария

Телефон: +41 (0) 22 917 44 44
Факс: + 41 (0) 22 917 05 05
Электронная почта: info.ece@unece.org
Вебсайт: <http://www.unece.org>

С замечаниями и вопросами, просьба обращаться по адресу: profiles.hs@unece.org

ВСТУПЛЕНИЕ

Национальные обзоры жилищного сектора готовятся в целях оказания содействия правительствам стран с переходной экономикой в повышении эффективности их жилищного сектора и содействия устойчивому развитию. В них анализируются тенденции и изменения в политике, проводится общая оценка политической, экономической и социальной базы этого сектора, находящегося в процессе реформ. Эта работа была начата в начале 1990-х годов по инициативе Комитета по населенным пунктам Европейской экономической комиссии в ответ на просьбы входящих в ее состав государств-членов.

Исследования проводятся международными группами экспертов в сотрудничестве с государственными органами, неправительственными организациями, местными органами власти и частным сектором. На основе процесса широких консультаций эксперты проводят всесторонний анализ жилищного сектора, формулируют выводы и вносят рекомендации в целях оказания помощи директивным органам в разработке стратегий и программ.

Настоящий обзор жилищного сектора Российской Федерации является девятым из серии обзоров, опубликованных Комитетом по населенным пунктам ЕЭК ООН. Вместе с тем в нем нашло отражение изменение ориентации в стратегии Комитета в рамках программы работы над национальными обзорами. По мере дальнейшего продвижения по пути социально-экономических преобразований и создания новых базовых условий для жилищного сектора во многих странах с переходной экономикой Комитет стремится держать в центре своего внимания конкретные проблемы жилищного сектора, которые имеют особое значение для рассматриваемых стран. В этой связи, помимо краткого анализа базовых условий, в настоящий обзор включен углубленный анализ самых насущных проблем жилищного сектора Российской Федерации, в частности, в сфере управления существующим жилищным фондом и социального жилья. Хотела бы выразить благодарность экспертам, внесшим свой вклад в подготовку национального обзора, а также учреждениям, выделившим средства на его проведение. Надеюсь, что этот национальный обзор будет полезен всем, кто проявляет интерес к жилищному сектору Российской Федерации – директивным органам и законодателям, должностным лицам правительства, ученым, НПО и другим заинтересованным сторонам в стране, а также международным организациям, включая организации кредиторов и доноров, учреждениям, занимающимся оказанием технической помощи, или инвесторам из частного сектора.

Бригита ШМЕГНЕРОВА

Исполнительный секретарь

ВВЕДЕНИЕ

Работа над подготовкой Национального обзора жилищного сектора Российской Федерации началась с проведенной секретариатом в апреле 2003 года подготовительной миссии. За ней в июне 2003 года последовала исследовательская миссия международной группы экспертов. Расходы по проекту были покрыты из внебюджетных средств, выделенных правительствами Нидерландов, Норвегии, Соединенного Королевства, Финляндии и Чешской Республики. Успешное завершение проекта оказалось бы невозможным без такой щедрой поддержки.

Преыдушие исследования из этой серии были посвящены: Болгарии, опубликовано в 1996 году; Польше, опубликовано в 1998 году (ЕСЕ/НВР/107); Словакии, опубликовано в 1999 году (ЕСЕ/НВР/111); Литве, опубликовано в 2000 году (ЕСЕ/НВР/117); Румынии, опубликовано в 2001 году (ЕСЕ/НВР/124); Республике Молдова, опубликовано в 2002 году (ЕСЕ/НВР/125); Албании, опубликовано в 2003 году (ЕСЕ/НВР/130); и Армении, опубликовано в 2004 году (ЕСЕ/НВР/132).

К другим исследованиям, проведенным ЕЭК ООН в Российской Федерации, относится обзор управления земельными ресурсами, подготовленный в 2003 году (НВР/2003/7 и Add.1). Для Российской Федерации и других стран с переходной экономикой столь же интересными могут оказаться три других проекта ЕЭК ООН, относящиеся к жилищному сектору: i) Руководящие принципы по жилищным кондоминиумам для стран с переходной экономикой (ЕСЕ/НВР/123); ii) Руководящие принципы, касающиеся систем финансирования для стран с переходной экономикой (готовятся к публикации); iii) Руководящие принципы по социальному жилью (готовятся к публикации).

С настоящим Национальным обзором, а также с другими вышеупомянутыми публикациями можно ознакомиться на вебсайте Комитета по населенным пунктам по адресу: <http://www.unecsc.org/env/hs/cph/welcome.html>.

Подготовка Национального обзора жилищного сектора Российской Федерации явилась ответственной задачей для группы международных экспертов. Размеры страны и сложность положения в жилищном секторе обусловили необходимость в четком определении сферы охвата настоящего Национального обзора.

С самого начала было очевидно, что в данном Национальном обзоре необходимо дать общую картину, отражающую основные и принципиальные моменты состояния жилищного сектора, при невозможности проведения подробного анализа каждого аспекта жилищного сектора Российской Федерации. Таким образом, поставленная задача имела двойственный характер:

- 1) подготовить базовый обзор общих и принципиальных моментов состояния жилищного фонда Российской Федерации;
- 2) выявить те аспекты, которые имеют фундаментальное значение для жилищного сектора Российской Федерации и которые заслуживают подробного анализа.

Кроме того, было принято решение, в соответствии с которым исследование будет посвящено городскому жилью. По жилью сельских районов исследование не проводилось.

В ходе подготовительной миссии проводились обсуждения с различными представителями директивных органов и работниками жилищного сектора, включая представителей органов власти разных уровней, а также частного сектора и неправительственных организаций, целью которых явилось выявление аспектов, имеющих особое значение для жилищного сектора Российской Федерации. Было решено, что, наряду с описанием общего состояния жилищного сектора, следует подробно изучить отдельные аспекты.

Такой подход нашел отражение в структуре настоящего Национального обзора. В части первой исследования содержится характеристика общего состояния жилищного сектора. В главе I приводится анализ социально-экономических изменений, произошедших за последнее десятилетие, и их воздействие на эволюцию жилищного сектора. В главе II отражены последние изменения, связанные с жилищной реформой, а в главе III содержится обзор основных аспектов имеющегося жилого фонда. Организационная структура жилищного сектора Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях управления анализируется в главе IV, правовые основы - в главе V, а механизм финансирования - в главе VI.

Те аспекты, которые были сочтены особенно важными, рассматриваются в части второй:

- Управление существующим жилищным фондом и его эксплуатация (глава VII)
- Коммунальные службы (глава VIII)
- Социальное жилье (глава IX)
- Строительство нового жилья и градостроительное планирование (глава X)
- Землеустройство и развитие рынка недвижимости (глава XI)

Каждая глава включает выводы и рекомендации. Наиболее важные из них включены в резюме выводов и рекомендаций.

Целью Национального обзора является оказание помощи директивным органам и другим сторонам, заинтересованным в развитии жилищного сектора на территории страны. Однако ввиду больших размеров страны оказалось невозможным посетить все ее регионы и провести по ним углубленное исследование. По этой причине исследования на местах проводились лишь в ограниченном числе регионов. Поскольку положение с жильем никоим образом нельзя рассматривать независимо от общего экономического развития конкретного района, отбор регионов проводился с учетом их репрезентативности в плане различных общих социально-экономических условий страны, а также различных проблем и задач жилищного сектора. Хотя группа не посетила все регионы Российской Федерации, она использовала информацию, относящуюся фактически ко всей территории страны.

ГРУППА ЭКСПЕРТОВ:

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Г-жа Сильта Пайсен	(секретариат ЕЭК ООН)	Руководитель проекта Главы I и II
Г-н Герт Гундерсен	(Норвегия)	Координатор проекта
Г-н Вейкко Васко	(Финляндия)	Согласование проекта
Г-жа Лайла Хосиа	(Финляндия)	Главы III и VII
Г-н Рооде Лииас	(Эстония)	Главы IV и VIII
Г-н Луис Скайнер	(Соединенное Королевство)	Глава V
Г-н Тим Лассен	(Германия)	Глава VI
Г-н Роджер Бут	(Соединенное Королевство)	Глава IX
Г-н Виктор Гловацки	(Польша)	Глава X
Г-н Геннадий Виноградов	(секретариат ЕЭК ООН)	Глава XI

Указанные выше эксперты являются основными авторами упомянутых глав. Вместе с тем отдельные части подготовленных ими материалов были включены в другие главы в целях соблюдения последовательности и ясности. Выводы и рекомендации являются результатом совместной работы входящих в группу экспертов.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТЫ

Г-н Сергей Круглик, ведущий координатор	Первый заместитель председателя Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (ныне - Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству) (Госстрой)
Г-н Андрей Старовойтов, местный координатор	Директор, Агентство консультаций "КОНУС"
Г-жа Татьяна Белкина	Директор Научно-исследовательского некоммерческого партнерства "Город-Регион-Семья"
Г-жа Надежда Н. Ноздрина	Сотрудник Института народохозяйственного прогнозирования Российской академии наук
Г-жа Елена Сергеевна Шомина	Профессор кафедры публичной политики Государственного университета "Высшая школа экономики"
Г-жа Наталья Николаевна Рогожина	Руководитель проекта по программе ипотечного кредитования жилья, фонд "Институт экономики города"

Обменный курс: 1 долл. США = 31,34 рубля (средневзвешенный курс за 2002 год)

Информация собрана по состоянию на апрель 2004 года

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Вступление	iii
Введение	v
РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ	1
Часть первая. ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА	27
Глава I: Основные социально-экономические условия	29
Глава II: Жилищная реформа	39
Глава III: Жилищный фонд	45
Глава IV: Институциональная структура	55
Глава V: Правовые основы	65
Глава VI: Механизмы финансирования	77
Часть вторая. СОВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ, ЦЕЛИ И ПРОБЛЕМЫ В ОТДЕЛЬНЫХ ОБЛАСТЯХ РЕФОРМЫ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА	109
Глава VII: Управление существующим жилищным фондом и его эксплуатация	111
Глава VIII: Коммунальные службы	117
Глава IX: Социальное жилье	127
Глава X: Строительство нового жилья и градостроительное планирование	139
Глава XI: Землеустройство и развитие рынка недвижимости	153
Библиография	163

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

1. Безработица
2. Население с доходами ниже прожиточного уровня
3. Расходы домохозяйств на квартплату и коммунальные услуги
4. Жилищный фонд
5. Сопоставление показателей состояния жилищного фонда в конце 90-х годов
6. Число жильцов на комнату
7. Возраст жилищного фонда
8. Ветхий и аварийный жилищный фонд (2001 год)
9. Оценка незавершенного строительства жилья
10. Благоустроенность жилья
11. Приватизация жилых помещений
12. Жилищный фонд в разбивке по формам собственности
13. Предоставление жилья населению
14. Жилищные движения общественности
15. Произвольно отобранная квитанция за уплату жилищно-коммунальных расходов за июнь 2003 года
16. Цены на вторичном рынке жилья в декабре 2002 года
17. Средняя цена на жилье на вторичном рынке жилья в Москве
18. Цены на жилье на вторичном рынке жилья в Санкт-Петербурге

ПЕРЕЧЕНЬ РИСУНКОВ

- I. Карта Российской Федерации
- II. Безработица
- III. Количество комнат
- IV. Жилищный фонд в разбивке по формам собственности
- V. Структура управления жилищно-коммунальным хозяйством
- VI. Увеличение тарифов и затрат на коммунальные услуги в 2002 году
- VII. Финансовое положение поставщиков жилищно-коммунальных услуг
- VIII. Покрытие расходов по регионам

РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Повсеместно признается, что жилье относится к сфере прав человека. В то же время оно является одним из важнейших факторов развития экономики и зачастую основным имущественным активом частного лица. Положение в жилищном секторе имеет большое значение для социально-экономического развития общества и обуславливает необходимость в открытом признании проблем сектора в целях подготовки и осуществления реалистичных альтернатив политики.

Важность решения проблем жилищного сектора для будущего развития страны получает все более широкое признание директивных органов Российской Федерации. Президент Российской Федерации в своем выступлении в Государственной думе в декабре 2003 года особо подчеркнул важность продолжения начатых преобразований в жилищном секторе в качестве составной части общей стратегии государства по социально-экономическому развитию.

Просьба Российской Федерации к ЕЭК ООН о подготовке национального обзора в области жилищного сектора демонстрирует готовность ее правительства к проведению глубокого обсуждения текущих проблем жилищного сектора и вариантов улучшения его состояния.

В настоящем разделе содержится резюме основных выводов и рекомендаций, вытекающих из проведенного национального обзора. Более подробно они изложены в соответствующих главах. Выводы и рекомендации направлены на сведение воедино различных аспектов конкретного вопроса, например путем объединения институциональных, правовых и финансовых аспектов. В этой связи они не даются в строгом соответствии со структурой общего плана обзора. В частности, следует отметить, что рекомендации, относящиеся к правовой базе, включены в разные тематические разделы, например в разделы, посвященные финансированию жилья, имеющемуся жилому фонду. Структура выводов и рекомендаций имеет следующую форму:

- a) жилищная реформа;
- b) институциональные механизмы;
- c) существующий жилищный фонд: эксплуатация, содержание и коммунальные службы;
- d) социальное жилье;
- e) финансирование жилья;
- f) потребности в жилье в будущем: градостроительное планирование и строительство нового жилья;
- g) рынки земли и недвижимости.

Выводы и рекомендации подготовлены с учетом долгосрочной перспективы развития жилищного сектора Российской Федерации. В них отражена цель исследования представить всеобъемлющий обзор положения в жилищном секторе и оказать содействие правительству в разработке политики. Ее осуществлению следует придать поэтапный характер, определив приоритетность тех вопросов, в отношении которых необходимо принятие незамедлительных мер по решению жилищных проблем страны.

А. Жилищная реформа

За последнее десятилетие структура жилищного сектора России претерпела крупные изменения. Судя по всему, наиболее существенным изменением явилась политика приватизации,

которая привела к смене структуры собственности, позволив отдельным съемщикам жилья заявить о праве собственности на свои жилые помещения, а также создав возможность для передачи муниципалитетам государственного жилищного фонда, включая жилищный фонд бывших государственных предприятий. На сегодняшний день на частное жилье приходится около 70% от общего жилищного фонда по сравнению с 33% в 1990 году.

Приватизация стала основным инструментом правительства по налаживанию рыночных отношений в секторе. Все домохозяйства, включая домохозяйства в многоквартирных домах, находящихся в государственной и муниципальной собственности, оказались затронутыми этой политикой, поскольку им было гарантировано право на бесплатную приватизацию занимаемой квартиры. Принципиальное значение имела посылка о том, что наряду с передачей права собственности новые собственники возьмут на себя ответственность за управление и содержание жилищного фонда.

Приватизация сопровождалась рядом реформ в сфере нормативного регулирования новой ситуации, сложившейся в жилищном секторе. Принятие в 1992 году Закона "Об основах федеральной жилищной политики" явилось первым важным шагом в этой области как для сектора жилья, занимаемого собственниками, так и для сектора коммерческого найма жилья. Законом обеспечена возможность создания товариществ собственников жилья, уточнены права собственности, расширены возможности для ипотечного кредитования, введены жилищные пособия, заложена основа для программы повышения арендной платы, предусмотрено улучшение содержания государственного и муниципального жилья путем перехода на конкурсные процедуры закупок и ограничения прав нанимателей жилья в связи с разрешением на выселение из муниципальных квартир за невнесение арендной платы.

В последующие годы это базовое законодательство было дополнено рядом правовых актов и реформ, которые позволили усилить и пересмотреть некоторые принципы, закрепленные в Законе "Об основах федеральной жилищной политики". В частности, их целью явились дальнейшая приватизация остающегося в собственности государства жилищного фонда, совершенствование правовых основ в целях создания товариществ собственников жилья, придание динамики рынку жилья, реформирование сектора жилищно-коммунальных услуг и инициирование реформ системы социальных пособий.

Такая активность в сфере законодательства подтверждает, что в ходе переходного процесса правительством все более осознается то обстоятельство, что формирование рыночных отношений само по себе недостаточно для решения проблем жилищного сектора и что необходимо такое законодательство, которое охватывало бы все вопросы, связанные с политикой приватизации, включая нужды социально незащищенных домохозяйств, в первую очередь "малоимущих собственников", а также распределение полномочий между субъектами государственного и частного секторов и различными учреждениями государственного сектора. Кроме того, правительство признало, что существует потребность во всеобъемлющем рамочном документе, в котором бы сводились воедино различные правовые акты и уточнялись их взаимосвязи.

В этой связи важной мерой явилось принятие Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы, включающей в себя две подпрограммы по реформированию и модернизации жилищно-коммунального комплекса и по переселению граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда, поскольку она явилась попыткой формирования общих основ политики, которые выходят за пределы принятия отдельных правовых актов по частным вопросам.

Проводимая в настоящее время подготовка к принятию нового жилищного кодекса является дальнейшим шагом на пути комплексного решения жилищных проблем. Новый жилищный кодекс будет направлен на систематизацию норм, регулирующих жилищные отношения, в соответствии с Конституцией, Гражданским кодексом и иными федеральными законами. Речь, в частности, идет о

разграничении полномочий в жилищной сфере между Федеральным правительством, субъектами Федерации и органами местного самоуправления и об упорядочении практики применения жилищного законодательства и других правовых актов. Также ожидается, что жилищный кодекс урегулирует нерешенные вопросы будущего бесплатной приватизации жилья, адресной выплаты социальных пособий для покрытия затрат на жилье и коммунальные услуги, прекращения прав собственников в конкретных обстоятельствах (например, в связи с невозмещением ипотечного кредита) и правовой защиты нанимателей жилья, включая членов их семей.

Рекомендации - ЖИЛИЩНАЯ РЕФОРМА

1. В связи с масштабами существующих проблем и социально-экономическим значением жилищного сектора необходимо, чтобы обеспечение жильем стало первоочередной политической задачей. Соответственно проблемы сектора необходимо решать на основе комплексного и всеобъемлющего подхода, учитывающего социально-экономические аспекты, а также существующие правовые, институциональные и финансовые условия.

2. Прочная правовая основа является важнейшим компонентом такого подхода и предпосылкой для решения современных проблем жилищного сектора. Действующая в настоящее время правовая база страдает, в частности, от несогласованности отдельных законодательных актов. Подготовка нового жилищного кодекса дает уникальную возможность для устранения противоречий между законами и обеспечения прочной и всеобъемлющей правовой основы путем:

а) создания правовой базы для всей жилищной политики и всех программ в целом. К их числу относится Федеральная программа, принятая на 2002-2010 годы, и ее подпрограммы;

б) устранения любых противоречий между правовыми актами, в частности Конституцией и Жилищным кодексом, а также отраслевым законодательством;

с) устранения имеющихся недостатков в правовой системе, отраженных в главе V.

3. Вместе с тем в жилищной политике нельзя останавливаться на создании правовой базы, а необходимо добиваться ее результативного и эффективного осуществления. С этой целью необходимо создать функционирующую институциональную основу, позволяющую преодолеть существующие разногласия и неопределенности в отношении разделения полномочий (см. раздел B).

4. При осуществлении политики и программ следует уделять приоритетное внимание:

а) уточнению фактических прав собственности на жилищный фонд;

б) оказанию содействия созданию эффективных систем управления и содержания жилищного фонда, в первую очередь в многоквартирных домах (см. ниже раздел C);

с) созданию системы поддержки в жилищной сфере социально незащищенным домохозяйствам (см. раздел D);

д) созданию основ для функционирования рынка жилья (см. разделы E, G);

е) привлечению необходимого государственного финансирования (см. раздел E).

5. Следует активизировать реализацию долгосрочных программ обеспечения жильем, в частности Федеральной программы на 2002-2010 годы и ее подпрограмм. Особое внимание следует уделять соблюдению установленных сроков.

б. Не ограничиваясь только жилищным сектором, жилищную политику следует интегрировать в общий план развития Российской Федерации и проводить ее с уделением особого внимания социальной политике, политике в области миграции и интеграции малообеспеченных слоев населения.

В. Институциональные механизмы

Функционирующий институциональный механизм является предварительным условием для эффективного формирования и осуществления жилищной политики. Институциональный механизм в жилищном секторе России нуждается в дальнейшем развитии в целях эффективного решения жилищной проблемы в стране. Для достижения этой цели необходимо четко определить роли, полномочия и характер взаимоотношений различных субъектов, имеющих отношение к жилищному сектору.

Сегодня на федеральном уровне отсутствует единое министерство или парламентский комитет по жилищному вопросу. Вместе с тем необходимо обеспечить четкость и прозрачность в управлении сектором на каждом уровне управления и во взаимоотношениях между всеми уровнями. Ясность в функциях и полномочиях имеет жизненно важное значение для проведения жилищной реформы.

Жилищная политика не может осуществляться только на федеральном уровне. Наибольший объем работы по осуществлению политики будет фактически выполняться на местном уровне. В этой связи необходимо провести передачу полномочий на уровень субъектов Федерации¹, а также на местный уровень. В настоящее время имеются нестыковки между принятием директивных решений на федеральном уровне и их осуществлением на местном уровне, которые проявляются в несоответствии между полномочиями, переданными на местный уровень, и обеспеченностью финансовыми и людскими ресурсами на местах.

Госстрой располагает ограниченными практическими возможностями в плане доведения рекомендаций до субъектов Федерации и местных органов власти по вопросам осуществления федеральной политики или по контролю за полученными результатами. Действующая система, в которую входят Главная государственная жилищная инспекция, жилищные инспекции, проводящие контроль за качеством жилищного строительства, и муниципальные службы 82 субъектов Федерации и созданный в 2001 году по инициативе Госстроя Центральный координационный совет государственных жилищных инспекций, является шагом в верном направлении. Однако инспекции наделены чисто контрольными функциями и не оказывают консультативных услуг. Кроме того, лишь около половины инспекций являются действительно административно независимыми подразделениями, в то время как их остальная часть все еще входит в ведение местных структур по управлению жилищным хозяйством.

Усиление координации между органами власти различных уровней имеет важное значение для осуществления федеральной жилищной политики на всей территории страны и для получения Федеральным правительством информации с местного уровня и налаживания с ним обратной связи. Аналогичным образом, вклад, регулярно вносимый всеми другими заинтересованными в жилищном секторе сторонами, в частности жилищными товариществами или частными банками, в реализацию жилищной политики и программ правительства имеет решающее значение для выбора надежно обоснованного и сбалансированного подхода к жилищным проблемам страны. Созданная в январе 2001 года правительственная комиссия по жилищной политике, в состав которой входят представители органов власти всех уровней, неправительственных организаций, научной

¹ Субъектами Федерации являются 49 областей, 21 республика, 10 автономных округов, 6 краев, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) и 1 автономная область.

общественности и представители частного сектора, могла бы стать важным инструментом для налаживания широкого и эффективного сотрудничества (см. рекомендации).

Рекомендации - ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Федеральный уровень

1. Необходимо четко определить функции и полномочия в жилищном секторе на федеральном уровне как по линии парламентских комитетов, так и по линии учреждений, находящихся в ведении Федерального правительства. Это потребует:

а) наделения полномочиями в сфере жилищной политики только одного парламентского комитета;

б) консолидации ответственности за жилищную политику на уровне Федерального правительства. Всей ответственностью за жилищную политику следует наделить одно правительственное учреждение.

2. Следует четко разграничить функции и полномочия каждого уровня управления. К основным обязанностям на уровне Федерального правительства следует отнести:

а) разработку всеобъемлющих основ федеральной жилищной политики;

б) создание необходимых правовых основ и механизмов финансирования федеральной жилищной политики;

в) определение роли всех основных заинтересованных сторон в осуществлении жилищной политики;

г) формирование системы социальной поддержки и обеспечение ее финансирования. Это потребует обеспечить муниципалитеты источниками достаточных доходов, позволяющих им выполнять возложенные на них социальные обязательства;

е) проведение мониторинга и анализа осуществления федеральной политики.

3. Нуждается в улучшении связи и координация между федеральным уровнем, субъектами Федерации и муниципалитетами. Правительственная комиссия по жилищной политике могла бы в этой связи сыграть важную роль путем оказания Федеральному правительству помощи в получении информации от жилищных органов различных уровней управления, а также от других заинтересованных в жилищном секторе сторон и налаживания с ними обратной связи (см. пункты 10-13). Кроме того, система жилищных инспекций нуждается в укреплении в целях расширения возможностей Федерального правительства по проведению контроля.

Уровень субъектов Федерации (региональный уровень)

4. К основным обязанностям на уровне субъектов Федерации следует отнести:

а) разработку региональных жилищных программ в рамках национальной политики;

б) контроль за осуществлением жилищной политики на муниципальном уровне;

с) разработку региональных инструментов осуществления политики, в частности механизмов финансирования (см. раздел E);

d) представление отчетности на федеральный уровень о региональной жилищной политике и ходе ее осуществления.

5. В рамках регионального уровня управления следует наладить эффективное сотрудничество между различными департаментами/комитетами/министерствами, занимающимися жилищным вопросом.

Муниципальный уровень

6. Муниципалитеты являются теми органами, на которые возложена основная ответственность за осуществление жилищной политики. К их основным обязанностям следует отнести:

a) разработку муниципальных жилищных программ в соответствии с федеральной и региональной политикой и руководящими принципами;

b) осуществление программ по поддержке социального жилья с использованием средств федерального, регионального и местного бюджетов (см. раздел D);

c) планирование землепользования и градостроительной деятельности (см. раздел G);

d) разработка планов действий по реконструкции и модернизации местного жилищного фонда (см. раздел C);

e) обеспечение эффективного управления, эксплуатации, ремонта и обновления жилищного фонда, находящегося в собственности муниципалитетов, в сотрудничестве с частным сектором (см. раздел C).

7. Для эффективного решения стоящих перед муниципалитетами задач необходимо укрепление их ресурсной базы. В этой связи правительству рекомендуется:

a) выделять надлежащее федеральное финансирование муниципалитетам и регулировать его выделение в соответствии с целями, четко определенными федеральным центром (например, в плане предоставления определенных благ в сфере социального жилья);

b) обеспечить муниципалитеты источниками бюджетного финансирования, наиболее важным из которых является налог на недвижимость;

c) поощрять привлечение муниципалитетами дополнительных средств на местах.

8. С тем чтобы муниципалитеты имели возможность наиболее эффективным образом решать стоящие перед ними задачи, рекомендуется следующее:

a) прекратить практику произвольного и косвенного субсидирования муниципальных органов власти и муниципальных предприятий. Следует переадресовать субсидии с учетом социальных потребностей и обеспечить открытость и подотчетность системы выделения субсидий (см. раздел D);

б) поощрять выполнение работ муниципальными жилищными предприятиями на договорных условиях. Отношения между муниципальными органами власти, поставщиками жилищно-коммунальных услуг и потребителями необходимо строить на договорной основе;

с) поощрять муниципалитеты к принятию прозрачных процедур нормативного регулирования в целях оказания содействия развитию конкуренции на рынке услуг (см. раздел С);

д) внедрить систему финансового аудита в муниципальных организациях.

9. Осуществление реформ жилищного сектора потребует развернуть работу по наращиванию потенциала на всех уровнях управления, в частности на муниципальном уровне:

а) следует обеспечить подготовку работников муниципалитетов в области стратегического планирования, управления проектами, подходов, основанных на вовлечении широкого круга участников, привлечения средств и подготовки бюджета, а также привлечения сторонних подрядчиков в целях предоставления услуг общего пользования, в том числе через проведение торгов, оценку качества и цен и т.д.;

б) для руководителей сферы муниципального жилья следует проводить курсы подготовки, с тем чтобы они получили возможность более эффективно адаптироваться к новой ситуации в жилищном секторе, возникшей в связи с приватизацией большей части жилищного фонда. В частности, им необходимо ознакомиться с процедурами создания и функционирования товариществ собственников жилья в целях оказания им необходимой поддержки, которая предусмотрена законодательством (см. раздел С);

с) по возможности эти меры следует принимать в тесном сотрудничестве с созданными по месту жительства организациями.

Правительственная комиссия по жилищной политике

10. В целях укрепления связей и координации между различными уровнями управления, а также с другими основными субъектами жилищного сектора, в том числе частными, международными и неправительственными организациями, рекомендуется повысить и привести в соответствие с существующими требованиями роль Правительственной комиссии по жилищной политике.

11. Комиссии, в состав которой входят лица, ответственные за принятие решений на всех уровнях управления, а также все остальные основные стороны, имеющие отношение к жилищному сектору, в частности жилищные товарищества или банки, следует более четко проводить линию, определенную федеральной жилищной политикой. Ей следует создать координационные центры в каждом субъекте Федерации, с тем чтобы содействовать обмену информацией между различными уровнями управления. Нет необходимости в придании ей статуса официального органа; вместе с тем она должна проводить регулярные совещания и обслуживаться небольшим административным подразделением.

12. К основной цели Комиссии следует отнести расширение возможностей федерального правительства по осуществлению своей политики, которая может быть реализована благодаря:

а) обратной связи субъектов Федерации и муниципалитетов с вышестоящими органами управления по проблемам и задачам, связанным с реализацией жилищной политики;

б) обратной связи со всеми иными соответствующими заинтересованными в жилищном секторе сторонами;

с) сети консультативного обслуживания субъектов Федерации и муниципалитетов по реализации жилищной политики.

13. В этом контексте в качестве основных задач Комиссии следует определить:

а) налаживание диалога по жилищным вопросам между всеми основными субъектами жилищного сектора;

б) оказание помощи правительству в проведении сбора данных, анализа и исследований жилищных условий на всей территории страны;

с) широкое распространение информации о выводах относительно жилищных условий;

д) оказывать помощь субъектам Федерации в разработке своих жилищных программ в соответствии с основами федеральной жилищной политики путем широкого консультирования субъектов Федерации и муниципалитетов по вопросам надлежащей практики;

е) обеспечивать обратную связь для федеральных директивных органов по вопросам возможностей осуществления национальной жилищной политики на местном уровне.

С. Существующий жилищный фонд: эксплуатация, содержание и коммунальные службы

Права собственности, управление и содержание

Наиболее очевидной и наиболее неотложной задачей является решение проблем, относящихся к существующему жилищному фонду, поскольку его состояние ухудшается день ото дня в результате практически полного прекращения работ по содержанию, обновлению и реконструкции. С учетом возрастной структуры жилищного фонда ожидается, что в предстоящие 10-15 лет потребности в ремонте и реконструкции достигнут критического уровня.

Даже если появится возможность в разумно короткие сроки довести темпы нового жилищного строительства до их уровня 1990 года, то даже и в этом случае ежегодный прирост жилищного фонда составит лишь 2%. По этой причине имеющееся жилье будет являться основой российского жилищного фонда на долгие годы, а для соблюдения жилищных стандартов и обеспечения качества жизни российского населения в будущем жизненно важное значение будет иметь выбор способов удовлетворения потребностей, связанных с содержанием, ремонтом, обновлением и модернизацией существующего жилищного фонда.

Центральной проблемой непрекращающегося обветшания жилищного фонда являются неустраненные до настоящего времени неопределенности в отношении прав собственности и отсутствие действенных механизмов управления и содержания. Управление фондом жилья в многоквартирных домах (находящихся в государственной и муниципальной собственности, а также в приватизированных и частично приватизированных домах) и его содержание все еще повсеместно осуществляются находящимися в собственности муниципалитетов компаниями по управлению и техническому обслуживанию (ЖЭКаами), функционирующими в условиях крайней монополизации, в которых размеры платежей и предоставляемые услуги не соответствуют фактическим потребностям. После резкого сокращения государственных субсидий текущие платежи, взимаемые с населения за предоставляемые муниципалитетами услуги по содержанию, являются слишком низкими и не покрывают даже издержки на текущее обслуживание. В результате страдает качество услуг, а население с еще меньшей готовностью оплачивает свои счета.

Скоротечная бесплатная приватизация квартир во многом лежит в основе фундаментальных проблем и трудностей жилищного сектора Российской Федерации, поскольку приватизация не сопровождалась созданием надлежащих базовых механизмов, отвечающих новой ситуации, а также системным анализом всего разнообразия организационных форм управления и обслуживания жилищного фонда.

К таким организационным формам могут относиться:

1. Жилье, занимаемое собственником, в том числе с косвенным правом собственности:

- жилищные кооперативы;
- квартиры в многоквартирных домах (кондоминиумах), занимаемые собственниками, организованными в товарищества собственников жилья;
- квартиры, в многоквартирных зданиях, занимаемые собственниками, организованными в акционерные компании;
- индивидуальные дома на одну семью, в которых проживают их владельцы.

2. Жилье, сдаваемое внаем:

- социальное жилье, находящееся в собственности муниципалитетов;
- жилищные кооперативы, сдающие жилье внаем;
- некоммерческие жилищные объединения, сдающие жилье внаем по низким ценам;
- находящиеся в частной собственности многоквартирные дома, в которых жилье сдается внаем по рыночным ценам.

Правовая основа для этих организационных структур в значительной мере отсутствует. В ходе приватизационного процесса обращалось мало или практически совсем не обращалось внимания на то, каким образом новые частные собственники будут управлять и обслуживать свою собственность. Исходной посылкой являлось мнение о том, что они будут готовы и способны в полном объеме взять на себя организационную, экономическую и финансовую ответственность без какой-либо внешней помощи.

В настоящее время все шире признается нереалистичность такого подхода. Домохозяйства, приватизировавшие свои квартиры, нередко даже не информированы о вытекающих из этого обстоятельства правах и обязанностях. Как правило, их выбор не был сделан на основе полной информации о финансовых последствиях, вытекающих из права собственности, и их возможностей нести на себе это бремя, не попадая в неприемлемую для их личной жизни тяжелую ситуацию. Вследствие этого многие домохозяйства, занимающие приватизированное жилье в многоквартирных домах, в настоящее время не в состоянии покрывать даже текущие издержки на управление и содержания, не говоря уже о вложениях в ремонт. Это, в частности, относится к большому числу малоимущих домохозяйств, которых нередко называют "малоимущими собственниками". Кроме того, даже сегодня отсутствуют знания и представления о правах и обязанностях, связанных с частной собственностью на жилье в многоквартирных домах.

Данная проблема усугубляется тем обстоятельством, что далека от определенности структура прав собственности на приватизированное или частично приватизированное жилье в многоквартирных домах. Фактически, приватизация завершена лишь в той степени, в которой она

затрагивала отдельные квартиры. Однако четко не определены обязанности в отношении общих элементов здания, которые вследствие этого являются "бесхозными". Все это препятствует эффективному управлению и техническому обслуживанию жилищного фонда, состоящего из многоквартирных домов. Не создано каких-либо эффективных структур управления для большей части недавно приватизированного жилищного фонда.

В последние годы делались попытки формирования товариществ собственников жилья в качестве одного из путей решения проблем управления жилищным фондом многоквартирных домов. Их создание не получило широкого распространения - лишь около 1% фонда многоквартирных зданий официально зарегистрировано в качестве товариществ собственников жилья. Местные органы власти оказывают недостаточную помощь в создании этих товариществ. В случае, когда они были созданы, их деятельность нередко распространяется на несколько многоквартирных домов, состоящих из большого числа жилых помещений, что затрудняет выполнение задачи по управлению ими.

Организация управления фондом многоквартирных зданий и его содержания через товарищества собственников жилья страдает от: i) давно назревшей необходимости проведения капитального ремонта; ii) недостатка денежных средств у жильцов для его проведения; iii) отсутствия системы для сбора и накопления денежных средств в целях проведения ремонта в будущем, а также недостаточной численности действующих юридически оформленных структур по выдаче кредитов на такие цели; iv) отсутствия системы, позволяющей в принудительном порядке обязывать недобросовестных членов кондоминиума либо принимать на себя совместные издержки, либо покинуть жилищные объединения. Необходимость сбора подписей всех жильцов может положить конец всем усилиям по проведению ремонта.

В этой связи требуется внести ряд корректив в систему товариществ собственников жилья. Необходимо устранить все законодательные, нормативно-правовые и бюрократические "узкие места", препятствующие их эффективному формированию и функционированию (см. рекомендации). Вместе с тем необходимо учитывать, что товарищества собственников жилья не являются единственно возможной формой управления фондом жилья в многоквартирных домах и что следует принять правовые и административные нормы, допускающие разнообразные формы владения недвижимостью.

На ликвидацию существующих "узких мест" административного и правового характера может потребоваться много времени в связи с решением проблем управления существующим жилищным фондом. Однако было бы нереалистично исходить из того, что новые собственники жилья могут самостоятельно решить все проблемы.

Для спасения ценных сегментов жилищного фонда необходимо создание целевых фондов (см. раздел E); необходимо как можно скорее определить формы и методы их работы. С учетом стремительного ухудшения состояния жилищного фонда инвестиции в его обслуживание и обновление могут оказаться не только необходимыми, но и эффективными, поскольку в ином случае обветшание фонда, как представляется, приведет к невозможности его ремонта, в результате чего потребуются новые огромные капиталовложения, и связанные с ними расходы будут намного выше по сравнению с нынешними расходами на удовлетворение нужд в обслуживании и ремонте.

Новые собственники жилья также нуждаются в эффективных рекомендациях относительно их прав и обязанностей, с тем чтобы распоряжаться имуществом, находящимся в индивидуальном, а также совместном владении. Органам государственного управления в сотрудничестве с другими субъектами жилищного сектора, в частности неправительственными организациями, следует играть активную роль в этой области. Необходимо, чтобы муниципалитеты при поддержке федеральных и региональных органов власти были наделены большими полномочиями в отношении общей долевой собственности в домах, в которых по социальным причинам очевидна неспособность собственников

жилья нести финансовое бремя эффективного управления. Однако необходимо, чтобы такая мера осуществлялась в рамках прозрачной системы социальной поддержки и на принципах эффективности и конкурентности, а не в условиях, когда предоставление услуг контролируется находящимися в муниципальной собственности предприятиями, у которых практически отсутствуют стимулы для повышения своей эффективности.

Рекомендации - СУЩЕСТВУЮЩИЙ ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД

Собственность, управление и содержание

1. Ухудшающееся состояние жилищного фонда, в частности давно назревшие проблемы в связи с его содержанием и ремонтом, является одной из наиболее острых, если не самой острой проблемой жилищного сектора России, которая нуждается в срочном решении. С учетом этого обстоятельства рекомендуется, чтобы:

а) правительство разработало сжатую программу, нацеленную на удовлетворение потребностей в содержании и ремонте жилищного фонда, независимо от форм владения. В ней в первую очередь следует предусмотреть законодательные и нормативно-правовые меры, с тем чтобы обеспечить надлежащее содержание находящихся в общем владении инженерного оборудования и помещений многоквартирных домов;

б) муниципалитетам были предоставлены четко определенные полномочия по оценке потребностей в ремонте и обновлении местного жилищного фонда и по подготовке местных программ, предусматривающих четкие приоритеты по удовлетворению этих потребностей. В этих программах следует учитывать возможности для мобилизации ресурсов как государственного, так и частного секторов, включая ресурсы собственников жилья;

с) в этих целях в муниципалитетах была сформирована система регулярной подготовки статистических данных в области жилья, отражающих как количественные, так и качественные показатели. Они могли бы использоваться при подготовке обобщающей информации на региональном и федеральном уровнях. Эту информацию на регулярной основе следует доводить до всех директивных органов, имеющих отношение к жилищному сектору.

2. Для эффективного управления и содержания существующего фонда необходимо решить стоящий в настоящее время вопрос об отсутствии гарантий в отношении прав собственности и ответственности. Прояснение ситуации в жилищном секторе в целом и в многоквартирных домах в частности потребует:

а) ввести мораторий на бесплатную приватизацию жилья;

б) завершить передачу прав собственности на государственное жилье на местный уровень;

с) в отношении многоквартирных домов четко определить с правами собственности и ответственностью за все здание в целом, отдельные квартиры и общие помещения;

д) реализовать на практике положения Земельного кодекса, согласно которым земля под многоквартирными домами может принадлежать собственникам квартир;

е) четко закрепить правовые обязанности, относящиеся к имуществу, находящемуся в индивидуальном и коллективном владении.

Следует в полном объеме воспользоваться международным опытом масштабных приватизационных процессов, например проведенных в Соединенном Королевстве, в частности в связи с информированием общественности о правах собственников и нанимателей.

3. Необходимо признать, что существуют различные формы проживания в жилых помещениях и что под все эти формы следует подвести эффективные правовые и организационные основы.
4. Решить проблему нынешнего вакуума в плане управления многоквартирными домами.
5. В отношении многоквартирных домов, в которых бóльшая часть квартир находится в государственной собственности, муниципалитетам следует:
 - a) взять на себя реальную ответственность за управление этим жилищным фондом;
 - b) сосредоточить свою деятельность на выполнении обязанностей по управлению и привлекать сторонних подрядчиков для выполнения эксплуатационных задач путем проведения торгов на основе четко определенных качественных критериев;
 - c) активно пользоваться своим правом пересматривать плату за наем жилья в государственных и муниципальных домах. Плату за жилое помещение следует довести до реалистичных уровней в целях покрытия затрат на содержание и периодический ремонт. В то же время она должна дополняться системой жилищного вспомоществования в целях оказания помощи тем домохозяйствам, которые в противном случае окажутся не в состоянии вносить эту плату.
6. В отношении фонда многоквартирных домов, в которых большинство квартир приватизированы, необходимо разработать и поощрять системы эффективного управления. Независимо от окончательно принятой правовой основы для каждого отдельного жилого дома (кондоминиум, управляемый товариществом собственников жилья, или кооператив), существенно важно, чтобы в каждом доме существовала организационная структура, ответственная за весь дом, включая находящиеся в общем владении структурные элементы.
7. Товарищества собственников жилья являются одной из возможных организационных форм полностью или частично приватизированного жилищного фонда многоквартирных домов. В связи с созданием таких товариществ необходимо ликвидировать имеющиеся в настоящее время административные и правовые "узкие места":
 - a) с этой целью товарищество собственников жилья, как правило, следует формировать только для одного здания. Необходимо, чтобы число квартир в рамках одного товарищества не создавало проблем в управлении;
 - b) в случае, когда создаются товарищества собственников жилья в домах, находящихся как в государственной и муниципальной, так и в частной собственности, муниципалитетам следует брать на себя функции и обязанности собственника государственных и муниципальных квартир;
 - c) необходимо создать механизмы, обеспечивающие товариществам собственников жилья эффективное пользование землей под кондоминиумами. Это связано с:
 - i) решением текущих проблем с регистрацией кондоминиумов в качестве формы коллективного владения. Необходимо усилить гарантии реализации закрепленного в федеральном законодательстве права на регистрацию кондоминиумов. Не следует оставлять регистрацию на усмотрение местных органов регистрации;

ii) необходимостью создания надежной системы кадастров (см. раздел G);

iii) получением права и возможностей товариществами собственников жилья на пользование находящейся в их собственности землей в качестве гарантии по кредитам, которые могли бы использоваться для проведения ремонтных работ;

d) для поощрения создаваемых в кондоминиумах товариществ к проведению капитального ремонта можно было бы применять принцип паритетного финансирования, когда местный орган власти выделяет государственные средства при условии внесения в разумных пределах своих средств входящими в кондоминиум собственниками;

e) в целях обеспечения эффективной деятельности товариществ собственников жилья, к которой относится активное участие в собраниях и внесение платы на содержание и управление, рекомендуются следующие меры:

i) решения, принимаемые большинством членов товарищества, должны иметь обязательную силу для его членов. Все члены товарищества должны иметь возможность принимать участие в голосовании. Однако преднамеренное неучастие в собрании или отказ поставить свою подпись по доверенности в связи с конкретным вопросом не должны препятствовать принятию решений большинством;

ii) для эффективного повседневного функционирования следует создать выборный орган, например совет управляющих, подотчетный общему собранию собственников жилья, но имеющий достаточно полномочий для принятия решений в период между общими собраниями. Могут быть установлены пределы его прав на принятие решений, например в связи с использованием средств;

iii) следует предусмотреть правовые положения, позволяющие принимать меры в отношении лиц, не внесших свои членские взносы;

iv) система целевых выплат по линии социального обеспечения должна оказывать поддержку тем членам кондоминиумов, которые в ином случае окажутся не в состоянии выполнять свои обязательства. Эта система должна строиться на жестком применении принципа проверки материального положения (см. раздел D);

v) следует создать эффективную систему страхования зданий;

vi) следует применять предусмотренные федеральным законодательством нормы освобождения от налогов за некоммерческую деятельность товариществ собственников жилья;

f) при разработке политики в области товариществ собственников жилья следует в полной мере использовать Руководящие принципы по жилищным кондоминиумам для стран с переходной экономикой (ЕСЕ/НВР/123), подготовленные Комитетом по населенным пунктам ЕЭК ООН.

8. Необходимо поощрять местные органы самоуправления проводить подготовку своего персонала по вопросам нормативного правового регулирования, а также функционирования различных систем управления жилищным фондом многоквартирных домов.

9. Существует такая же необходимость в информировании собственников жилья, в первую очередь в жилищном фонде многоквартирных домов, об их правах и обязанностях. У собственников квартир возникнет необходимость в получении практических рекомендаций, касающихся всех сторон деятельности выбранной для их дома системы управления.

10. Необходимо поощрять создание частных жилищно-эксплуатационных компаний в целях стимулирования конкуренции с муниципальными жилищно-эксплуатационными организациями. Следует начать осуществление пилотных проектов в целях перехода к свободной конкуренции между муниципальными и частными жилищно-эксплуатационными компаниями. В ряде районов Москвы уже реализованы такие пилотные проекты, и они могли бы послужить примером (за дополнительной информацией просьба обращаться к докладу рабочего совещания ЕЭК ООН по вопросам управления жилищным фондом, состоявшегося в Москве в ноябре 2003 года (НВР/2004/3)).

Коммунальные службы

Стоящие перед сектором коммунальных служб проблемы весьма сходны и связаны с охарактеризованными выше проблемами управления и содержания жилья. По существу одна из основных особенностей управления жилищным сектором Российской Федерации заключается в том, что жилищный сектор и сектор коммунальных услуг тесно переплетены. Плата за наем, плата за содержание и услуги коммунальных служб обычно включаются в одну квитанцию, и, как правило, в домохозяйствах существует довольно слабое представление о чистой плате за наем. Фактически плата за услуги коммунальных служб обычно рассматривается как плата за наем и плата за содержание жилья.

Такое смешение понятий отчасти вызвано тем обстоятельством, что проблемы сектора коммунальных услуг за последние годы оказались даже более острыми, чем проблемы жилищного сектора Российской Федерации. Муниципальные коммунальные службы страдают от низкого качества предоставляемых услуг и непрекращающегося ухудшения состояния технической инфраструктуры. Услуги обычно предоставляются находящимися в собственности муниципалитетов компаниями по тарифам, недостаточным для возмещения производственных затрат. Следствием этого явились пренебрежительное отношение к техническому обслуживанию инфраструктуры и регулярные поломки и аварии. Все это послужило причиной обостренного внимания общественности и политических кругов к состоянию коммунальных служб. В настоящее время ситуация характеризуется как бедственная.

Ответом на ухудшение положения явилось принятие правительством подпрограммы на 2002-2010 годы, направленной на реформирование и модернизацию жилья и сектора коммунальных услуг. В ней предусмотрен подробный план действий, который, в частности, нацелен на установление тарифов, позволяющих полностью возмещать производственные затраты, на реформирование и приватизацию компаний коммунальных услуг и на внедрение системы поддержки социально незащищенных слоев, с тем чтобы дать им возможность оплачивать свои счета за коммунальные услуги. Меры, предлагаемые в подпрограмме, создают приемлемую основу для реформы. Однако самой трудной проблемой является ее осуществление. Предлагаемые сроки до сих пор не соблюдались, и, судя по всему, они не будут соблюдаться в будущем вследствие недостаточного финансового и людского потенциала муниципалитетов, на которые возложена основная роль в этой реформе. Другим сдерживающим фактором является недостаточное информирование общественности и слабая разъяснительно-пропагандистская работа среди населения.

Количество и качество оказываемых услуг не контролируется. Хотя в законодательстве нередко приводятся ссылки на необходимость соблюдения стандартов, фактически какие-либо объективные стандарты отсутствуют, и не все муниципалитеты признают необходимость разработки

надлежащих стандартов на предоставляемые услуги. Другой проблемой является чрезвычайная несогласованность процесса установления тарифов, ответственность за которые разделена между всеми уровнями управления. Государственные органы, устанавливающие тарифы, зачастую рассматривают лишь обстоятельства, связанные с конкретным тарифом, без учета общей ситуации в жилищно-коммунальном секторе.

Рекомендации - КОММУНАЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ

1. Правительству необходимо в срочном порядке заняться неотложным капитальным ремонтом деградирующей инфраструктуры коммунальных служб. С этой целью ему следует:

а) привлекать средства из всех возможных источников для проведения ремонта и реконструкции;

б) продолжить добиваться осуществления на практике принципа установления для пользователей платежей, возмещающих производственные затраты, в которых бы принимались во внимание долгосрочные потребности в техническом обслуживании инфраструктуры коммунальных служб.

2. Качество услуг нуждается в улучшении:

а) Федеральному правительству следует подготовить общие определения и основные критерии качества для этих служб;

б) муниципальным образованиям следует взять на себя ответственность за адаптацию этих критериев к местным условиям под контролем местных жилищных инспекций (см. раздел В);

с) следует придать обязательный характер разумным и надежным методам количественного измерения, с тем чтобы обеспечить оценку эффективности служб;

д) необходимо, чтобы ответственность за производственные потери, возникающие в настоящее время при предоставлении услуг, возлагалась на соответствующую компанию, занимающуюся оказанием соответствующих услуг;

е) жилищные инспекции должны стать основным институциональным инструментом, представляющим интересы общественности в ходе проведения контроля за соответствием услуг.

3. Необходимо усовершенствовать и упорядочить процедуры установления тарифов:

а) необходимо внести ясность в вопрос об институциональной ответственности за политику установления тарифов;

б) меры, направленные на полное возмещение производственных затрат, должны сопровождаться деятельностью соответствующих механизмов качественного и количественного контроля (см. выше);

с) эти меры должны быть дополнены системой вспомоществования по линии социального обеспечения, предоставляемого тем домохозяйствам, которые не в состоянии вносить плату по тарифам, установленным на уровнях возмещения производственных затрат.

4. Необходимо усилить прозрачность в отношении соответствия предоставляемых услуг и вносимой домохозяйствами платы. Домохозяйства должны иметь четкую информацию о структуре тарифов, а также о критериях качества по каждой коммунальной услуге. Договорные отношения между компаниями, предоставляющими коммунальные услуги и управляющими компаниями, а также между управляющими компаниями и домохозяйствами, должны быть прозрачными.

5. В целях повышения эффективности предоставляемых услуг необходимо выполнить ряд условий:

a) необходимо, чтобы поставщики услуг функционировали на основе рыночных принципов, независимо от характера собственности (государственной или частной);

b) в целях развития конкуренции следует поощрять создание частных поставщиков услуг, действующих параллельно с муниципальными коммунальными компаниями;

c) поставщики услуг должны быть полностью освобождены от каких-либо обязательств по оказанию социальной помощи и благотворительности своим потребителям. Их единственной обязанностью должно быть предоставление услуг в соответствии с установленными нормами качества;

d) вместе с тем необходимо сформировать систему социального обеспечения (см. пункт 3).

D. Социальное жилье

Проведенный выше анализ показал, что эффективные реформы жилищного сектора невозможно осуществить без учета интересов тех слоев населения, которые не способны без посторонней помощи удовлетворять свои основные потребности в жилье. В каждом обществе существует необходимость в оказании жилищной помощи. Во все времена будут существовать социально уязвимые слои населения, которые нуждаются в государственной помощи в решении своих жилищных проблем. Распад традиционных систем социальной поддержки в Российской Федерации привел к тому, что значительное число домохозяйств оказалось неспособным в новой ситуации удовлетворять свои потребности в жилье. Политика приватизации привела к повсеместно распространенному явлению "малоимущих собственников", т.е. собственников, доходы которых слишком малы, чтобы позволить им вкладывать достаточное количество средств в содержание своих жилых помещений или даже оплачивать счета за коммунальные услуги. Следствием этого явилось повсеместное стремительное обветшание жилищного фонда (см. раздел С).

В Российской Федерации отсутствует целенаправленная политика по удовлетворению потребностей в жилье социально незащищенных групп населения. Существуют система "льгот и обязательств", но она лишь в редких случаях адресована наиболее нуждающимся. Сегодня лишь немногие муниципалитеты имеют возможность удовлетворять потребности в жилье тех, кто в нем нуждается, либо по причинам отсутствия финансирования, либо по причинам недостаточной квалификации кадров. Для успешного осуществления своих обязанностей в будущем потребуется увеличение федеральной помощи. Кроме того, муниципалитетам потребуется заняться изменением своих организационных структур и вопросами квалификации своих сотрудников, с тем чтобы решить эту крупную и социально значимую проблему.

Важность политики в области социального жилья выходит за пределы предоставления жилья. Политика в области социального жилья должна находиться в фокусе различных экономических и социальных программ и программ градостроительной деятельности, а также должна явиться важным инструментом, способствующим социальной интеграции и позитивно влияющим на экономическое развитие. В этой связи она должна стать ключевым элементом жилищной политики правительства.

Рекомендации - СОЦИАЛЬНОЕ ЖИЛЬЕ

1. Российской Федерации необходимо сформировать долгосрочную и последовательную концепцию социального жилья.
2. В этом контексте следует внести ясность в обязанности государственных структур управления по оказанию жилищной помощи:
 - а) учитывая важность для всего общества в целом, общая ответственность за формирование основ политики и финансирования развивающейся системы социального обеспечения должна быть возложена на федеральный уровень;
 - б) основную ответственность за осуществление следует возложить на муниципалитеты. Федеральному правительству необходимо оказывать помощь муниципалитетам в реализации стоящих перед ними задач. В частности, федеральному центру необходимо добиваться того, чтобы социальная ответственность, делегированная на уровень муниципалитетов, сопровождалась надлежащим финансированием либо по линии привлечения средств на местах, либо по линии бюджетных трансфертов, либо, что предпочтительно, по обоим направлениям.
3. Правительству необходимо конкретно определить, какие социальные группы нуждаются в приоритетном оказании помощи в сфере социального жилья, с тем чтобы проводить с ними непосредственную работу. Для достижения этой цели предлагается следующая рекомендация:
 - а) правительству следует принять в качестве руководящего принципа политику, направленную на прекращение косвенного субсидирования жилья и его замену выплатами по линии социального обеспечения, увязанными с материальным положением получателей;
 - б) принцип проверки материального положения должен быть принят в качестве ключевого критерия распределения социального жилья общей категории;
 - в) действующие в настоящее время социальные обязательства следует интегрировать с принятой муниципалитетами системой списков приоритетных получателей жилья на основе соблюдения принципа проверки материального положения.
4. Аналогичным образом правительству необходимо внести ясность в вопрос о том, какие формы жилья являются наиболее пригодными для включения в фонд социального жилья:
 - а) правительству следует поощрять муниципалитеты к формированию ясного представления о функциональности существующего жилищного фонда в долгосрочной перспективе, в котором бы, в частности, отражалось то обстоятельство, что со временем существующие проекты домов, судя по всему, не будут соответствовать нуждам престарелых или лиц с особыми потребностями;
 - б) на основе этой информации правительству следует поощрять муниципалитеты формировать фонды социального жилья.
5. Для формирования жилищного фонда на условиях социального найма в первую очередь следует пользоваться уже существующим жилищным фондом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, путем:
 - а) поощрения муниципалитетов к прекращению субсидирования (через низкую плату за наем и коммунальные услуги) всех домохозяйств, проживающих в муниципальном жилищном фонде, независимо от их доходов. Субсидии должны в исключительном и целевом порядке предоставляться только нуждающимся (см. раздел С);

б) предоставления субсидий в будущем местными органами самоуправления в соответствии с принципом проверки материального положения (см. выше). По мере роста доходов субсидии следует сокращать;

с) обеспечения того, чтобы наниматели жилья в муниципальном жилищном фонде, которые могут позволить себе выплачивать плату за жилое помещение, покрывающую эксплуатационные затраты, делали это без какого-либо субсидирования. Это приведет к увеличению доходов муниципалитетов, которые могли бы быть инвестированы в содержание и строительство нового социального жилья.

6. Следует поощрять органы местного самоуправления инвестировать в новое социальное жилье путем реализации пилотных проектов, нацеленных на специальные группы населения, в частности на молодые семьи, семьи с одним родителем или на престарелых. Для реализации пилотных проектов существуют ограниченные требования к финансовым ресурсам, и, в случае их успеха, эти проекты могли бы тиражироваться другими органами местного самоуправления. В осуществлении пилотных проектов необходимо учитывать следующие аспекты:

а) проектирование домов следует проводить таким образом, чтобы они отвечали нуждам и были экономически доступными для целевых групп населения;

б) если к целевым группам относятся, например, престарелые или семьи с детьми младших возрастов, то следует предусмотреть такое необходимое оборудование, как удобные для доступа лифты;

с) следует избегать территориальной концентрации фондов социального жилья, с тем чтобы не допускать появления социально обособленных районов.

7. При разработке политики по оказанию помощи социально незащищенным слоям в получении жилья правительству следует в полном объеме воспользоваться результатами работы, проделанной Комитетом по населенным пунктам ЕЭК ООН в рамках его проекта по социальному жилью.

Е. Финансирование жилья

Государственное финансирование жилья резко сократилось, и в настоящее время его, очевидно, недостаточно. Общий объем средств, израсходованных на капиталовложения, содержание и ремонт жилищного сектора за последнее десятилетие был слишком недостаточным для предотвращения обветшания жилищного фонда. Хотя за последние годы увеличилось выделение финансирования на жилье со стороны частных лиц, его все еще недостаточно для компенсации резкого сокращения государственных расходов.

Правительству необходимо активно заниматься поиском вариантов финансирования в целях предотвращения дальнейшего обветшания жилищного фонда. К потенциальным источникам государственного финансирования, например, относится действующая система тарифов и субсидий. Перестройка этих систем путем перехода на тарифы, покрывающие затраты, и на эффективную и открытую систему социального обеспечения, жестко увязанную с социальными потребностями, как представляется, высвободит государственные средства (см. раздел D). Для увеличения объема государственных средств также следует использовать плату за жилые помещения, взимаемую в сдаваемом внаем государственном и муниципальном жилищном фонде. Представляется, что она должна соответствовать реальным затратам и в идеале покрывать расходы на управление жильем, текущий ремонт и содержание, а также использоваться для отчислений в амортизационный фонд, который может быть сформирован в течение нескольких лет для финансирования капитального

ремонта. К другим вариантам можно отнести взимание налога на недвижимость (см. раздел В) и создание фондов развития жилищного сектора (см. ниже).

Параллельно с изысканием государственных средств правительству необходимо создавать благоприятные условия для оказания помощи формированию частных источников финансирования жилья. Сегодня частные инвестиции в жилищный сектор серьезно затруднены в результате отсутствия доступа к надлежащему финансированию. Имеются сложности в получении финансирования по линии официальной банковской системы, и, как правило, для этого необходимы личные связи. Эффективная система финансирования недвижимости является предпосылкой для осуществления частных инвестиций в жилье и жилищную инфраструктуру. Правительству потребуется устранить барьеры на пути формирования системы финансирования недвижимости, если оно желает дать своим гражданам возможность улучшить свои жилищные условия. Для этого потребуется оказание содействия созданию надежной системы кадастров и регистрации, которая является предпосылкой для обеспечения прав собственности.

Рекомендации - ФИНАНСИРОВАНИЕ ЖИЛЬЯ

1. Государственному сектору (федеральному, региональному и муниципальному) необходимо изыскивать средства для осуществления своей жилищной политики. Необходимо рассмотреть следующие меры:

а) на всех трех уровнях управления ресурсы, получаемые от продажи и аренды прав на недвижимость и взимание налога на недвижимость, должны направляться в специальные фонды поддержки жилья ("фонды развития жилищного сектора");

б) на федеральном уровне следует изыскать дополнительные средства;

с) эти средства следует использовать для финансирования практической реализации жилищной политики. Как правило, они в то же время не должны оказывать влияния на рыночную конкуренцию.

2. Необходимо создать четкую структуру учреждений, работающую в сфере финансирования жилья/недвижимости. Следует принять следующие меры:

а) принять законы, регулирующие деятельность специализированных учреждений по финансированию жилья, в частности сберегательных банков или ипотечных банков, и финансирование путем выпуска ценных бумаг, обеспеченных переданным в залог имуществом;

б) существующие региональные агентства могли бы быть преобразованы в ипотечные или сберегательные банки при содействии фондов развития жилищного сектора и в сотрудничестве с коммерческими банками. В долгосрочной перспективе их следует приватизировать.

3. В целях стимулирования кредитования жилищного рынка на всех уровнях управления следует разработать политику субсидирования жилья, предусматривающую достижение конкретных задач. Для этого необходимы:

а) жилищные субсидии, в целевом порядке выделяемые соответствующим группам (например, молодым семьям, домохозяйствам, относящимся к среднему классу и имеющим стабильный доход, но не имеющим возможности для получения кредитов на открытом рынке);

b) прямые субсидии (например, кредитные гарантии для кредиторов) и косвенные субсидии (например, субсидии в виде процентных выплат по облигациям с залогом имущества). Путем предоставления косвенных субсидий возможно достижение двух целей: ипотечные кредиты окажутся дешевле для заемщиков, а также получит развитие надежный инструмент рынка капитала (облигации с обеспеченным покрытием);

c) субсидии, позволяющие налаживать сотрудничество между универсальными и специализированными банками. В случае если ипотечное кредитование по-прежнему останется исключительной сферой деятельности универсальных банков, использующих для их финансирования депозитные средства, то тогда окажется невозможным добиться преимуществ, присущих системе финансирования недвижимости с участием учреждений различного типа. Существующие в других странах с переходной экономикой тенденции показывают, что государству следует принимать меры по стимулированию сотрудничества такого вида;

d) государственные субсидии, не оказывающие влияния на рыночную конкуренцию;

e) субсидии, направленные на стимулирование кредитования. В этой связи они не во всех случаях могут адресоваться наиболее нуждающимся. Необходимо создать отдельную систему социального обеспечения, позволяющую удовлетворять жилищные потребности социально незащищенных домохозяйств (см. раздел D).

4. Необходимо поощрять ипотечное кредитование. Для достижения этой цели необходимо устранять существующие в настоящее время риски, обусловленные неопределенностью экономического развития и неполнотой правовой базы. Это требует:

a) расширения использования ипотеки в качестве средства обеспечения кредита;

b) сокращения времени на процедуры отчуждения заложенного имущества;

c) совершенствования процедур в связи с реализацией нового Закона "О несостоятельности (банкротстве)", в соответствии с которым в приоритетном порядке обеспечиваются интересы кредиторов, имеющим в качестве обеспечения заложенное имущество;

d) пересмотра действующего законодательства о выселении. Необходимо предусмотреть возможность выселения на основании непогашения ипотечного кредита также и в случаях, когда зарегистрированы права семьи на имущество. Однако любая правовая норма о выселении по этому основанию нуждается в принятии дополнительного положения об оказании социальной помощи;

e) следует оптимизировать процедуры, относящиеся к регистру земли и недвижимости (единый государственный регистр). Необходимо ускорить процедуры регистрации, а регистр (в рамках государственных гарантий) должен нести ответственность за неточную регистрацию, с тем чтобы повысить степень общественного доверия к нему. Для функционирующей системы ипотечного кредитования необходима надежная регистрация прав собственности;

f) необходимо усовершенствовать действующие административные процедуры регистрации получения ипотечного кредита как в плане сокращения высоких нотариальных сборов (1,5% от стоимости сделки), так и в плане сокращения сроков выдачи земельным регистром свидетельства о праве собственности.

Г. Потребности в жилье в будущем: градостроительное планирование и строительство нового жилья

С учетом состояния жилищного фонда будет все более возрастать значение нового строительства в целях замены ветхого жилищного фонда и повышения уровня его общего состояния. Вместе с тем политика в области нового строительства должна быть увязана с общими стратегиями обновления и замены имеющегося фонда.

Новое жилищное строительство существенно сократилось: в 2001 году его объем составлял лишь около 40% от объема 1990 года. Новое строительство сосредоточено в крупнейших городах и главным образом обслуживает потребности состоятельных слоев. В этой связи существует большая опасность поляризации жилищного рынка. Важно обращать более пристальное внимание на новое строительство в интересах растущей доли населения, относящейся к средним классам, которые во все большей степени способны финансировать инвестиции в жилье за счет собственных средств.

Социально-экономическая устойчивость жилищного фонда в значительной мере зависит от качества строительства и проектирования. Существует очевидная потребность в повышении качества и в дальнейшей диверсификации архитектурных проектов для удовлетворения нужд на основе дифференцированного подхода к клиентуре из различных регионов Федерации. В строительной индустрии России доминирующую роль по-прежнему занимает строительство многоэтажных многоквартирных домов, возводимых с использованием кирпича или бетона. Застройка компактных районов малоэтажными домами ведется лишь в весьма ограниченных масштабах. Существует острый дефицит малых и средних предприятий, способных возводить небольшие объекты в пределах уже застроенных районов. Отсутствие надежных систем финансирования, а также сложные и требующие значительного времени процедуры получения разрешений на строительство создают препятствия для вхождения на строительный рынок новых компаний. По этой причине на строительном рынке России по-прежнему доминируют крупные компании, отдающие предпочтение широкомасштабным жилищным проектам, а не возведению малых объектов. Еще одной особенностью жилищного строительства в последние годы явилось строительство жилых домов с повышенной этажностью - в некоторых случаях более 40 этажей. Такой вид строительства чаще всего ведется в условиях отсутствия необходимого опыта проектирования и строительных технологий и в отсутствие надлежащих нормативов строительства или удовлетворительных процедур подготовки проектной документации. Требования к безопасности также не соблюдаются.

Для обеспечения устойчивого, но контролируемого роста нового строительства необходимо, чтобы деятельность по застройке стала неотъемлемой частью градостроительных планов. Однако в систему подготовки градостроительных планов Российской Федерации еще предстоит внести ряд изменений, с тем чтобы она превратилась в эффективный инструмент градостроительной деятельности и удовлетворяла потребности ее жителей. Хотя вектор процесса планирования направлен на принятие подхода, основанного на более широком участии общественности, при котором, помимо специалистов в области планирования, влияние на содержание планов могут оказывать и другие субъекты, ее роль в процедуре планирования все еще не получила четкого определения. Кроме того, действует ряд различных документов в области планирования, которыми предусматривается правовая основа для установления ответственности за решения, но они дублируют друг друга, и их содержание и взаимосвязь также четко не определены.

Воздействие на окружающую среду и параметры энергоэффективности нового строительства вызывают серьезную озабоченность в связи с будущим строительством. Ввиду существенного воздействия на окружающую среду сектор строительства в настоящее время все чаще определяется в качестве "40-процентной промышленности"; 40% всей энергии и материальных ресурсов используется на строительство и эксплуатацию зданий, 40% выбросов диоксида углерода приходится на строительство и эксплуатацию, а 40% всех отходов также образуется в процессе строительства и

сноса зданий (ЮНЕП, 2003 год). Именно по этой причине важно, чтобы Российская Федерация приступила к решению этих проблем.

**Рекомендации - ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И СТРОИТЕЛЬСТВО
НОВОГО ЖИЛЬЯ**

1. Следует упорядочить градостроительное планирование и внести ясность в отношении различных плановых документов, используемых в системе планирования. Следует проводить возможно более четкое различие между тремя видами документов:

а) документами в области политики планирования, которые готовятся и утверждаются органами местного самоуправления. Эти документы служат для координации территориального планирования на всей подведомственной муниципалитету территории и должны являться юридически обязательной основой для дополнительных более подробных планов;

б) планами градостроительной деятельности, являющимися правовой основой для выдачи разрешений на землеотвод и разрешений на застройку;

с) проектной документацией, которую готовят и представляют застройщики.

2. Повышение значимости и эффективности планов градостроительной деятельности следует осуществлять за счет:

а) внесения вклада всеми учреждениями, участвующими в согласовании разрешений на застройку уже на этапе подготовки городского плана. Благодаря учету их точки зрения в планах градостроительной деятельности будет упорядочен последующий процесс выдачи индивидуальных разрешений на застройку;

б) более тесной координации процедур по разработке планов градостроительной деятельности с процедурами оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). По возможности, оценки воздействия на окружающую среду следует проводить в отношении всего плана градостроительной деятельности, устраняя тем самым необходимость в отдельных процедурах ОВОС по каждому отдельному зданию;

с) интеграции планирования транспортных коммуникаций с планами градостроительной деятельности с уделением особого внимания повышению качества услуг общественного транспорта.

3. Новое строительство следует прочно интегрировать в планы градостроительной деятельности. Необходимо, чтобы планы градостроительной деятельности давали возможность и способствовали тому, чтобы новое строительство становилось все более диверсифицированным в целях реагирования на изменения структуры спроса, социальных потребностей и природных условий. Этого можно достичь путем:

а) поощрения повышения технической квалификации кадров и развития у них управленческих навыков в тех областях, в которых существует нехватка в кадрах с такой квалификацией, в частности в сфере обновления, ремонта, проведения внутренних работ, реконструкции и расширения уже существующих зданий;

б) поощрения дальнейшей дифференциации строительных технологий, ориентированных на использование местных материалов и более адекватно учитывающих климатические различия и особенности регионального культурного наследия;

с) проведения подготовки персонала и оказания консультативной помощи в сфере применения таких технологий.

4. Развитие малых и средних предприятий в целях удовлетворения спроса на строительство небольших объектов следует поощрять путем:

- а) стимулирования справедливой конкуренции во всех отраслях строительной индустрии;
- б) облегчения доступа к подготовке и консультациям недавно созданным компаниям;

с) проведения курсов подготовки для сотрудников муниципальных органов, которые испытывают необходимость в приобретении новых организационных навыков, позволяющих вести работу с многочисленными подрядчиками, в частности в ходе проведения торгов (см. раздел В).5.

5. Для повышения качества проектов зданий и жилых помещений следует принять следующие меры:

а) поощрять в рамках планов градостроительной деятельности развитие малоэтажного высокоплотного жилищного строительства в целях предотвращения "расползания" городов. Следует распространять информацию о преимуществах строительства такого типа, например, путем осуществления демонстрационных проектов;

б) в рамках своих планов градостроительной деятельности муниципалитетам следует поощрять застройщиков уделять большее внимание созданию на территории жилых кварталов с доступом к зеленым зонам и услугам;

с) оказывать помощь в проектировании и соблюдении строительных норм индивидуальным застройщикам жилья.

6. В планах градостроительной деятельности необходимо, в частности, решать проблемы, связанные с проектами строительства высокоэтажного жилья:

а) как правило, такие проекты должны являться исключением, а не правилом, поскольку в связи с ними возникают проблемы безопасности, а также проблемы социального характера;

б) в местах, где уже приняты или осуществлены такие проекты строительства высокоэтажного жилья, муниципалитетам необходимо проявлять большую ответственность в отношении контроля за инженерной проработкой проекта и строительством, а также содержанием таких домов;

с) необходимо в обязательном порядке создавать действующую на регулярной основе систему содержания и контроля за безопасностью таких домов.

7. В целях упрощения процедуры получения разрешений на строительство следует принять следующие меры:

а) в муниципалитете должен быть один основной орган, ответственный за выдачу разрешений. Застройщики должны поддерживать контакты только с этим органом, а этот орган должен проводить необходимые согласования во всех других соответствующих учреждениях;

б) для проведения маломасштабных строительных работ необходимо упростить процедуру выдачи разрешений на строительство. Должно быть достаточно простого уведомления застройщиком муниципального органа, к которому прилагался бы план с описанием работ. Муниципалитеты следует наделить правом принимать в течение установленного периода решение об отказе;

с) следует расширить перечень строительных работ, которые могут выполняться без разрешения на строительство;

д) действующая система двойного лицензирования, при которой как специалистам, так и компаниям необходимо получить лицензию, должна быть отменена в пользу системы выдачи единой лицензии, основанной на индивидуальных лицензиях специалистов.

Г. Рынки земли и недвижимости

Политика в отношении жилищного сектора не может рассматриваться независимо от институциональных и правовых изменений в области рынка земли и недвижимости.

Уже сделаны крупные шаги по формированию жизнеспособной основы для функционирования рынка недвижимости и земли в рамках недавно принятых законов и нормативных правовых актов. Однако институциональная структура государственного землеустройства в Российской Федерации по-прежнему характеризуется отсутствием четкости в распределении обязанностей между ведомствами, конфликтом интересов между различными агентствами и разбросом полномочий в связи с принятием решений. Вследствие этого процессы принятия решений требуют многочисленных межведомственных согласований. Это приводит к задержкам в принятии решений по крупным экономическим вопросам и создает путаницу в отношениях между государственными органами власти, частным сектором и гражданами.

Ведущая в настоящее время дискуссия о путях создания жизнеспособного сектора недвижимости в Российской Федерации сосредоточена на вопросе, касающемся целесообразных форм сочетания централизации и децентрализации. Следует в неотложном порядке внести ясность в фактические права собственности на землю на трех уровнях управления. Нынешняя ситуация, очевидно, вызывает необходимость в активном и скоординированном участии федерального центра в делах сектора. В то же время на местном уровне необходимо принимать крупные практические меры, которые непосредственно затрагивают рынок недвижимости и жилья. В этой связи существует необходимость в упорядочении передачи городских земель муниципалитетам в тех случаях, когда земельные ресурсы будут способствовать эффективному развитию городов на основе учета социальных потребностей.

Право собственности на землю крайне необходимо муниципалитетам для осуществления экономической политики и политики в области развития, за что они несут ответственность на подведомственной им территории.

Распоряжение городскими землями в муниципалитетах в целях развития и проведения приватизации не является конкурентным, открытым и прозрачным процессом вопреки нормативно-правовым актам Правительства, в которых определены рамки продажи земель на конкурсной основе. Лишь благодаря переходу на прозрачные процедуры появится возможность для осуществления норм, касающихся недвижимости, и получения четкой информации относительно реальной стоимости городской недвижимости.

В Москве, Санкт-Петербурге и других городах наиболее популярной формой приобретения нового жилья является долевое участие, при котором жилье приобретается на этапе строительства. Этот вид финансирования жилья не предусмотрен Гражданским кодексом, и покупатель не защищен от риска банкротства основного инвестора или от мошенничества. Такая ситуация дестабилизирует рынок жилья и снижает уровень защиты прав населения на имущество. По этой причине необходимо в срочном порядке сформировать правовую основу и систему гарантий от инвестиционных рисков для участников соглашений долевого инвестирования.

Рекомендации - РЫНОК ЗЕМЛИ И НЕДВИЖИМОСТИ

1. Следует и далее совершенствовать рынки земли и недвижимости, уделяя основное внимание совершенствованию действующих законов и нормативно-правовых актов взамен создания новых многочисленных законов. Следует уделять внимание упорядочению институциональных полномочий. Это, в частности, потребует концентрации полномочий на проведение политики в области земли и недвижимости на уровне правительства в рамках единого агентства.
2. Функции федерального центра следует сосредоточить на:
 - a) принятии удовлетворительных федеральных рамочных условий для развития рынков земли и недвижимости;
 - b) создании общей системы сдержек и противовесов при осуществлении этих рамочных условий;
 - c) выполнении функций апелляционной инстанции по рассмотрению принимаемых на местном уровне решений;
 - d) направлении на местный уровень информации общего характера и руководящих принципов относительно институциональных структур, процедур и передового опыта.
3. Основную ответственность за земельную политику следует возложить на муниципалитеты. В этом контексте следует упорядочить передачу регионам и муниципалитетам прав собственности на городские земли. Муниципалитетам необходимо разработать комплексную земельную политику, способствующую развитию рынков жилья и недвижимости. В рамках такой земельной политики следует предусмотреть положения, позволяющие определять, какие районы подлежат жилой застройке или хозяйственному освоению, какие районы не подлежат приватизации и какие земли должны использоваться городским общественным транспортом.
4. Необходимо, чтобы в законодательном порядке городским муниципалитетам вменялось в обязанность распределять или приватизировать недвижимость через открытые торги, независимо от того, продается ли она, сдается в аренду или внаем; возможная процедура проведения таких открытых торгов могла бы иметь следующую форму:
 - a) городские муниципалитеты сообщают о всех объектах недвижимости, предназначенных для продажи, аренды или сдачи внаем в региональный орган власти;
 - b) региональный орган власти ежеквартально публикует списки объектов недвижимости, выставляемых на торги в городском муниципалитете. В этих списках должны содержаться очень краткие описания каждого объекта недвижимости, форма и условия сделки;
 - c) муниципалитет собирает, обрабатывает поданные заявки и выносит по ним решения; окончательное решение должно приниматься политическим комитетом в ходе открытого заседания;
 - d) муниципалитет ежеквартально публикует свои официальные решения по результатам торгов по каждому объекту недвижимости.

5. В неотложном порядке необходимо разработать закон о долевых инвестициях в жилищное строительство. В нем следует определить статус индивидуального инвестора (физического или юридического лица).

Следует устранить неопределенность относительно прав собственности на недвижимость. В частности, это означает необходимость урегулирования конфликтов между федеральными, региональными и муниципальными органами управления относительно прав собственности на недвижимость.

Часть первая. ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

В этой части читателям предлагается общий обзор основных условий, существующих в настоящее время в жилищном секторе Российской Федерации.

В *главе I* дается обзорная характеристика отдельных социально-экономических аспектов, оказывающих влияние на жилищную сферу. В *главе II* оцениваются наиболее важные жилищные реформы, начатые правительством в минувшем десятилетии. Кроме того, в ней анализируется вопрос о том, каким образом различия в жилищной сфере разных регионов Российской Федерации отражаются на разработке жилищной политики. В *главе III* приводится общая характеристика существующего жилищного фонда и рассматриваются предложение и качество жилья, жилищные потребности и структура жилищного фонда по формам собственности. В *главе IV* анализируется институциональная база жилищного сектора. В ней дается общая характеристика федеральных, региональных и местных учреждений, занимающихся претворением в жизнь жилищной политики. Кроме того, в этой главе оценивается участие в деятельности жилищного сектора учреждений гражданского общества, а также международных организаций. В *главе V* содержится общий обзор основных изменений правового характера, происшедших в жилищном секторе за последнее десятилетие, а в *главе VI* в заключение приводится анализ основных финансовых условий в жилищном секторе Российской Федерации. В ней рассматриваются последние тенденции в сфере финансирования жилищного сектора и оцениваются нынешние государственные и частные инвестиции в жилье. В ней также анализируются существующие инструменты финансирования жилищного сектора и деятельность занимающихся им учреждений.

ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ

А. Информация общего характера

Географическое положение

Российская Федерация расположена в восточной части Европы и северной части Азии. Ее территория, заключенная между Европой и северной частью Тихого океана, омывается водами Северного Ледовитого океана. Занимая в общей сложности территорию в 17 075 400 км², она является крупнейшей страной в мире. Она имеет сухопутные границы общей протяженностью 19 990 км с Азербайджаном, Беларусью, Грузией, Казахстаном, Китаем, Корейской Народно-Демократической Республикой, Латвией, Литвой, Монголией, Норвегией, Польшей, Украиной, Финляндией и Эстонией, а также граничит по морю с Соединенными Штатами и Японией.

Политическая система

Российская Федерация - федеративная республика. Ее новая Конституция была принята 12 декабря 1993 года. На основании Конституции был создан двухпалатный законодательный орган, состоящий из нижней палаты - Государственной Думы, с 450 депутатами, избираемыми по избирательным округам, и верхней палаты - Совета Федерации, в состав которого входят 178 депутатов - по два от каждой из 89 республик и областей Российской Федерации. Главой государства является президент, избираемый на четыре года.

В административном отношении страна делится на 49 областей, 21 республику, 10 автономных округов, 6 краев, 2 города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург) и 1 автономную область². Недавнее создание семи федеральных округов, возглавляемых представителями президента, призвано обеспечить соответствие регионального законодательства федеральному и усиление контроля федеральных властей над регионами.

В. Экономика

Общие экономические изменения

После распада Советского Союза экономика Российской Федерации характеризовалась резким падением производства и стремительным ростом инфляции. Спустя 12 лет после этого Российская Федерация продолжает активно формировать эффективную рыночную экономику и начинает демонстрировать высокие показатели экономического роста. К концу 1997 года ею уже был достигнут прогресс в экономике. Инфляция была взята под контроль, рубль стабилизировался, а благодаря далеко идущей программе приватизации тысячи предприятий были переданы в частную собственность. Финансовый крах, происшедший в августе 1998 года, резко прервал этот положительный процесс. Годовые темпы инфляции, которые в конце июня 1998 года снизились до беспрецедентно низкого для постсоветского периода уровня 6,4%, к концу того же года достигли 84,5%. Однако опасения относительно возврата к гиперинфляции не реализовались, и к концу 1999 года уровень инфляции снизился до 36,5%, а в первом квартале 2003 года она составляла 14,6%.

² Далее эти административные единицы будут именоваться *регионами*.

Резкая девальвация рубля в августе 1998 года дала более сильный, чем ожидалось, толчок развитию российской экономики. Показатель валового промышленного производства, неуклонно снижавшийся с 1990 года, в 1999 году возрос на 9,4%, поскольку российские предприятия воспользовались повышением своей конкурентоспособности, вызванной девальвацией. В 2000 году рост мировых цен на нефть помог поддержать процесс оживления экономики: промышленное производство увеличилось еще на 12,4%, что способствовало росту реального ВВП на 10% - т.е. лучшего экономического показателя за 30 лет. В 2001 и 2002 годах темпы роста замедлились соответственно до 5% и 4,3%, и двигателем роста, вместо ориентации на чистый экспорт, стал внутренний спрос. Темпы роста в 2003 году оцениваются в 6,2%³.

³ EIU, Country Profile Russian Federation: 2003.

Рис. 1. Карта Российской Федерации



Заработная плата и доходы

Крах экономики после распада Советского Союза отразился на зарплатах и соответственно на уровне жизни. Согласно официальным оценкам Госкомстата, отношение среднемесячной зарплаты и других выплат к величине прожиточного минимума занятого населения уменьшилось с 335% в 1991 году до 207% в 2001 году. Хотя утверждается, что уровень жизни не был затронут настолько серьезно, как на это может указывать официальная статистика, не учитывающая, в частности, известную практику занижения зарплат с целью ухода от налогов, тот факт, что рыночные реформы негативно повлияли на уровень жизни, тем не менее сомнений почти не вызывает.

Зарплата является далеко не единственным источником доходов домохозяйств. В 2001 году средний доход домохозяйств формировался чуть более чем на 50% за счет других источников, таких, как государственные трансферты (пенсии, пособия по безработице, субсидии и т.д.), а также денежного и натурального дохода от домашнего производства и работы в неформальном секторе, продажи/аренды личного имущества и дивидендов⁴.

В течение последних десяти лет структура источников дохода домохозяйств претерпевала заметные изменения: доля доходов, получаемых в государственном секторе, становилась все меньше. Мало того, что доля населения, работающего в государственном секторе, уменьшилась, те, кто в нем работают, считают необходимым дополнять получаемую там зарплату доходами из других источников, поскольку она, как правило, является слишком низкой для обеспечения средств к существованию. Поэтому одной из отличительных черт рынка труда Российской Федерации является то, что одно лицо может работать на многих работах.

Однако по сравнению с другими странами с переходной экономикой процесс смещения занятости в сторону частного сектора шел относительно медленно. Если в 1992 году домохозяйства заявляли, что за счет работы в государственных организациях они получали почти 95% зарплатного дохода, то к 2000 году ее доля сократилась и стала составлять лишь 71%. Основной причиной этого, по-видимому, является медленный рост малых и средних предприятий в Российской Федерации, на которые в других промышленно развитых странах зачастую приходится значительная доля прироста общей численности занятых⁵.

На фоне сокращения доходов домохозяйств в 1990-е годы резко усилилось неравенство в доходах. Переходный период ассоциируется со значительным увеличением разницы в зарплатах между регионами, отраслями и секторами, а также видами рабочих специальностей. Согласно официальным оценкам, за период 1992-2001 годов коэффициент Джини возрос с 0,289 до 0,396, что свидетельствует о росте неравенства в обществе. Согласно Госкомстату, 20-процентная группа населения с наименьшими доходами зарабатывает сегодня 5,9% доходов, а 20-процентная группа с наибольшими доходами - 47% (2002 год). В проведенной ПРООН общей страновой оценке признается, что неравенство в зарплатах и их рост в переходный период являются в Российской Федерации более значительными, чем в других странах с переходной экономикой, включая Венгрию, Польшу, Чешскую Республику и Словакию⁶.

⁴ Согласно информации, содержащейся в материалах Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения, 2002 год.

⁵ UNDP, Common Country Assessment: 2002.

⁶ UNDP, Common Country Assessment: 2002.

Безработица

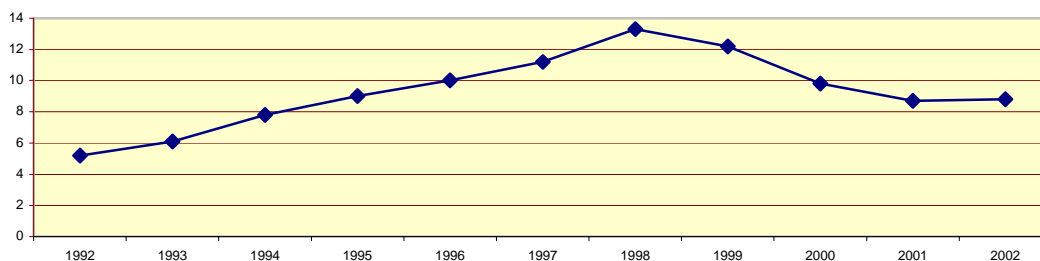
Параллельно с сокращением доходов увеличивалась безработица. В 1992-1998 годах она возросла с 5,2% до 13,3%. Лишь в 1998 году она начала снижаться и в 2002 году достигла уровня 8,8%, который, однако, по-прежнему значительно превышает уровень 1992 года. Хотя уровень безработицы в Российской Федерации представляется высоким, он сопоставим с уровнем безработицы в таких западноевропейских странах, как Германия и Франция. Однако показатель безработицы значительно колеблется в разных регионах: если в Москве он составляет 1%, то в Республике Ингушетия - 23%. Кроме того, согласно исследованию, проводившемуся ПРООН в 2002 году, имеются определенные сведения, указывающие на то, что региональные различия в показателях безработицы со временем усилились⁷. Показатели безработицы также различаются в разных возрастных группах, при этом наиболее высокий уровень отмечается у молодежи. В ноябре 2000 года доля безработных среди лиц в возрасте младше 20 лет составляла 35,1%, а у молодежи в возрасте 20-24 лет - 16,6%. За период с 1992 по 2000 год абсолютная численность безработных в этих двух возрастных группах увеличилась более чем вдвое⁸.

Таблица 1. Безработица

Год	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Уровень безработицы (%)	5,2	6,1	7,8	9,0	10,0	11,2	13,3	12,2	9,8	8,7	8,8

Источник: ЕЭК ООН, Обзор экономического положения Европы, 2003 год, приведенные показатели основываются на ежемесячных оценках Госкомстата Российской Федерации, выполненных в соответствии с определением МОТ, т.е. с охватом всех лиц, не имеющих работы, но активно ее ищущих.

Рис. II. Безработица



Одной из особенностей положения в Российской Федерации является то, что весьма значительную долю безработных составляют хронические безработные. Согласно ПРООН, доля безработных, не работающих более года, резко возросла – с 18,2% в 1993 году до 40,3% в 1998 году и до 42,3% в 2000 году⁹. Хроническая безработица обычно концентрируется в определенных

⁷ UNDP, Common Country Assessment: 2002.

⁸ UNDP, Common Country Assessment: 2002.

⁹ UNDP: Common Country Assessment: 2002.

географических районах, особенно в районах с низкими темпами экономического роста. Проблемы создает немобильность региональной рабочей силы¹⁰.

Бедность

Сокращение экономической активности на протяжении значительной части переходного периода в сочетании с уменьшением зарплат в результате резкого снижения численности рабочих мест в государственном секторе и сокращения размера реальной зарплаты в нем, а также усиление неравенства в доходах привели к резкому увеличению бедности, при этом наиболее затронутыми группами населения оказались дети в возрасте 7-15 лет и женщины¹¹. Однако после возобновления экономического роста масштабы бедности уменьшаются. Согласно официальным данным Госкомстата, численность лиц с доходами ниже прожиточного минимума сейчас находится на таком низком уровне, на каком она не была с начала 1990-х годов.

Таблица 2. Население с доходами ниже прожиточного минимума

	1992	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Величина прожиточного минимума в расчете на душу населения (рубли)	1 900	264 100	369 400	493,3	907,8	1 210	1 500	1 725	2 121
Население с доходами ниже величины прожиточного минимума (млн. человек)	49,7	36,6	32,5	34,2	41,6	42,3	39,9	33,3	25,9
Население с доходами ниже величины прожиточного минимума (%)	33,5	24,7	22	23,3	28,4	29,1	27,6	23	18

Источник: Российский статистический ежегодник, 2002 год, Госкомстат.

Социально-экономическое положение Российской Федерации в 2003 году, Госкомстат.

Доступность жилья

Исследования, проведенные в российских городах, показывают, что доступность жилья и услуг за последнее десятилетие снизилась главным образом вследствие глубокого экономического кризиса и сокращения доходов, а также снижения объема государственного финансирования текущих расходов и капитальных инвестиций в жилищном секторе.

Программа поэтапного повышения квартплаты и жилищных пособий, введенная в начале 1994 года, привела к дальнейшему снижению доступности жилья для большинства домохозяйств-наемателей. Оценки, содержащиеся в материалах Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения, указывают на то, что в период с сентября 1992 года по октябрь 1995 года в условиях сокращения среднего реального дохода домохозяйств плата за жилье возросла в стране в реальном выражении примерно на 230%. Однако, по состоянию на октябрь 1995 года, доля квартплаты и платы за коммунальные услуги в общем доходе домохозяйства, как представляется, все еще была незначительной, составляя около 6%; с тех пор она практически не изменилась. Это намного меньше, чем в восточноевропейских странах с переходной экономикой. Например, в

¹⁰ UNDP: Common Country Assessment: 2002.

¹¹ UNDP: Common Country Assessment: 2002.

Польше и Венгрии домохозяйства обычно тратят на жилье и коммунальные услуги более 20% своего дохода¹².

**Таблица 3. Расходы домохозяйств на квартплату и коммунальные услуги
(в процентах от общей суммы доходов)**

Дата	9/92	10/95	10/96	11/98	10/00	10/01
Расходы	2,8	4,8	5,9	6,0	5,5	6,5

Источник: Материалы Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения, 2002 год.

Хотя вышеприведенные цифры касаются главным образом домохозяйств-нанимателей, для собственников жилья и нанимателей доступность жилья является почти одинаковой. Причиной этого является то, что плата за наем квартиры приблизительно равна налогу на имущество, который вынуждены платить собственники. Кроме того, ремонт и обслуживание жилищ, как правило, обеспечивают муниципальные эксплуатационные предприятия, которые обычно устанавливают одинаковую плату за все жилые единицы многоквартирного дома, независимо от того, сдаются ли они в наем или их занимают владельцы.

Особым аспектом доступности является обеспечение для социально слабых групп населения доступа к финансово доступному и адекватному жилью. Отход государства от практики предоставления жилья привел к уменьшению предложения жилищных услуг в государственном секторе для населения в целом. В то же время в результате приватизации появилось много новых собственников жилья, которые слишком бедны для того, чтобы содержать принадлежащую им недвижимость. Сейчас переход от оказания государственных услуг населению в целом к их адресному предоставлению социально слабым группам еще полностью не завершен, и пока еще создано мало механизмов для поддержки социально слабых домохозяйств. Перед социально слабыми группами проблема возможности получения жилья и его финансовой доступности встает все острее. Она будет подробно рассмотрена в главе IX.

Относительно зажиточные домохозяйства по-прежнему сталкиваются с проблемой улучшения жилищных условий из-за того, что возможность получения долгосрочных банковских кредитов под разумные проценты практически не существует. Несмотря на рост цен на жилье после 1998 года и уменьшение соотношения между покупной ценой жилья и доходами домохозяйств, большинство из них активно участвовать в рынке жилья по-прежнему не может¹³.

С. Население/миграция

Общая численность населения

Согласно переписи 2002 года, общая численность населения Российской Федерации составляет 145,2 млн. чел. Плотность населения колеблется в широких пределах - от 56,1 человека на км² в Центральном федеральном округе до 1,1 человека на км² в Дальневосточном федеральном округе. Российская Федерация - это страна городов: в 2 940 городах проживают 106 млн. человек, в то время как в 155 288 населенных пунктах сельской местности - чуть менее 39 млн. человек.

¹² The World Bank. Infrastructure and Energy Department: Europe and Central Asia Region. Housing and Communal Services in Russia: Completing the Transition to a Market Economy. Final Report. October 7, 2002.

¹³ UN-Habitat, The State of the Russian Cities: 2002.

Демографические тенденции

С 1992 года в Российской Федерации отмечается негативный рост населения, так как смертность превышает рождаемость. В последние десять лет население Российской Федерации сокращалось на 0,7-0,9% в год. Это сокращение частично компенсируется иммиграцией. Тем не менее в период 1992-2003 годов численность населения уменьшилась примерно на 3,1 млн. человек.

Снижение рождаемости - долговременная демографическая тенденция, которая наблюдается не только в Российской Федерации, но и в большинстве промышленно развитых стран. Эта тенденция усугубляется переходным процессом в экономике, сопровождающимся резким сокращением доходов и ростом неопределенности. Однако наиболее сильно бросающимся в глаза фактором, который отличает Российскую Федерацию от других промышленно развитых стран, является необычно высокий уровень смертности, который продолжает расти. Особенно тревожит то, что за последние десять лет резко возросла смертность среди молодежи в возрасте 15-24 лет, которая повысилась более чем на 50%. Этому росту способствуют как смерти по естественным причинам, так и смерти по предотвратимым причинам (несчастные случаи, убийства, самоубийства)¹⁴. Средняя продолжительность жизни составляет 66 лет¹⁵, при этом она существенно выше у женщин (72,9 года) и гораздо ниже у мужчин (60,8 года). В западных странах средняя продолжительность жизни равна примерно 77 годам.

В связи с демографическими изменениями возникает ряд проблем. Одна из них состоит в том, что в средней и, особенно, в старшей возрастных группах населения отмечается значительное преобладание женщин и что из-за этого высока доля домохозяйств, возглавляемых женщинами. Снижение рождаемости также способствует старению населения. Однако в Российской Федерации эта проблема стоит еще не так серьезно, как во многих других западных промышленно развитых странах, так как процесс старения населения пока еще находится на первой стадии, когда численность средней возрастной группы остается стабильной, доля более старших групп возрастает, а детей - уменьшается¹⁶.

Миграция

Характер миграции в Российской Федерации в последнее десятилетие был таков, что некоторые из традиционных тенденций приобрели противоположную направленность. Если с начала XX века численность сельского населения неуклонно сокращалась в абсолютном и относительном выражении, то в 1989 году эта тенденция резко ослабла, а в 1992 и 1993 годах - изменила свою направленность на противоположную, так как население начало больше переезжать из городов в сельскую местность. В эти ранние годы переходного периода крах экономики в наибольшей степени затронул городские районы, а в сельских районах его последствия ощущались немного слабее благодаря наличию возможностей для самообеспечения. С 1994 года возобновился приток населения из сельских районов в городские, хотя он был менее масштабным, чем в конце 1980-х годов. Однако благодаря чистой иммиграции этнических русских из других бывших советских республик численность сельского населения продолжает расти в абсолютном выражении начиная с 1992 года¹⁷.

¹⁴ UNDP, Common Country Assessment: 2002.

¹⁵ World Bank, Country Brief: 2001.

¹⁶ UNDP, Common Country Assessment: 2002.

¹⁷ UNDP, Common Country Assessment: 2002.

Другим примером изменения направленности прежних тенденций на противоположную является ставшее характерным в прошлом десятилетии миграционное перемещение населения с северо-востока на юго-запад страны. В северном регионе находится большая часть природных ресурсов страны. В советскую эпоху правительство считало промышленное развитие Севера стратегическим приоритетом и поэтому предоставляло этому региону крупные субсидии и поощряло широкомасштабный приток в него рабочей силы. В результате проведения этой политики Север стал относительно многонаселенным районом, чего в обычных обстоятельствах, т.е. без крупных субсидий, не произошло бы. Переходный период обернулся резким сокращением этих субсидий, что в свою очередь побудило некоторых людей покинуть Север из-за отсутствия экономических возможностей.

Граждане, переезжающие с Крайнего Севера и из других приравненных к нему районов, имеют право на получение жилищных субсидий из федерального бюджета, если удовлетворяют определенным требованиям. Критерии приемлемости и сумма субсидий регулируются федеральным Законом о жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей¹⁸.

¹⁸ Закон № 125-ФЗ от 25 октября 2002 года.

ЖИЛИЩНАЯ РЕФОРМА

В этой главе приводится общая характеристика наиболее важных жилищных реформ, которые правительство начало в минувшем десятилетии с целью изменения основных условий в жилищном секторе (раздел А). Кроме того, в ней рассматривается вопрос о том, как различия в жилищном секторе разных регионов Российской Федерации отражаются на выработке жилищной политики (раздел В).

А. Основные шаги в процессе реформирования жилищного сектора

Жилье играет важную роль в экономике любой страны. На жилищный сектор обычно приходится 10-20% всей экономической деятельности, а инвестиции в жилье составляют 2-8% ВВП. В дополнение к своей экономической роли жилье нередко является также и самым важным предметом имущества отдельного человека. Поскольку большинство населения Российской Федерации стали собственниками жилья с правом на осуществление любого рода операций, например купли-продажи, дарения и завещания, жилье превратилось и в самый важный предмет имущества большинства домохозяйств.

За последнее десятилетие структура жилищного сектора Российской Федерации претерпела важные изменения. Наверное, самым значительным изменением стал политический курс на приватизацию, который привел к изменению структуры собственности, предоставил возможность индивидуальным нанимателям претендовать на право владеть своими жилыми помещениями и обеспечил передачу государственного жилищного фонда, включая жилищный фонд бывших государственных предприятий, муниципалитетам. Сегодня на частное жилье приходится 59% всего жилищного фонда по сравнению с 33% в 1990 году¹⁹.

После первых шагов в процессе приватизации правительство попыталось установить правовую базу для регулирования новой жилищной ситуации. В этой связи как для нанимателей, так и для собственников жилья важное значение имело принятие в декабре 1992 года Закона об основах жилищной политики. В этом Законе были заложены основы для программы повышения квартплаты, введены жилищные пособия, определены меры для улучшения содержания государственного жилья с помощью конкурсных процедур размещения заказов, уменьшены права нанимателей за счет введения права на их выселение из муниципальных квартир в жилые помещения низкого качества в случае невнесения квартплаты, предусмотрено создание кондоминиумов, разъяснены имущественные права и расширены возможности ипотечного кредитования²⁰.

Некоторые из принципов, заложенных в Законе об основах жилищной политики, были усилены и уточнены позднее в дополнительных законодательных актах и в процессе проведения дополнительных реформ. В частности, эти акты и реформы были призваны обеспечить дальнейшее продвижение по пути приватизации жилищного фонда государства, муниципалитетов и государственных предприятий за счет установления правовой базы для создания товариществ собственников жилья, повышения активности жилищного рынка, реформирования жилищно-коммунального хозяйства и инициирования реформ социальных пособий.

¹⁹ Институт экономики города, "Реформы системы управления городской экономикой в России", 2001 год.

²⁰ Институт экономики города, "Реформы системы управления городской экономикой в России", 2001 год.

Эта законодательная деятельность впечатляет. Однако первоочередная цель жилищной реформы, несомненно, заключалась в установлении рыночных отношений во всех сегментах этого сектора с превращением приватизации в ключевой инструмент этого процесса. Участниками реформы стали все домохозяйства, проживавшие в многоквартирных домах государственного фонда, поскольку жильцам было предоставлено право на бесплатную приватизацию квартиры, которую они занимали. Самое главное, предполагалось, что одновременно с передачей им права собственности новые владельцы возьмут на себя управление жилищным фондом и его содержание.

Таким образом, косвенная цель приватизации жилья состояла в переносе ответственности за содержание жилья на потребителей, которые после предоставления им юридических прав должны были получить стимул к инвестированию средств в свое собственное жилье. Предполагалось, что наниматели создадут структуры управления на уровне отдельных зданий. В соответствии с федеральным Законом об основах жилищной политики квартиросъемщикам было предоставлено право на участие в управлении жилищным фондом, которое позднее было расширено в Законе о товариществах собственников жилья. Однако ввиду ограниченности финансовых средств у новых собственников, управлять жилищным фондом и содержать его продолжали муниципальные власти.

Таким образом, в действительности приватизация еще не привела к широкомасштабному изменению структуры управления зданиями, в том числе многоквартирными. Она не дала владельцам жилых помещений этих зданий реальных полномочий по управлению зданиями и прилегающими участками.

Сегодня в Российской Федерации имеется всего лишь около 4 000 товариществ собственников жилья, на которые приходится лишь около 1% всего жилищного фонда. Кроме того, большинство существующих товариществ такого рода были созданы для вновь построенных зданий. Для существующих же зданий было образовано лишь несколько товариществ. Основными причинами медленного развития, вслед за недостатками нормативной базы, являются незначительные масштабы общественной пропаганды товариществ собственников жилья как субъектов управления общим имуществом и недостаточная поддержка со стороны местных администраций.

Таким образом, независимо от доли приватизированных квартир, с точки зрения ремонта, эксплуатации, модернизации и коммунальных услуг многоквартирный жилищный фонд фактически остается государственным. Муниципалитеты по-прежнему воспринимаются как владельцы зданий и имущества, и муниципальные предприятия продолжают обеспечивать их эксплуатацию, ремонт и реконструкцию, причем обычно делают это неудовлетворительным образом, что обусловлено главным образом отсутствием финансирования.

Вследствие этого, конкуренция при предоставлении жилищно-эксплуатационных услуг все еще находится на низком уровне, и рынок жилищно-коммунальных услуг практически не работает. Однако некоторые улучшения заметны: например, медленно, но верно растет число частных компаний в секторе. Кроме того, одновременно с уменьшением размера бюджетных субсидий на жилищно-коммунальные услуги и расширением масштабов осуществляемой адресной социальной поддержки домохозяйств с низкими доходами существенно возросли объемы оплаты домохозяйствами стоимости этих услуг.

В сентябре 2001 года, осознав важность финансирования мер по решению текущих проблем управления существующим жилищным фондом и его эксплуатации, правительство объявило федеральную программу "Жилище" на 2002-2010 годы, которая включает в себя две подпрограммы: подпрограмму "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации в 2002-2010 годах" (решение правительства, принятое в ноябре 2001 года) и подпрограмму "Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда" (решение правительства, принятое в январе 2002 года). Федеральная программа (в том числе ее подпрограммы) предусматривает важные реформы в жилищно-коммунальной сфере. Ее основной

целью является комплексное решение проблемы перехода на принципы устойчивости в жилищной сфере и создание возможностей для обеспечения жителям доступного жилья, безопасных и комфортных условий проживания в нем. Для достижения этой цели в федеральной программе предусмотрены четыре основных направления действий:

- a) обеспечение устойчивого и эффективного жилищно-коммунального обслуживания, в том числе адресной социальной поддержки нуждающихся жителей;
- b) обеспечение большей доступности жилья посредством развития эффективного рынка жилья и соответствующих финансовых механизмов, а также путем оказания поддержки малоимущим жителям в улучшении их жилищных условий;
- c) увеличение объемов жилищного строительства с учетом спроса и потребностей жителей;
- d) обеспечение более эффективного использования средств федерального бюджета для удовлетворения потребностей групп населения, находящихся в неблагоприятном положении.

В двух подпрограммах излагаются дополнительные стратегии обеспечения жильем и коммунальными услугами и переселения жителей из жилых зданий, подлежащих сносу. Реформы, предусмотренные в федеральной программе и ее подпрограммах, должны быть поэтапно реализованы до 2010 года. Вероятно, эта масштабная задача является сложной, так как их реализация уже идет с задержкой.

Положительным моментом является то, что предусмотренные в федеральной программе меры включают пересмотр существующей сейчас в Российской Федерации системы поддержки социально слабых домохозяйств. Очень важно обеспечить, чтобы неотъемлемой частью реформы жилищно-коммунальной сферы была программа предоставления жилищных пособий нуждающимся лицам после проверки их доходов. Повышение тарифов на эксплуатационные и коммунальные услуги до уровня окупаемости возможно лишь в том случае, если будут предусмотрены меры для неплатежеспособной части населения. Благодаря введению в действие программы жилищных пособий уже предприняты первые шаги в направлении развертывания программы целевой жилищной поддержки. Однако нужны будут и дополнительные меры, поскольку во многих компонентах ныне действующей системы социального обеспечения по-прежнему широко практикуется предоставление некоторым - нередко не самым нуждающимся - группам населения социальных льгот на основе привилегий.

Ведущее сейчас обсуждение хода реализации федеральной программы жилищных реформ показывает, насколько сложным является жилищный сектор и в какой степени он взаимосвязан с другими сферами политики. Реформы в жилищной сфере не могут вырабатываться без учета их социальных последствий и не могут быть реализованы без соответствующей земельной реформы или муниципальных реформ, например без изменения роли муниципалитетов по отношению к федеральным или региональным учреждениям. Действительно, необходимость обеспечения баланса между экономической и социальной эффективностью четко высвечивает значение жилищной реформы для общей программы социально-экономического развития Российской Федерации.

Одним из важнейших факторов успеха жилищных реформ является позиция муниципальных органов, т.к. законодательство наделяет их полномочиями определять административную структуру для управления жилищно-коммунальными услугами, устанавливать тарифы муниципальных предприятий и принимать решения о том, когда и в какой форме осуществлять реформы в этом секторе экономики. Кроме того, в ведении муниципальных органов фактически находятся вопросы управления земельными ресурсами, так как именно они определяют формы землепользования, переводят земельные участки из одной категории пользования в другую, устанавливают ставки на

землю, проводят инвентаризацию земель, контролируют использование муниципальных земель, охраняют имущественные права землевладельцев и урегулируют споры.

Для того чтобы побудить муниципалитеты к активному участию в процессе реформы, необходимо провести всестороннюю муниципальную реформу. Основным моментом реформы должно быть приведение обязательств муниципальных органов в соответствие с их финансовыми возможностями. Государственные услуги передавались в ведение муниципалитетов в 1993-1998 годах. Предполагалось, что к 1998 году эти услуги будут полностью финансироваться за счет муниципального бюджета, но муниципальный бюджет не настолько велик, чтобы покрыть все расходы. Муниципальные органы не получают достаточных субсидий для того, чтобы выполнить задачи, возложенные на них федеральным законодательством, и не обладают достаточными возможностями для формирования собственных финансовых ресурсов. Поэтому для достижения баланса между источниками финансирования и бюджетными полномочиями органов государственной власти различных уровней крайне важен новый закон о местном самоуправлении. Его осуществление должно сопровождаться изменением бюджетного законодательства на муниципальном уровне. В этом законодательстве нужно будет признать, что различные муниципальные органы обладают разными возможностями по осуществлению реформы, в связи с чем потребуются соответствующим образом усовершенствовать правовую базу.

Частичный и ограниченный характер воздействия реформы сегодня во многом объясняется именно этими структурными проблемами, связанными с несостыкованностью полномочий и возможностей на различных институциональных уровнях. Для того чтобы реформы в жилищной сфере России действительно осуществлялись, необходимо решить эти структурные проблемы. При их решении нужно будет принимать во внимание положение в стране в целом, а также особенности различных регионов.

В. Существует ли необходимость в проведении дифференцированной региональной жилищной политики?

Численность населения Российской Федерации велика. В ней есть районы с весьма разными географическими условиями и культурными традициями. В этой связи возникает вопрос, насколько эффективной может оказаться общенациональная жилищная политика и осуществима ли вообще на практике общая стратегия развития жилищного сектора для всей страны. Такой же вопрос можно было бы задать и при проведении настоящего исследования. Можно ли провести значимое исследование применительно к жилищной сфере России в целом? Покажет ли исследование, что жилищная ситуация в разных районах/географических зонах настолько различается, что для этих районов/групп районов необходимо выполнять дифференцированный анализ и что для различных частей страны нужно формулировать разные выводы и рекомендации?

Методологическая концепция настоящего исследования была специально разработана с таким расчетом, чтобы помочь ответить на эти вопросы и выявить региональные различия в требованиях к жилищной политике. По этой причине посещались различные регионы страны, и в основу исследования была положена информация со всей территории страны.

Безусловно, в некоторых регионах существуют крайне сложные проблемы, которых нет в других районах. Лучшими примерами являются крупномасштабная депопуляция в населенных пунктах Крайнего Севера и внутренняя миграция в юго-западном направлении. В частности, массовая депопуляция северных населенных пунктов - это уникальное явление, которое само по себе заслуживает самостоятельного широкомасштабного изучения.

Если отвлечься от этих крайностей, то основным фактором, объясняющим межрегиональные различия в жилищной ситуации, являются различия в степени экономического развития. В частности, от общей экономической ситуации в регионах сильно зависят возможности

региональных или муниципальных властей предоставлять свои собственные ресурсы или привлекать частные ресурсы на финансирование капитального ремонта и/или нового строительства.

Однако в целом можно сделать вывод, что, хотя жилищная ситуация в разных регионах неодинакова, основные проблемы и задачи жилищного сектора во всей стране идентичны. Различия чаще всего отражают, скорее, то, насколько остро стоит та или иная проблема или задача в жилищной сфере, нежели разный характер проблемы или задачи. Поэтому в основах жилищной политики проводить дифференциацию между разными регионами не требуется. Однако при ее осуществлении нужно будет учитывать региональные особенности.

В то же время первоочередное значение для осуществления жилищной реформы имеет надлежащая координация действий между различными уровнями управления, т.е. федеральным, региональным и муниципальным, и четкое определение роли и ответственности на каждом уровне, а также система поддержания регулярной связи. Вопрос о необходимости сближения федерального и регионального уровней с целью повышения качества жилищной политики и работы по ее осуществлению будет рассматриваться на всем протяжении доклада, а в главах IV и VII, в частности, будут проанализированы нынешние взаимосвязи между федеральным, региональным и муниципальным уровнями и сформулированы предложения об их улучшении.

ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД**А. Предложение жилья****Общий размер жилищного фонда**

Согласно официальной статистике, размер жилищного фонда Российской Федерации на начало 2003 года составлял более 2 850 млн. м² жилой площади. Примерно 72,5% всего жилищного фонда располагалось в городских районах. Официальная статистика также свидетельствует об однозначном увеличении жилой площади в период 1990-2002 годов.

К статистике предложения жилья нужно, как правило, относиться осторожно, так как в ней иногда приводится противоречивая информация. Кроме того, при использовании единиц измерения, отличающихся от единиц измерения, применяемых в большинстве других стран, сопоставление осложняется в еще большей степени.

Таблица 4. Жилищный фонд

Год	1990	1995	2000	2001	2002
Жилищный фонд (млн. м ² жилой площади)	2 425	2 645	2 787	2 822	2 853
- в городах	1 720	1 911	2 020	2 045	2 069
- в сельской местности	705	734	767	777	784
жилая площадь, приходящаяся в среднем на одного жителя (м ²)	16,4	18	19,3	19,7	20
- в городах	15,7	17,8	19,2	19,5	19,8
- в сельской местности	18,2	18,6	19,8	20,2	20,6

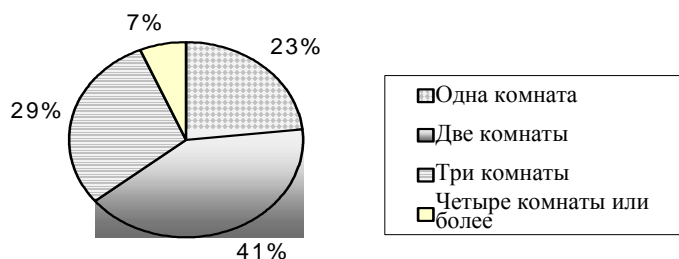
Источник: Российский статистический ежегодник, 2003 год, Госкомстат, стр. 199, 200, 202.

Следует отметить, что в данных об общем размере жилищного фонда охвачены такие специализированные жилища, как общежития, приюты, дома для престарелых, детские дома, дома-интернаты для инвалидов и школы-интернаты. В них не включаются коттеджи (дачи) и гостиницы или другие помещения, предназначенные для временного проживания. В западных странах специализированные жилища в данных об общем размере жилищного фонда не охватываются, что затрудняет сопоставление с Российской Федерацией.

На начало 2002 года жилищный фонд Российской Федерации насчитывал более 18,9 млн. жилых зданий с 55 млн. квартир. Если учесть, что в Российской Федерации в 2001 году проживало 49,8 млн. домохозяйств, то общее число жилищ превышает общее число домохозяйств.

Жилая площадь

В городских районах жилые здания представляют собой главным образом многоэтажные многоквартирные дома, а в сельских - одноквартирные. Из 55 млн. жилых квартир 23,2% квартир являются однокомнатными, 41% - двухкомнатными, 29,3% - трехкомнатными и 6,5% - четырехкомнатными или более. В площадь квартиры обычно включается площадь жилых комнат и спален, а также таких подсобных помещений, как кухни, коридоры, ванные комнаты, кладовые и лестницы внутри квартиры. В нее не включается площадь общих коридоров и лестниц или балконов.

Рис. III. Количество комнат

Источник: Жилищное хозяйство в России, 2002 год. Статистический сборник/Государственной статистический комитет России. - Москва, 2002 год, стр. 110.

Средняя площадь квартиры составляет приблизительно 51 м², а жилая площадь, приходящаяся в среднем на одного человека, - около 19,7 м², что меньше, чем в западноевропейских странах, но примерно соответствует среднему показателю для Восточной Европы. Новые квартиры обычно имеют большую площадь. В 2001 году средняя площадь вновь построенных квартир была равна 83 м², при этом квартиры с тремя или более комнатами составляли 50% от общего числа новых квартир²¹. На 1 000 жителей приходится 360-380 квартир. Среднее число жильцов в одной квартире - 2,7 человека, а в одной комнате - 1,2 человека.

Таблица 5. Сопоставление показателей состояния жилищного фонда в конце 90-х годов

	Число м ² на одного жителя	Число жилищ на тысячу жителей	Среднее число комнат в жилище	Среднее число вводимых в эксплуатацию жилищ на тысячу жителей, на конец 1990-х годов
Франция	43	490	3,9	5,4
Швеция	43	482	4,3	1,3
Португалия	28	482	4,3	11
ЕС	---	450	---	5,4
Эстония	22	430	---	0,6
Соединенное Королевство	35	417	5,2	3,4
Венгрия	29	400	---	2
Российская Федерация	19,7	360	2,3	1,1-2,6
Ирландия	33	341	5,3	12,4
Польша	18	300	---	2,1

Источник: Housing Statistics in the European Union 2001.
State Research Centre, VTT Finland.
Госкомстат.

²¹ Согласно данным Госкомстата.

Таблица 6. Число жильцов на одну комнату

Страна	Число жильцов	Страна	Число жильцов
Соединенные Штаты	0,5	Уругвай	1,1
Германия	0,5	Республика Корея	1,1
Норвегия	0,6	Российская Федерация	1,2
Франция	0,8	Израиль	1,2
Япония	0,8	Турция	1,3
Польша	1,0	Перу	2,0

Источник: Данные Организации Объединенных Наций о показателях, касающихся жилья. Unstat.un.org/unsd/demographic/social.htm, copyright 2003.

Число квартир на тысячу жителей в Российской Федерации не является чрезмерно малым по сравнению с западными странами, но квартиры являются небольшими, и в одной квартире имеется в среднем 2,3 комнаты. Поэтому число лиц, проживающих в одной комнате, здесь явно больше, чем в западных странах.

Поскольку численность населения сократилась, жилищная ситуация с точки зрения имеющегося числа квартир, отражаемых в данных официальной статистики, улучшается. Однако в официальной статистике в достаточной мере не учитывается состояние жилищного фонда, который постоянно ухудшается из-за того, что он почти не обновляется и не реконструируется. Статистические данные о работах такого рода весьма ограничены.

По оценкам экспертов²², из-за непроведения ремонтных работ ежегодно становятся непригодными для проживания приблизительно 150 000 квартир. Согласно оценкам, за прошедшие несколько лет из жилищного фонда по причине плохого качества было выведено примерно 40 млн. м² жилья, т.е. приблизительно 800 000 квартир. В условиях низких объемов нового строительства это может означать, что, вопреки данным официальной статистики, в последние годы общий размер жилищного фонда не увеличился.

Новое строительство взамен ветхого жилищного фонда осуществляется в ограниченных масштабах. Темпы нового жилищного строительства в Российской Федерации с 1990 года значительно замедлились. В 2001 году объем нового строительства составлял примерно 40% от соответствующего показателя 1990 года. Жилищная статистика свидетельствует о том, что в Российской Федерации ежегодно вводится в эксплуатацию около 32 млн. м² жилой площади и строится 380 000 жилищ, т.е. 2,6 жилища на 1 000 человек. Однако более обстоятельные обследования различных регионов указывают на то, что реальное число гораздо ниже и составляет даже менее 200 000, т.е. в расчете на 1 000 человек может соответствовать примерно 1,4 жилища²³. В Западной Европе на 1 000 человек приходится в среднем 5-5,5 жилища (см. главу X).

²² E. Hekali, Hansa Renovation Project, Finnish Association of Construction Industry.

²³ State research centre, VTT, Finland, Academic J. Rekitar, Russian Federation.

В. Качество существующего жилищного фонда

Возраст и структура жилищного фонда

В Российской Федерации жилищный фонд имеет небольшой возраст по сравнению с жилищным фондом Западной Европы. Индустриализация строительства началась в Советском Союзе в 1950-е годы. Впоследствии быстро развивалось строительство с применением крупных железобетонных панелей. Большинство многоквартирных зданий было построено в период 1960-1985 годов, вследствие чего жилищный фонд городов состоит сегодня главным образом из зданий нескольких стандартных типов.

Жилые панельные здания можно в целом разделить на три основные категории.

- *Здания первого поколения.* К ним относятся пятиэтажные здания, часто именуемые *хрущевками*. *Хрущевки* строились в 1959-1969 годах и составляют около 10% всех жилых зданий. В этих зданиях нет лифтов. Квартиры и комнаты маленькие. Общая жилая площадь колеблется от 30 до 61 м². Существует четыре подкатегории этих зданий, но различия незначительны. Степень отремонтированности большинства *хрущевок* является неудовлетворительной. Многие пятиэтажные здания расположены в довольно привлекательных районах недалеко от центральной части городов.

- *Здания второго поколения.* Эти здания были построены в 1961-1975 годах. Этажность зданий варьируется, но наиболее распространены девятиэтажные здания. Эти здания отличаются большой протяженностью, и каждое из них обычно имеет пять-девять подъездов. Наружные стены представляют собой разнообразные легкие бетонные конструкции без отдельной теплоизоляции. Их проектирование и сооружение регламентировалось нормами жилищного строительства 1963 года. Жилье в зданиях этой категории комфортнее жилья в зданиях первого поколения.

- *Здания третьего поколения.* Эти здания строились главным образом после 1975 года в пригородах. В них использовались крупные элементы и готовые блоки. Они представляют собой многоквартирные девяти- или более этажные здания башенного типа или длинные узкие здания с четырьмя-семью подъездами. Наружные стены изготовлены из легкого керзамзитобетона и имеют толщину 35 см.

Хотя вышеописанный городской жилищный фонд является довольно новым, с технической точки зрения он находится в неудовлетворительном состоянии из-за низкого качества строительства и плохой эксплуатации. Энергоэффективность, как правило, низка. Теплоизоляция сборных панельных стен не отвечает современным стандартам. В некоторых квартирах из-за плохой теплоизоляции возникают проблемы влажности и плесени. Прилегающая территория, в том числе улицы, дворы и парки, обычно также содержится в неудовлетворительном состоянии. Из-за ограниченного разнообразия городского жилищного фонда пригороды, построенные без учета индивидуальных пожеланий или потребностей, выглядят очень однообразно.

Кроме того, в городских районах имеются более старые здания и здания других типов, но они встречаются гораздо реже. Одну категорию составляют известные здания "сталинской эпохи", которые можно узнать по присущей им типичной архитектуре. Эти престижные здания расположены в хороших местах в центральной части городов, однако качество их технического состояния вызывает определенные сомнения. В Санкт-Петербурге, например, встречаются и исторически ценные жилые здания с коммунальными квартирами, которые нуждаются в срочном ремонте. Кроме того, во многих менее крупных городах имеются старые деревянные индивидуальные дома, которые находятся в очень плохом состоянии из-за того, что вообще не ремонтируются.

Таблица 7. Возраст жилищного фонда

Время сооружения	Процентная доля от общей площади жилищ		
	Москва	Санкт-Петербург	ЕС
До 1917 года	2	19	32
1918-1945 годы	3	3	
1946-1975 годы	52	43	40
1976 и последующие годы	43	35	28

Источник: Московское городское бюро технической инвентаризации жилищного фонда, 2002 год. Hansa Renovation.
Project, Finnish Association of Construction Industry: St.Petersburg State.
Housing Statistics in the European Union 2001.
Sciotech 1998.

Ветхий и аварийный жилищный фонд

Техническое состояние жилищного фонда страны непрерывно ухудшается. Более 290 млн. м², или 11%, жилищного фонда нуждается в неотложном капитальном ремонте и переоборудовании, 250 млн. м², или 9%, должны быть снесены или реконструированы. По оценкам Госстроя, годовая потребность в капитальном ремонте составляет 4-5% всего жилищного фонда. Однако в 2001 году был фактически произведен капитальный ремонт лишь 0,3% жилищного фонда.

Государство гарантирует переселение тех граждан, которые живут в жилищах или домах, не удовлетворяющих минимальным требованиям безопасности или охраны здоровья. Федеральных стандартов или руководств, позволяющих определить ветхое или аварийное жилье, не существует. Инспектируют дома и оценивают степень их износа местные власти или специальные органы.

Жилье со степенью износа свыше 60% признается ветхим или аварийным и подлежит сносу. В прошедшие годы число таких жилищ постоянно росло. В 2003 году жилищный фонд, отнесенный к ветхому или аварийному жилью, составил свыше 87 млн. м², увеличившись по сравнению с 1990 годом в 2,7 раза. Доля ветхого и аварийного жилья в общем объеме жилищного фонда увеличилась с 1,3% в 1990 году до 3,1% в 2001 году (см. таблицу 8).

Процесс ликвидации непригодного для проживания жилья в последние годы протекает крайне медленно. В среднем за год по ветхости и аварийности из жилищного фонда выбывает лишь 2-3 млн. м² (около 60 000 жилищ), или всего лишь 3,5% ветхого и аварийного жилищного фонда. Однако, по оценкам российских и иностранных экспертов, в прошедшие годы из-за плохого состояния не использовалось около 40 млн. м² жилья (приблизительно 800 000 квартир). В настоящее время в официально признанных непригодными для проживания жилищах проживает 2 млн. человек. При неадекватной эксплуатации и отсутствии ремонта доля ветхого и аварийного жилья в ближайшем будущем может резко возрасти.

Таблица 8. Ветхий и аварийный жилищный фонд (2001 год)

Год	1990	2001
Весь ветхий и аварийный жилищный фонд (тыс. м ²)	32 200	87 800
- Ветхий жилищный фонд	28 900	80 000
- Аварийный жилищный фонд	3 200	7 800
Доля ветхого и аварийного жилья (%)	1,3	3,1

Источник: Жилищное хозяйство России, 2002 год, Госкомстат, стр. 87.

Незавершенное строительство

Недостаточность инвестиций и удорожание стоимости строительства часто приводят к затягиванию сроков строительства или к невозможности завершения уже начатых работ. Как следствие, по состоянию на конец 2002 года, площадь незавершенных строительством жилых зданий (без индивидуальных домов) составляла 40,1 млн. м², что в два раза больше объема жилья, сданного в эксплуатацию в 2002 году. Во многих районах ожидается, что строительные работы в незавершенных зданиях в ближайшем будущем не возобновятся из-за отсутствия финансирования или активного спроса. Тем не менее площадь незавершенных строительством жилых домов постепенно сокращается: в 2002 году она сократилась по сравнению с 2001 годом на 4,2 млн. м² (9,5%), а по сравнению с 1995 годом – на 50 млн. м², или на половину (см. таблицу 9).

Таблица 9. Оценка незавершенного строительства жилья

Год	1995	1996	2000	2001	2002
Число жилых домов	80 800	68 700	41 100	38 700	34 100
Общая площадь жилых домов (млн. м ²)	90,1	76,6	45,3	44,3	40,1

Источник: Российский статистический ежегодник, 2003 год, Госкомстат, стр. 444.

Существуют значительные региональные различия в объемах незавершенного строительства. Особенно велик его объем в Тульской, Мурманской, Камчатской, Магаданской областях и Еврейской автономной области, где в 2001 году общий объем незавершенного жилья превысил вводимый в 10 раз. По состоянию на конец 2001 года, объем незавершенного жилищного строительства не превышал годовой объем ввода жилья только в Москве.

Жилищные удобства

За последние шесть лет качество жилищно-коммунальных услуг улучшилось. Однако в 2002 году 13% жилищного фонда в городах и населенных пунктах городского типа оставалось без водопровода, 15% - без канализации, 12% - без центрального отопления, 20% - без стационарных ванн или душа и 23% - без горячего водоснабжения. В сельских районах такие удобства отсутствуют в 59-81% жилищного фонда. Водопровода нет в 10 городах (т.е. в 1% от их общего числа), 110 населенных пунктах городского типа (6% всех населенных пунктов городского типа) и 110 100 сельских населенных пунктах (71% сельских населенных пунктов). В жилищах со всеми удобствами живет 71 млн. человек, т.е. 49,6% всего населения, в том числе 61% городского и 16,2% сельского населения.

Таблица 10. Благоустроенность жилья (%)

	Водопровод	Канализация	Центральное отопление	Газ	Стационарные ванны (душ)	Горячее водоснабжение	Напольные электроплиты
Весь жилищный фонд							
1995	71	66	68	61	69	55	15
2001	74	70	75	64	70	61	16
2002	74	70	75	64	70	61	17
Городской жилищный фонд							
1995	84	82	85	77	67	72	20
2001	87	85	88	80	69	77	22
2002	87	85	88	80	69	77	22
Сельский жилищный фонд							
1995	35	24	23	20	73	12	2
2001	40	31	40	24	74	19	3
2002	41	31	41	24	75	19	3

Источник: Российский статистический ежегодник, 2003 год, Госкомстат, стр. 199-201.

Энергоэффективность

Жилищный фонд России отличается низкой энергоэффективностью, но она не столь низка, как иногда оценивалась в расчетах по энергосбережению. Замеры в панельно-блочных зданиях балтийского региона и России показывают, что их энергопотребление примерно в 1,1-1,7 раза больше, чем в энергоэффективных многоэтажных жилых зданиях Финляндии. В Эстонии, согласно оценкам, различные меры по энергосбережению, принимаемые при проведении капитального ремонта в крупных панельных зданиях советской эпохи, могут снизить потребление тепла на 7-27%. Меры по энергосбережению в старых зданиях нередко технически проблематичны и требуют больших расходов. Срок их окупаемости длительный. Зачастую они бывают рентабельны лишь в сочетании с другими обновительными работами. Энергоэффективный жилищный фонд необходимо создавать постепенно путем нового строительства и с помощью строгих строительных норм, но даже в настоящее время энергоэффективность вновь сооружаемых зданий, как представляется, в Российской Федерации ниже, чем в западных странах.

В Российской Федерации чаще всего применяются меры по энергосбережению, не требующие слишком больших затрат, такие, как замена окон или установка счетчиков для учета расхода энергии и воды. Они могут повысить энергоэффективность, однако необходимо обращать внимание на общие условия. При замене окон, например, существует опасность ухудшения микроклимата внутри помещений и усугубления проблемы плесени из-за недостаточности вентиляции. При замене окон следует проверять и регулировать системы вентиляции и отопления всего здания. Кроме того, при установке индивидуальных счетчиков тепла и воды необходимо принимать во внимание состояние труб в здании.

Новые квартиры продаются после завершения несущих конструкций и наружных стен. Все отделочные и сантехнические работы внутри квартиры выполняются или оплачиваются покупателем. Это снижает продажную цену квартиры, но фактически увеличивает стоимость строительства, эксплуатации и ремонта. Вследствие этого сантехническое и отопительное оборудование нередко бывает очень разнородным, а его качество, безопасность и энергоэффективность могут быть низкими. Чтобы поддерживать здание в пригодном для использования состоянии, необходимо регулярно ремонтировать крыши и отопительные системы. Ценные технические знания методов

ремонта многоквартирных зданий советского типа имеются, например, в балтийских странах. Варианты решения технических проблем при капитальном ремонте, например, бетонных панельных зданий и при модернизации систем централизованного теплоснабжения хорошо известны в соседних северных странах. Эти знания могут использоваться и в Российской Федерации. Однако при ремонте жилищного фонда России следует принимать во внимание экономические, технические и культурные условия в стране, а не просто перенимать методы, разработанные для совершенно иных ситуаций.

С. Структура жилищного фонда по формам собственности

Структура жилищного фонда по формам собственности значительно изменилась в результате приватизации. К началу 2002 года было фактически приватизировано 22,3 млн. жилых помещений, или свыше 61% жилищного фонда, подлежащего приватизации (см. таблицу 11).

Таблица 11. Приватизация жилых помещений
(накопленным итогом с начала приватизации)
(к началу каждого года)

Год	1990	1995	2000	2001	2002
Число приватизированных жилых помещений (тыс.)	53	12 479	17 351	18 538	22 339
Общая площадь жилых помещений (млн. м ²)	2,5	608,3	842,0	903,2	-
Приватизированные жилые помещения (в % от общего числа помещений, подлежащих приватизации)	0,2	36,0	47,0	50,0	61,0

Источник: Российский статистический ежегодник, 2003 год, Госкомстат, стр. 200.

В 1990 году в частной собственности находилось 33% всего жилищного фонда, в 1995 году - 53%, в 2000 году - 65,3%, в 2001 году - 67,7%, а в 2002 году - 69,9%. В 2001 году бесплатно приватизированные квартиры составляли 50% частного жилья, купленные гражданами жилища - 40%, дома жилищно-строительных кооперативов - 6,7%, жилые помещения во владении различных других юридических лиц - 3,3%.

Доля муниципального жилищного фонда в последние годы значительных изменений не претерпела. Из всего жилищного фонда в 1990 году в муниципальной собственности находилось 25%, в 1995 году - 30%, в 2000 году - 26,5%, в 2001 году - 24,1% и в 2002 году - 22,5%. В 2002 году в государственной собственности находилось примерно 6,5% всего жилищного фонда. Доля государственного жилья быстро сокращается. В 1990 году она составляла 42%, в 1995 году - 10%, в 2000 году - 6,3%, а в 2001 году - 6,8%.

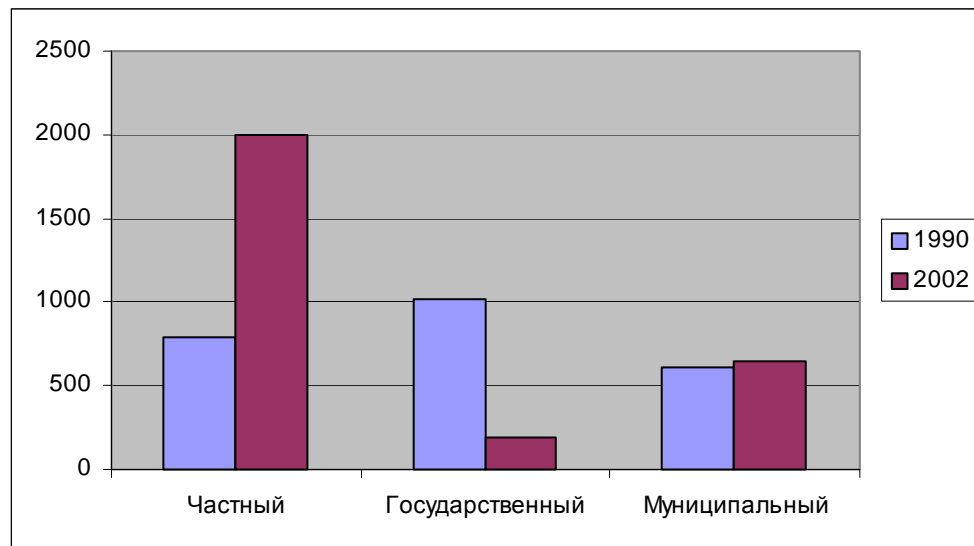
Таблица 12. Жилищный фонд в разбивке по формам собственности
(м²)

Год	1990	2001	2002
Жилищный фонд - всего	2 425	2 822	2 853
Частный	791	1 910	1 993
- из него в собственности граждан	641	1 809	1 897
- Государственный	1 011	193	186
- Муниципальный	611	680	643
- Общественный	12	2	2

Год	1990	2001	2002
- Смешанный	---	37	29
Городской жилищный фонд	1 720	2 045	2 069
Частный	353	1 245	2 069
- из него в собственности граждан	260	1 191	1 265
Государственный	765	162	157
Муниципальный	594	612	575
Общественный	8	1	1
Смешанный	---	29	22
Сельский жилищный фонд	705	777	784
Частный	438	669	679
- из него в собственности граждан	381	618	632
- Государственный	246	31	29
- Муниципальный	17	68	68
- Общественный	4	1	1
- Смешанный	---	8.0	7.0

Источник: Российский статистический ежегодник, 2003 год, Госкомстат, стр. 200.

Рис. IV. Жилищный фонд в разбивке по формам собственности



После пика середины 1990-х годов ежегодные темпы приватизации жилищного фонда постепенно снижались вплоть до 2000 года. Доля приватизированного жилья в разных районах различается незначительно. В Москве приватизации подлежит, т.е. может быть приватизировано нанимателями на основании специального закона о приватизации 53% жилищного фонда, что выше среднероссийского показателя. Относительно низкую долю приватизированного жилья в Санкт-Петербурге (43% жилищ, подлежащих приватизации) можно объяснить прежде всего значительной долей коммунальных квартир (т.е. жилищ, в которых одновременно проживает более одного

домохозяйства). Приватизации комнат в таких квартирах до недавнего времени препятствовала необходимость получения согласия от других домохозяйств.

Д. Домохозяйства, нуждающиеся в новом жилье или в улучшении жилищных условий

Число зарегистрированных местными властями домохозяйств, которые нуждаются в жилье или в улучшении жилищных условий, в последние несколько лет существенно сократилось. К началу 2002 года число домохозяйств, поставленных местными властями на учет с целью предоставления жилья, снизилось до 4 млн., т.е. до 10% их общего числа, в то время как в 1990 году доля таких домохозяйств составляла 20%.

К началу 2002 года доля домохозяйств, находившихся в очереди на получение нового жилья в течение более 10 лет, составляла 37,7% всех домохозяйств, находившихся в этой очереди (против 13% в 1990 году и 33,8% в 2000 году). В течение 2002 года жилье было предоставлено примерно 229 000 домохозяйствам (5% от общего числа поставленных на учет домохозяйств), в то время как в 1990 году его получили примерно 1 296 000 домохозяйств (13% поставленных на учет домохозяйств) (см. таблицу 13).

Согласно оценкам, в стране насчитывается приблизительно 4,2 млн. бездомных, половина из которых не имеет постоянного жилья в течение более двух лет.

Таблица 13. Предоставление жилья населению

Год	1990	1995	2000	2001	2002
Число домохозяйств, получивших жилье или улучшивших жилищные условия (тыс.)	1 296	652	253	242	229
- в % от числа домохозяйств, состоявших на учете для получения жилья	13	8	5	5	5
- в % от общего числа домохозяйств	3,0	1,0	0,5	0,5	0,5
Число домохозяйств, состоявших на учете для получения жилья по состоянию на конец года (тыс.)	9 964,0	7 698,0	5 419,0	4 857,0	4 428,0

Источник: Российский статистический ежегодник, 2003 год, Госкомстат, стр. 201.

Государственная система предоставления жилья в порядке очереди утрачивает свою роль в обеспечении жильем. В то же время системы, связанные с вторичным и арендным рынками, пока еще функционируют неэффективно. Как представляется, квартирообмен между домохозяйствами является сложной проблемой, и домохозяйства сталкиваются с трудностями при удовлетворении своих жилищных потребностей.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА

Введение

В период составления этой главы институциональная структура жилищного сектора Российской Федерации претерпела ряд важных изменений: были, в частности, изменены институциональные полномочия федерального правительства. Анализ, приводимый в этой главе, выполнен с опорой на институциональное устройство, существовавшее в период до марта 2004 года, но в нем также отражены изменения, происшедшие в последующий период.

A. Учреждения, участвующие в процессе реализации жилищной политики

В Российской Федерации существует три уровня управления, каждый из которых имеет свою компетенцию.

Федеральные учреждения

Федеральные учреждения отвечают за единство государства и соблюдение его Конституции, его суверенитет и территориальную целостность. Государственную власть осуществляют Президент, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), федеральное правительство и федеральные суды.

В Государственной Думе нет отдельного комитета по жилищным вопросам. Основными ее подразделениями, имеющими к ним отношение, являются Комитет по промышленности, строительству и технологиям и Комитет по гражданскому, арбитражному и процессуальному законодательству. В зависимости от темы в обсуждениях могут участвовать комитеты по собственности, по социальной политике, по экономической политике и по местному самоуправлению.

Правительство Российской Федерации состоит из 14 министерств, 34 федеральных служб и 28 федеральных агентств (март 2004 года). Министерства разрабатывают политические и нормативные документы. Федеральные службы обеспечивают функции контроля. Действительными "исполнительными органами" являются федеральные агентства. Правительство подготавливает и вносит на рассмотрение Государственной Думы проекты актов федерального законодательства и федерального бюджета и обеспечивает исполнение бюджета, представляя соответствующие доклады. Федеральное правительство играет важную роль в формировании финансовых ресурсов посредством налогообложения, прежде всего путем распределения на федеральном уровне собираемых на местах налогов, которые распределяются по трем уровням системы управления в соответствии с правилами, установленными в законодательстве или регулируемые путем переговоров. Кроме того, федеральное правительство создало систему тарифов на жилищно-коммунальные услуги, которых должны придерживаться местные органы при установлении платы за соответствующие услуги для домохозяйств.

До марта 2004 года основным федеральным органом, ответственным за жилищную сферу, являлся Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (Госстрой). С 9 марта 2004 года он стал федеральным агентством "Госстрой" при министерстве промышленности и энергетики. Федеральное агентство обладает исполнительными полномочиями по межотраслевому регулированию деятельности в области строительства, архитектуры, градостроительства, жилищной политики и государственного жилищного строительства.

Полномочия Государственного комитета по строительству и жилищно-коммунальному комплексу носили комплексный характер и охватывали все основные аспекты планировки и строительства, а также формирования антропогенной среды.

В центральном аппарате Государственного комитета насчитывалось около 450 специалистов, работавших на полной ставке. Кроме того, к сфере его ведения относилось в общей сложности около 52 000 организаций, действовавших на всей территории страны и на всех уровнях управления. Ему были подведомственны примерно 50 научно-исследовательских учреждений, около 40 просветительских и профессионально-образовательных, консультационных и лицензирующих учреждений, а также специализированная государственная библиотека по строительству и архитектуре, музей архитектуры, выставочные центры и т.д.

Государственный комитет являлся инициатором основных жилищных программ федерального масштаба и основным органом, отвечавшим за их выполнение, не обладая, однако, при этом никакими вертикальными полномочиями в жилищных вопросах. Государственный комитет не имел права спускать директивы вниз и подкреплять их соответствующим финансированием. Государственный комитет был вправе лишь сотрудничать или давать рекомендации, особенно когда речь шла о главах региональных администраций. Государственный комитет создал Центральный совет государственных жилищных инспекций - систему инспекционных служб для осуществления на местах контроля за качеством жилищного строительства и коммунальных услуг. К настоящему времени государственные жилищные инспекции созданы 82 областными администрациями ("субъекты Федерации"), однако только 40 из них самостоятельны в административном плане. Остальные по-прежнему функционируют в составе структур местного жилищно-коммунального хозяйства. Национальная жилищная реформа в целом направлена на передачу основной ответственности за осуществление федеральной жилищной политики с федерального на более низкие уровни управления.

В момент, когда завершалась подготовка настоящего исследования, изменения, внесенные в структуру правительства в марте 2004 года, еще не носили окончательного характера. Поэтому в данном документе было невозможно с определенностью сказать, как будет выглядеть новая институциональная структура, или судить о том, каким образом она может повлиять на разработку жилищной политики.

Региональные учреждения

Исполнительная власть в большинстве регионов осуществляется лично высшим избираемым должностным лицом, именуемым главой администрации, губернатором, президентом или - иногда - председателем правительства. Структура и роль региональных органов управления сходна с федеральными, в том числе в части распределения ресурсов и осуществления властных полномочий. К компетенции региональных органов управления относятся обязанности, которые не могут выполняться муниципальными органами управления, например по развитию инфраструктуры, а также региональные жилищные программы. Региональный орган управления утверждает бюджетные предложения муниципалитетов, которые в случае нового государственного жилищного строительства представляются в разбивке по отдельным конкретным проектам. Во многих случаях вопросами строительства и жилья, относящимися к компетенции региональных органов управления, занимаются различные министерства (или комитеты и департаменты).

Учреждения местного самоуправления

Органы местного самоуправления, представляющие собой муниципальные структуры, являются довольно новым компонентом в структуре власти страны. В соответствии с Конституцией 1993 года, их учреждения не относятся к органам государственной власти и должны действовать самостоятельно, отчитываясь перед местным населением. В основе такого подхода лежит идея, в

соответствии с которой органы местного самоуправления могут быть организованы самостоятельно без какого-либо вмешательства со стороны властей более высокого уровня. Однако это не означает, что государство полностью воздерживается от регулирования их структуры и полномочий. Конституция признает и гарантирует их права, но также устанавливает для них и некоторые основные обязанности. В настоящее время существует 13 383 органа местного самоуправления, из которых 1 300 являются городскими органами.

Местные органы являются основными структурами-исполнителями, обеспечивающими предоставление жилищно-коммунальных услуг. Примерно 8 500 муниципалитетов имеют свой собственный жилищный фонд и, следовательно, несут ответственность за управление им и его содержание. К основным полномочиям муниципалитетов в жилищной сфере относятся:

- управление муниципальными жилыми и нежилыми помещениями, их содержание и эксплуатация;
- планировка и освоение муниципальных территорий;
- создание условий для строительства жилищ и общественно значимых зданий;
- организация муниципальных электроэнергетических, газовых, теплоснабженческих, водохозяйственных и водопроводно-канализационных предприятий, управление ими и обеспечение их развития;
- предоставление отопительного топлива жителям и муниципальным учреждениям (нефтепродукты, уголь, древесина и т.д.);
- строительство и содержание муниципальных дорог;
- управление противопожарными аварийно-спасательными службами.

Предполагается, что в обозримом будущем муниципалитеты будут продолжать играть доминирующую роль в жилищной сфере. Они являются важнейшими органами, обеспечивающими управление жилищным фондом и его эксплуатацию, а также предоставление наиболее важных коммунальных услуг через посредство своих местных обслуживающих компаний. Хотя муниципалитеты выделяют примерно 40-60% средств своих ежегодных бюджетов на жилищную сферу, их финансовая, а также оперативная автономия в сфере жилищного хозяйства является весьма ограниченной. Они получают значительную поддержку из бюджетов более высоких уровней.

Основные процессы в жилищной сфере жестко регулируются федеральным законодательством и директивными документами соответствующих учреждений. Федеральные органы устанавливают правовую основу и принимают решения по жилищной реформе. Каждый муниципалитет должен осуществлять жилищную реформу на местах. Законодательство предоставляет органам местного самоуправления полномочие определять наиболее подходящую административную структуру для управления деятельностью по оказанию на местах жилищно-коммунальных услуг в пределах лимитов бюджета и в рамках установленных целей.

Внутри административной структуры органов местного самоуправления руководящие принципы управления жилищным хозяйством для местной администрации, как правило, устанавливает городской совет, в котором с учетом важности жилищной сферы для местной политики и бюджета ответственность за жилищные вопросы довольно часто несет заместитель его председателя. Орган управления должен охватить три следующих основных вопроса:

- строительство нового государственного жилья и общественных зданий, в том числе капитальный ремонт существующих зданий;
- управление существующим жилищным фондом и его эксплуатация, а также регулирование очереди на получение жилья;
- предоставление коммунальных услуг в городе (например, электроэнергия, водоснабжение, канализация, отопление и т.д.) и содержание и эксплуатация общественных объектов (школы, бани, общественные здания и т.д.) на территории муниципалитета.

В муниципалитетах также имеются отделы архитектуры, земельные комитеты, так называемые бюро технической инвентаризации, а иногда и отделения Государственной жилищной инспекции.

В. Гражданское общество

Домохозяйствам крайне важно получать информацию и консультации по вопросу о доступе к услугам, требующимся им для удовлетворения их жилищных потребностей. Для дачи ответов на вопросы жителей по поводу их жилищ, а также для распространения сведений о других источниках информации нужны справочные службы. В настоящее время ведущую роль в повышении осведомленности по жилищным вопросам и о роли различных учреждений играют НПО.

Ввиду огромных масштабов страны исчерпывающий список неправительственных организаций, имеющих отношение к жилищной сфере, составить вообще невозможно, но с учетом их задач и состава членов они могут быть разделены на шесть основных групп:

- профессиональные ассоциации и профсоюзы;
- ассоциации коммерческих предприятий, действующих на жилищном рынке;
- союзы муниципальных образований;
- научно-исследовательские и образовательные организации;
- жилищные движения;
- товарищества собственников жилья.

Профессиональные и коммерческие ассоциации

Профессиональные ассоциации жилищной сферы и профсоюзы объединяют в своих рядах специалистов с той целью, чтобы защищать их профессиональные права и оказывать влияние на сферу их профессиональной деятельности - на жилищную политику, архитектуру и проектирование, землеустройство и порядок проведения операций с недвижимостью. К примерам структур, имеющих давние традиции, в частности, относятся: Российское национальное городское общество, Российский союз архитекторов, Российский союз дизайнеров и Российское общество инженеров строительства. Говоря о профсоюзах, следует упомянуть о профсоюзе работников местной промышленности и коммунально-бытовых предприятий.

Поскольку жилищный рынок приобрел коммерческий характер, участвующие в нем компании заинтересованы в защите своих деловых интересов и в создании справедливых правил ведения бизнеса. Более 360 организаций почти из всех регионов Российской Федерации объединились в Российский союз строителей (создан в 1990 году). В то же время имеется также примерно

25 ассоциаций, союзов и обществ, объединяющих строительные компании, работающие на местах в различных регионах страны. Эти структуры не только активно занимаются проработкой вопросов, непосредственно относящихся к строительному сектору, но и участвуют в решении проблемы задолженности потребителей, ипотечном кредитовании, организации торгов и заключении договоров, а также в урегулировании вопросов, связанных с лицензированием. Аналогичные цели преследуют Национальный союз предприятий жилищно-коммунальной отрасли, Российская гильдия риэлторов, Российское общество оценщиков, Ассоциация российских банков и Ассоциация ипотечных банков.

Союзы муниципальных образований

При федеральной структуре страны важно, чтобы органы местного самоуправления могли продвигать и защищать свои общие интересы на федеральном и региональном уровнях. Поэтому муниципальные образования создали организации, действующие на всей территории страны, внутри отдельного региона или внутри нескольких регионов, имеющих общие экономические интересы. Большинство из этих организаций было создано довольно недавно, и все они страдают от ограниченности финансовых и профессиональных ресурсов.

Наиболее важными среди организаций национального уровня являются:

- Союз российских городов, который был создан в 1991 году и объединяет 90 крупнейших городов, главным образом столицы областей (кроме Москвы и Санкт-Петербурга);
- Союз малых городов России, который был создан в 1991 году и членами которого являются главы администраций городов с населением менее 200 000 человек;
- Ассоциация сибирских и дальневосточных городов.

С целью объединения усилий в развитии местного самоуправления 52 союза городов создали национальную организацию, Конгресс муниципальных образований Российской Федерации, которая была зарегистрирована в 1998 году. Сейчас Конгресс является наиболее влиятельной национальной ассоциацией местных органов России и рассматривается в качестве ключевого субъекта процесса их будущего развития. Членами Конгресса являются только региональные ассоциации или союзы органов местного самоуправления, а не сами местные органы власти. Конгресс создал специальную постоянную комиссию для оказания содействия жилищно-коммунальной реформе и организует дискуссии, конференции, учебные курсы и выставки в тесном сотрудничестве со многими научно-исследовательскими институтами и частными и муниципальными коммунально-эксплуатационными предприятиями. Весной 2003 года был проведен крупный дискуссионный форум по вопросу о передовом опыте реформирования жилищного хозяйства местных органов управления, в котором приняло участие около 300 представителей.

Исследовательские/образовательные учреждения и организации, занимающиеся вопросами информирования общественности

Жилищная сфера превратилась в профессиональную область деятельности, в которой требуются научные исследования и разработки и необходимо вести работу по подготовке кадров. Лица, желающие обучиться специальностям, связанным со строительством и застройкой территории, имеют возможность выбора: в стране имеется более 100 университетов и институтов, где можно получить высшее образование, около 300 специализированных учебных центров для обучения специалистов и более 500 училищ для подготовки квалифицированных рабочих. Большинство из этих образовательных учреждений находится в государственном ведении. Ведущие позиции в области гражданского строительства и застройки территории занимает Московский государственный строительный университет, который был создан в 1921 году. Кроме того, существует Московская академия жилищно-коммунального хозяйства. Во всех крупных городах и регионах в

специализированных высших учебных заведениях ведется обучение инженерному делу, специальностям, связанным с вопросами недвижимости, и государственному управлению.

Государственных образовательных учреждений, которые специализировались бы на обучении управлению кондоминиумами, не существует. Однако в последние два-три года в нескольких учебных центрах Москвы, Новосибирска, Новгорода, Хабаровска, Улан-Удэ и т.д. начали реализовываться новые программы подготовки специалистов по управлению кондоминиумами при поддержке западных доноров, и особенно Агентства международного развития Соединенных Штатов (ЮСЭЙД). Подготовку в этой области обеспечивают некоторые НПО, действующие в жилищной сфере, например Московская жилищная палата, объединение "Домоуправ", Институт неправительственного сектора в Новосибирске, а также организации других городов.

Одним из крупнейших изданий для специалистов является ежемесячный журнал "Жилищно-коммунальное хозяйство", публикуемый "Госстроем" с 1998 года. Каждое ежемесячное издание состоит из двух журналов, в одном из которых публикуются дискуссионные документы и реклама, а в другом - официальные документы и обзоры.

Огромной популярностью пользуется московский еженедельник по жилищным вопросам "Квартирный ряд". Хотя официально эта газета является московской, в ней освещаются основные жилищные проблемы страны и имеются разделы, посвященные официальным документам, жилищной реформе, товариществам собственников жилья и т.д. Многие читают электронную версию этой газеты на соответствующем вебсайте.

Одним из наиболее известных научно-исследовательских учреждений является Институт экономики города, который был создан в 1995 году. Его основными целями являются разработка и внедрение новых подходов к решению жилищных проблем. К наиболее важным направлениям его деятельности, в частности, относятся:

- исследование социально-экономических проблем городских районов;
- участие в разработке проектов правовых и нормативных документов по вопросам жилищной реформы;
- содействие подготовке стратегических концепций, практических подходов и планов осуществления пилотных программ по реформированию городской экономики;
- оказание различным учреждениям методической и технической помощи в составлении и осуществлении программ развития городской экономики;
- обучение должностных лиц органов управления, персонала банков и частных компаний;
- распространение опыта и рекомендаций через средства массовой информации и с помощью публикаций.

Его программа "Совершенствование управления и экономическое развитие на местном уровне: новое качество роста" направлена на достижение следующих целей:

- укрепление системы местного самоуправления в Российской Федерации;
- расширение возможностей органов местного самоуправления по освоению муниципальных ресурсов и управлению ими;

- поощрение местных органов управления к осуществлению постоянного партнерства с местными сообществами;
- повышение уровня подготовки должностных лиц местных и государственных органов и лидеров общественных организаций в вопросах разработки политики.

Следует упомянуть еще два учреждения, относящиеся к этой категории:

- Леонтьевский центр (Санкт-Петербург), который является международным центром социально-экономических исследований; и
- Институт ЕВРОГРАД (Санкт-Петербург), который стремится оказывать значительную теоретическую и практическую помощь местным властям в их усилиях по расширению возможностей развития их городов и осуществлению коммунальных реформ.

Жилищные движения

Жилищные движения представляют интересы различных социальных групп и защищают их права в жилищной сфере. В Российской Федерации жилищные движения - новое социальное явление, которое стало отражением резких и быстрых изменений в социальном, экономическом и политическом климате страны. Первые официально признанные советские квартальные организации, объединявшие в своих рядах группы низовых сообществ, назывались "комитетами общественного самоуправления". Они появились в Москве в 1988 году. Направления их деятельности включали в себя оказание прямой социальной помощи и распределение западной гуманитарной помощи, принятие мер к усилению контроля за действиями местных властей и за оказанием услуг в квартале, представление местных интересов в муниципальных учреждениях, отстаивание прав граждан в жилищной сфере и организацию добровольной коллективной работы с целью улучшения условий жизни.

В новых социальных и политических условиях на старые жилищные проблемы, связанные главным образом с неудовлетворительным качеством услуг, наложилось различные новые жилищные проблемы. Отсутствие информации в сочетании с неопределенностью содействовали быстрому увеличению числа различных движений, занимающихся конкретными жилищными проблемами. Например, только в Москве было создано около 20 групп местных сообществ и сотни других низовых групп. Они активно участвуют в различных видах общественной деятельности, в том числе отстаивают жилищные права различных социальных групп, например лиц, имеющих плохие жилищные условия, бездомных, лиц, подавших заявление на получение бесплатных муниципальных квартир, членов жилищных кооперативов и т.д. Характер этой деятельности изменился: если раньше эти организации ограничивались выражением протеста, то сейчас они превратились в подлинные движения, пытающиеся на различных уровнях вести конструктивную работу в сотрудничестве с властями.

Ввиду размера страны и многообразия условий в ней в различных регионах может существовать необходимость в решении совершенно разных проблем. Поэтому не все движения, имеющие важное значение для определенных групп, имеют центральный орган на национальном уровне. В таблицу 14 включено лишь небольшое число движений, имеющих самое разное происхождение.

Таблица 14. Жилищные движения общественности

Движения	Характеристика деятельности
Форум переселенческих организаций	<ul style="list-style-type: none"> • оказывает поддержку переселенцам, возвращающимся в Российскую Федерацию, и бездомным; • является крупнейшим движением такого рода; • имеет представителей в 53 регионах; • обеспечивает издание публикаций, предоставление консультаций и подготовку кадров.
Национальный форум "За достойное и доступное жилье", созданный в 1991 году	<ul style="list-style-type: none"> • пропагандирует создание партнерских объединений в жилищной сфере; • эксперты предоставляют на всей территории страны консультации по таким вопросам, как финансирование жилищного строительства, самоуправление жильцов, сотрудничество с эксплуатационными предприятиями, защита жилищных прав. Головная организация для не имеющих опыта, но активно действующих партнерских объединений жилищной сферы находится в Москве; • организует учебные курсы и издает высококачественные публикации по жилищной тематике.
Межрегиональный союз собственников и нанимателей жилья, зарегистрированный в 2002 году (бывший Союз собственников квартир муниципального, кооперативного и ведомственного жилого фонда, созданный в 1994 году)	<ul style="list-style-type: none"> • создал широкую сеть ассоциаций собственников квартир во многих городах России. Активно противодействует монополии на жилищно-коммунальные услуги; • проводит просветительскую работу по проблемам жилищного сектора путем организации семинаров и рабочих совещаний.
Общественный совет по жилищной политике, учрежденный в 1994 году	<ul style="list-style-type: none"> • создан при поддержке Московской городской думы; • входит в состав представительного органа НПО, занимающихся жилищными проблемами в Москве; • имеет значительное общественное влияние, т.к. его деятельность поддерживают несколько специалистов по жилищным вопросам.
"Ночлежка", Санкт-Петербург	<ul style="list-style-type: none"> • является благотворительным фондом по оказанию помощи бездомным; • предоставляет консультации и проводит обследования; • снабжает продовольствием нуждающихся.

Союз молодежных жилищных кооперативов России

- является форумом для обсуждения жилищных проблем молодежи и молодых семей;
- действует в течение примерно 30 лет;
- имеет в своем составе в качестве активных членов нескольких политических руководителей;
- является инициатором специальной жилищной программы для молодых семей в Российской Федерации.

Источник: Российский статистический ежегодник, 2003 год, Госкомстат, стр. 201.

В последние годы в многоквартирных домах, управляемых муниципалитетами, из-за опасения терроризма, вандализма и ввиду обеспокоенности ухудшением состояния помещений и территорий общего пользования было создано несколько жилищных комитетов и "подъездных" советов. Эти добровольные организации являются хорошим примером того, как жильцы, будь то собственники жилья или наниматели муниципальных квартир, объединяют усилия для решения общих проблем. В эти жилищные комитеты входят самые разнообразные добровольные ассоциации, одни из которых существовали еще в советское время, но адаптировались к сегодняшним реалиям, а другие были созданы в ответ на резкие изменения жилищной политики, структуры общества и форм собственности.

Непосредственным поводом для их создания послужила серия взрывов в нескольких многоквартирных домах в российских городах осенью 1999 года. Стало ясно, что помещения общего пользования в совместно используемых домах и дворы являются бесхозными. Для улучшения качества содержания жилищ и условий жизни на местном уровне (квартал, дом) создаются "подъездные" объединения и жилищные комитеты, а также уличные и микрорайонные комитеты и комитеты общественного самоуправления.

Товарищества собственников жилья

С передачей права собственности большому числу нанимателей стали необходимы новые формы организационного объединения собственников приватизированной недвижимости, поскольку они должны были взять на себя управление жилищным фондом и его содержание. Политика жилищной реформы предусматривает повышение роли товариществ собственников жилья. Предполагается, что они станут основной институциональной формой для организации использования жилья и управления им в приватизированных многоквартирных домах (дополнительную информацию о товариществах собственников жилищ и кондоминиумов см. в главе VII).

С. Международные организации

В Российской Федерации с 1993 года активно действует Программа развития Организации Объединенных Наций. Тремя ее важнейшими проектными направлениями являются окружающая среда, управление, а также обеспечение устойчивых средств к существованию и экономическое развитие. Все эти три направления содействуют развитию человеческого капитала и улучшению условий жизни.

С 1992 года в Российской Федерации действует ЮСЭЙД. Цель российского отделения ЮСЭЙД заключается в поддержке процесса формирования рыночно ориентированной и социально ответственной демократии за счет утверждения и использования демократических норм. Особый интерес представляет деятельность, связанная с местным управлением, которая нацелена главным образом на повышение способности к реагированию у местных органов управления.

Одним из крупнейших для Российской Федерации источников помощи в области развития является Всемирный банк. Сейчас реализуются или были недавно завершены примерно 70 проектов. Эти проекты касались различных аспектов энергосбережения или обновления зданий, что прямым или косвенным образом способствовало улучшению условий жизни.

Исполнительное бюро ООН-Хабитат в Москве осуществляет свою деятельность путем реализации проектов, примером чего может служить проведение в 2002 году совещания за "круглым столом" по вопросам обеспечения устойчивого развития российских городов. Оно также осуществляет руководство проектами в различных регионах с целью повышения осведомленности населения об устойчивом развитии.

Международные организации, действующие в Российской Федерации, как правило, не оказывают муниципалитетам и домохозяйствам прямой помощи по индивидуальным проектам улучшения жилья. Их проекты направлены в большей степени на создание подходящих условий для осуществления ответственными учреждениями и субъектами своих жилищных стратегий. Кроме того, международные организации ставят целью обеспечение образования, подготовки кадров и предоставление "ноу-хау".

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

А. Общие законодательные принципы жилищной реформы: **Конституция, земля и Жилищный кодекс**

Конституция и право собственности

В статье 9 (пункт 2) Конституции Российской Федерации указывается, что "земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности". Кроме того, в пункте 1 статьи 36 указывается, что "граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю". Это право дополнительно подтверждается в разделах 1 и 2 Гражданского кодекса, которым непосредственно предусматривается равноправие субъектов экономических отношений, неприкосновенность имущества, свободное заключение договоров, недопустимость произвольного вмешательства в частные дела и гарантия восстановления нарушенных прав и их судебная защита. Однако до принятия Земельного кодекса Российской Федерации в октябре 2001 года правовое регулирование собственности на землю опиралось главным образом на президентские указы, а их обнародование сопровождалось возникновением институциональных конфликтов, а не достижением консенсуса.

Частная собственность на землю, хотя и признаваемая в теоретическом плане, не обеспечивалась практическими механизмами. Конституционное регулирование не имеет исчерпывающего характера: его следует совершенствовать и уточнять с помощью других законодательных актов. В пункте 3 статьи 36 Конституции говорится, что "условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона".

Принятие в 2001 году Земельного кодекса способствовало введению общих принципов хозяйственного освоения недвижимого имущества. Его положения охватывают такие аспекты, как единство земельного участка и сделанных улучшений; превращение земли в объект коммерческих сделок; подразделение земель на семь категорий по характеру землепользования; демаркация государственной собственности и регистрация федеральной собственности в кадастре и прав на недвижимое имущество в системе регистрации. Однако эти положения еще только предстоит реализовать на практике.

До вступления в силу Земельного кодекса в октябре 2001 года шли споры относительно разделения права собственности на землю и на строение, в результате чего не было возможности вести единый кадастр. Только с принятием Земельного кодекса появились нормы, объединившие права на сооружение и землю, и была разработана федеральная программа учета всех объектов недвижимости на основе земельного кадастра. Серьезной проблемой остается координация в системе регистрации. На федеральном уровне был создан земельный кадастр, но его фактическое ведение находится в руках региональных органов власти. В результате этого в стране существует 89 систем регистрации. Эта сеть не обменивается данными с земельным кадастром.

Несмотря на то, что в Земельном кодексе четко указывается, что земля должна быть приватизирована, этому активно противостоят муниципальные власти. В соответствии с Земельным кодексом физические и юридические лица могут приобретать землю. Если при реализации этого права возникают какие-либо проблемы, то в этой связи можно обращаться в суд. Реализация этого права становится невозможной из-за отсутствия разграничения земель между федеральным правительством и муниципальными органами. Результатом незавершенности разделения имущества на федеральные и муниципальные земли является отсутствие транспарентности в отношении

инвестиционных схем и недостаточно проработанная правовая база для развития рынка земли. Земли и коммунальные услуги монополизированы.

Жилищная собственность и договоры найма

После принятия в январе 1993 года Закона об основах федеральной жилищной политики отношения в жилищном секторе начали строиться в зависимости от различных видов прав на недвижимое имущество, существующих в этом секторе. Эти нормы были кодифицированы в главе 18 Гражданского кодекса. Глава 18 устранила ряд ограничений на приобретение жилых помещений в собственность, а также ограничений на их использование и распоряжение ими. Однако на практике лишь некоторые отношения в жилищном секторе, как права и обязанности собственников и арендаторов, так и права предприятий, занимающихся ремонтно-техническим обслуживанием и оказанием коммунальных услуг, напоминают договорные отношения в том виде, в каком они регулируются гражданским правом.

Что касается права на использование государственного и муниципального жилья, то в Гражданском кодексе содержатся важные инновационные положения, касающиеся прав и обязанностей, возникающих по договору найма. По договору найма жилого помещения его собственник обязуется предоставить арендатору жилое помещение в целях, предусмотренных статьей 671. В следующей статье конкретно оговаривается "договор найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования" (статья 672). На основании этих двух статей понятие найма жилого помещения включает "социальный наем", который регулируется главным образом жилищным законодательством, а также "наем" жилого помещения, который регламентируется гражданским законодательством.

В действующем законодательстве предусматривается, что наниматель обязан оплачивать жилье и коммунальные услуги. В соответствии с Законом об основах федеральной жилищной политики (статья 15) в случае невнесения нанимателем платы за жилое помещение и коммунальные услуги за шесть месяцев он может подлежать выселению в судебном порядке. Затем наниматель должен быть переведен в другое жилое помещение, соответствующее санитарным и техническим требованиям по нормам общежития. В Гражданском кодексе предусматривается возможность расторжения договора найма и выселения жильцов в случае их неспособности вносить плату за жилье (статья 687). Однако в Жилищном кодексе 1983 года не закреплено такого положения, хотя неуплата за жилье является широко распространенной проблемой.

Выселение из жилого помещения допускается только как исключительная мера. В Гражданском кодексе предусматривается, что расторжение договора найма ранее установленного срока может происходить только в судебном порядке в соответствии со статьей 35 Конституции. Вопреки этому, в Жилищном кодексе вновь предусматривается возможность расторжения договора найма и выселения из жилого помещения в административном порядке.

В статье 288 Гражданского кодекса предусматривается обязательство собственника использовать жилое помещение в соответствии с его назначением. Одной из немногих причин для лишения собственника его имущества, прямо указанных в законодательстве, является ненадлежащее использование жилого помещения (статья 293 Гражданского кодекса). В случае такого нарушения суд на основании иска, внесенного органом местного самоуправления, может принять решение о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с последующей выплатой собственнику компенсации за вычетом расходов на исполнение судебного решения. Таким образом, цель политики, направленной на сохранение жилищного фонда, достигается благодаря установлению юридического обязательства нанимателя по содержанию жилого помещения в надлежащем состоянии и производству ремонта жилого помещения в соответствии со статьями 678 и 681 Гражданского кодекса и статьей 42 Жилищного кодекса, а также обязательства нанимателя по

осуществлению надлежащей эксплуатации и ремонта (статья 676 Гражданского кодекса и статья 141 Жилищного кодекса).

Несовместимость различных нормативных актов

Как показано выше, проблема несоблюдения норм гражданского права вызвана отсутствием определенности в законодательстве, а также противоречиями между различными уровнями законодательных актов. Например, отсутствует "законодательная кодификация" конституционного принципа, предусматривающего, что "социальный найм" применяется только в отношении групп населения с небольшим доходом. Несмотря на то, что в законодательстве введено понятие "государственного и муниципального жилищного фонда социального использования", не определен правовой порядок его распределения и использования, как этого требует конституционный принцип обеспечения социальной защиты, содержащийся в статье 40. Первостепенное значение имеет, возможно, приведение положений Жилищного кодекса 1983 года в соответствие с положениями новых федеральных законов. Наиболее ярким примером такого расхождения является то, что понятие "наём", определяемое в Жилищном кодексе, означает "социальный наём" в Гражданском кодексе. Кроме того, в Жилищном кодексе понятие "государственный жилищный фонд" включает в себя жилые помещения, принадлежащие муниципальным органам. Как и ранее, в Гражданском кодексе, а также в Законе об основах федеральной жилищной политики предусматриваются обособленные понятия концепции "государственный и муниципальный жилищный фонд".

Эта несовместимость Жилищного кодекса 1983 года с развитием рыночных отношений отчасти сглаживается за счет того, что в других федеральных законах воплощены новые подходы. С введением в действие этих законов сузилось практическое применение Жилищного кодекса. Однако сохраняется ряд проблем, требующих принятия усовершенствованного жилищного кодекса. В соответствии с Жилищным кодексом 1983 года всем гражданам предоставляется право на бесплатное жилье на основании договора найма. Это положение основано на нормах Конституции СССР 1977 года. Однако в Конституции Российской Федерации 1993 года права граждан на жилье определены иным образом. В ее статье 40 предусматривается, что граждане с низким доходом, а также некоторые категории граждан, конкретно оговариваемые в законодательстве, имеют право на бесплатное предоставление жилого помещения или его предоставление за доступную плату.

Приватизация жилья

Приватизация жилья остается одним из важных факторов реформирования жилищного сектора, но повторяет подход, заложенный в Жилищном кодексе советских времен. Основные принципы приватизации жилья можно кратко сформулировать как добровольное приобретение жилья в собственность, предоставление возможности бесплатно приобрести жилое помещение только один раз. Право граждан на приватизацию представляет собой право, вытекающее из договора найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования. В соответствии с Законом о приватизации жилищного фонда наниматель, занимающий жилое помещение по договору социального найма жилого помещения, может приобрести в собственность помещение в государственном и муниципальном жилищном фонде с согласия членов семьи. Право на приватизацию жилья, занимаемого по договору социального найма, заново сформулировано в Законе о внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс и в принятом в 2001 году Законе о приватизации жилищного фонда.

Многие считают, что процесс приватизации жилищного фонда должен быть продолжен и что он должен осуществляться бесплатно и без ограничения во времени. Сторонники продолжения проводимой ныне политики утверждают, что любое изменение приведет к нарушению прав граждан. Это право рассматривается в качестве одной из основных социальных гарантий. Тем не менее некоторые полагают, что процесс бесплатной приватизации должен быть завершен, и эта позиция встречает поддержку в новом проекте жилищного кодекса.

Сохранение этого принципа бесплатной приватизации лишает муниципальные органы возможности прогнозировать будущий объем муниципального жилищного фонда и разрабатывать долгосрочную политическую стратегию его использования. Госстрой утверждает, что вопрос об установлении предельных сроков бесплатной передачи жилья в собственность проживающим в нем гражданам, поставленный региональными органами управления и муниципалитетами, проистекает из необходимости разработки долгосрочной стратегии в отношении принадлежащего им жилищного фонда.

Следует внести поправки в Закон о приватизации жилищного фонда, с тем чтобы закрепить право региональных органов на ограничение сроков бесплатной приватизации жилищного фонда. Это позволит регионам адаптировать местные особенности к долгосрочной стратегии в отношении жилищного фонда социального использования, фонда, остающегося в муниципальной собственности и не подлежащего приватизации. Это изменение также необходимо для сохранения достаточного объема субсидируемого жилья, предназначенного для домашних хозяйств с низким уровнем дохода. Кроме того, следует ввести законодательные ограничения, с тем чтобы завершить приватизацию жилья, охватываемого договорами социального найма. В Закон о приватизации жилищного фонда следует внести поправки с целью четкого ограничения права на бесплатную приватизацию домов, попадающих под действие договоров социального найма. Эта мера позволит устранить одно из основных препятствий, сдерживающих развитие рынка аренды жилья.

Завершение процесса бесплатной приватизации квартир будет стимулировать создание товариществ собственников жилья. До тех пор, пока в зданиях находятся смешанные государственные и частные квартиры, наниматели не будут чувствовать себя ответственными за эксплуатацию всего здания, поскольку наниматели неприватизированных квартир будут полагать, что государство будет и далее заниматься ремонтно-техническим и эксплуатационным обслуживанием. В этом случае ответственность за эксплуатацию всего здания будет по-прежнему возложена на местные органы власти, так как отсутствует четкое разделение площадей общего пользования между собственниками и нанимателями государственного жилищного помещения.

В. Разделение полномочий и собственности: установление компетенции национальных, региональных и местных органов власти

Решающее значение для жилищного сектора имеет определение роли федеральных, региональных и муниципальных органов власти. До недавнего времени одним из основных факторов, препятствующих осуществлению реформы, являлись несовершенства в разделении полномочий и обязанностей между различными уровнями государственных органов и учреждений. В ходе текущего обсуждения проводимой политики четко обозначались два прямо противоположных возможных направления проведения реформы. Первый вариант предполагает завершение процесса приватизации и уменьшение роли муниципальных органов в строительстве и эксплуатации жилья для специальных групп населения, указанных в законодательстве. В соответствии с этим сценарием роль государства будет сведена к функциям регулирования и предоставления ипотечных кредитов. В муниципальном хозяйстве источником жилья и коммунальных услуг останется муниципальная собственность, тогда как коммунальное обслуживание будет осуществляться коммерческими компаниями. Потребителями этих услуг должны стать товарищества собственников жилья. Второй вариант предусматривает завершение процесса приватизации и сохранение роли муниципальных органов как коммерческой единицы де-факто.

Реформа жилищного сектора тесно связана с коренными изменениями функций государственных органов. Открытый рынок услуг и транспарентный порядок регулирования естественных монополий на местном уровне предполагает установление "правил игры" путем принятия соответствующих законодательных и регламентирующих мер. Будут необходимы регулирующие и институциональные реформы для переоценки роли как местных органов власти, так

и частных предприятий для того, чтобы повысить эффективность предоставления услуг и предприятия могли привлекать частный капитал для инвестирования.

В настоящее время жилищное и муниципальное хозяйства стали жертвами нестабильности и непредсказуемости отношений между бюджетами региональных и муниципальных органов. Это связано с объемом финансирования поставщиков жилищно-коммунальных услуг и распределением налогов между региональными и муниципальными органами. Отсутствие прозрачности в финансировании муниципального хозяйства таково, что возникает больше, чем обычно, оснований для споров по поводу реальной возможности муниципалитетов финансировать федеральные инициативы. Необходимо принять федеральное законодательство для обеспечения того, чтобы федеральные средства эффективно использовались для достижения поставленных на федеральном уровне целей.

В соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления, принятым в августе 1995 года, местные органы являются главными органами исполнительной власти по управлению и эксплуатации жилищного фонда и оказанию большинства коммунальных услуг. Федеральные органы обеспечивают правовую базу и программу по проведению жилищной реформы: каждый муниципалитет должен сам проводить жилищную реформу на местном уровне. На практике этот закон предоставляет муниципальным органам полномочия на определение наиболее приемлемой административной структуры для управления местным жильем. Такая структура должна охватывать развитие строительства нового жилья, а также управление имеющимся жилищным фондом и его эксплуатацию.

Следующий этап жилищной реформы следует сосредоточить на создании стимулов для проведения жилищной политики на местном уровне. Функции и сфера компетенции государственных органов, органов местного самоуправления, участников рынка и индивидуальных домашних хозяйств должны быть четко определены, с тем чтобы усилия государственных органов были сосредоточены только на нескольких функциях, конкретно выполняемых ими. Особое внимание следует уделить вопросу о роли предприятий, занимающихся эксплуатацией жилья и оказанием муниципальных услуг, поскольку в настоящее время их деятельность продолжает строиться в основном в соответствии с принципами, не отвечающими требованиям рыночной системы, и в условиях строгих бюджетных ограничений при нечетком распределении прав и обязанностей²⁴.

Стимулирование практики надлежащего управления предприятиями, занимающимися эксплуатацией жилья и оказанием муниципальных услуг, не дает должного эффекта ввиду особенностей юридического статуса этих предприятий, включая финансовые отношения между предприятием и собственником-муниципалитетом, как это определяется в Бюджетном кодексе. Стимулирование руководства предприятия в целях оптимизации использования своего имущества не дает ощутимых результатов, поскольку руководство знает, что выручка от продажи неиспользованных активов или аренды имущества не останется в распоряжении у предприятия.

В настоящее время значительное большинство предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, имеет юридический статус *муниципальных унитарных предприятий*. В Гражданском кодексе унитарное предприятие определяется как коммерческая организация, не

²⁴ К числу ключевых проблем, с которыми сталкивается этот сектор, относятся следующие: низкий уровень возмещения издержек в рамках всей системы; широкомасштабное субсидирование жилья и муниципальных услуг в рамках неустойчивой системы: эта проблема усугубляется резким сокращением бюджетов местных органов и расхождениями в реальных доходах населения в кризисные периоды переходного этапа; быстрый износ имеющегося жилья и коммунальной инфраструктуры ввиду неадекватной эксплуатации и ремонтно-технического обслуживания, связанных с общей нехваткой средств; и экстремальная монополизация и централизация данного сектора.

наделенная при этом правом собственности на свое имущество. Поэтому унитарное предприятие управляет этим имуществом от имени собственника (муниципалитета) в соответствии с правом на ведение хозяйственной деятельности. К возникающим в результате этого проблемам относятся вмешательство местных политиков в управление предприятием, отсутствие транспарентности сделок, неспособность руководства предприятий оптимизировать использование имущества из-за отсутствия контроля собственника над ним, а также общая озабоченность в отношении качества управления. Кроме того, руководство таких предприятий вынуждено бороться с противоречиями между функцией предприятия как коммерческой единицы, оказывающей хозяйственные услуги, и использованием данного предприятия как инструмента для плохо сориентированной социальной защиты. Деятельность по эксплуатации жилья и предоставлению коммунальных услуг не удастся вести с использованием разумных фискальных принципов и на жизнеспособной коммерческой основе до тех пор, пока широко распространенная и произвольно применяемая система субсидирования не будет четко финансироваться или не будет ликвидирована.

Как только это будет сделано, можно будет попытаться объединить усилия для создания полноценной системы на четкой договорной основе между муниципальными органами и поставщиком услуг, а также между поставщиком услуг и потребителем. В настоящее время четких договорных отношений между поставщиком и потребителем не существует, поскольку муниципалитету приходится платить за предоставление услуг. Привлечение частных компаний к участию в конкуренции за эксплуатацию жилищного фонда затруднено тем, что "финансовые" расчеты с подрядчиками осуществляются преимущественно в форме взаимных зачетов и местными ценными бумагами.

Еще одним препятствием, которое необходимо устранить, является то, что все связанные с эксплуатацией договоры выполняются по стандартной форме, которая остается неизменной из года в год. Как правило, в договорах не предусматриваются определенный объем и перечень услуг, требуемых от подрядчика. Подрядчик просто обязан обеспечивать эксплуатацию жилого объекта "в соответствии с нормами". При этом потребитель, в свою очередь, не берет на себя никаких обязательств в отношении объема и графика оплаты работы подрядчика. Фактически отсутствует механизм реализации договора, когда жильцы не оплачивают коммунальных услуг. Хотя положениями действующего законодательства предусматривается, что в случае невнесения нанимателем платы за шесть месяцев он может быть выселен, этот порядок не распространяется на собственников жилых помещений.

Важной основой для любых форм взаимодействия между муниципальными органами, поставщиками услуг по эксплуатации и потребителями этих услуг является создание товариществ по управлению жильем. Ответственность за управление зданием может быть перенесена с местных органов на домовладельцев, а издержки легче распределять среди пользователей жилья. Как подробно указывается в следующем разделе, следует использовать финансовые стимулы для создания и регистрации таких товариществ, преодолевая при этом существующее нежелание муниципальных органов передавать право на землю кондоминиумам. Для преодоления этого противодействия муниципальных органов сразу после оценки земли следует реформировать систему налогообложения недвижимого имущества. Доходы от налогов на недвижимость должны в максимально возможной степени направляться муниципальным органам, создавая тем самым их доходную базу для нужд местного развития.

С. Товарищества собственников жилья и кондоминиумы

В ходе приватизации не удалось предоставить собственникам жилья в многоквартирных домах полномочий по эффективному домоуправлению. Поэтому жилищный фонд фактически остается государственным жильем, начиная с ремонта и заканчивая эксплуатацией, независимо от доли приватизированных квартир. К главным причинам медленных темпов развития системы домового управления собственниками жилья относятся следующие: недостатки нормативной базы и

недостаточная поддержка со стороны местных администраций; сложная процедура регистрации; нерешенные вопросы, связанные с собственностью на нежилые помещения и земельные участки; а также тот факт, что муниципальные органы не субсидируют эксплуатацию кондоминиумов и не предоставляют компенсацию за оплату коммунальных услуг, как это предусмотрено в федеральном законе.

Для дальнейшего роста и развития товариществ собственников жилья необходимо усовершенствовать законодательную и нормативную базу на федеральном и местном уровне. Меры по этому усовершенствованию должны предусматривать гарантию закрепления права на земельный участок в кондоминиумах за собственниками жилья; упрощение порядка регистрации собственности и прав собственности в кондоминиумах; а также выделение нуждающимся товариществам собственников субсидий на жилье и коммунальные услуги.

Земля под кондоминиумом может принадлежать собственникам жилья в соответствии с положениями Земельного кодекса. Однако в Земельном кодексе не предусматривается никаких механизмов для реализации этих прав. Это мешает кондоминиумам пользоваться землей, поскольку фактический контроль осуществляется муниципальными органами. Члены кондоминиума не могут зарегистрировать право собственности на земельный участок, которым они коллективно владеют, если на это не имеется разрешения муниципальных органов. Для решения этой проблемы путем сглаживания конфликта интересов в связи с нежилым имуществом министерству юстиции необходимо провести раздел земельной собственности на основании земельного кадастра.

В настоящее время товарищества собственников жилья фактически лишены возможности изыскивать средства за счет использования имущества кондоминиумов. Кондоминиум является некоммерческой организацией и должен оставаться таковой. Однако, как свидетельствует целый ряд судебных разбирательств, нельзя допускать использования имущества кондоминиума муниципальными органами в ущерб интересам товариществ собственников жилья. Как юридическому лицу товариществам собственников жилья следует оказывать содействие в принятии мер, направленных на использование земли в интересах собственников жилья в кондоминиуме.

Постоянно речь идет о том, что решение проблем между бюджетами разных уровней будет способствовать реализации этой политики. Муниципальные органы не открывают отдельные банковские счета, на которые могли бы поступать налоги, получаемые в связи с регистрацией товариществ собственников жилья, для использования этих средств самими товариществами. Дополнительная проблема заключается в том, что уровень налогообложения при регистрации этих товариществ является высоким независимо от уровня благосостояния данного юридического лица.

Создание коллективных органов управления, таких, как товарищества собственников жилья, для кондоминиумов должно оставаться приоритетным направлением проводимой политики. При изменении законодательства в интересах содействия развитию таких товариществ они должны представлять собой нечто большее, чем просто юридическое лицо, имеющее юридическое основание выступать от имени всех собственников кондоминиума. Законодательство следует изменить таким образом, чтобы кондоминиум как имущественный комплекс мог охватывать самые различные формы собственности. Следует учесть права как собственников, так и арендаторов. Кроме того, законодательство должно быть изменено таким образом, чтобы обязательства по капитальному ремонту собственников больших квартир с небольшими средствами могли быть ограничены. Такие поправки следует внести наряду с поправками, способствующими развитию системы страхования жилищного фонда.

Обязанности и обязательства как собственников, так и арендаторов можно разрабатывать только таким образом, который стимулировал бы их участие в управлении коллективным имуществом, если ответственность, связанная с таким участием, будет приемлемой. Для развития договорных отношений между поставщиками услуг и потребителями товариществам собственников

жилья должна быть предоставлена возможность заключать договоры, извлекать из них пользу и нести по ним ответственность. Если товарищество становится юридическим лицом, все участники должны нести солидарную ответственность по его обязательствам. В противном случае кредитование для обеспечения эксплуатации становится невозможным, так как отсутствует удовлетворительная система обеспечения по ссудам, предоставляемым товариществам. Поэтому в предыдущем пункте было предложено использовать товарищества с ограниченной ответственностью. Ее следует дополнить созданием адресной и прозрачной системы предоставления льгот на жилье. Только тогда и собственники, и арендаторы будут активно участвовать в управлении имуществом.

D. Законодательство об ипотеке

В том случае, если будет проводиться политика предоставления субсидированной и приемлемой ипотеки, она будет в значительной степени способствовать улучшению жилищного положения домашних хозяйств. Однако ипотечная система будет работать только тогда, когда будут усовершенствованы механизмы гарантии государством прав собственников, включающих право на свободную приватизацию и продажу, наем, аренду и залог жилища.

Следует обеспечить возможность прекращения права на заложенное жилое помещение даже в том случае, если семья владеет только им. В настоящее время в соответствии со статьей 446 Гражданско-процессуального кодекса лишение права выкупа заложенного имущества является невозможным, если оно является единственным жилым помещением должника по закладной. К основаниям для прекращения этого права следует обязательно отнести те случаи, когда залогодержатель оказывается не в состоянии выполнить свои обязательства по договору о залоге под недвижимость. В настоящее время в связи с рядом ограничений на прекращение права на заложенное жилое помещение практическое применение вышеупомянутого положения становится невозможным. В результате развитие долгосрочного ипотечного финансирования для приобретения жилья строго ограничено.

Однако это не единственное обстоятельство, в связи с которым банки не привлекаются к ипотечному финансированию. Существует ряд других причин. Например, нельзя лишить права выкупа заложенного имущества в случае неисполнения обязательств, если зарегистрированы права домашнего хозяйства на проживание в данном помещении в соответствии с договором найма. Все лица, постоянно проживающие вместе с нанимателем по такому договору, даже если они и не являются членами его семьи, разделяют его права и обязанности (статья 677 Гражданского кодекса). Важное значение имеет защита прав нанимателя. Однако такая защита должна осуществляться таким образом, чтобы не создавалось ситуаций, при которых ипотечное кредитование становится практически невозможным.

Следует внести поправки в Законы о банкротстве и об ипотеке, с тем чтобы дополнительно уточнить права кредитора и заемщика. В последнем варианте Закона о банкротстве, принятом в декабре 2002 года, кредиторам присвоена третья очередность в удовлетворении требований при банкротстве должника. Однако для кредиторов, чьи требования обеспечиваются залогом, в статье 134 предусматривается раздельное получение удовлетворения из заложенной в банке недвижимости. Вместе с тем практический порядок применения новой процедуры банкротства еще только предстоит определить. Следует четко оговорить в законе, какие кредиторы должны получать удовлетворение из выручки от продажи имущества и в каком порядке это должно быть сделано. Кроме того, остаются серьезные противоречия в самом законодательстве, такие, как различия в порядке удовлетворения требований кредиторов между Законом о банкротстве и Гражданским кодексом.

И наконец, приобретение имущества с помощью ипотеки требует обнародования финансовых деталей сделки. Кроме того, нотариальный сбор составляет 1,5% от стоимости сделки. Эти непривлекательные аспекты приобретения имущества с использованием ипотеки усугубляются тем, что для регистрации прав на недвижимое имущество в земельном регистре требуется больше месяца.

Однако до тех пор пока получатель не имеет свидетельство о регистрации и доказательства, подтверждающие право собственности на имущество, он не может получить от банка ипотечную ссуду.

В этих обстоятельствах, особенно в случае отсутствия банковского финансирования, в качестве интересной альтернативы рекомендуется использовать государственные средства. Такой механизм был продемонстрирован в Иваново, где потенциальный покупатель обращается в муниципальную администрацию с заявлением о предоставлении средств. Приобретенная квартира заносится в юридическую форму владения муниципального органа. Гражданин покупает квартиру за счет средств, собранных от продажи своего прежнего жилья, и средств, выделенных муниципальным органом. Если покупатель не справляется с выплатами, муниципальным органом может быть возбуждено судебное разбирательство с целью его выселения.

Е. Финансирование нового строительства

Выделение земли под новое строительство, а также защита земельных участков под уже приватизированными объектами регулируется положениями Земельного кодекса. Кодекс устанавливает, что собственники жилых домов имеют право на приобретение земельного участка, а также на регистрацию земельного участка, необходимого для обслуживания здания, в собственность или аренду.

В Земельном кодексе предусматриваются две разные процедуры для образования новых земельных участков. Первая процедура предназначена для предоставления земельного участка в собственность или аренду: так называемая процедура "выделения участка земли для строительства без предварительной координации места строительства". В этом случае соответствующим органом определяются границы участка, причем решение принимается на основании открытых документов, связанных с градостроительством; в компетенции этого органа находятся вопросы, связанные с разрешенным использованием, а также техническим состоянием инфраструктуры. Затем дается публичное объявление об условиях тендера. Участок земли заносится в земельный кадастр и проводится тендер/аукцион.

Вторая процедура предусматривает ситуацию, когда какое-либо лицо желает приобрести определенный объект недвижимости: так называемая процедура "выделения участка земли для строительства с предварительной координацией места строительства". Это лицо подает заявление в соответствующий государственный орган. В этом случае градостроительная документация отсутствует. Земельный участок выбирается соответствующим государственным органом, хотя к рассмотрению вопроса о расположении участка привлекаются различные службы. После того как выбрано место, определяется земельный участок. На предоставление земельного участка должно быть получено согласие всех организаций, при этом решение подписывается представителями как федеральных, так и муниципальных органов. Окончательное решение передается в муниципальный орган, который занимается его выполнением. Застройщиком должны быть получены все необходимые разрешения от муниципальных органов. Земля выделяется на основании договора аренды.

Практическое осуществление этих прав на строительство, содержащихся в Земельном кодексе, еще более осложняется тем, что системе градостроительства и землепользования по-прежнему свойственны сложная административная процедура, неопределенность прав на землю до момента принятия окончательного решения и отсутствие конкретной процедуры по предоставлению прав на земельный участок, предназначенный для строительства жилья.

Отсутствие последовательной политики находит отражение, в частности, в процедуре передачи прав на землю. Земля передается в долгосрочную аренду или собственность в тот момент, когда инвестиционный и строительный проект находится уже на завершающем, а не на начальном этапе.

Это служит основным препятствием для развития ипотечного финансирования строительных объектов. Отсутствуют осуществимые на основании закона права для совместных инвесторов до тех пор, пока не будет завершено строительство объекта и зарегистрирована земля.

Для создания основы при установлении прав и обязанностей, связанных со строительством недвижимости, необходимо принять новое законодательство и процедуры, дорабатывающие права, закрепленные в Земельном кодексе, и облегчающие их осуществление. Важнейшим моментом является то, что эти права и обязанности должны реализовываться в соответствии с юридическими требованиями зонирования, которые должны быть установлены муниципальными органами.

Ф. Регистрация недвижимого имущества

До 1998 года правовое регулирование определения и регистрация прав на недвижимость различалось в зависимости от вида недвижимости. Права на земельные участки и земельные доли регулировались президентскими указами и регистрировались местными земельными комитетами. Права на жилое помещение регулировались Законом о приватизации жилищного фонда, причем права существовали "с момента регистрации в местных органах исполнительной власти". Права на приватизированную нежилую недвижимость регулировались Законом о приватизации государственных и муниципальных предприятий и регистрировались продавцами в соответствующем имущественном фонде или комитете по приватизации.

Острота многих из проблем, связанных с этими различными системами, существенно уменьшилась бы в результате создания федерального регистра прав на недвижимое имущество в соответствии с Законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ними. Документы могут быть представлены физическим лицом, юридическим лицом и муниципальным или федеральным органом. Однако с регистрацией имущества кондоминиума по-прежнему связаны определенные трудности. Товарищества собственников жилья лишены возможности регистрировать свои права на общие доли в имуществе своих кондоминиумов из-за технических сложностей и отказа местных администраций передавать товариществам право собственности на землю.

Регистрация прав на землю должна осуществляться в частных, коллективных и государственных интересах при защите соответствующих прав собственности. Для достижения этой цели необходимо:

- a) внести поправки в действующее гражданское законодательство для обеспечения возможности свободной передачи недвижимости и защиты добросовестных приобретателей прав собственности;
- b) включить конкретные положения о регистрации прав на землю, используемую в коллективных или муниципальных целях;
- c) усовершенствовать законодательство по рациональному землепользованию; и
- d) обеспечить гарантию государством зарегистрированных прав с тем, чтобы защитить стороны в сделках с недвижимостью.

И наконец, по-прежнему сложно получить необходимые документы в федеральных органах, занимающихся кадастрами и технической инвентаризацией. Для надлежащего регулирования этой сферы услуг необходимо усовершенствовать соответствующее законодательство, поскольку в настоящее время не установлены стандартные требования в отношении кадастровых документов и документов технической регистрации.

Г. Градостроительное планирование

Концепция юридического зонирования была введена с принятием Градостроительного кодекса. В Кодексе приводится юридическое определение зонирования, и на муниципальные органы возлагается ответственность за разработку правил землепользования и освоения земель и их применение на практике. В самом деле, успешное проведение реформы градостроительства зависит от повышения степени заинтересованности городской администрации в разработке своих собственных юридически обязательных правил землепользования и освоения земель. Решения о планах зонирования и связанным с этим освоении земель должны приниматься местным муниципальным органом. Муниципальный орган должен нести ответственность за выдачу разрешений на строительство на основании утвержденных планов зонирования. Хотя Градостроительный кодекс был введен в действие в 1998 году, по-прежнему необходимо уточнить и упростить процедуры зонирования и порядок контроля, реализации и изменения планов зонирования городскими муниципалитетами.

Фактически еще сохраняются прежние нерыночные принципы градостроительного планирования, основанные на методах административно-командного руководства. Отсутствует работающая система разграничения земли по видам собственности, и, как уже отмечалось, имеются разногласия между региональными и муниципальными органами по поводу права последних распоряжаться землей в черте города; и имеет также место отказ некоторых региональных администраций признавать какие-либо иные формы собственности на землю, кроме постоянного пользования и краткосрочной аренды. Муниципальные органы выступают против проведения юридически оформленного зонирования, поскольку опасаются, что это сократит степень гибкости в получении доходов от распоряжения землей.

Необходимо принять новое законодательство о юридическом зонировании. Целью нового законодательства должно стать уменьшение расплывчатости ныне действующей системы при определении компетенции собственников при использовании земельных участков за счет перехода к юридически обязательным правилам градостроительства, основанным на принципах зонирования. Следует незамедлительно приступить к подготовке рекомендаций по зонированию для использования региональными и муниципальными органами, т.е. к созданию основы для правил местного землепользования и освоения земель.

Следует провести анализ процедур распределения земли в целях освоения территории для обеспечения гарантии долгосрочных прав застройщиков и инвесторов на начальном этапе осуществления инвестиционного проекта. Процесс строительства и изыскание средств будут упрощены за счет создания легкодоступной базы данных по всем разрешенным к приватизации объектам недвижимости, которая должна раскрывать информацию о разрешенной форме использования и требованиях градостроительства, а также об упрощении процедур, используемых для экспертного рассмотрения и утверждения градостроительных и проектных документов. При начале строительства правилами должен устанавливаться четкий порядок выдачи разрешений на строительство.

Последний вопрос не следует недооценивать. Необходимо уточнить процедуру рассмотрения заявок на строительство. Существует необходимость принятия одной процедуры для предоставления права на землю и другой - для предоставления права на строительство. Кроме того, должна быть проведена классификация ряда объектов строительства для проведения различий между работами, не требующими каких-либо разрешений, и работами, в отношении которых следует в полной мере осуществлять процедуру выдачи разрешений на строительство. Эти изменения снимут остроту проблемы, связанной с затянутым и непредсказуемым процессом выдачи первоначальных разрешений и сертификатов на объекты строительства. В настоящее время документ должен пройти утверждение в более чем 40 инстанциях, и в связи с отсутствием информации о разрешенных видах землепользования многие заявки на выделение земли отклоняются.

Права собственности, использования и распоряжения имуществом должны быть четко определены в гражданском праве. Формирование надежной системы кадастра и регистрации является главным условием такого хозяйственного освоения. В ней должны быть указаны все правовые отношения, связанные с землей и вытекающие из пользования ею, а также определены права, подлежащие осуществлению на основании законодательного акта.

МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

А. Нынешнее положение

1. Жилищные инвестиции

Общие расходы и тенденции

В 2001 году правительство инвестировало 360 млрд. рублей в жилье, контролируемое местными органами. Согласно оценкам, в 2002 году этот объем инвестиций увеличился до 540 млрд. рублей. В 2001 году 170,6 млрд. рублей (47,7%) были покрыты за счет сборов с пользователей и 129,1 млрд. рублей (35,5%) - бюджетных средств. С дефицитом в размере 60 млрд. рублей (16,8%) поступили следующим образом: уже оказанные услуги (электроэнергия, водоснабжение, отопление) просто не были оплачены. Это привело к росту потерь производителей. Некоторые услуги, предусматриваемые в тарифах, не были оказаны. К их числу относится прежде всего капитальный ремонт зданий. В результате отмечался все более стремительный износ жилищного фонда и его оборудования.

Еще одной проблемой, связанной с финансированием, является перекрестное субсидирование. В частности, электроэнергия и газ поставляются потребителям по ценам более низким, чем издержки производства. Для финансирования этих услуг поставщики затем запрашивают избыточные цены за оказание других услуг. Это означает, что оказание дешевых услуг в одном секторе приводит к возрастанию цен в других секторах.

Согласно российским экспертам, в 2002 году прослеживалась возрастающая тенденция в покрытии расходов за счет сборов, взимаемых с пользователей²⁵. Отмечаются также признаки сдвига роста государственных расходов с муниципального уровня на региональный. В секторе строительства жилья ясно прослеживается тенденция возрастания объема частных инвестиций и уменьшения размера государственных капиталовложений. Хотя размеры введенного в эксплуатацию жилья фактически сократились вдвое в период с 1990 по 2001 год, доля частного финансирования за тот же самый период времени более чем удвоилась. Согласно рабочим группам по вопросам жилищной политики и развитию ипотечного кредитования Государственного совета Российской Федерации, также увеличивается доля частных инвестиций. Согласно их данным, размеры финансируемого государством жилья сократились с 76,0 млн. м² в 1987 году до 33,8 млн. м² в 2001 году. И напротив, количество жилья, финансируемого за счет частных средств, возросло приблизительно с 3 млн. м² в 1987 году до около 13 млн. м² в 2001 году²⁶. Однако объем ипотечных ссуд по-прежнему остается на низком уровне²⁷: сумма в размере 50 млн. долл. США соответствует 0,1% ВВП.

²⁵ Используются более давние данные: С. Сиваев, "Реформы в жилищном секторе" в издании "Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998-2000 годах", 2001 год. Под ред. Н.Б. Косаревой, Р.Дж. Страйка, стр. 114-134 (115, 116).

²⁶ Государственный совет Российской Федерации - Рабочая группа по вопросам жилищной политики и развитию ипотечного кредитования: иллюстрированные материалы; Москва, февраль 2003 года, диаграмма 3.

²⁷ Данные из работы: Илья Ступин/Юрий Чайников: "Результат зыбкого компромисса"; "Эксперт", № 26(381), 14 июля 2003 года.

Потенциальные источники финансирования

Существует ряд потенциальных источников финансирования жилищного сектора.

Тарифная структура и социальные субсидии

Реструктуризация тарифной системы для услуг, обеспечиваемых местными органами власти (снабжение электроэнергией, газом и т.д.), и прекращение перекрестного субсидирования позволят, по всей вероятности, высвободить государственные средства. Для каждого сектора необходимо определить, в какой степени различные издержки могут быть отнесены к потребителям. В этой связи потребуется создать систему оказания помощи домашним хозяйствам с низким уровнем доходов с тем, чтобы они могли оплачивать возрастающие сборы. Это будет препятствовать тому, чтобы равные субсидии предоставлялись всем домашним хозяйствам, включая те, которые имеют достаточный доход. Кроме того, можно было бы сократить или даже упразднить субсидии, предоставляемые отдельным домашним хозяйствам, доход которых возрастает.

Фонды жилищного развития

Фонды жилищного развития, которые более подробно рассматриваются в главе XI, могут финансироваться за счет государственных доходов (в частности, регионов и муниципалитетов) в результате продажи земли или прав на нее. Они могут, как это будет показано далее, взять на себя ведущую роль в развитии системы жилищного финансирования.

Налоги

И наконец, в качестве еще одного варианта может рассматриваться введение налога на недвижимое имущество (жилье, земля и т.д.). Этот вопрос будет также рассмотрен в главе XI.

2. Инструменты и учреждения

Ввиду отсутствия юридических основ различные модели финансирования недвижимости разрабатывались в ходе практической деятельности. Описание основных структур приводится ниже.

Модель совместного инвестирования

Эта форма используется для строительства жилья частными инвесторами и получает широкое распространение. Инвестор берет в аренду у города или муниципалитета участок земли на срок в 49 или 99 лет. Поскольку новый Земельный кодекс пока еще не применяется в большинстве регионов, инвестор не может приобретать землю в собственность. Инвестор планирует построить многоквартирный дом на арендованной земле. В качестве компенсации за сдачу земли в аренду город или муниципалитет нередко получают конкретную долю построенных квартир. Схема финансирования обычно организуется следующим образом: будущие владельцы квартир (так называемые соинвесторы) первоначально оплачивают около 30% стоимости пока еще не построенной квартиры. В ходе ее строительства они на регулярной основе производят выплаты инвестору. В качестве обеспечения им предоставляются гарантии на предмет завершения строительства квартиры инвестором. Финансовые средства (первоначальный платеж и последующие очередные взносы) могут быть получены от банков в качестве ссуды. Однако банк не имеет залогового обеспечения до тех пор, пока не завершено строительство квартиры и она не зарегистрирована в едином государственном регистре прав собственности. Банк не имеет возможности получить именную закладную до тех пор, пока квартира не зарегистрирована. Иногда банки устанавливают более высокие ставки процента до регистрации ипотеки, и, кроме того, им могут быть переданы в качестве залога иски о праве собственности соинвестора/заемщика в отношении инвестора. Однако залоговое обеспечение отсутствует в том случае, если инвестор/застройщик становятся банкротами.

В результате банки признают, что они становятся участниками проекта подобного рода только в том случае, если им знаком данный застройщик и если они осуществляли с ним успешную деятельность в прошлом. Это, естественно, затрудняет вход на рынок новых организаций по строительству жилья.

Помимо рисков для финансирующего банка, существуют также риски для соинвестора/заемщика. В период строительства и до завершения процесса регистрации квартиры он должен полагаться на застройщика. Неясно, какие последствия для заемщика будет иметь банкротство застройщика или обманные действия с его стороны.

Кроме того, юридический порядок покупки квартир в собственность, как представляется, неясен. Схемы финансирования иногда дополняются вариантами денежных накоплений (для первого взноса в размере 30%) в банках, которые затем осуществляют финансирование. Однако эти денежные накопления связаны только с конкретными строительными объектами. Лицо, осуществляющее денежные накопления, должно уже в самом начале (когда заключается контракт) четко указать, почему и в отношении какого конкретного строительного объекта он производит накопление денежных средств.

Эти формы финансирования используются только в отношении строительства нового жилья, а не для ремонта существующего жилого фонда. Кроме того, они доступны только для лиц с высоким уровнем дохода.

Что касается договоров о совместном инвестировании, то крайне необходимо усовершенствовать гражданское законодательство в области недвижимости, регистрации и ипотечных ссуд. Кроме того, применительно к этому методу финансирования крайне важно принять закон о застройщиках. Необходимо принять нормативные положения, касающиеся прозрачности их финансового статуса и управления, а также создать эффективную и контролируемую систему защиты соинвесторов от риска, мошенничества или банкротства застройщиков. Нынешняя система, основывающаяся на практике знакомства, может затем превратиться в прозрачную рыночную систему.

Региональные программы

После финансового кризиса 1998 года, когда банки прекратили финансирование недвижимости, некоторые регионы и города или муниципалитеты разработали свои собственные проекты ипотечного кредитования. В значительной степени они финансировались и по-прежнему финансируются за счет бюджетных средств²⁸. Были созданы учреждения, осуществляющие совместную деятельность с Федеральным агентством по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), а также учреждения для получения финансирования путем выпуска ценных бумаг на рынке ссудного капитала (например, Иркутское региональное ипотечное агентство)^{29 30}.

Большинство региональных программ основываются на бюджетных средствах. Однако эти программы могут создавать нагрузку на государственные бюджетные средства, поскольку не

²⁸ Более подробная информация содержится в статье: Пастухова Н.С. и Рогожина Н.Н., "Принципиальные изменения в ипотечном жилищном кредитовании в России" в издании "Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998-2000 годах", 2001 год. Под ред. Н.Б. Косаревой, Р.Дж. Страйка, стр. 135 (148-158).

²⁹ www.ipoteka.irk.ru

³⁰ В последние годы в некоторых городах использовались кредитные средства для ссуд без собственного капитала в соответствии с положениями банковского законодательства и для новых ссуд за счет средств, поступающих в результате погашения ипотечного долга (модель Сарова), однако в настоящее время они стали играть менее важную роль и в этой связи не обсуждаются в данном разделе.

проводится какого-либо четкого юридического разграничения между программами кредитования (через банки, агентства или другие независимые в юридическом отношении учреждения) и механизмами жилищной застройки. В условиях повторяющейся экономической нестабильности это может создавать риск, поскольку не существует какого-либо механизма амортизации через банки, учреждения и т.д., которые выступали бы в качестве участников рынка и финансовых посредников. Бюджет также в значительной степени подвержен риску изменений процентных ставок и, время от времени, риску неуплаты задолженности по кредиту. И наконец, региональные программы имеют менее важное значение с точки зрения своего объема ввиду ограниченного размера финансовых средств государственного сектора.

В целом, эти программы становятся все менее крупными ввиду отсутствия бюджетных средств. Существуют различные причины, объясняющие стремление правительства стать участником деятельности на соответствующем уровне:

- a) необходимость решения региональных жилищных проблем;
- b) укрепление экономики с помощью притока капитала. В этой связи бюджетные средства следует использовать в дополнение к частным сбережениям и другим частным источникам финансирования;
- c) кроме того, есть потребность в существовании переходных систем финансирования недвижимости до стабилизации макроэкономической ситуации по мере сокращения процентных ставок.

Бюджетная поддержка осуществляется посредством, в частности, следующих механизмов:

- a) процентные субсидии, предоставляемые отдельным банкам (компенсация разницы между рыночной процентной ставкой и более низкой фактической льготной процентной ставкой по субсидированным ссудам);
- b) предоставление ссуд за счет использования бюджетных средств по более низким по сравнению с рыночными процентным ставкам;
- c) создание собственных (находящихся на балансе) кредитных и финансирующих учреждений.

В настоящее время регионы начинают использовать для финансирования жилья модели, в большей степени ориентированные на потребности рынка, которые основываются главным образом на учреждениях по финансированию жилищной застройки для привлечения ресурсов рынка капитала (например, Самара, Иркутск, Оренбург).

Федеральное агентство по ипотечному жилищному кредитованию

В 1996 году правительство учредило Федеральное агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК)³¹ для создания вторичного рынка. Оно было создано по примеру действующих в Соединенных Штатах учреждений "Фэнни Мэй" и "Фредди Мак". В 2002 году его уставной капитал возрос до 690 млн. рублей (23 млн. долл. США). В последующий период АИЖК начало играть более активную роль: были разработаны новые стандарты для ипотечного финансирования; и АИЖК приступило к осуществлению сотрудничества с региональными агентствами. Тем временем оно заключило соглашения о сотрудничестве с 60 регионами, в которых

³¹ www.ahml.ru.

оно взяло на себя ответственность за финансирование ипотечных кредитов и обеспечило основы для региональных программ. Цель его деятельности заключается в создании структуры, в рамках которой оно приобретает ипотечные кредиты у региональных "операторов": затем оно финансирует эти кредиты через ипотечные ценные бумаги, в отношении которых оно получает гарантии со стороны Российской Федерации. Затем эти ценные бумаги, обеспеченные государственными гарантиями, покупаются пенсионными фондами. АИЖК не получило банковской лицензии от Центрального банка. Гарантии Российской Федерации распространяются на капитал и проценты по долговым обязательствам АИЖК на весь срок их действия. Максимальный размер федеральных гарантий ежегодно оговаривается в бюджете Российской Федерации. Предусматривается, что до 2008 года размер взятых гарантий составит в общей сложности 9 млрд. рублей. В последующий период срок действия этих гарантий будет истекать в соответствии с текущими планами.

Московское ипотечное агентство/Дельта Кредит

Помимо АИЖК, в области ипотечного кредитования также специализируются Московское ипотечное агентство и банк "Дельта Кредит".

Московское ипотечное агентство

В 1999 году правительство Москвы создало Московское ипотечное агентство (МИА)³², которое впоследствии получило банковскую лицензию. Его основной задачей является организация в Москве вторичного рынка финансирования ипотечных кредитов. В этой связи по своему характеру деятельности оно входит в группу региональных программ. Однако его следует рассматривать отдельно ввиду характерной для него высокоразвитой системы.

МИА приобретает у ассоциированных банков ипотечные кредиты, которые оно финансирует путем выпуска облигаций, обеспеченных долговыми обязательствами на ипотечные закладные. Кроме того, МИА получило гарантии со стороны правительства города Москвы в отношении своих долговых обязательств. Гарантии Москвы распространяются только на капитал по долговым обязательствам, но не на проценты. МИА занимается главным образом коммерческими кредитами в рублях, поскольку оно сталкивается с трудностями при конкуренции с бумагами АИЖК в секторе строительства жилья в рублях, которые обеспечены федеральными гарантиями.

Дельта Кредит

В настоящее время банк "Дельта Кредит"³³ (созданный с использованием средств, полученных от Российско-Американского инвестиционного фонда "Тусриф") является одним из наиболее активных участников рынка ипотечных жилищных кредитов. Более десяти банков Москвы и Санкт-Петербурга осуществляют сотрудничество с банком "Дельта Кредит" в секторе финансирования строительства жилья, осуществляя расчеты в долларах Соединенных Штатов.

Общая информация о банках

Банки рассматривают в качестве весьма перспективной деятельность по долгосрочным ипотекам. Однако в настоящее время возрастает заинтересованность банков, таких, как Сбербанк, Внешторгбанк, Национальная ипотечная компания, австрийский Райфайзенбанк и Евротрастбанк, в ипотечном кредитовании. Интересным примером этого служит недавно созданный Городской

³² www.mia.ru.

³³ www.deltacredit.ru.

ипотечный банк³⁴ - совместный банк банка "Тройка Диалог" (ведущий российский инвестиционный банк) и Росгосстраха (одна из крупнейших страховых компаний страны). Банк планирует продавать свои кредиты на территории всей страны, действуя через отделения Росгосстраха.

Одновременно все большее число банков используют ипотеки для обеспечения кредитов. Ряд банков используют трехстороннее соглашение о купле-продаже и ипотеке, которое заключается между продавцом недвижимости, покупателем/заемщиком и банком/кредитором. Права собственности на недвижимость могут переуступаться практически одновременно, и закладная на недвижимость создается с помощью подобных соглашений.

Общие замечания

В принципе в описанных выше системах содержатся элементы современной системы финансирования недвижимости (накопление сбережений для образования собственного капитала, полное финансирование в момент начала строительства, долгосрочное ипотечное финансирование покупаемой недвижимости, финансирование через рынок капитала, государственные субсидии для содействия строительству жилья). Однако успех дальнейшего развития этой системы будет в решающей степени определяться наличием возможностей для систематического и юридического проведения четких границ между различными системами и их адаптации к потребностям рынка.

В. Нынешние проблемы и задачи

1. Гражданское и правоприменительное законодательство

Разграничение земельных участков и зданий

Основная проблема, существующая в гражданском праве, по-прежнему заключается в проведении разграничения между земельным участком и стоящими на нем зданиями. Это особенно затрудняет кредитование банками на начальном этапе финансирования, когда отсутствуют какие-либо здания, которые могут быть зарегистрированы и впоследствии заложены. Земельный кодекс, который вступил в силу в 2002 году, предусматривает определенные решения этой проблемы, однако по-прежнему в целом так и не принято регионального имплементирующего законодательства.

Осуществление права на владение жильем, выселение предыдущего собственника

Согласно Гражданскому кодексу, зарегистрированный владелец заложенной недвижимости не может быть выселен из жилья путем передачи заложенного имущества в собственность залогодержателя. И хотя кредитор (обычно банк) может, действуя на основе Закона об ипотеке, возбудить иск о выселении, он не в состоянии обеспечить принудительное проведение в жизнь этого судебного решения. Поступают также сообщения о том, что в некоторых городах местные органы власти правомочны предоставлять бездомным лицам любую недвижимость для их размещения.

Роль ипотеки в банкротстве

2 декабря 2002 года вступил в силу новый Закон о несостоятельности (банкротстве). Он содержит новые положения о распределении имущества банкрота³⁵. Один из основных критических доводов в отношении ранее действовавшего Закона о несостоятельности (банкротстве) 1998 года касался исключительно неблагоприятного положения кредиторов, правопритязания которых

³⁴ www.gorodskoi.ru.

³⁵ См. Webbe, Rainer: Neues im russischen Insolvenzrecht (Изменения в российском Законе о несостоятельности); WiRO 2003, 195-200, в отношении этого вопроса.

обеспечивались долговыми обязательствами. Их требования удовлетворялись только в третью очередь (из пяти групп), и добиться удовлетворения требований за счет заложенной в банке недвижимости не представлялось возможным. Согласно новому Закону, существует только три группы кредиторов (статья 134). В первую очередь, как это обычно предусматривается в законах о несостоятельности, погашаются расходы, связанные с разбирательством. Затем удовлетворяются требования кредиторов, включаемых в первую группу, а именно кредиторов, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью. Во вторую очередь производятся расчеты с лицами, являвшимися сотрудниками должника, и по выплате вознаграждений по авторским договорам.

Требования всех других кредиторов удовлетворяются в третью очередь: в данном законе уже не проводится каких-либо различий в отношении требований, обеспеченных долговыми обязательствами, бюджетных требований и внебюджетных требований (статья 137). Однако в отношении кредиторов, требования которых обеспечены долговыми обязательствами, статья 134 (4) 2 предусматривает раздельное удовлетворение требований за счет заложенной в банке недвижимости. В сравнении с ранее существовавшей юридической ситуацией эти изменения представляют собой значительный прогресс. Однако по-прежнему открытым остается ряд вопросов: в первых двух группах регистрация требований возможна также после завершения фактического периода регистрации - это означает, что расчеты с кредиторами, требования которых обеспечены долговыми обязательствами, будут отсрочены. Также неясна связь с расходами, связанными с разбирательством: может ли заложенная в банке недвижимость также использоваться для их покрытия? Остается также неясным вопрос о том, кто реализует заложенную в банке недвижимость. Интересно отметить, что с юридической точки зрения порядок удовлетворения требований при ликвидации юридического лица, предусмотренный в статье 64 Гражданского кодекса, не изменился, поскольку он по-прежнему предусматривает пять групп (как и действовавший ранее Закон о несостоятельности 1998 года); этот порядок применяется также в отношении разбирательства вопросов, связанных с несостоятельностью, в соответствии со статьей 65 Гражданского кодекса.

Регистрация

Согласно статье 2 Закона о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, любые операции в отношении недвижимого имущества (покупка, создание долгового обязательства и т.д.) должны регистрироваться в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество. Однако по-прежнему неясно то, какое значение имеет эта регистрация. В результате этого в соответствующих случаях Верховный суд и Высший арбитражный суд давали различные толкования.

Проблемы с регистрацией, произведенной после приватизации жилья, возникали тогда, когда имелись ошибки в процедуре приватизации. Как представляется, Верховный суд использовал эти ошибки в качестве возможности для объявления приватизации юридически недействительной, несмотря на записи в едином государственном реестре и имевшую место в последующий период времени продажу. В аналогичных случаях Высший арбитражный суд принимал решение о том, что покупатель может основываться на записях в реестре³⁶.

Нотариальные сборы

Для завершения процесса подготовки ипотечной закладной необходимо, чтобы ее в официальном порядке зарегистрировал нотариус. Размер нотариальных сборов составляет 1,5% стоимости кредита. Этот аспект представляет собой крупную проблему для многих договаривающихся сторон, поскольку это означает, что предоставление залога с помощью ипотечной закладной связано с гораздо более значительными затратами.

³⁶ OWC (Ost-West-Contract) supplement 7/2003, P. 25.

Выводы

Необходимо усовершенствовать роль ипотечных закладных в качестве средства для предоставления залога. В этой связи рекомендуется опираться на следующие положения:

a) возможность выселения владельца недвижимости, которая была продана с аукциона (одновременно необходимо принять положения о социальном обеспечении для предоставления бывшему владельцу альтернативного жилья);

b) дальнейшее совершенствование роли ипотечных закладных в отношении несостоятельности (полномасштабное право отделения заложенной (отданной в залог) недвижимости от общего имущества банкрота и реализуемое только в пользу кредитора, требования которого обеспечены ипотечной закладной (залогом));

c) внесение публичного траста в единый государственный реестр.

2. Банки и финансовый рынок

Коммерческие банки и другие ипотечные кредиторы

К числу основных проблем, стоящих перед банками и другими ипотечными кредиторами, относятся следующие:

a) кредитные риски, в особенности риск, связанный с правоприменением (продажа недвижимости и выселение бывшего владельца, см. вышеуказанные юридические проблемы);

b) отсутствие возможностей для долгосрочного финансирования. В настоящее время банки в значительной степени опираются на имеющиеся в их распоряжении краткосрочные депозиты при финансировании долгосрочных кредитов, что затрудняет управление их активами/обязательствами;

c) валютный риск. Большинство банков Москвы и Санкт-Петербурга, в частности, предоставляют кредиты в твердой валюте (в особенности в долл. США) по фиксированной процентной ставке. Однако значительное большинство заемщиков получают свои доходы в рублях. В случае сильного колебания обменного курса (девальвация рубля) банки сталкиваются с риском того, что заемщики будут уже не в состоянии погасить кредиты;

d) процентный риск. Региональные кредиторы, как правило, отказываются выдавать кредиты в долларах и предоставляют их в рублях по различным процентным ставкам. В случае резкого возрастания процентных ставок существует риск того, что заемщики будут не в состоянии погасить выданные им кредиты;

e) низкий уровень доходов. Физические лица в официальном порядке декларируют в налоговых органах только часть своих доходов. Их цель заключается в снижении суммы взимаемых с них налогов и, в частности, их взносов в фонд социального страхования. В результате кредиторам сложно получить надежные данные о кредитоспособности своих клиентов или же они вообще лишены такой возможности. С учетом того, что установленные в России ставки налогообложения являются низкими, эта проблема носит главным образом психологический характер и связана в основном с опасением того, что размер подоходного налога возрастет после того, как будет раскрыта информация о всех их доходах. Единственным решением является выбор налоговой политики, являющейся стабильной и надежной в долгосрочной перспективе.

АИЖК - Текущие проблемы и возможности для дальнейшего развития

Существуют серьезные сомнения в отношении деятельности АИЖК как с точки зрения его бизнес-плана, так и в отношении его структуры в целом. Согласно своему текущему бизнес-плану, АИЖК получает ипотечные кредиты в рублях от региональных операторов (региональных агентств и т.д.), которые сами приобретают кредиты у банков³⁷. Следует учитывать тот факт, что в этой связи каждый участник данной системы получает соответствующее вознаграждение. Это в значительной степени затрудняет уменьшение стоимости кредитов для заемщиков.

Еще один риск, связанный с односторонней гарантией для АИЖК, заключается в опасности возникновения монопольного положения, обеспечиваемого правительством или при его поддержке. Такие монополистические учреждения уже существуют на протяжении длительного времени и формировались по-разному в ряде стран. Государственные монополии обычно предоставляют явные или скрытые государственные гарантии и сопутствующие дополнительные непредвиденные обязательства. Одновременно они в большей степени, чем конкурирующие частные банки, подвержены политическому вмешательству. В некоторых странах эти монополии замедлили процесс вступления частных банков на рынок ипотечного финансирования. В том случае, если подобное положение сложится в Российской Федерации, оно будет препятствовать достижению цели, заключающейся в увеличении объема жилищного строительства.

Система поддерживаемых правительством агентств, таких, как АИЖК, в стране с переходной экономикой является, по всей вероятности, проблематичным механизмом для попыток создать немонаполистическую систему свободного рынка и может привести к возложению значительного бремени на государственный бюджет. Преференциальный режим, установленный правительством для АИЖК, может побудить других провайдеров отстраниться от рынка жилищного финансирования. Кроме того, передача правительству кредитного риска на рынке ипотечных закладных представляет собой значительную потенциальную угрозу для стабильности и роста любой страны с переходной экономикой, которая все еще является слабой в финансовом отношении и испытывает потребность в направлении дополнительных инфраструктурных инвестиций.

Существует также опасность того, что политика, регламентирующая деятельность АИЖК, не впишется адекватным образом в общий контекст жилищной политики. В результате того, что субсидируется кредитор (АИЖК), а не заемщики, существует опасность того, что не будут достигнуты желаемые цели жилищной политики и что вместо этого, как ожидается, в будущем могут возникнуть значительные бюджетные проблемы.

Следует приветствовать факт того, что АИЖК планирует организовать свою деятельность в соответствии с новым Законом об ипотечных ценных бумагах. Это является важным шагом на пути создания равных возможностей для всех конкурентов на рынке. Позитивным фактором является также и то, что срок действия гарантий АИЖК ограничивается 2008 годом и что в соответствии с законом их размер должен ежегодно оговариваться в федеральном бюджете.

В будущем следует рассмотреть вопрос о том, в каком направлении развивается АИЖК. В принципе существуют две возможности: приватизация и преобразование в частное финансовое учреждение или создание на его основе федерального фонда жилищного развития.

В случае приватизации АИЖК могло бы и далее функционировать на основе своей нынешней модели коммерческой деятельности (приобретение ипотечных кредитов у региональных операторов и предоставление финансовых средств для них), хотя и без федеральной гарантии. В этом контексте можно было бы рекомендовать преобразовать его в специализированную кредитную организацию.

³⁷ А.Н. Семеняка "Ипотечное кредитование как основной фактор решения жилищных проблем"; Конференция "Ипотечное кредитование в России", Москва, 3 апреля 2003 года.

В результате АИЖК было бы охвачено системой контроля над банковской деятельностью, в то время как в настоящее время его работа осуществляется всего лишь в соответствии с правилами сделок с ценными бумагами и инвестиционными положениями. Это позволило бы обеспечить дополнительный уровень безопасности в интересах держателей облигаций.

Следует также рассмотреть вопрос о создании на базе АИЖК федерального фонда жилищного развития в противоположность его приватизации и преобразованию в частное финансовое учреждение. Это могло бы позволить ему выполнять функции по содействию жилищному строительству на федеральном уровне в дополнение к аналогичной деятельности региональных фондов. Они могли бы дополняться обязанностями федерального жилищного регулирующего органа, который мог бы выступать в качестве центрального федерального учреждения по разработке и осуществлению федеральной жилищной политики. Однако в этом случае АИЖК должно будет прекратить все свои операции по кредитованию и полностью завершить свою деятельность на рынке.

Банковское регулирование

Еще одна проблема в сфере ипотечного финансирования заключается в отсутствии банковского регулирования. Как указывалось выше, в настоящее время используются модели накопления сбережений и системы финансирования, основывающиеся на ценных бумагах, однако в связи с тем, что отсутствуют соответствующие юридические положения, возникают различные проблемы. Например:

- a) неопределенность для инвесторов, существующая в отношении финансовых ценных бумаг и вкладчиков в системах накопления сбережений;
- b) отсутствие предусмотренного законом порядка стандартизации схем для сбережений, собственного капитала и систем ипотечного финансирования. Это приводит к отсутствию прозрачности и не способствует принятию эффективных инвестиционных решений;
- c) отсутствие гибкости, поскольку банки и другие учреждения будут предоставлять финансовые средства только для реализации конкретных проектов, в которых участвует известный им инвестор, с тем чтобы помочь ему в решении юридических проблем.

В этой связи следует ввести системы регламентации в следующих областях:

- a) сбережения в строительно-сберегательных обществах (Vausparen);
- b) ипотечные кредиторы и финансирование с помощью ипотечных ценных бумаг (более эффективные меры, предусматриваемые в Законе об ипотечных ценных бумагах);
- c) закон о застройщиках;
- d) создание кредитного бюро.

С. Развитие финансовой системы

В настоящем разделе изучаются предложения по развитию финансовой системы с уделением особого внимания вопросу об использовании ипотечных закладных для обеспечения кредитов и разработке необходимых финансовых инструментов.

1. Разработка системы ипотечных закладных с целью предоставления пригодного обеспечения для кредита

В 1998 году был принят Закон об ипотеке (залоге недвижимости). Он представляет собой важный шаг в направлении создания системы обеспечения финансирования недвижимости. Однако он должен быть дополнен эффективной системой использования ипотечных закладных для обеспечения кредитов. Накопленный на международном уровне опыт свидетельствует о том, что конкретными юридическими предварительными условиями для внедрения системы ипотечного кредитования являются нижеследующие аспекты.

Четкие и подкрепленные соответствующими гарантиями законы о правах на недвижимость

В гражданском законодательстве следует четко определить права собственности на недвижимость, ее использование и распоряжение ею. Это включает в себя определение недвижимости и надежная регламентация права собственности на недвижимость и других соответствующих прав. Помимо прав собственников, следует точно определить права третьих сторон, в частности, права нанимателей и арендаторов.

В качестве предварительного необходимого условия выступает надежная кадастровая и регистрационная система. Как свидетельствует опыт, накопленный в Западной Европе и других странах с переходной экономикой, которые внедрились системы ипотечного кредитования, эффективный регистр должен отвечать следующим критериям:

- a) полномасштабная кадастровая регистрация земельных участков и других объектов собственности;
- b) создание регистра (земельного кадастра), в котором были бы четко отражены все юридические отношения³⁸;
- c) учредительные (правоустанавливающие) последствия регистрации;
- d) обязательная регистрация новых прав;
- e) государственное удостоверение точности регистрации;
- f) постоянное обновление регистра;
- g) профессиональная квалификация лиц, ведущих регистр;
- h) адекватные людские и материальные ресурсы для органов, ведущих регистр;
- i) установленные в официальном порядке права по возложению ответственности на правительство в том случае, если должностные лица регистра действовали в нарушение существующих норм.

³⁸ Требования современного земельного кадастра кратко изложены профессором Хофмайстером в сравнительном юридическом исследовании "Современный земельный кадастр", которое было опубликовано в 1992 году Австрийским обществом международного сотрудничества, входящим в состав Нотариального управления, и австрийским министерством юстиции. Эта работа была также переведена на русский язык.

Беспроblemное создание и внедрение системы обеспечения кредитов

В качестве основы для краткосрочного и долгосрочного финансирования недвижимости приемлемы только те ипотечные закладные, стоимость которых не уменьшается в результате введения преференциальных прав. Поэтому необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- в законе следует четко оговорить, требования каких зарегистрированных и незарегистрированных кредиторов должны удовлетворяться за счет поступлений от продажи недвижимости и в каком порядке. Существующее в этой области положение улучшилось благодаря принятию нового Закона о несостоятельности (банкротстве), однако имеющиеся проблемы по-прежнему окончательно не урегулированы;
- круг требований, которые не зарегистрированы в регистре, но которые должны удовлетворяться за счет поступлений от продаж, следует ограничить теми, которые относятся к участку земли, например теми, которые связаны с земельным налогом или с издержками по застройке земельных участков. Следует исключить такие ситуации, когда общие налоговые требования или налоговые требования, не связанные с землей, которые не зарегистрированы в регистре, могут удовлетворяться в приоритетном порядке по сравнению с зарегистрированными правами на землю;
- для защиты работников и их требований следует создать фонд по защите от несостоятельности, в который будет поступать часть их доходов. В случае банкротства требования работников будут удовлетворяться за счет средств этого фонда. Они уже не будут далее участвовать в процедурах судебного производства по делам о несостоятельности;
- не должно существовать сборов, в связи с которыми продажа становится непривлекательной для кредитора. Например, следует обеспечить возможность для выселения владельца, не погашающего свою задолженность. Одновременно необходимо создать эффективные государственные инструменты для защиты физических лиц от бездомности.

Оперативность выполнения деловых операций

Операции с недвижимостью должны выполняться оперативно и при разумных расходах. Налоги, регистрационные сборы, нотариальные издержки и другие расходы не должны быть настолько большими, чтобы доводить стоимость недвижимости до излишне высокого уровня и препятствовать развитию рынка. Кроме того, необходимо гарантировать возможность оперативного осуществления операций с недвижимостью. Прежде всего, это относится к незамедлительному внесению недвижимости в нотариальные книги и ее регистрации.

2. Мобилизации средств

Региональный/муниципальный уровень

Денежные средства для жилья

Продажу земли и прав на нее следует использовать, в частности, для восполнения нехватки капитала на региональном и муниципальном уровнях. Это могло бы позволить мобилизовывать значительные средства, особенно ввиду ожидаемой в ближайшее время приватизации земли согласно Земельному кодексу. Государственные землевладельцы уже продают права (договора аренды) инвесторам, которые занимаются строительством жилья и коммерческих зданий на соответствующих земельных участках.

В настоящее время, как представляется, денежные средства, получаемые регионами или муниципалитетами, непосредственно поступают в региональные или муниципальные бюджеты. Все эти средства или, в любом случае, их часть должны объединяться в фонд для местных или региональных органов власти, который мог бы использоваться для содействия жилищному строительству ("фонд жилищного развития") и управляться отдельно от другой части бюджета.

В случае необходимости эти фонды следует создавать в качестве новых учреждений или в рамках существующих. В этой связи преследуется цель получить надежный и устойчивый доход для развития жилищного сектора. Это является предварительным условием для развития и осуществления системы оказания государственной помощи домашним хозяйствам с целью улучшения их жилищных условий. Помимо вопроса об институциональной организации, необходимо повысить эффективность существующих вспомогательных систем, оптимизировать ориентацию используемых ресурсов и повысить уровень бюджетной транспарентности.

Совершенствование и реорганизация государственной вспомогательной системы могут быть успешными только в том случае, если это сопровождается также улучшением правовой обстановки, устранением административных барьеров и повышением заинтересованности банков в ипотечном кредитовании.

Использование фонда жилищного развития

Данный фонд необходимо использовать в следующих целях:

- создание финансовых учреждений в соответствии с рыночным спросом. Как описывалось выше, в настоящее время многие регионы разрабатывают свои собственные ипотечные программы, которые включают в себя как элементы, касающиеся накопления сбережений, так и ипотечного кредитования и, в ряде случаев, финансирование за счет ценных бумаг. С учетом того, что заинтересованность частных банков в жилищном строительстве по-прежнему является низкой, государственные фонды следует использовать не только для предоставления открытых или скрытых субсидий или "социальных ипотечных закладных", но и для создания системы финансирования недвижимости, которая совместима с рыночными условиями и в рамках которой социальным целевым группам оказывается соответствующая поддержка;
- содействие строительству социального жилья³⁹ для целевых социальных групп. В настоящее время все заемщики субсидируются через различные региональные ипотечные программы, которые тем не менее не обеспечивают достаточно эффективного охвата соответствующих целевых социальных групп. Это положение должно быть улучшено путем разделения финансовых учреждений и учреждений, занимающихся вопросами жилищной застройки.

Налоги

Следует также рассмотреть возможность введения налога на недвижимое имущество (на жилье, землю и т.д.). Он мог бы основываться на принципе учета оценочной стоимости недвижимости: такая система используется, например, в Германии. В рамках этой системы обеспечивается учет возможных доходов, связанных со сдачей жилья в аренду, и расходов по строительству жилья. Эта

³⁹ Концепцию "строительства социального жилья" следует понимать как государственную помощь, оказываемую в отношении приобретения, ремонта или строительства домов/квартир конкретным общественным группам, которые не могут получить ссуду под недвижимость без такой поддержки.

оценочная стоимость недвижимости является значительно более низкой, чем ее рыночная стоимость, которая обычно подвержена колебаниям. Налоговая ставка определяется муниципалитетами.

Можно было бы рассмотреть вопрос о преобразовании существующей в настоящее время обычной ренты за сдачу земли в аренду в налог на недвижимое имущество. Это могло бы позволить включить большее число объектов недвижимости в круговой поток экономических ресурсов путем приватизации земли (и поощрения развития рынка) и в результате объединения земли и стоящих на ней зданий решить многие практические и юридические проблемы, которые препятствуют развитию рынка недвижимости и кредитования. Регионы и муниципалитеты не окажутся поставленными в неблагоприятное положение в результате введения такого налога.

Федеральный уровень

Процессу осуществления обсуждавшихся выше мер следует оказать поддержку на федеральном уровне путем создания соответствующего фонда для содействия улучшению жилищных условий и развитию жилищного строительства. В него могли бы направляться средства Федерации, поступающие в результате продажи принадлежащего ей недвижимого имущества или прав на него. С этой целью могли бы также использоваться налоги на производство, продажу и экспорт нефти и газа.

3. Рынки капитала (пенсионные фонды)

Согласно Закону об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии от 24 июля 2002 года и Закону о негосударственных пенсионных фондах от 7 мая 1998 года государственные и частные пенсионные фонды могут инвестировать определенный объем средств в ценные бумаги (государственные ценные бумаги и ипотечные ценные бумаги). Первый из этих законов ограничивает размер инвестиций в ценные бумаги, за исключением государственных ценных бумаг, с целью диверсификации риска: объем инвестиций, связанных с одним эмитентом и сопутствующей группой, не должен превышать 5% портфеля. Что касается качества ценных бумаг, которые могут быть приобретены пенсионным фондом, то в последнем из этих законов предусматривается, что инвестиции должны гарантировать сохранение пенсионных взносов и диверсификацию и ликвидность инвестиционного портфеля.

Соответственно ипотечные ценные бумаги следует структурировать таким образом, чтобы они не нуждались в государственных гарантиях, поскольку их юридическая структура и стандартизация обеспечивают достаточный уровень их надежности. В противном случае приобретение этих ценных бумаг было бы равносильно только (косвенному) вложению средств в государственные ценные бумаги. Таким образом, риск не диверсифицировался бы и не ослаблялось бы давление на государственный бюджет. Кроме того, право на выпуск ценных бумаг не следует ограничивать одним эмитентом, поскольку в данном случае соблюдать инвестиционные ограничения оказалось бы невозможным и было бы сложно обеспечить ликвидность ценных бумаг. При наличии только одного эмитента пенсионные фонды не имели бы возможности диверсифицировать риски.

4. Развитие учреждений

Система ипотечного финансирования, которую предстоит создать в Российской Федерации, должна отвечать различным требованиям. Она должна быть пригодна для всех видов финансирования недвижимости (покупка, строительство, ремонт) и как для жилищного, так и коммерческого недвижимого имущества⁴⁰. Кроме того, эта система должна сочетать различные

⁴⁰ Также для сельскохозяйственных земель.

особенности, такие, как сберегательный капитал, долгосрочное кредитование с использованием рынков капитала и возможность осуществления сотрудничества между различными учреждениями, а также возможность оказания государственной помощи. В этих целях следует создать три или четыре различных института:

a) ипотечные кредиторы, осуществляющие финансирование на основе ценных бумаг (привлечение институциональных инвесторов, в особенности пенсионных фондов)⁴¹. Эти ипотечные кредиторы могут предоставлять ипотечные кредиты самостоятельно или приобретать их у других учреждений;

b) учреждения для сберегательного капитала, предназначенного для финансирования строительства;

c) фонды развития жилищного строительства (эта деятельность может также осуществляться через предлагаемый фонд жилищного развития). Однако эти фонды развития должны быть развернуты нейтральным с точки зрения конкуренции образом, т.е. также для заемщиков, которые получают средства от частных кредиторов. Создание этих учреждений позволит создать ряд возможностей в сфере хозяйственной деятельности и сотрудничества для соответствующих учреждений;

d) возможность создания системы государственного кредитования, в частности рефинансирование государственных кредитных гарантий для заемщика.

Некоторые муниципалитеты и регионы могли бы осуществлять сотрудничество с частными банками в целях создания и развития этих учреждений. Приватизация этих учреждений должна быть указана в качестве обязательной цели для их последующего развития.

Ниже обсуждается ряд аспектов, связанных с этими четырьмя упомянутыми институтами:

a) Выпуск ипотечной бумаги, которая может использоваться институциональными инвесторами без государственных гарантий

В настоящее время в Европе весьма активно обсуждается, среди прочих, вопрос о конкуренции между имеющими обеспечение облигациями, такими, как специальные банковские долговые обязательства, и ценными бумагами, обеспеченными ипотеками (ЦБИ) (которым в новом Законе об

⁴¹ Предложение Всемирного банка о том, что ипотечные учреждения должны получать банковские лицензии для осуществления кредитования на этой основе, имеет аналогичную направленность (World Bank: Developing residential mortgage markets in the Russian Federation - Final report; December 1, 2003; No. 53).

Кроме того, без принятия дополнительного специального законодательства в этой области (прежде всего, законов об ипотечных ценных бумагах и сбережениях в ссудно-сберегательных ассоциациях) выдача банковских лицензий, как представляется, не является достаточной мерой.

ипотечных ценных бумагах соответствуют "ипотечные сертификаты долевого участия", и особенно ипотечные облигации, выпускаемые ипотечными агентами⁴²). Ни одна из этих групп ценных бумаг не лучше другой. Каждая из них играет свою собственную роль. Имеющие обеспечение облигации служат в качестве средства для получения начального капитала, т.е. для финансирования активов. В свою очередь, ЦБИ выступают в качестве средства для продажи активов с целью освобождения банковского баланса от риска и разблокирования акционерного капитала. Имеющие обеспечение облигации и ЦБИ дополняют друг друга, имея различные характеристики и цели. Рынки, на которых они размещаются, являются соответственно различными. ЦБИ - это ценные бумаги, которые относят риск на инвестора. Поэтому они пригодны для инвесторов, которые способны и желают оценивать риск в индивидуальном порядке. Однако ориентировать ценные бумаги на эту целевую группу не требуется, если имеются общие государственные гарантии против невыполнения обязательств, существовавшие до недавнего времени в крупных учреждениях Соединенных Штатов.

ЦБИ

В Европе подобных государственных обязательств не существует. Вместо этого качество платежных потоков, которые проистекают от эмитентов, не только экономически, но и в случае ЦБИ юридически, проверяется рейтинговыми агентствами. Процентные ставки для ЦБИ ставятся в зависимость от процентных ставок, существующих на рынке капитала в момент эмиссии, и рейтинга ценных бумаг. ЦБИ обычно относят к различным категориям риска⁴³.

ЦБИ связаны со сложными операциями, для которых требуется значительный объем документации, и расходы по этому виду операций соответственно являются высокими. Если задействован специальный целевой механизм (СЦМ)⁴⁴ (соответствующий ипотечному агенту согласно новому российскому законодательству), будут понесены дополнительные трансфертные издержки.

⁴² Статьи о новом Законе об ипотечных ценных бумагах: Екатерина Дёмушкина:

- "Определение правового статуса ипотечной ценной бумаги"; "Рынок ценных бумаг" (РЦБ), № 24 (255), 2003 год, стр. 32-39.
- "Концептуальные подходы к определению правового статуса ипотечной ценной бумаги"; РЦБ, № 1-2 (256-257), 2004 год, стр. 67-72.

Lassen, Tim: Wiedereinführung Pfandbrief-ähnlicher Wertpapiere in Russland (Reintroduction of Pfandbrief-type securities in Russia); Immobilien & Finanzierung 2004, p. 120-124.

Weiland, Hans-Otto/Lassen, Tim: § 18.5: Международная экспертиза закона "Об ипотечных эмиссионных ценных бумагах" в сборнике: В.М. Агапкин/А.В. Черняк/ В.З. Черняк (публикация): "Жилье - комплексный взгляд"; Москва, 2001 год, стр. 722-740.

⁴³ Всемирный банк также предлагает использовать эту процедуру, по возможности, с участием двух рейтинговых агентств (World Bank: Developing residential mortgage markets in the Russian Federation - Discussion draft; May 8 2003; No. 53, 54). Однако это дополнительно увеличивает расходы, в результате чего кредит становится более дорогостоящим для заемщика.

⁴⁴ СЦМ = специальный целевой механизм. Юридическое лицо, как правило, не имеющее своего собственного персонала, куда переводятся активы. СЦМ выпускает ценные бумаги (в зависимости от активов - ценные бумаги, обеспеченные ипотеками (ЦБИ), или ценные бумаги, обеспеченные активами (ЦБА)). Цель учреждения специального юридического лица заключается в стремлении создать максимально защищенную от банкротства структуру в случае банкротства учреждения (банка или агентства), основывающего СЦМ.

В Российской Федерации в настоящее время рассматривается вопрос о создании аналогичных ЦБИ структур на основе ипотечных облигаций, выпускаемых ипотечными агентами. Ипотечные агенты - это не имеющие своего собственного персонала акционерные компании, управляемые материнской компанией, которая не должна быть банком, и получающие от материнской компании свои активы, на основе которых они выпускают ипотечные облигации.

Следует отметить, что не так то просто обеспечить требуемый для структур СЦМ уровень устойчивости к несостоятельности⁴⁵. Кроме того, решения о размещении активов в СЦМ принимаются не эмитентом, а субъектом, передающим заявку, путем выбора передаваемых кредитов. Все меры, касающиеся контролирующих органов, принимаются не в отношении эмитента, а каких-либо других субъектов. Кроме того, поскольку СЦМ не имеет своего собственного персонала, неясно, кто несет ответственность за ряд контролирующих мер.

На более развитом рынке капитала, на котором присутствуют более специализированные и опытные инвесторы, ЦБИ будут играть свою роль в рамках структурированной системы финансирования жилья. Как и в других европейских странах, с помощью ЦБИ на рынках капитала могут быть проданы кредитные риски при отношении кредита к вложениям в размере более чем 60% или 80%.

Ипотечные сертификаты долевого участия

Ипотечный сертификат долевого участия - это зарегистрированная ценная бумага, подтверждающая:

- a) право собственности ее владельца на долю в общем объеме ипотечного покрытия;
- b) право лица, выпускающего ценную бумагу, требовать надлежащего фидуциарного управления ею;
- c) право получать средства, поступающие в результате выполнения обязательств, по которым соответствующие требования создают ипотечное покрытие.

Эта структура, как представляется, соответствует структуре инвестиционных фондов, указываемых в Законе об инвестиционных фондах. Требования, обеспеченные ипотеками, размещаются в фонде в виде ценных бумаг. В соответствии со структурой инвестиционного фонда цель заключается в создании анонимной агрегированной группы кредиторов в отношении значительного числа ипотечных кредитов, которые затем управляются на фидуциарной основе. Как представляется, это не позволяет получить полноценных гарантий согласно законодательству о недвижимости.

Следует полагать, что лицо, инвестирующее средства в сертификаты долевого участия, в полной мере берет на себя риск невыполнения обязательств в отношении ипотечных кредитов. По этим ценным бумагам государственные гарантии также не предоставляются.

С точки зрения инвесторов ипотечные сертификаты долевого участия, как представляется, не являются весьма привлекательными ввиду их сложной структуры, которая может отклоняться от структуры, предусмотренной в общем законодательстве о недвижимом имуществе, и отсутствия безопасности (покупатель полностью принимает на себя кредитный риск).

⁴⁵ Reason, Tim: Securitization: False Security? in: CFO Magazine, 16 June 2003.

Можно было бы рассмотреть вопрос об использовании вариантов, предусматриваемых в Законе об инвестиционных фондах, с целью создания и развития фондов недвижимости вместо ипотечных сертификатов долевого участия (пункт 2 статьи 33). В ЕС эти фонды недвижимости являются важными партнерами ипотечных и коммерческих банков, выступая в качестве заемщиков.

Кроме того, следует содействовать развитию возможностей для того, чтобы инвестиционные фонды ценных бумаг выступали в качестве инвесторов в облигации с ипотечным покрытием и чтобы впоследствии возникал еще один институциональный инвестор в дополнение к пенсионным фондам. Их можно было бы включить в пункт 1 статьи 33 Закона об инвестиционных фондах в качестве нового вида ценных бумаг. Подобным образом можно было бы создать дополняющие, а не конкурирующие инструменты. Конкуренция между различными провайдерами, а не системами (в данном случае - видами ценных бумаг) является необходимым условием для обеспечения стабильности рынка.

Покрытые облигации

С другой стороны, ипотечные банки и покрытые облигации являются оптимальными инструментами для развития и обслуживания широкого и эффективного рынка капитала благодаря их чрезвычайной простоте и структурной транспарентности и предоставляемому им уровню безопасности, по меньшей мере в том случае, если будет принят принцип создания банков-специалистов.

По этой причине законодательство должно прежде всего сосредоточиться на покрытых облигациях (в новом российском законодательстве: ипотечная облигация, выпускаемая банками), поскольку они представляют собой инструмент, являющийся наиболее убедительным для широкого круга инвесторов (национальных и международных), желающих инвестировать средства в рынок финансирования жилья. С учетом стремления инвесторов приобретать эти сравнительно низкодоходные, но надежные ценные бумаги будут получены не связанные с большими затратами средства для рынка финансирования жилья.

Покрытые облигации также все более широко используются в странах, в которых действуют положения общего права. Например, в 2001 году в Ирландии был принят Закон о ценных бумагах, покрываемых активами. В 2003 году в Соединенном Королевстве в рамках программы HBOS были выпущены ценные бумаги, аналогичные выпущенным в других европейских странах покрытым облигациям, но опирающиеся на договорные, а не на юридические основы⁴⁶. Как ожидается, в будущем покрытые облигации будут все более широко использоваться в странах, которые ранее в большей степени ориентировались на инструменты ЦБИ (например, в таких странах, как Соединенное Королевство, Испания и Нидерланды)^{47 48}.

Банковская роль покрытых облигаций

Кредитование, финансируемое через покрытые облигации, может создать устойчивые основы только для инвестиций, финансируемых за счет сторонних источников; только подобным образом они могут гарантировать качество, которое оправдывает уверенность в их надежности.

⁴⁶ См., например, Damerow, Frank / Barbour, Iain / Hostalier, Katie: HBOS Covered bond – Transaction overview, Commerzbank Securities, 22 July 2003.

⁴⁷ В Нидерландах банковская ассоциация подготовила проект закона об ипотечных банках с целью создания правовых рамок для ипотечных облигаций на основе принципа действия специализированных банков.

⁴⁸ Engelhard, Fritz: Sector Report: Don't stop, and don't be afraid to start; HVB Credit Research Covered Bonds, 21 August 2003, Page 3.

Покрытые облигации предоставляют ипотечным банкам возможность незамедлительно обещать инвестору очень низкие ставки погашения ссуды для очень долгих сроков кредитования ввиду обеспечения ссуды и, кроме того, установления процентных ставок на срок, который соответствует длительному сроку погашения покрытых облигаций, обеспечивающих финансирование.

Наиболее важные предварительные условия для признания на рынке капитала обеспечиваются за счет надлежащего структурирования следующих элементов:

- a) простая и легко понятная структура для моделей финансирования, предусматриваемая законом;
- b) статутные требования и требования по надзору, которые снижают риски для кредитоспособности ипотечного банка;
- c) эффективная система государственного наблюдения за надежностью покрытых облигаций и ипотечных банков;
- d) ожидание того, что ипотечные банки будут регулировать цены в интересах инвесторов.

В частности, ценные бумаги удовлетворяют этому ожиданию в тех случаях, когда:

- a) банк-эмитент принимает все необходимые меры в сфере своих собственных коммерческих интересов с целью поддержания своей репутации и качества ценных бумаг, включая обеспечение спроса на них (в качестве признанной рыночной практики);
- b) эмитенты не распределяют своих кредитов, и финансируют их на своем балансе путем выпуска своих собственных ценных бумаг, с тем чтобы на них распространялась ответственность по покрытым облигациям; и
- c) собственный капитал акционеров банка и другие механизмы для смягчения риска служат для защиты ценных бумаг.

Минимальный стандарт для покрытых облигаций согласно законодательству ЕС (директива Совета 85/611/ЕЕС о координации законов, предписаний и административных положений, касающихся коллективных инвестиционных предприятий по выпуску трансфертных ценных бумаг (UCITS), пункт 4, статья 22)

На покрытые облигации не распространяются единообразные положения на территории всей Европы. Тем не менее законодательство ЕС устанавливает минимальный стандарт для покрытых облигаций и сопоставимых ценных бумаг, с которыми связаны определенные льготы в отношении требований по контролю за деятельностью финансовых учреждений и страховых компаний. Предписания ЕС и привилегии в отношении ипотечных облигаций в законодательстве ЕС будут обсуждаться в качестве примера необходимых минимальных требований и возможностей для привлечения национальных и международных денежных средств путем предоставления привилегий ипотечной облигации как инвестиционному инструменту.

В пункте 4 статьи 22 UCITS в числе предварительных условий указываются следующие:

- a) долговые обязательства финансового учреждения;

b) факт того, что с учетом предусмотренных законом предписаний по защите держателя этих долговых обязательств на них распространяется действие специального положения по контролю за покрытием. Этот контроль ставится в зависимость от обеспечивающих защиту инвесторов факторов, а не от устойчивости финансового учреждения;

c) согласно действующему законодательству доход в результате выпуска этих долговых обязательств должен инвестироваться в активы, которые адекватным образом покрывают обязательства, возникающие в связи с этими бумагами, на весь срок их действия;

d) в том случае, если эмитент становится банкротом, владелец покрытой облигации имеет преференциальное право на первоочередное в сравнении со всеми другими кредиторами удовлетворение его требований за счет активов, зарегистрированных в регистре покрытия (преференциальное право в банкротстве).

Привилегии для покрытых облигаций

С учетом этой гарантии в соответствии с законодательством ЕС на покрытые облигации распространяется ряд привилегий:

a) на их долю может приходиться до 25% активов в инвестиционном фонде вместо максимального размера в 10%;

b) на их долю может приходиться до 40% "зарегистрированных активов" вместо их максимального размера в 5% в случае компаний по страхованию жизни и инвестиций в покрытые облигации;

c) их не требуется включать в лимиты для высокого риска;

d) обязательства по покрытым облигациям не требуется включать в страховой полис по защите депозитов;

e) покрытые облигации автоматически признаются в качестве ценных бумаг страхового слоя I для деловых операций, осуществляемых на денежном рынке Европейским центральным банком.

Это также оказывает помощь институциональным инвесторам, поскольку они могут приобретать ценные бумаги без длительных проверок, зная, что им удастся ликвидировать их по рыночной цене в любое время.

Эмитенты

Согласно директиве UCITS, во всех случаях эмитент должен быть финансовым учреждением. Не имеет значения, предоставил ли эмитент кредиты на той основе, на которой он выпустил саму ценную бумагу, или приобрел ли их у другого учреждения.

Цель заключается во включении фундаментального элемента системы защиты инвесторов: на финансовые учреждения распространяется действие общих требований по банковскому контролю и специальных положений для финансовых учреждений, таких, как правила в отношении собственного капитала, платежеспособности, высоких рисков и годовой отчетности и консолидации⁴⁹. Это дополняется требованием в отношении "специального государственного надзора с целью защиты

⁴⁹ Bellinger, Dieter: Commentary on Art. 22 (4) of the UCITS directive; in: European Mortgage Federation (publ.): Mortgage Banks and the Mortgage Bond in Europe; 3rd ed. Baden-Baden 2001; point 4.6.

владельцев покрытых облигаций", в соответствии с которым осуществляется контроль за покрытием. Этот надзор не ставится в зависимость от устойчивости финансового учреждения и осуществляется с учетом необходимости защиты инвесторов.

Специализация

Принцип функционирования банков-специалистов является особенно важным аспектом законодательства об ипотечных банках. Банк-специалист - это кредитная организация, деятельность которой регламентируется положениями общего банковского права, однако в соответствии с законодательством о специалистах ограничивается конкретными областями операций (ее основными коммерческими операциями являются ипотечное кредитование и кредитование государственного сектора с помощью покрытых облигаций). Банк-специалист имеет свой собственный персонал и свое собственное правление. Его деятельность носит долгосрочный характер. Специальный целевой механизм (СЦМ или российский ипотечный агент) для ЦБИ не выступает в качестве банка-специалиста.

Принцип функционирования банков-специалистов предусматривает создание внешней структуры для защиты покрытых облигаций. Например, в Германии ни один из ипотечных банков, выпускающих "Pfandbriefe", не стал банкротом после принятия Закона об ипотечных банках (1 января 1990 года)⁵⁰. Еще одним аспектом, гарантирующим защиту покрытых облигаций, является качество обеспечения (прежде всего, стоимость ипотечного кредитования) и преференциальное ранжирование владельцев покрытых облигаций в том случае, если ипотечный банк становится несостоятельным. С учетом предусмотренной их статутом специализации ипотечные банки являются учреждениями с портфелем, состоящим главным образом из ссуд с очень низким риском. Это в значительной степени способствует их защите от банкротства. Аналитики по покрытым облигациям и аналитики рейтингового агентства Муди рассматривают принцип действия банков-специалистов в качестве важного аспекта обеспечения их безопасности ("внешняя защитная структура")⁵¹.

К числу макроэкономических обоснований для принципа действия банков-специалистов относятся следующие:

а) прямые связи между обязательствами (ипотечные облигации) и активами (активы для покрытия), в результате чего финансирование гарантируется через рынок капитала. Это означает эффективное и ориентированное на риски установление цен и эффективное распределение капитала. Кроме того, это представляет собой конкурентную систему просто в силу того, что ряд банков, деятельность которых регламентируется одним и тем же законодательством о специалистах, конкурируют друг с другом. Долгосрочное финансирование является предварительным условием для долгосрочного кредитования;

б) концентрация их основной коммерческой деятельности несет с собой важные экономические преимущества для ипотечных банков:

⁵⁰ Lassen, Tim: *Lehren aus der Hypothekenbankkrise (Lessons learned from the mortgage bank crisis)*, Immobilien & Finanzierung 2003, p. 652-654.

⁵¹ Meisner, Norbert: *The Market for Covered Bonds in Europe*; Deutsche Bank, 4 March 2003, p.2.

Anhamm, Cristoph/Langer, Heiko/Goth, Klaus/Kaplan, Peter: *Liquid European Covered Bonds*; 3rd ed. ABN AMRO September 2002, p.4.

Moody's Investors Service: *European Covered Bonds: Moody's Rating and Analytical Approach*; September 2002, p.9.

- i) низкие издержки, связанные с финансированием;
- ii) знания и опыт специалистов в основных областях их коммерческой деятельности, высококвалифицированный персонал;
- iii) необходимый опыт деятельности на специальных рынках;
- iv) если это уместно, легкорегулируемый размер компании, возможности для оперативного принятия решений;
- v) гибкость в банковской деятельности, близость к рынку;
- vi) затратноэффективность и оптимальное отношение расходы/доходы (в Германии 30,5% в случае ипотечных банков, 68,8% в случае универсальных банков);

с) высокие стандарты безопасности, предусматриваемые законодательством, выступают в качестве основы для покрытых облигаций как однородного класса ценных бумаг. С учетом специализации ипотечных банков привлекательность покрытых облигаций также возрастает для крупных международных (институциональных) инвесторов. Одновременно относительно широко распространенная практика стандартизации деятельности ипотечных банков обеспечивает высокую степень прозрачности на рынке покрытых облигаций. Для покрытых облигаций не требуется каких-либо дополнительных государственных гарантий. Преимущества для рынка капитала проистекают из того факта, что высоколиквидные покрытые облигации используются в качестве основы для установления цен на другие продукты.

Принцип действия банков-специалистов является предварительным условием для эффективного и разумного специализированного контроля со стороны органов банковского контроля: это позволяет повышать степень безопасности для инвесторов.

Стоимостная оценка

Надежность покрытых облигаций в решающей степени зависит от качества выступающих в качестве обеспечения активов, которое связано с предварительными условиями согласно гражданскому и имплементирующему законодательству (см. выше) и критерием надежности банковской отрасли для отдельных ипотечных кредитов. Основой для этого служит стоимостная оценка.

Покрытие должно обеспечивать, чтобы претензии, возникающие в рамках покрытых облигаций в отношении капитала и процентов, могли удовлетворяться вне зависимости от эффективности деятельности банка-эмитента, т.е. даже в случае ареста его собственности за неуплату долга и несостоятельности. Это предполагает возможность избегать всех рисков с помощью активов, требующихся в качестве покрытия. Для ипотечных кредитов это означает, что:

- a) хотя личные платежные возможности заемщика играют важную роль на начальном этапе для оценки его кредитоспособности, они не должны иметь значения для надежности;
- b) надежность должна полностью определяться экономическим и юридическим качеством ипотеки; и
- c) соответственно уменьшение стоимости заложенного имущества, которая происходит в течение срока кредита, не сокращает его пригодности - даже частично - в качестве покрытия.

Для финансирования ипотечных кредитов через покрытые облигации требуется проводить "добавленную" стоимостную оценку. Определяющую роль в решении о взятии ипотечного кредита из пула покрытия играет не только то, способен ли заемщик погасить взятый им кредит, но и обеспечит ли недвижимое имущество ипотечную облигацию даже в том случае, если заемщик не выполнит своих обязательств. Для целей обеспечения долгосрочных ипотечных облигаций в этих случаях недостаточно использовать стоимость на открытом рынке, т.е. нынешнюю стоимость. Многие европейские страны используют понятие "стоимости ипотечного кредитования"⁵².

В недавно опубликованном исследовании⁵³ Банк международных расчетов (БМР) указал, что "использование текущих рыночных цен играет важную роль в образовании циклического движения цен на недвижимость. Это происходит несмотря на тот факт, что увеличение объема банковских кредитов повышает рыночное предложение и в конечном итоге приведет к падению цен на недвижимость. Долгосрочное негативное воздействие банковского кредита подразумевает, что банки должны будут принять метод стоимостной оценки, который позволяет прогнозировать изменения на рынке".

Стоимость ипотечного кредитования⁵⁴ не является оценкой будущей стоимости недвижимого имущества или цен на него. Она представляет собой подход на основе концепции "стоимость, подверженная риску", предназначенный для управления риском для банков, и связана с вопросами, касающимися контроля над банковской деятельностью.

Концепция стоимости ипотечного кредитования основывается на следующих принципах:

- обоснованная оценка будущей реализуемости;
- выявление и устранение спекулятивных элементов;
- обычная и местная рыночная конъюнктура;
- долгосрочные (устойчивые) аспекты, касающиеся недвижимости;
- текущие и альтернативные приемлемые виды использования недвижимого имущества;
- прозрачные и четко определенные методы стоимостной оценки;
- стоимостная оценка должна проводиться оценщиками, имеющими соответствующий уровень компетенции, и в соответствии с любыми правилами, применяющимися в конкретных странах.

⁵² В отношении стоимости ипотечного кредитования см.:

Керл, Фолкнер: "Суть и значение понятия "залоговая стоимость"; в "Экономика и финансы", Санкт-Петербургский государственный университет, "Тенденции развития немецкой банковской системы и опыт для России", Потсдамский университет; Санкт-Петербург, 2002 год, стр. 320-350.
Rüchardt, Konrad: Mortgage Lending Value; Frankfurt am Main 2003.

⁵³ BIS Working Papers No. 150: Davies, E. Phillip and Zhu, Haibin: Bank lending and commercial property cycles: some cross country evidence; March 2004, p. 19.

⁵⁴ См. The European Group of Valuers' Associations (TEGoVA): European Valuation Standards 2003; 5th ed. London 2003; S6.04 – S6.11 (p. 72 – 77) (TEGoVA on the internet: www.tegova.org).

Таким образом, стоимость ипотечного кредитования в определенных отношениях близка к определению рыночной стоимости, но привносит, в частности, концепцию, которую можно было бы описать как "сглаживание" рыночных тенденций, ренты и дохода. Для обеспечения устойчивости стоимости ипотечного кредитования, возможно, потребуется скорректировать или дисконтировать:

- a) фактический рентный доход от недвижимого имущества;
- b) ставку дисконта или рыночной капитализации;
- c) административные и управленческие расходы, связанные с недвижимым имуществом.

b) Сбережения в строительно-сберегательном обществе

Систему ипотечных банков, которая используется для финансирования через рынок капитала, можно было бы также дополнить системой накопления сбережений в строительно-сберегательных обществах, которые позволяют образовывать собственный капитал⁵⁵. В этой связи национальная экономика также получает ряд существенных преимуществ⁵⁶:

a) накопление сбережений, отложенных на будущее, позволяет образовывать собственный капитал, без которого невозможно строительство объекта и его фактическое финансирование;

b) подлежащие обеспечению субординированные займы, т.е. кредиты в размере, превышающем 60% стоимости ипотечного кредитования, могут предоставляться (после заключения соглашения о распределении сбережений) преимущественно строительно-сберегательными обществами;

c) система накопления сбережений обеспечивает образование капитала путем ограничения потребительского спроса и как побочное последствие оказывает позитивное воздействие на инфляцию;

d) постоянный поток целевых сберегательных вкладов и банковских кредитов оказывает стабилизирующее воздействие на экономику в целом;

e) система строительно-сберегательных обществ способствует обеспечению постоянного спроса на финансирование строительства, которое является относительно независимым от текущих процентных ставок;

f) соглашения о предоставлении менее крупных жилищных кредитов и сберегательные соглашения нередко используются для модернизации недвижимого имущества, по которому во всех других отношениях отсутствуют внешние источники финансирования по приемлемым процентным ставкам;

g) вкладчик приобретает привычку накопления сбережений и внесения денег на депозитный счет, что будет создавать благоприятное впечатление в том случае, если впоследствии он будет обращаться в ипотечный банк с просьбой о предоставлении ссуды;

h) сбережение капитала на протяжении более длительного периода времени и предоставление кредитов при приемлемых процентных ставках также позволяет домашним

⁵⁵ World Bank: Developing residential mortgage markets in the Russian Federation – Discussion draft; 1 December 2003; point 58.

⁵⁶ Виктор Минц "Доплата от дяди"; "Эксперт", № 19, 26 мая 2003 года.

хозяйствам с более скромным или средним доходом мобилизовывать финансовые средства для строительства жилья.

Обоснования для принципа функционирования банков-специалистов также применяются в отношении ссудно-сберегательных ассоциаций.

В последние годы были созданы самые разнообразные неофициальные системы. Потребители вложили свои деньги в эти банки. Эти банки либо стали банкротами, либо использовали деньги вкладчиков для других инвестиционных проектов и, таким образом, оказались не в состоянии выполнить свои обязательства по строительно-сберегательным контрактам.

Поэтому конкретный закон позволит обеспечить защиту вкладов потребителей от неприемлемого использования денежных средств и повысить уровень доверия к этому виду учреждений и российскому банковскому сектору в целом. Кроме того, законодательный акт о строительно-сберегательных банках позволит обеспечить стабильность строительно-сберегательной системы, поскольку банк обязан выполнить определенные требования, с тем чтобы начать свою деятельность. Такой законодательный акт мог бы, например, регламентировать минимальные сроки накопления сбережений, период ожидания, распределение кредитов (после того, как истек установленный для вкладчика срок накопления сбережений), порядок обеспечения строительно-сберегательных кредитов и т.д.

На функциональные возможности строительно-сберегательных систем не распространяются положения о премиях. Сама структура и цели национальной жилищной политики определяют, будет ли правительство выплачивать премиальное вознаграждение для строительно-сберегательных систем. Как свидетельствует опыт Германии, Австрии, Словакии и других стран, накопленный в области действующих в их странах строительно-сберегательных систем, их премиальные схемы являются эффективным средством, поощряющим в особенности группы населения с низким и средним доходом накапливать сбережения. В рамках данного механизма этим группам населения была предоставлена возможность получить доступ к кредитам, которые в противном случае не могли бы быть им выданы. Кроме того, эти схемы стимулируют их решать свои собственные жилищные проблемы и ощущать большую ответственность за свое собственное имущество, поскольку они инвестировали свои собственные средства в свое жилье.

с) Формирование фондов для строительства жилья и коммерческие возможности

При возникновении ипотечных банков и строительно-сберегательных обществ настороженное отношение к этим двум системам на первоначальном этапе представляет собой основное препятствие на пути развития конкурентной борьбы. Коммерческие банки, которые могут выбирать принимаемые на себя риски, сначала постараются поставить под свой контроль все деловые операции. Они могут взять на себя 100-процентный риск финансирования и будут бороться против сотрудничества с ипотечными банками. Как свидетельствует накопленный опыт, это нередко приводит к тому, что они начинают сталкиваться с различными проблемами, и также препятствует созданию отвечающей общим интересам долгосрочной базы финансирования при фиксированной процентной ставке. Поэтому оказываемая государством помощь должна ориентироваться на то, чтобы убедить банки приступить к сотрудничеству.

Временные рамки сотрудничества

По соображениям безопасности кредитование строительства зданий разрешается ипотечным банкам в ограниченном масштабе или же вообще запрещается им. Поэтому на период строительства заемщику требуется получить кредит от других кредитных учреждений. После завершения строительства здания ипотечный банк может погасить кредит или взять на себя обязательство по

нему. В обычных обстоятельствах кредит, теперь уже обеспеченный ипотекой на построенное здание или землю, будет охватываться покрытыми облигациями.

Эта проблема решается с помощью кредитного соглашения, заключаемого между собственником и банком, обеспечивающим промежуточное финансирование. Оно содержит обязательства по промежуточному финансированию и положения, требующиеся для обеспечения промежуточного финансирования. В нем также предусматривается, что суммы, впоследствии выплачиваемые ипотечным банком, будут переданы банку, обеспечивающему промежуточное финансирование, до уровня промежуточного финансирования, а не владельцу недвижимости.

Собственные ресурсы владельца

В отношении всех кредитных решений, принимаемых в сфере ипотечного кредитования, банки должны обеспечивать, чтобы риски по верхней части ссуды были отнесены к заемщику. Это относится к строительству как коммерческих зданий, так и жилья (вновь построенное жилье или реконструкция существующего жилого фонда). Это обеспечивает тщательную проверку рентабельности строительного проекта инвестором с учетом своего собственного риска.

С практической точки зрения полномасштабное использование традиционных масштабов кредитования двумя группами учреждений-специалистов означает, что 50% инвестиционных затрат обеспечивается ипотечным банком с помощью ипотечных облигаций, а еще 20-30% - строительно-сберегательным обществом, чьи ценные бумаги занимают второе место в земельном регистре. Остаток требуемой суммы должен предоставить владелец/заемщик из своих собственных ресурсов.

Кроме того, в данном случае могут использоваться ЦБИ в качестве инструмента для передачи рисков с целью нахождения инвесторов для верхней части ссуды.

Связь с мерами по жилищному развитию

Как уже отмечалось, необходимость в оказании государственной помощи может возникать в тех случаях, если доход заемщика является низким, или в связи с соображениями социальной политики, такими, как строительство зданий для улучшения инфраструктуры. По своей сути структура финансирования аналогична той, которая указывалась в предыдущем примере. Однако часть ресурсов, которая должна предоставляться заемщиком, будет финансироваться за счет кредита, гарантируемого государствам (Федерацией, регионами, фондами жилищного развития).

Обеспечиваемый государством кредит может также предоставляться ипотечным банком и финансироваться с помощью покрытых облигаций, если, как это происходит в различных странах, разрешается выпуск государственных покрытых облигаций, которые обеспечиваются с помощью гарантируемых государством кредитов.

Государственная помощь

Целесообразно поручить осуществление программ развития, т.е. распределение фондов развития и принятие решений о гарантиях в соответствии с разработанными правительством руководящими принципами, какому-либо учреждению, специально создаваемому в этих целях (учреждение по вопросам развития).

Помимо описанных выше гарантий, в качестве второго инструмента следует внедрить механизм процентных субсидий, которые позволят широким слоям населения мобилизовывать кредиты. Процентные субсидии подобного рода можно было бы обеспечивать через жилищные кредиты, финансируемые с помощью покрытых облигаций. В результате можно было бы создать условия, в которых заемщики были бы способны погашать полученные кредиты.

С другой стороны, покрытые облигации будут получать дальнейшее распространение в качестве важного инструмента рынка капитала. Кроме того, эти субсидии не обеспечивают субсидирование системы, поскольку они, скорее, связаны с личным положением заемщика. По мере увеличения имеющихся в распоряжении у населения возможностей для финансирования и снижения процентных ставок это позволит ликвидировать эти субсидии, не ставя при этом под угрозу систему покрытых облигаций⁵⁷.

Опыт показал, что адекватное предложение жилья невозможно обеспечить, по крайней мере в установленные сроки, без государственной помощи. Этот довод особенно уместен в тех случаях, когда существует острая необходимость в жилье, как, например, обстояло дело в Европе после второй мировой войны, однако такая ситуация может также складываться и в богатых странах. Примером этому служат Соединенные Штаты, которые на протяжении многих десятилетий инвестируют миллиарды долларов в субсидирование строительства жилья.

Защита заемщиков

Существуют многочисленные свидетельства того, что сомнительные и едва ли платежеспособные предприниматели также предлагают заинтересованным сторонам спланировать и осуществить новые строительные проекты или реконструировать или обновить существующие здания. Договаривающиеся стороны нередко готовы передать им денежные средства, требующиеся для покрытия издержек по выполнению строительных работ до завершения строительства. Впоследствии нередко обнаруживается, что предприниматели становятся банкротами или исчезают до завершения строительства зданий или удовлетворения каких-либо из гарантийных правоприязаний в отношении зданий со строительными дефектами. Опробованный и проверенный метод защиты владельцев зданий от крупных потерь подобного рода заключается в том, чтобы заставить предпринимателя предоставить достаточные гарантии в соответствии с законом и под угрозой наказания. Это может быть осуществлено путем частичной оплаты стоимости работ с помощью банковского счета, к которому договаривающаяся сторона не имеет доступа, или через банковскую гарантию.

d) Внедрение системы кредитов государственного сектора и покрытых облигаций государственного сектора ("облигации, обеспечиваемые государственными активами")

Как уже многократно указывалось, можно было бы рассмотреть вопрос о внедрении системы покрытых облигаций государственного сектора и кредитов государственного сектора в дополнение к ипотечным покрытым облигациям ("облигации, обеспечиваемые ипотечными активами"). Ипотечный банк предоставляет кредиты государственным учреждениям вместо кредитов, обеспеченных ипотеками и выделяемых субъектам в соответствии с нормами гражданского права. Обеспечением служат гарантии правительства как заемщика. Поскольку с этим могут быть связаны определенные проблемы, подобный инструмент должен ограничиваться кредитами, предоставляемыми Федерации и регионам. Однако данный инструмент предоставит правительству возможность для получения кредитов с низкой процентной ставкой без необходимости заниматься продажей выпущенных им самим бумаг на рынке капитала, т.е. тем, чем пришлось бы заниматься ипотечным банкам в случае продажи покрытых облигаций.

⁵⁷ Hungary: Moody's Analysis July 2003: Land Credit and Mortgage Bank (FHB), Page 6-8.

5. Государственная помощь в сфере жилья

Ни одна страна не может обойтись без активной поддержки строительства или приобретения жилья. Жилищная политика является элементом социальной политики.

При разработке государственной политики в области оказания помощи в сфере жилья следует в максимально возможной степени использовать существующие финансовые инструменты или инструменты, требующие дальнейшего развития (например, покрытые облигации, ЦБИ). Однако следует позаботиться о том, чтобы использование фондов жилищного развития было открыто для всех участников рынка (например, для всех ипотечных банков, всех кредиторов), и преференциальный режим не должен устанавливаться в отношении отдельных кредиторов, например по той причине, что они являются государственными.

*Цели оказания помощи*⁵⁸

Помощь, оказываемая сектору жилищного строительства, включает в себя все государственные меры, направленные на предоставление населению жилья на приемлемой и долгосрочной основе. Следует проводить различия между мерами по увеличению жилищного фонда и мерами, направленными на сохранение существующего жилищного фонда для широких слоев населения. Общая цель мер по развитию жилищного сектора также предусматривает сокращение жилищных расходов арендаторов и собственников домов и квартир, занимаемых самими владельцами жилья.

При оказании помощи в сфере жилищного строительства следует учитывать тот факт, что это очень сложный вопрос как с экономической, так и технической точки зрения и что его сложно регламентировать в рамках общеприменимого законодательства.

- Спрос на жилищное строительство должен динамически следовать изменениям в образе жизни людей и общих жилищных условиях.
- Управление арендованным жильем следует осуществлять в соответствии с экономическими потребностями, для того чтобы обеспечить его защиту от ухудшения состояния зданий.
- В случае семейных жилищ и квартир, занимаемых самими владельцами жилья, в приоритетном порядке следует обеспечивать собственнику возможность выполнять обязанности, налагаемые на него в силу владения недвижимым имуществом.

В данном случае также применяется фундаментальный экономический принцип, предусматривающий, что инвестиции не совместимы с длительными потерями. Любая помощь должна быть также ориентирована на учет этого аспекта в дополнение к фактическому приобретению жилья.

Масштабы оказания помощи

Помощь в сфере жилищного строительства предназначена для сокращения жилищных расходов по арендованной недвижимости и домам и квартирам, занимаемым самими владельцами жилья, до социально приемлемого уровня. Вот почему ее следует предоставлять только в размере, необходимом для обеспечения жильем в соответствии с постоянно изменяющимися жилищными условиями.

⁵⁸ Этот раздел подготовлен на основе материалов, использованных д-ром Рейнхардом Даниэлем (вышедшим в отставку руководителем министерства социальных дел в земле Нижняя Саксония) в ходе лекции, прочитанной 27 июня 1996 года на тему "Строительство социального жилья в Германии".

В равной степени важное значение имеет размер процентных ставок на кредиты для финансирования строительства нового жилья или реконструкции существующего жилого фонда. Поскольку процентные ставки формируются автономно на рынке и могут подвергаться резким колебаниям, единственный оставшийся вариант действий предусматривает сокращение непомерной нагрузки с помощью государственных средств. Это может осуществляться различным образом:

а) являющиеся причиной издержки сокращаются благодаря целевым субсидиям, предоставляемым в интересах заемщика (однако субсидии могут предоставляться непосредственно заемщику или через кредитное учреждение) (объективная помощь); или

б) часть общей нагрузки, приходящейся на лицо, использующее жилье, сокращается благодаря персональным субсидиям (субъективная помощь);

с) обе процедуры могут также использоваться кумулятивно, с тем чтобы, в частности, обеспечить индивидуальный учет конкретных социальных трудностей (необычайно низкий доход, большая семья и т.д.).

Методы оказания помощи

Осуществляемое при соответствующей поддержке финансирование жилищного строительства представляет собой сочетание государственной помощи с собственными средствами владельца жилья и кредитами, предоставляемыми банками, строительно-сберегательными обществами и страховыми компаниями. Это сочетание может принимать различные формы.

Помощь в сфере недвижимого имущества

Одна из целей помощи, оказываемой в сфере недвижимого имущества, заключается в сокращении расходов по обслуживанию задолженности. В этом контексте государственная помощь будет предусматривать предоставление льготных государственных кредитов собственникам жилья или процентных субсидий кредиторам. Возможно предоставление государственных строительных кредитов вместо кредитов с обычной процентной ставкой или процентных субсидий по банковским ссудам. Процентные субсидии предоставляются по банковским ссудам с целью покрытия процентов по кредитам, частично или полностью мобилизованным на рынке.

Владельцам сдаваемого в аренду жилья и собственникам домов, занимаемых самими владельцами, безразлично, получают ли они беспроцентные правительственные кредиты или же государство покрывает проценты, подлежащие оплате по предоставленной им банковской ссуде. Однако это имеет большое значение для государственного бюджета.

Строительные кредиты предназначены для оплаты расходов, связанных со строительством, и должны иметься в распоряжении в период строительства, поскольку они постепенно используются в ходе строительства без возможности контролировать этот процесс в какой-либо значительной степени. Они представляют собой непосредственную нагрузку на государственный бюджет - с точки зрения как общей суммы, так и общего размера процентов по ней.

Процентные субсидии не должны погашаться до тех пор, пока не наступит срок оплаты процентов, т.е. каждые шесть месяцев или каждый квартал. Обычно они не погашаются до тех пор, пока здание не введено в строй. В этой связи размер первоначальных государственных расходов является относительно низким, и поэтому значительные объемы строительных работ могут оперативно финансироваться в сотрудничестве с финансовыми учреждениями.

Однако при использовании процентных субсидий следует учитывать, что это создаст нагрузку на будущие бюджеты. Хотя подлежащие оплате проценты будут уменьшаться ежегодно или после истечения определенного периода времени и для процентных субсидий могут устанавливаться соответствующие сроки, это не меняет того, что в дальнейшем денежные обязательства будут увеличиваться. Поэтому в долгосрочной перспективе помощь в сфере жилищного строительства не должна оказываться путем использования только срочных процентных субсидий.

Вторая цель помощи в сфере недвижимого имущества будет предусматривать предоставление замены для собственных средств, которыми владелец жилья не располагает или к которым он не имеет доступа. Оказываемая помощь заключается в предоставлении кредитору гарантий на субординированные займы.

В тех случаях, когда требуется оказание помощи, обеспечить финансирование только за счет банковских ссуд не представляется возможным. Нередко банки в качестве предварительного условия выдвигают требования о наличии значительного объема собственных средств, которые вряд ли имеются в подобных случаях. Строительно-сберегательные договоры предоставляют возможности для образования соответствующего объема собственных средств, поскольку они позволяют заемщику получить кредит в размере до 80% стоимости земли и строительных и вспомогательных строительных работ после обеспечения номинала договора. Однако по-прежнему остаются пробелы в финансировании - в особенности тогда, когда речь идет о лицах с низким уровнем дохода. Для ликвидации этих пробелов в Западной Европе в качестве относительно простого инструмента с низким риском зарекомендовали себя государственные гарантии - по крайней мере в тех случаях, когда речь идет о жилье, занимаемом самими владельцами, и квартирах, сооружаемых или приобретаемых для их занятия самими собственниками.

Соответственно финансовый пакет заемщика может быть построен следующим образом: кредит из ипотечного банка в размере до 60% стоимости ипотечного кредитования⁵⁹, кредит из жилищной ссудно-сберегательной ассоциации для части ссуды в размере от 60% залоговой стоимости до 80% объема расходов. Заемщик получает банковскую ссуду в отношении оставшихся 10-20%, которые гарантируются государством. Однако оставшаяся сумма должна быть покрыта за счет собственных средств. В случае выпуска облигаций, покрываемых государственными активами, ипотечный банк, предоставляющий кредит, может финансировать эту гарантированную часть на рынке капитала с помощью долгосрочных ценных бумаг с низкой процентной ставкой. Как упоминалось ранее, в эту структуру могут быть включены ЦБИ в качестве средства для управления риском. ЦБИ могут выпускаться ипотечными банками или коммерческими банками.

Помощь для населения

Такая помощь предназначена для оказания поддержки арендаторов или собственников недвижимости, занимаемой самими владельцами, которые не могут покрыть арендную плату или ипотечные платежи при своем уровне дохода (жилищные пособия), или для обеспечения общих стимулов для создания жилья, предназначенного для личного пользования, путем строительства домов и квартир, занимаемых самими владельцами (премия за жилье, занимаемое владельцами).

Поддержка арендаторов или домовладельцев, которые не могут покрывать арендную плату или ипотечные платежи (жилищные пособия)

Значимость социальных функций жилищных пособий далеко выходит за пределы жилищного сектора. С точки зрения политики оказания помощи их преимущество заключается в том, что они могут быть более точно адаптированы с целью удовлетворения социальных потребностей, и в настоящее время обсуждается вопрос об их использовании в качестве альтернативы помощи,

⁵⁹

В качестве предела для рефинансирования ипотечных кредитов через покрытые облигации.

оказываемой в сфере недвижимости. В рамках существующей структуры их роль заключается только в оказании помощи в трудных ситуациях, которые по-прежнему сохраняются, несмотря на оказание помощи, а не в замене фактической помощи в сфере жилищного строительства.

Стимулирование домовладения предназначено для расширения возможностей заемщиков погашать кредиты, взятые благодаря государственным субсидиям, в первые годы после завершения строительства домов, занимаемых самими владельцами, и квартир для собственного пользования.

Организация помощи в сфере жилищного строительства

Организация помощи в сфере жилищного строительства должна охватывать все уровни государственной власти. Федеральное правительство, региональные правительства и местные органы власти, т.е. районы, города и муниципалитеты, должны участвовать в осуществлении этих мер. Их роль и обязанности следует четко определить. Например, в Германии федеральное правительство создает юридические основы; ответственность за финансирование возлагается на региональные правительства. Изучением различных вопросов и принятием решений по ним занимаются главным образом местные органы власти. Федеральное правительство стало участвовать в предоставлении целевой финансовой помощи.

Все региональные правительства в значительной степени передали свои полномочия специальным "отделам по развитию жилищного строительства", которые отвечают за управление фондами развития и подвергают просьбы об оказании помощи, поступающие от местных органов власти, такой же проверке, как и банковские учреждения.

Часть вторая. СОВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ, ЦЕЛИ И ПРОБЛЕМЫ В ОТДЕЛЬНЫХ ОБЛАСТЯХ РЕФОРМЫ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА

Приведенный в части первой анализ базовых условий показывает, что в жилищном секторе Российской Федерации имеется ряд аспектов, которые нуждаются в более глубоком анализе. Хотя многие из тем заслуживают самостоятельного изучения, следующие темы, как представляется, являются на сегодняшний день наиболее актуальными:

- | | |
|---|--------------|
| - Управление жилищным фондом и его эксплуатация | (глава VII) |
| - Коммунальные службы | (глава VIII) |
| - Социальное жилье | (глава IX) |
| - Строительство нового жилья и градостроительное планирование | (глава X) |
| - Землеустройство и развитие рынка недвижимости | (глава XI) |

По каждой теме будут выявлены и тщательно проанализированы основные проблемы. Кроме того, будут предложены варианты решения этих проблем.

УПРАВЛЕНИЕ СУЩЕСТВУЮЩИМ ЖИЛИЩНЫМ ФОНДОМ И ЕГО ЭКСПЛУАТАЦИЯ

Одной из наиболее серьезных проблем жилищного сектора является управление жилищным фондом и его эксплуатация, в частности организация ремонта и содержания. Бесплатная приватизация привела к коренным изменениям в структуре прав собственности на жилищный фонд. Однако даже сегодня отсутствует ясное представление о правах собственности. Концепция частной собственности на жилье в значительной степени была девальвирована не только государственными органами власти, но и самими собственниками. Отсутствует надлежащая институциональная структура для собственников квартир, а также сказывается недостаток источников информации для них, в частности в многоквартирных домах. В большинстве случаев у них нет возможностей и средств для принятия решений, относящихся к их имуществу.

А. Последствия приватизации

В Советском Союзе все многоквартирные дома предназначались для сдачи внаем. Государство или государственные учреждения являлись собственниками жилых домов и власти занимались их управлением, содержанием и ремонтом. Жилая площадь в принадлежавших государству домах сдавалась гражданам внаем для постоянного проживания. Ежемесячная плата за жилье составляла около 1% от среднего душевого дохода обычных семей.

Политика приватизации, осуществленная в 1990-х годах, изменила этот порядок. Приватизация квартир и переход нанимателей жилья в категорию его собственников рассматривались в качестве инструмента повышения эффективности управления жилищным фондом и его содержания. Вместе с тем приватизационный процесс оставил открытыми многие вопросы. Хотя отдельные квартиры являются приватизированными, общие площади, инженерное оборудование и инфраструктура домов не являются официально приватизированными. Собственность на жилье, согласно бытующим представлениям, относится только к жилым помещениям.

Политика приватизации позволила жильцам бесплатно "приватизировать" свои жилища. Более половины квартир в многоквартирных домах оказались приватизированными. Поскольку плата за жилье в советские времена была символической, в нее не включались затраты на капитальный ремонт, и она даже не покрывала затраты на содержание. В этом отношении не произошло каких-либо изменений. По этой же причине приватизация не дает жильцам каких-либо финансовых выгод. Напротив, в большинстве случаев она увеличивает их финансовые обязательства. Вследствие этого у населения угасла заинтересованность в приватизации, в то время как власти по-прежнему поощряют ее проведение, поскольку они надеются, что приватизация приведет к сокращению их обязательств по решению колоссальных проблем жилищного фонда.

Частные собственники жилья могут создавать товарищества собственников жилья, которые в принципе могут независимо решать вопросы, связанные с управлением и содержанием дома. Но в большинстве случаев в домах приватизирована одна часть квартир, а другая часть - не приватизирована. В таких многоквартирных домах практически невозможно сформировать товарищества собственников жилья, поскольку органы местного самоуправления, которые являются официальными собственниками других квартир, не желают вступать в состав товариществ частных собственников.

В приватизационном законодательстве не содержится достаточно четких положений относительно того, каким образом следует определять и регулировать права собственности на весь дом в целом. В настоящее время нет ясности в отношении прав собственности на частично приватизированные многоквартирные дома, а также определенности в отношении ответственности за

них; здания являются "бесхозными". Такое положение серьезно препятствует обеспечению надлежащего содержания и обновления.

В этой связи в качестве наиболее приоритетной задачи следует определить поиск эффективных моделей управления многоквартирными домами, в которых часть квартир уже приватизирована. Правительству потребуется более активно участвовать в разработке таких моделей. Отсутствие традиций владения жильем и недостаточное осознание своей ответственности собственниками затрудняют быструю передачу ответственности за жилье и дома отдельным частным собственникам квартир.

В. Управление жилищным фондом

При советской системе отсутствовало четкое разграничение между правами собственности, управлением, содержанием, реконструкцией/ремонтom и предоставлением жилищно-коммунальных услуг общего пользования. Такая ситуация, как правило, по-прежнему сохраняется и в настоящее время. Те же самые местные организации и органы власти могут заниматься решением всех этих задач и брать на себя все эти обязанности. В жилищном секторе отсутствует четкое разграничение между понятиями "потребитель" и "поставщик"; в отношении издержек и денежных операций отсутствует достаточная прозрачность. В системе такого рода практически невозможно определить количественную меру или дать оценку эффективности различных субъектов.

Официально подавляющее большинство жилых домов все еще принадлежит муниципалитетам, т.е. властям, которые делегируют свои обязанности по управлению и содержанию находящимся в их ведении организациям - жилищно-эксплуатационным конторам (ЖЭКам), компаниям, предлагающим потребителю управленческие услуги (ДЭЗам), трестам и т.д. Очевидной стала неэффективность этих организаций.

Причины существующего в настоящее время низкого качества управления жилищным фондом не могут объясняться лишь сильным влиянием муниципальных органов на учреждения по обслуживанию потребителей (ЖЭКи/ДЭЗы). Помимо этого, отсутствует взаимосвязь между результатами их деятельности и их финансовым положением. Вносимые платежи практически не увязаны с оказываемыми услугами, а их увеличение необязательно приведет к какому-либо повышению качества услуг. Другой причиной неэффективности организаций по обслуживанию потребителей и их смежников является практическая бесконтрольность их деятельности. Почти полностью отсутствует прозрачность в отношении их финансовых операций или предоставляемых ими услуг.

Отсутствие четко установленной ответственности является одной из наиболее серьезных проблем системы управления и содержания домов. Вплоть до настоящего времени жилищно-коммунальные услуги практически повсеместно оказывались монополизированной системой, что говорит о невозможности для жильцов отказаться от услуг по управлению, не имеющих надлежащего качества. Демонополизация рынка позволила бы жильцам выбирать наиболее эффективную компанию и принимать участие в управлении своими домами. Всего этого нет в настоящее время, поскольку участие жильцов ограничивается внесением платежей за жилищно-коммунальные услуги.

В настоящее время действует сложная система платежей за жилищные услуги (см. главу VIII). Граждане покрывают лишь 20-40% своих затрат на жилье в рамках сложных систем тарифов, которыми предусмотрена сложная система социальной поддержки, льгот и субсидий, предоставляемых 60-70% населения. Остающаяся часть жилищных издержек (60-80%) подлежит покрытию муниципалитетами, которые, как правило, не способны финансировать сектор надлежащим образом, даже выделяя около 60% своих бюджетных средств на жилье. Около 20% затрат не покрываются совсем, что означает увеличение задолженности, ухудшение услуг и обветшание недвижимого имущества. Все это уже привело к возникновению социальных проблем.

Кроме того, несмотря на недостаточность доходов, численность персонала эксплуатационных предприятий в пять-десять раз превышает численность сотрудников аналогичных организаций Западной Европы. Уже это является показателем их весьма низкой эффективности. Обслуживаемые ими домохозяйства потребляют в два-четыре раза больше энергии и на 50% больше воды по сравнению со сложившимися в странах Запада показателями потребления; кроме того, теряется большое количество материальных ресурсов. Как правило, поставщики услуг страдают от низкого уровня управления. В Российской Федерации уже пришли к пониманию того, что в сфере содержания домов необходимо в срочном порядке повышать эффективность, совершенствовать системы тарифов и оптимизировать финансовое администрирование. Граждане не понимают, почему они должны больше платить за услуги низкого качества и тем более за услуги, качество которых продолжает ухудшаться.

Муниципалитетам и предприятиям России рекомендовано в обязательном порядке проводить ежегодный финансовый аудит. Для повышения квалификации кадров муниципальных предприятий им необходима постоянная консультативная помощь по техническим и административным вопросам, по поощрению открытости и разработке тарифных систем, а также по кадровой политике. Хотя уже создан контрольный механизм в рамках государственных и муниципальных жилищных инспекций, которые контролируют качество коммунальных услуг, всего этого недостаточно, в частности в связи с тем, что инспекции нередко также страдают от низкой эффективности. Нет возможности для проведения обязательного финансового аудита, поскольку в России практически нет квалифицированных аудиторов. Является очевидной и неотложной необходимостью в обучении и подготовке по всем аспектам обслуживания жилья. Вследствие всех этих трудностей обновление и ремонт жилищного фонда ведутся недостаточными темпами, а коммунальные службы не в состоянии заниматься обновлением своей инфраструктуры. По этой причине произошло обветшание как инфраструктуры, так и жилищного фонда.

С. Права собственности на жилищный фонд

Ожидалось, что с передачей прав собственности новые частные собственники жилья возьмут на себя управление жилищным фондом и его содержание. Для содействия этому процессу оказывалась помощь в организации объединений отдельных собственников жилья в многоквартирных домах. Эти объединения собственников жилья либо принимали форму традиционных жилищных кооперативов и жилищно-строительных кооперативов (ЖК, ЖСК) или недавно созданных товариществ собственников жилья (ТСЖ).

На практике прилагаемые до последнего времени усилия по организации домохозяйств в рамках объединений собственников жилья не увенчались большими успехами. Согласно данным Госстроя, в 2001 году существовало лишь около 5 000 зарегистрированных ТСЖ и около 16 000 зарегистрированных ЖСК.

Большинство жилищных объединений было создано во вновь построенных домах и в домах, предназначенных для сноса, поэтому в действительности эти цифры являются даже более скромными. Большинство ТСЖ насаждались искусственным путем под давлением местных органов власти. Большинство объединений существуют лишь формально: у них нет банковского счета, устава и совета.

Создание товариществ собственников жилья ограничивается рядом трудно устранимых факторов, например:

а) органы власти не в полном объеме передали земли, на которых построены здания, в собственность объединенных в кондоминиумы домохозяйств, несмотря на предусмотренную законом обязательность такой передачи;

b) органы власти не выполнили закрепленные в законодательстве положения о выдаче государственных и муниципальных субсидий товариществам собственников жилья для финансирования содержания, текущего ремонта и обновления домов и обеспечения коммунальными услугами, а также для компенсации жилищных субсидий и льгот, которые ранее предоставлялись собственникам кондоминиумов;

c) малочисленность или полное отсутствие специалистов в сфере управления недвижимостью и отсутствие рынка услуг в сфере управления, обслуживания и ремонта.

В целом, следует отметить, что создание товариществ собственников жилья является обременительной задачей, особенно для управляющих организаций, находящихся в ведении местных органов власти, а также для предприятий, оказывающих основные коммунальные услуги, поскольку им необходимо адаптировать свои системы в сфере управления и взимания платежей к нуждам новых управленческих структур (см. главу VIII). Оказалось, что легче создавать товарищества собственников жилья в случаях, когда ведется застройка новых многоквартирных домов для продажи. Застройщики и представители товариществ говорят о том, что они не сталкивались с серьезными затруднениями при создании товариществ и управлении ими. Такие случаи могут служить в качестве обнадеживающих примеров, однако даже и здесь существуют проблемы:

a) застройщики и строительные компании явились инициаторами создания товариществ собственников жилья. По причине огромных размеров этих новых домов создание товариществ собственников жилья превращается в формальный акт сбора подписей и не влечет за собой участия собственников в совместном принятии решений. Таким образом, повсеместно именно застройщики занимаются управлением домами и реализуют на практике найденные ими решения по управлению и содержанию;

b) практика формирования товариществ собственников жилья в новых домах идет вразрез с основной идеей жилищной реформы по монополизации услуг в сфере управления и содержания жилья. Застройщик обязан управлять домом в течение гарантийного периода. Однако застройщик также имеет крупные сравнительные преимущества при проведении в будущем любых торгов на содержание и ремонт дома благодаря своей осведомленности в технических особенностях дома;

c) эффективность товариществ собственников жилья зависит от профессионализма их руководителей. Товарищества, ранее созданные застройщиками, не имеют ничего общего с идущими "снизу" инициативами, а скорее являются квазитовариществами, оказывающими содействие застройщику в достижении целей его предпринимательской деятельности. Некоторые из этих объединений, возможно, добьются успехов в будущем, но лишь немногие из них являются форумами для выражения инициатив собственников жилья.

Федеральным законом "О товариществах собственников жилья" органы власти обязываются пересмотреть устаревшие и разработать новые подходы в целях повышения роли собственников и их институциональных представителей (товариществ собственников жилья). Сегодня у новых собственников приватизированных квартир отсутствуют какие-либо реальные стимулы для взятия на себя ответственности и формирования товариществ собственников жилья. Имеют место даже такие случаи, когда собственники могут утрачивать определенные льготы, предоставляемые только нанимателям жилья. Кроме того, права собственности на квартиры не регистрируются, поэтому они не могут использоваться в качестве средства обеспечения кредита. Вновь сформированные товарищества собственников жилья в имеющемся жилом фонде сталкиваются с рядом процедурных сложностей, возникающих при их создании или в случаях, когда они пытаются внести изменения в управление домом.

Создание товариществ собственников жилья приводит к тому, что вся ответственность за обслуживание и содержание переносится на жильцов. Однако создание товариществ собственников жилья требует их обеспечения финансовыми средствами и оказания им организационной поддержки.

В ряде случаев региональные или местные государственные учреждения делают попытки поощрению, консультированию и оказанию содействия новым собственникам в создании товариществ собственников жилья. Позитивным примером служит деятельность Департамента жилищной политики Москвы, который консультирует собственников квартир как непосредственно, так и предлагает им консультации на своем вебсайте в сети Интернет.

В многоквартирных домах, в которых не созданы товарищества собственников жилья, муниципальные жилищные компании (ДЭЗы, ЖЭКи) по-прежнему отвечают за повседневное управление и проведение ремонта, а также выполняют роль канала для выплаты различных субсидий. Что касается населения, проживающего на жилплощади, выделенной работодателями, то все еще имеются случаи, когда руководство компаний занимается управлением жилищным фондом этого типа, но вместе с тем наметилась тенденция к передаче такого фонда в сферу ведения муниципалитетов.

В советскую эпоху существовали различные группы, занимавшиеся взаимопомощью, и местные инициативные группы, например домкомы. В своей деятельности они руководствовались национальными традициями коллективизма и взаимопомощи, характерными для сельских общин и городских кварталов. Все они занимались главным образом регулированием жизни общины и определением правил социальной жизни. Таким образом, в Российской Федерации существует традиция общественных движений в рамках третичного сектора, которые тесно связаны с домами "коллективного проживания", включая многоквартирные дома, и осознается потребность в регулировании условий проживания в них.

Д. Организация ремонта и реконструкции

Россия располагает достаточно новым жилищным фондом, но в силу низкого качества строительства и неудовлетворительного содержания он подвергается быстрому износу. По данным Госстроя, все "хрущевки" подлежат обновлению уже в предстоящие десять лет. В лучшем состоянии, как правило, находятся крупнопанельные дома других типов.

Важно попытаться провести ремонт жилищного фонда возможно более экономным способом и не допустить его дальнейшего обветшания, утраты квартир и еще большего ухудшения жилищных условий. В настоящее время экономически невозможно снести все старые, пришедшие в негодность многоквартирные дома и заменить их новыми зданиями. Это обуславливает необходимость в повсеместном экономически оправданном обновлении жилья в целях предотвращения дальнейшего снижения его качества. В целом, не всегда целесообразно проводить дорогостоящее обновление панельных домов. В случае быстрого улучшения экономического положения страны, этот тип жилищного фонда утратит свою привлекательность, поскольку более обеспеченное население проявит заинтересованность в приобретении более качественного жилья в домах с меньшим числом квартир и индивидуальных домах, а также в проживании в соответствующих жилых районах и начнет покидать старые многоквартирные дома.

Реконструкция и обновление многоквартирных жилых домов, судя по всему, практически остановились. Объемы обновления домов резко сократились после распада Советского Союза и еще не достигли прежнего уровня. Обновление частных квартир силами собственников пережило подъем после экономического кризиса 1998 года, который в целом привел к катастрофическим последствиям для сектора обновления жилья.

Статистические данные и другая информация об обновлении и реконструкции домов и квартир весьма ограничены. Вероятно, это вызвано не только недостатком в статистических данных, но также указывает на незначительный объем работ по ремонту и реконструкции. Неоднозначная ситуация с правами собственности на здания серьезно ограничивает какую-либо заинтересованность в проведении ремонта. Организации федерального уровня и некоторые муниципалитеты подготовили ряд предварительных планов по проведению работ по обновлению и реконструкции, но эти планы все еще не реализованы на практике. Не принято решения о порядке финансирования ремонта. Однако очевидно, что жильцы, имеющие частную собственность, или "частные собственники" не способны финансировать работы по обновлению непосредственно за счет своих доходов. Частные инвесторы редко проявляют заинтересованность в финансировании ремонта в случае, когда жильцы располагают низкими или неопределенными доходами. Таким образом, единственной возможностью финансирования располагают государственный сектор, муниципалитеты или федеральное правительство.

Недостаточно компаний, специализирующихся на проведении работ по обновлению и реконструкции. Существуют российские компании, которые ведут новое строительство и которые способны застраивать новые жилые районы. Как представляется, они не проявляют большой заинтересованности в проектах по обновлению, но, если муниципалитеты смогут обеспечить финансирование, у этих компаний, вероятно, появятся возможности и интерес в отношении ремонта больших многоквартирных домов на основе таких же методов массового производства, на которой они были когда-то построены. Для реализации менее масштабных или специализированных проектов по обновлению потребуется большее количество малых предприятий в целях повышения гибкости рынка и развития конкуренции. Необходимо наличие свободной и прозрачной конкуренции между различными компаниями, занимающимися обновлением домов в целях повышения эффективности и сокращения издержек. В настоящее время существует совершенно иная картина.

При планировании и начале работ по обновлению необходимо провести техническое, экономическое и социальное обследование жилищного фонда. Технические обследования в жилых домах России проводятся как российскими, так и западными экспертами, использующими различные методы. В соответствии с российской методикой состояние и соответствие нормативам старых домов сопоставляются с нормативными правилами, действующими в отношении новых домов. После обновления старый дом должен отвечать нормам, принятым в отношении новых домов. Такой принцип затрудняет работы по обновлению и связан с большими затратами и по этой причине не используется в странах Запада, где основой для обновления является первоначальный проект дома.

КОММУНАЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ

Введение

Тарифы⁶⁰ на относящиеся к жилищной сфере услуги являются в настоящее время одной из наиболее широко обсуждаемых тем в Российской Федерации. В передаваемых по телевидению дискуссиях, а также в специализированных газетах и журналах высвечиваются различные аспекты новой тарифной политики и связанные с ней проблемы. В центре внимания находится вопрос о необходимости оплаты всеми жильцами полной стоимости предоставляемых им услуг, т.е. достижения основной задачи национальной жилищной реформы. Население, однако, не понимает, почему тарифы на жилищно-коммунальные услуги продолжают увеличиваться, в то время как крыши по-прежнему протекают, трубы дают утечки, а муниципальные управляющие организации не способны расплачиваться по своим долгам с поставщиками коммунальных услуг.

Хотя концепция полного возмещения издержек представляется естественной, поскольку потребитель услуги обязан вносить плату за предоставленную услугу, существующая в настоящее время в Российской Федерации проблема имеет намного более сложный характер. Жилье и коммунальные услуги по-прежнему рассматриваются в качестве единого взаимосвязанного "жилищно-коммунального комплекса". Предприятия этого комплекса оказывают "жилищно-коммунальные услуги", включающие в себя не только эксплуатацию жилищного фонда, его содержание и ремонт, но и коммунальные услуги и сбор мусора. Сегодня основные проблемы связаны с присущими этому комплексу внутренними противоречиями:

а) согласно официальным статистическим данным, на среднего жильца приходится достаточное количество жилой площади; в большинстве городских квартир предусмотрены необходимые коммунальные удобства (центральное отопление, водопровод, электроснабжение и т.д.). Однако жилищный фонд и коммунальная инфраструктура находятся в плачевном состоянии, и за последние 15 лет не выделалось достаточного финансирования на техническое обслуживание коммунальной инфраструктуры. Таким образом, имеется серьезная диспропорция между стандартами на предоставляемые услуги и ценами/тарифами, взимаемыми с домохозяйств. Соотношение цены и качества неблагоприятно для потребителей.

б) Доходы домохозяйств находятся на низком уровне, и ни домохозяйства, ни государственные бюджеты не могут нести бремя цен за оказываемые услуги. Непрерывный рост тарифов приведет к серьезному кризису, который скажется как на поставщиках услуг, так и на потребителях.

Для характеристики такого положения в настоящее время официально используется термин "кризис". В специализированных журналах и программных документах приводятся следующие приоритетные меры по его преодолению:

а) обеспечение финансовой стабильности предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги;

б) внедрение рыночных инструментов в интересах предприятий сферы жилищно-коммунальных услуг;

⁶⁰ Тариф: фиксированная цена за услугу, устанавливаемая соответствующим государственным органом.

- с) создание надлежащих условий для привлечения инвестиций в эти предприятия в целях обеспечения их долгосрочной деятельности;
- д) поощрение активного участия домохозяйств в управлении жилищным фондом.

А. Техническое состояние коммунальных служб

"Катастрофическое состояние коммунальных служб" - это постоянный заголовок материалов, публиковавшихся зимой 2003 года "Строительной газетой", официальным органом Госстроя. Уже в 2002 году насчитывалось около 300 000 случаев прорывов отопительных труб. После катастрофической зимы 2003 года были опубликованы следующие данные о состоянии котельных. Осенью 2002 года было проверено около 70 000 котельных, но лишь 76% из них были признаны готовыми к отопительному сезону. Так, в период чрезвычайно суровой зимы 2003 года в 38 регионах Российской Федерации произошло 86 крупных аварий, когда жилые дома отключались от отопления более чем на 36 часов. Согласно опубликованной в прессе информации, в январе 2003 года 4 000 многоквартирных домов, в которых проживало 350 000 жильцов, отключались от теплоснабжения.

Аналогичная ситуация сложилась в сфере водоснабжения. Более чем в 100 крупных городах происходят отключения жилых районов от водоснабжения. В среднем по Российской Федерации в трубах системы водоснабжения теряется 25% воды, а более 40% воды не отвечает санитарно-гигиеническим нормам. Дефицит мощностей системы водоснабжения превышает 10 млн. м³.

Согласно данным Госстроя, уровень физического износа сетей водоснабжения составляет 54,2%, сетей теплоснабжения - 56,7%, электроснабжения - 68%, а инженерных коммуникаций в целом - 60%. Около 7% сетей городского теплоснабжения и 16% сетей водоснабжения нуждаются в срочном обновлении. Совокупные потери в сетях теплоснабжения, включая потери, связанные с износом труб, равняются 30% производимого тепла, что эквивалентно 58-65 млн. т топлива в год.

Ежегодная численность аварий на 100 км инженерных коммуникаций увеличилась с 15-20 в середине 90-х годов до 70 для сетей водоснабжения и канализации и до 200 для сетей водоснабжения в 2000 году. Средний показатель в Европе составляет три аварии.

В городах лишь 30% канализационных сетей, эксплуатируемых муниципальными канализационными системами, отвечают принятым нормам. Дефицит мощностей канализационных систем составляет 9 млн. м³ в день (16,5%), около 17% сетей нуждается в капитальном ремонте; но практически на эти цели средства не выделяются.

От 40% до 80% ресурсов местных бюджетов и существенная часть бюджетов субъектов Российской Федерации выделяются на жилье и коммунальные службы. Новое жилищное строительство приводит к потерям в городах, поскольку на каждое новое жилое здание или здание социального назначения требуются дополнительные вложения, углубляющие бюджетный кризис.

Приводимые ниже факты еще более наглядно отражают техническое состояние сектора:

- а) от 50% до 60% труб отопительной и канализационной систем нуждаются в капитальном ремонте, а остальная часть должна быть полностью заменена; согласно информации, 29 000 км труб находятся в критическом состоянии;
- б) фактические потери тепловой энергии и воды в трубопроводах в некоторых регионах, согласно оценкам, составляют около 55-60% по сравнению с нормативным показателем, установленным на уровне 16%, который считается "приемлемым";

с) жилищный фонд нуждается в капитальном ремонте. Хотя средняя норма капитального ремонта находится в пределах 4-6% жилищного фонда в год, на практике в некоторых регионах в 2002 году капитальный ремонт проводился лишь в отношении 0,1% фонда.

Сегодня не только специалисты, но и политические деятели всех уровней государственной власти говорят об угрозе для российских городов и населенных пунктов, связанной с неудовлетворительным состоянием инфраструктуры. Бывший премьер-министр г-н Касьянов, выступая в Думе в начале весны 2003 года, проанализировал критические сбои в деятельности коммунальных служб и жилищного сектора зимой 2003 года следующим образом:

а) одна треть из них явилась результатом полного износа, непроведения ремонта и недостаточной подготовки;

б) другая треть аварий вызвана непрофессиональной эксплуатацией оборудования, т.е. отсутствием профессионализма в секторе;

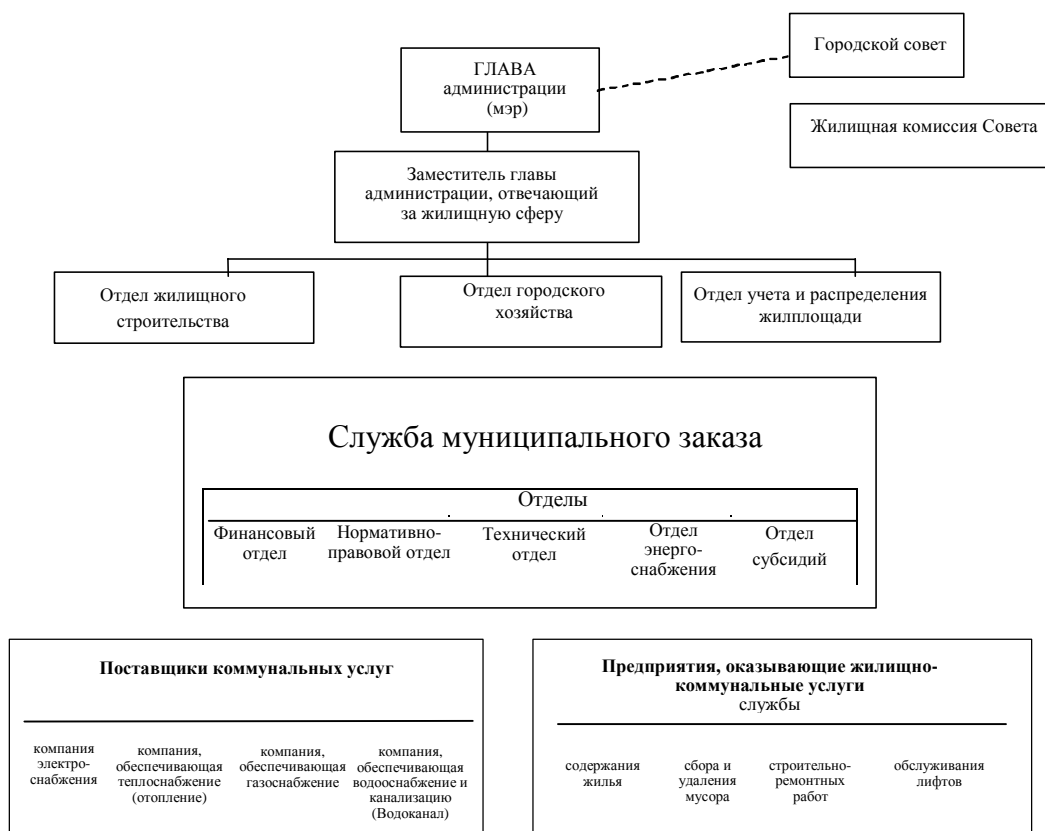
с) наконец, остальные аварии были вызваны исключительно неблагоприятными погодными условиями.

В. Система управления

Как отмечалось в главе III части первой, муниципалитеты по-прежнему рассматриваются в качестве собственников жилья, а муниципальные предприятия продолжают оказывать наибольший объем услуг. Существует около 52 000 предприятий различных форм собственности, в которых занято более 4,5 млн. человек, занимающихся оказанием жилищно-коммунальных услуг, т.е. на каждого работника приходится 600 м² жилищного фонда. Вместе с тем возникают сложности с получением конкретных данных о том, как распределяется эта рабочая сила и каково распределение обязанностей.

Как правило, предоставляемые муниципальными предприятиями услуги связаны с содержанием, отоплением, водоснабжением и т.д. Лишь в немногих случаях эти функции выполняются частными компаниями. Согласно имеющимся данным, насчитывается не более 200 частных компаний, занятых управлением и содержанием жилищного фонда. Частные компании проявляют бóльшую активность в проведении работ, связанных с обслуживанием и ремонтом, а также в оказании услуг по удалению мусора. Управление жилыми микрорайонами и их обслуживание организованы в соответствии с административным делением таким образом, что обслуживающие компании имеют доступ лишь к рынкам, поделенным по административному принципу.

Рис. V. Структура управления жилищно-коммунальным хозяйством



Современная система обслуживания является причиной столкновения интересов. В случае, если домохозяйство не может вносить плату за все оказанные услуги, то муниципальные власти вынуждены смириться с этой задолженностью. В действительности, муниципальным властям следует попытаться сократить издержки на обслуживание, с тем чтобы снизить потребности в бюджетных средствах, необходимых для таких субсидий. Муниципальным властям и соответствующим управленческим структурам следует стремиться к снижению тарифов.

Однако муниципальные власти также являются собственниками обслуживающих компаний и должны выплачивать заработную плату своему персоналу. Любые потери в этих компаниях приводят также к потерям муниципальных властей, и социальные проблемы персонала этих компаний также относятся к сфере ведения муниципальных властей.

Решения о предоставлении услуг обычно принимаются муниципальными управляющими компаниями, но их руководители не несут персональной ответственности за эффективность своей деятельности и понесенные расходы. Финансовый аудит деятельности по обеспечению теплом, проведенный в одном из регионов весной 2003 года, показал, что муниципальные "посредники в сфере теплоснабжения" завышают тарифы на энергоресурсы в 2,5-2,8 раза. Совершенно очевидно, что система управления деятельностью по оказанию таких услуг лишена каких-либо стимулов для сокращения затрат.

Оценки, опубликованные в специализированных журналах, показывают, что рациональное управление сектором и повышение квалификации кадров привело бы к сокращению затрат на оказываемые коммунальные услуги почти на 15%. В настоящее время жилищно-коммунальный

сектор занимает второе место после строительства по показателю текучести кадров, а, согласно данным по Москве, около 50% штатных должностей в компаниях по техническому обслуживанию остаются вакантными.

С. Установление тарифов

Официальный уровень цен на предоставляемые жилищные услуги называется "экономически обоснованным тарифом". Согласно данным Госстроя, средний тариф составляет 22-24 рубля/м² на все виды жилья и муниципальных услуг. На практике он приблизительно на 25% выше по причине растущих цен на энергоресурсы. Также важно учитывать и то обстоятельство, что официальные тарифы покрывают лишь затраты на эксплуатацию и содержание и, как правило, в них не учитывается износ жилищного фонда и не предусматривается отчисление средств на ремонт.

Цены на коммунальные услуги регулируются на всех трех уровнях управления. Местные власти устанавливают цены, тарифы и ставки на услуги, предоставляемые муниципалитетами. Региональные власти регулируют поставки газа, электроэнергии, тепла и воды другими поставщиками. Кроме того, ответственность за установление цен на электроэнергию и (совместно вырабатываемую) теплоэнергию возложена на специальные региональные комиссии по энергоснабжению. На федеральном уровне за нормативное регулирование жилищно-коммунальных услуг отвечают Федеральная энергетическая комиссия и Государственный антимонопольный комитет.

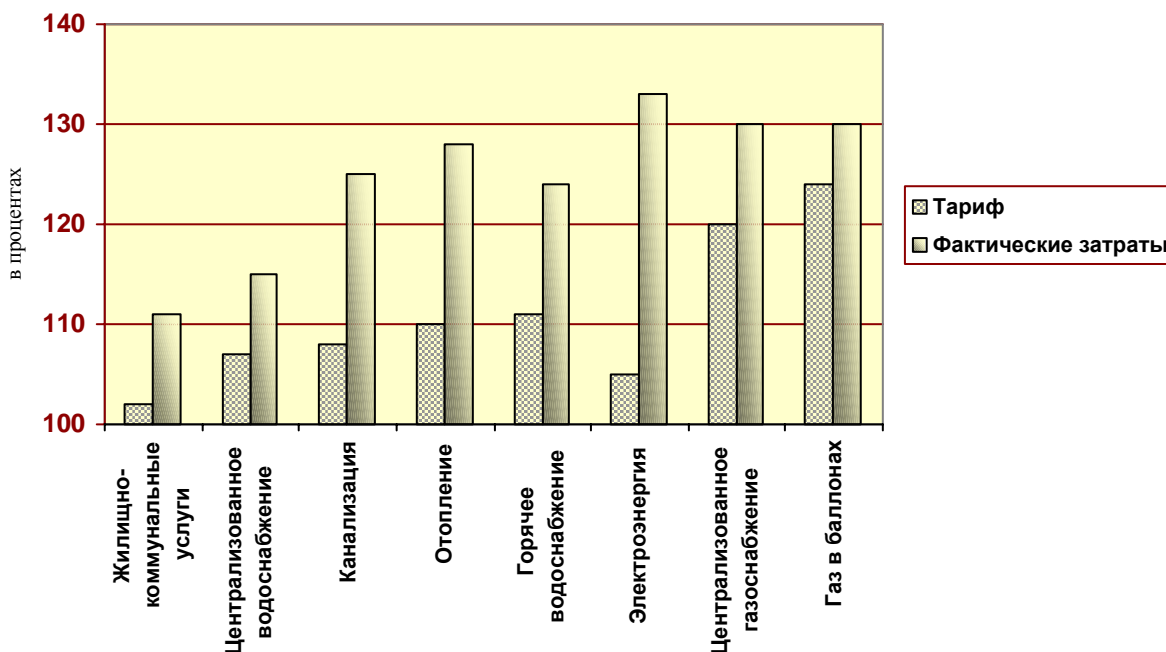
Тарифы на коммунальные услуги (отопление, водоснабжение, канализацию, а также природный газ) обычно рассчитываются в установленном порядке. Коммунальные компании предъявляют муниципальной управляющей компании счет, подготовленный в соответствии с действующими нормами потребления или с учетом фактического объема предоставленных услуг (например, объема воды, поданного в город), который затем умножается на подготовленный на основе экономических расчетов тариф. Управляющая организация проводит деление этого объема на число жилищных единиц на подведомственной ей территории и взимает соответствующую плату с потребителей.

Такой порядок был установлен еще в советское время. Однако в нем есть серьезные изъяны, связанные в первую очередь с тем, что данные о потреблении конечными потребителями (домохозяйствами) являются неточными. Фактически, за исключением электроэнергии, по всем другим видам потребляемых ресурсов точные данные отсутствуют, поскольку контрольно-измерительные приборы установлены лишь в очень редких случаях. Квитанции на оплату, как правило, рассчитываются на основе общего объема подаваемой воды или тепла. В них не учитывается фактическое использование потребителем конкретной услуги или ее качества.

Эта проблема усугубляется тем обстоятельством, что средние данные о потреблении (объемах) используются не только для подготовки счетов за воду, но и для расчета норм потребления. Средний национальный показатель составляет около 235 л воды на одного жителя в день; в 81 регионе из 88, по которым имелись такие данные, эти нормы составляли свыше 150 л, а 389 л, потребляемых в Москве, являются абсолютно максимальным значением. Вместе с тем опыт товариществ собственников жилья в Москве показывает, что в случае установки контрольно-измерительных приборов можно без ущерба потреблять почти на 40% меньше установленной нормы. Таким образом, принятые нормы потребления являются в значительной степени завышенными. В случае более широкого использования контрольно-измерительных приборов повысится подотчетность в отношении предоставляемых услуг и будут поставлены преграды избыточному потреблению ресурсов. В отношении семи регионов, в которых нормы потребления установлены ниже 150 л или на уровне 27 л в качестве абсолютно минимальной нормы, можно сказать, что и в этих регионах отсутствует адекватное обслуживание или что представленные данные не являются в полной мере надежными.

Как уже упоминалось, основная задача современной жилищной политики заключается в повышении всех тарифов на услуги, предоставляемые домохозяйствам, в целях достижения уровня покрытия производственных издержек. Согласно сравнительным данным, приводимым на рис. VI, на котором приводятся официальные тарифы и фактические затраты, в 2002 году темпы роста издержек поставщиков услуг намного опережали рост тарифных ставок. Официальные тарифы на услуги, устанавливаемые соответствующими органами власти, значительно ниже фактических эксплуатационных затрат, данные о которых приводят поставщики услуг.

Рис. VI. Увеличение тарифов и затрат на коммунальные услуги в 2002 году



В период с 1993 по 2000 год произошел резкий рост тарифов, а показатели возмещения производственных затрат увеличились в среднем с 2-3% до 60-70% без учета затрат на капитальный ремонт. Однако в Российской Федерации по-прежнему существует самый низкий уровень возмещения затрат среди стран Восточной Европы. Кроме того, поставщики услуг испытывают на себе растущее финансовое давление, поскольку тарифы, устанавливаемые для потребителей, по-прежнему жестко контролируются, в то время как либерализация цен в других секторах привела к росту их издержек.

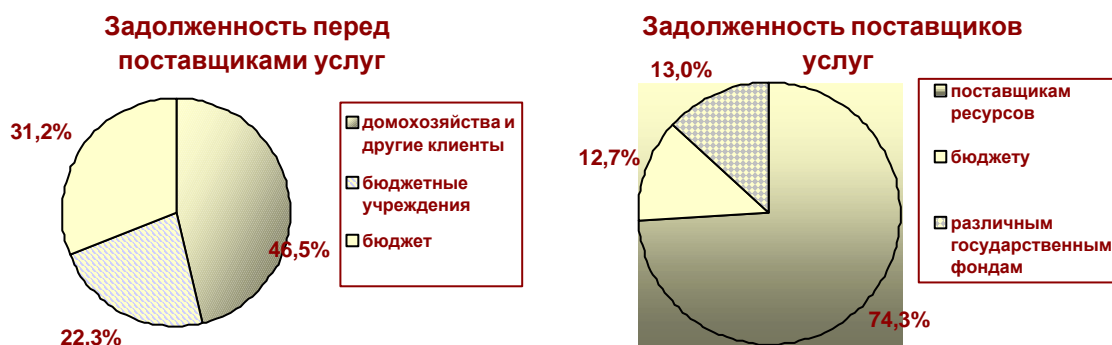
В этих обстоятельствах, когда тарифы регулируются различными органами власти либо на федеральном, региональном, либо на муниципальном уровнях, у поставщиков услуг отсутствуют стимулы для снижения затрат на коммунальные услуги. В случае, если поставщик услуг займется проведением инвестиций в ноу-хау и повысит свою эффективность благодаря относительному снижению затрат, органы власти проведут соответствующее сокращение тарифов. Более высокие эксплуатационные затраты, с другой стороны, ведут к повышению тарифов. Таким образом, рынок все еще зависит от производителя, и компании заинтересованы в том, чтобы показывать более высокие, а не низкие эксплуатационные затраты.

Д. Финансовая доступность и платежи

Счета за коммунальные услуги нередко остаются неоплаченными, в результате чего произошло увеличение задолженности. В Москве в среднем около 80% счетов оплачиваются своевременно, 10% оплачиваются с запозданием, а остальные 10% остаются неоплаченными. В настоящее время жильцы получают квитанции, в которых указана полная стоимость услуг, но они должны оплачивать лишь около 60% (в среднем) этой стоимости. Поскольку доходы находятся на слишком низком уровне и не позволяют оплатить эту стоимость в полном объеме, на муниципалитеты возлагается обязанность по покрытию остающихся 40%.

Муниципалитеты, как правило, располагают ограниченными бюджетами, и на жилье приходится около 40-60% всех муниципальных расходов. В Москве жилищно-коммунальные услуги поглощают около одной трети городских ресурсов. Поскольку все тарифы постоянно растут, муниципалитеты не могут полностью оплачивать ту часть расходов, которая не покрывается домохозяйствами. Вследствие этого муниципальные организации по обслуживанию жилья не располагают достаточным финансированием для организации всех необходимых работ по содержанию жилья, а муниципальный жилищный фонд страдает от непроведения ремонта и/или работ по содержанию в достаточном объеме. Ежемесячно компании, особенно поставщики коммунальных услуг, не досчитываются 2,3 млрд. рублей: 0,5 млрд. приходится на неоплаченные домохозяйствами счета, а остающиеся 1,8 млрд. - на недоплату из бюджета.

Рис. VII. Финансовое положение поставщиков жилищно-коммунальных услуг

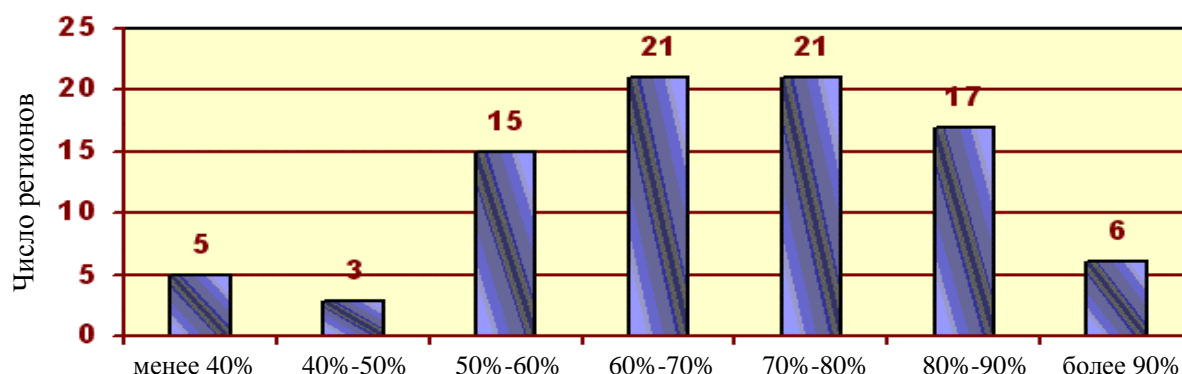


На приведенных выше диаграммах отражено финансовое положение жилищно-коммунальных служб по состоянию на конец 2002 года. В целом задолженность по оказанным, но еще не оплаченным услугам составила 184 млрд. рублей, что на 8,7% выше по сравнению с предыдущим годом. В целом половина этой задолженности приходится на домохозяйства и других клиентов, а другая половина - на бюджет. Такое недополучение дохода означает, что поставщики сами оказались должны 274 млрд. рублей своим кредиторам. В 2002 году эта сумма увеличилась на 7,8% по сравнению с 2001 годом.

Согласно ежемесячному изданию Госстроя, ситуация, судя по всему, существенно ухудшится к концу 2003 года. В лучшем случае она останется без изменений.

Согласно данным, предоставленным Госстроем за 2002 год, средняя стоимость обслуживания жилья на одного жильца составляла 465,76 рубля в месяц. Однако в среднем жильцы выплачивали лишь 322,01 рубля (69,14% от необходимой суммы). Наименьшая стоимость на одного жильца составляла 244,66 рубля, а наивысшая - 2 593,28 рубля. Ею покрывалось от 9,25% до 94,77% стоимости услуг.

Рис. VIII. Покрытие расходов по регионам



В приведенной выше диаграмме в целях отражения процентных долей покрытия затрат проанализированы данные за 2002 год, полученные из регионов. Средняя процентная доля по стране за этот период составила 69,14%. Диаграмма дает ясную картину некоторых межрегиональных проблем, связанных с финансовой доступностью. В подавляющем большинстве регионов процентная доля покрываемых расходов превышала 50%, но в проблемных регионах Крайнего Севера и в других регионах с тяжелыми климатическими условиями процентная доля покрытия расходов составляет менее 50%. Сознвая эту проблему, Госстрой начал реализацию специальной национальной программы по переселению домохозяйств из этих регионов.

Ниже приводятся статьи расходов, взятые из произвольно отобранной квитанции на оплату жилищно-коммунальных услуг за июнь 2003 года в регионе, в котором средний уровень расходов на жилищно-коммунальные услуги на одного жильца в месяц составлял 414,57 рубля (за 2002 год), а покрытие расходов находилось на уровне 56,38%. Проживающее в данной квартире домохозяйство состоит из двух человек, ее площадь составляет 35,7 м².

Таблица 15. Произвольно отобранная квитанция за уплату жилищно-коммунальных расходов за июнь 2003 года (в рублях)

Статья расходов	Норма на единицу измерения	Понесенные издержки
Техническое обслуживание	0,51	18,21
Уборка лестничных площадок	0,24	8,57
Уборка придомовой территории	0,73	26,06
Капитальный ремонт	2,56	91,39
Сбор мусора	11,05	22,10
Холодная вода	78,05	156,12
Горячая вода	65,43	130,86
Отопление	4,04	144,23
Газ	9,30	18,60
Радио	14,00	14,00
Телевизионная антенна	36,00	36,00
Всего		666,14

Из общей суммы платежей, указанных в квитанции, которая составляет 666,14 рубля, домохозяйство должно было произвести платеж лишь на сумму 167,77 рубля, а остающиеся 498,37 рубля дотировались из различных источников. Доля вносимой домохозяйством платы составляет только 26,69%. В квитанцию не включена плата за электроэнергию.

В начале 2002 года мэр Москвы Юрий Лужков начал осуществление "пилотного проекта". Он призвал население с доходами, превышающими 8 500 рублей (280 долл. США) на одного члена домохозяйства в месяц, оплачивать на добровольной основе 100% стоимости жилищно-коммунальных услуг. Тысячи семей получили по две квитанции: "добровольно оплачиваемую" (полная цена) квитанцию и обычную квитанцию (около 60% от полной цены). Семьи могли выбирать ту квитанцию, по которой они желали вносить платежи. В январе 2002 года лишь 44 семьи произвели оплату по добровольно выбранной ими квитанции.

Е. Инициативы правительства

В целях решения проблем жилищно-коммунальных служб 17 ноября 2001 года Федеральное правительство инициировало в рамках жилищной реформы подпрограмму "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации на 2002-2010 годы". Ее основная идея заключается в том, что реформа всего комплекса и соответствующих служб может быть успешной в случае удовлетворения двух предварительных условий:

а) поставщики должны иметь достаточные доходы для покрытия, как минимум, эксплуатационных затрат и затрат на содержание;

б) потребители желают и способны оплачивать начисляемую им стоимость услуг; потребители проявят готовность вносить платежи в той мере, в которой они считают, что на услуги устанавливаются справедливые цены.

В подпрограмме определено пять приоритетных задач:

- а) повышение тарифов к 2003 году до уровня покрытия эксплуатационных издержек;
- б) отказ от действующей системы льгот и привилегий;
- в) создание системы персонифицированных жилищных пособий в качестве меры защиты малообеспеченных семей;
- г) создание акционерных компаний по управлению жилищным фондом и его содержанию;
- д) приватизация компаний, предоставляющих коммунальные услуги.

Подготовлен план действий, которым предусмотрено, что намеченные мероприятия будут осуществляться в три этапа.

Первый этап: 2002-2003 годы:

- инвентаризация задолженности в целях определения доли и причин задолженности, накопленной государственными учреждениями, в том числе в результате нехватки бюджетных средств; поиск ресурсов для ликвидации этой задолженности, а также принятие мер по взысканию причитающихся средств с домохозяйств, являющихся должниками поставщиков услуг;

- прекращение практики перекрестного субсидирования сектора жилищно-коммунальных услуг и переход на рыночные цены на эти услуги;
- совершенствование механизмов социальной защиты населения.

Второй этап: 2004-2005 годы:

- развитие конкурентных отношений в секторе;
- переход к профессиональному управлению в комплексе;
- создание системы контроля и регулирования деятельности естественных монополий;
- улучшение финансовой и технической базы коммунальных предприятий путем развития концессионных механизмов;
- переход к системе персонифицированных счетов на жилищные пособия для всего населения.

Третий этап: 2006-2010 годы:

- привлечение частных инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс;
- апробирование механизмов для обеспечения стабильности поставщиков услуг;
- создание условий для предоставления банковских кредитов различных видов.

Вместе с тем в реализации этих мер уже наметилось отставание.

СОЦИАЛЬНОЕ ЖИЛЬЕ

Сплоченность общества не может рассматриваться в отрыве от положения в жилищном секторе. Социально-экономические изменения, протекавшие в Российской Федерации в последнее десятилетие, имели для некоторых групп населения более отрицательные последствия, чем для других. Для защиты наиболее уязвимых групп от попадания в безнадежную ситуацию и социальную изоляцию необходимо создать систему социальных гарантий и норм в интересах тех домохозяйств, которые неспособны самостоятельно решать свои жилищные проблемы. В настоящей главе содержится обзор, посвященный теме социального жилья в Российской Федерации. Во-первых, в ней рассматриваются современная ситуация и основные проблемы, связанные с обеспечением жильем социально незащищенных граждан, включая действующую в настоящее время систему адресной жилищной поддержки. Затем в ней проводится анализ влияния политики переходного периода, в частности крупномасштабной политики приватизации на возможности различных субъектов жилищного сектора, а именно государственных учреждений различных уровней управления, кондоминиумов и т.д. по удовлетворению жилищных потребностей социально незащищенных граждан.

А. Современное положение

Социальное жилье в контексте современной Российской Федерации является сложной темой. Первым шагом в любом обсуждении данной темы является рассмотрение вопроса о значении понятия "социальное жилье" и о том, что включается в это понятие. В современной структуре городского жилищного рынка Российской Федерации примерно 20% жилья приходится на частные домовладения, а 80% - на многоквартирные дома, преимущественно находящиеся в муниципальной собственности. Жилье в этих муниципальных многоквартирных домах в свою очередь примерно поровну делится на приватизированные и сдаваемые внаем жилые помещения.

Было бы заманчиво дать определение социальному жилью как жилым помещениям, предоставляемым внаем в муниципальных многоквартирных домах. Однако специфика российской приватизации и структура прав собственности в муниципальных домах не позволяют при обсуждении вопроса о социальном жилье игнорировать приватизированные квартиры, находящиеся в многоквартирных домах.

Во-первых, бесплатная приватизация означает, что отсутствует какая-либо связь между владением жильем и материальным положением. Имеется много относительно малоимущих собственников квартир, проживающих в многоквартирных домах, особенно из числа престарелых лиц. Во-вторых, в силу низких уровней налогов на имущество и платы за наем жилья эксплуатационные затраты приватизировавших жилье собственников и нанимателей жилья в значительной мере совпадают и сводятся к оплате коммунальных услуг и содержания жилья. В подавляющем большинстве случаев за муниципалитетами сохраняется ответственность за состояние инженерного оборудования многоквартирных домов, поскольку товарищества в кондоминиумах обычно не берут на себя эту обязанность даже в тех случаях, когда приватизировано большинство отдельных квартир. По этим причинам мы будем иметь в виду муниципальные многоквартирные дома со смешанной формой владения, в которых сдаваемые внаем жилые помещения или, в соответствии с более узким определением, социальное жилье могут рассматриваться в качестве отдельного структурного элемента.

Таким образом, социальное жилье в России является отдельной проблемой в контексте общей проблемы. Положение в области социального жилья не может быть улучшено без решения вопросов, относящихся к многоквартирным домам - государственному и муниципальному жилью со смешанной формой владения. Основным направлением политики в области социального жилья на

предстоящие десятилетия должно являться постепенное выделение социального жилья из контекста более широких проблем, стоящих перед государственным и муниципальным жильем со смешанными формами владения. Такой подход имеет принципиальное значение для того, чтобы государство смогло сосредоточить свои дефицитные ресурсы на удовлетворении наиболее неотложных нужд. Другими словами, Российской Федерации необходимо принять меры, позволяющие отойти от предоставления государственного и муниципального жилья практически всем своим гражданам и сосредоточиться на особо нуждающихся в социальном жилье и незащищенных лицах и категориях населения.

В обсуждениях, проведенных с российскими специалистами по жилищным вопросам, вызывает удивление то обстоятельство, что жилье практически во всех случаях рассматривается исключительно с точки зрения жилплощади. Мало внимания уделяется жилым помещениям, домохозяйствам или отдельным людям. Долгосрочная перспектива развития социального жилья в Российской Федерации, как и во всех развитых обществах, - в определении приоритетных целевых групп, нуждающихся в социальном жилье, и проектировании жилых домов с учетом интересов этих людей, а не в надежде на то, что люди будут приспосабливаться к сложившимся формам обеспечения жильем, зависящим от типа возводимых домов или характера владения недвижимостью.

Очевидно, что коренное улучшение ситуации не может быть достигнуто немедленно. Фактом является существование государственного и муниципального жилья со смешанными формами владения. Неизбежно, что большая часть государственных ресурсов будет отвлекаться из сферы социального жилья на удовлетворение неотложных потребностей в содержании инфраструктуры этих домов, которые, несмотря на все их недостатки, являются основой для удовлетворения потребностей в жилье подавляющего большинства городского населения.

Однако в ходе этого процесса нельзя упускать из виду цели социальной жилищной политики, т.е. создания фонда сдаваемого внаем жилья или других форм дотируемого владения жильем для конкретных групп, исходя из их экономических потребностей или социальной незащищенности, когда проектирование жилья ведется с учетом таких потребностей.

В последующей части настоящей главы поочередно рассматриваются тактические задачи, нуждающиеся в решении в среднесрочном плане в целях реализации данной долгосрочной концепции. Во-первых, рассматривается вопрос об адресном использовании ресурсов с учетом нужд, затем - вопрос о максимально эффективном использовании имеющихся ресурсов с учетом огромных проблем по техническому обслуживанию государственного жилищного фонда и наконец, - вопрос о взаимодействии различных уровней власти в области социального жилья.

В. Основные проблемы

Попытки определения нуждающихся или уязвимых групп в контексте социального жилья связаны с решением трех отдельных вопросов, характерных для Российской Федерации. Первый из этих вопросов заключается в исторически сложившемся понятии коллективного обеспечения жильем, а два других относятся к явлению льгот или "обязательств" и "малоимущим собственникам".

1. Коллективное обеспечение в сравнении с подходом, основанным на проверке материального положения

Концепция адресной помощи или помощи по результатам проверки материального положения является относительно новой для Российской Федерации. Еще десять лет назад коллективное обеспечение жильем являлось идеологической и экономической данностью. Переход к рыночной экономике привел к появлению существенных различий в экономическом положении отдельных лиц, особенно в Москве, где проживает многочисленный, финансово независимый средний класс,

составляющий, по оценкам городских властей, от 25 до 30% населения. С учетом нынешней структуры жилья большая часть среднего класса будет и далее проживать в государственном и муниципальном жилье со смешанными формами владения. В случаях, когда входящие в этот класс лица проживают в приватизированных квартирах, они смогут воспользоваться растущей стоимостью своего капитала, в то время как расходы на обслуживание инженерного оборудования дома будут по-прежнему покрываться преимущественно за счет государственной казны.

Все это является весьма наглядным примером возможностей, которые могут появиться благодаря надлежащим стимулам (например, недорогим ипотечным кредитам) для постепенного переселения этой категории населения в кондоминиумы, находящиеся в частной собственности, и, таким образом, для высвобождения общественных ресурсов.

В настоящее время списки очередников, которые ведутся муниципалитетами, основаны на приходящейся на одного человека жилплощади. Основные мотивы для включения в них не связаны с социальной уязвимостью или доходом ("проверкой материального положения").

Можно утверждать, что проверка материального положения является роскошью, когда средний уровень жизни в российском обществе по-прежнему остается на низком уровне. Однако, если не принять подход, основанный на проверке материального положения, государственные ресурсы будут по-прежнему распределяться среди отдельных лиц даже в случае улучшения их материального положения. Показателем является пример с растущей численностью среднего класса в Москве. Экономическая политика Российской Федерации направлена на формирование таких финансово независимых слоев населения на всей территории страны.

Важно, чтобы была принята социальная политика по защите населения на случай, если экономическая политика не будет столь быстро и успешно реализована, как это запланировано. Вместе с тем было бы странно формировать социальную политику, исходя из убеждений, что ключевые цели экономической политики никогда не будут достигнуты.

Кроме того, можно возразить, что проверка материального положения затрудняется недостаточной прозрачностью истинного финансового положения многих лиц. Однако проверка материального положения уже ведется по линии социального обеспечения и выплат других видов вспомоществования на покрытие жилищных расходов, поэтому нет причин, из-за которых было бы невозможно использовать такой подход в качестве ключевого критерия при выделении социального жилья.

2. Льготы и обязательства

Проверка материального положения в Российской Федерации сталкивается с дополнительной проблемой, обусловленной системой льгот и обязательств, в соответствии с которой различным категориям граждан предоставляются, в частности, первоочередные права на получение жилья. Эти льготы, возможно, распространяются почти на 70% населения и, согласно оценкам, охватывают 40% населения лишь в связи с внесением платы за жилье.

Хотя некоторые лица, входящие в группу льготников, отвечают критериям адресной государственной поддержки нуждающихся, значительное число получателей льгот проживает в относительно комфортных условиях государственного и муниципального сектора.

Льготы оказывают огромное влияние на списки очередников - получателей социального жилья. Согласно данным московских властей, претенденты на жилье, обладающие льготами, получают 50% ежегодно выделяемых квартир и могут надеяться на смену жилья в течение пяти лет. Другие претенденты, у которых, возможно, имеется значительно меньше финансовых средств, могут навсегда остаться в списке очередников.

В результате этого утрачено доверие к спискам очередников, и многие нуждающиеся уже больше не регистрируются. Таким образом, списки очередников, судя по всему, являются причиной существенного занижения реальных потребностей в социальном жилье в стране.

В Российской Федерации проводится активное сокращение числа категорий, обладающих льготами, но вместе с тем ничего не сделано для принятия в федеральной системе льгот подхода, основанного на проверке муниципалитетами материального положения. Даже в муниципалитетах проверка материального положения не имеет востороннего характера, поскольку она основана преимущественно на показателе жилой площади, а не на изучении финансовых возможностей.

В случае, если проверка материального положения будет принята в качестве руководящего принципа для адресного распределения социального жилья, а также при достижении согласия относительно приоритетности федеральных льгот по сравнению с муниципальными, то в отношении списков очередников на социальное жилье будет установлен следующий единый порядок очередности:

	Прошедшие проверку материального положения	Не прошедшие проверку материального положения
Федеральные льготники	1	3
Другие граждане	2	4

3. "Малоимущие собственники"

Бесплатная приватизация привела к появлению многочисленных собственников недвижимости, которые фактически относятся к малоимущим категориям. Имеются лишь немногочисленные примеры товариществ в кондоминиумах, созданных в государственном и муниципальном жилищном секторе, в которых собственники создали внутреннюю неофициальную систему социального обеспечения в целях оказания поддержки престарелым и малоимущим собственникам, не способным самостоятельно покрывать приходящуюся на них долю расходов на содержание кондоминиума. В этой связи в секторе государственного и муниципального жилья России со смешанной формой собственности можно нередко наблюдать случаи, когда относительно обеспеченный "наниматель" жилья проживает рядом с неимущим "собственником".

Потребуется много десятилетий для исправления ситуации, при которой существует несоответствие между материальным положением и возможностью иметь жилье в своей собственности. Для выхода из него потребуются целенаправленные долгосрочные усилия по стимулированию более рационального распределения социального жилья. Такие стимулы, возможно, могут включать в себя:

Нынешнее положение	Стимул	Желательное положение в будущем
Материально обеспеченный наниматель жилья или собственник, приватизировавший жилье в государственном жилищном фонде со смешанной формой собственности	<p>Позитивный Субсидируемый и доступный ипотечный кредит</p> <p>Негативный Высокие налоги на недвижимость в отношении приватизированных квартир в государственном жилищном секторе со смешанной формой собственности</p> <p>Повышенная чистая арендная плата за жилье для более обеспеченных нанимателей квартир в государственном жилищном секторе со смешанной формой собственности</p>	Частный собственник в реальном частном секторе, т.е. собственник, непосредственно или через кондоминиум несущий ответственность за капитальный ремонт, а также за повседневное содержание

Важно отметить то фундаментальное значение реально действующей системы ипотечного кредитования, которое, судя по всему, она должна иметь для социального жилья России. Без рынка ипотечного кредитования сложно найти способы, благодаря которым материально обеспеченное домохозяйство получит в рамках существующего государственного и муниципального жилищного фонда со смешанной формой собственности стимулы для ухода в реальный частный сектор.

Маловероятно, что государство, не имея возможности задействовать дефицитные ресурсы в интересах нуждающихся, сможет начать реализацию новой программы по строительству социального жилья, которая имеет важнейшее значение для формирования в России сектора социального жилья.

Причина, по которой такое новое строительство имеет столь важное значение, заключается в возможной непригодности большей части имеющегося государственного жилья со смешанной формой собственности для формирования подлинного социального жилищного фонда. В общем плане (для лиц с хорошим здоровьем и их семей) существующий жилищный фонд при условии его надлежащего содержания, возможно, явится привлекательным долгосрочным решением проблемы.

Однако для пожилых квартиросъемщиков или нанимателей с особыми нуждами вопросы физической доступности и отсутствие возможностей для ухода и поддержки, судя по всему, создадут серьезные препятствия для использования в долгосрочной перспективе существующего государственного и муниципального жилья со смешанной формой собственности.

Для имеющегося государственного жилищного фонда со смешанной формой собственности в долгосрочной перспективе возможны следующие решения:

Материально обеспеченные собственники/наниматели жилья	→	Частный сектор - либо новые дома, либо государственные и муниципальные многоквартирные дома, статус которых действительно повышен до уровня кондоминиумов
Материально необеспеченные, но физически здоровые собственники/наниматели жилья	→	Имеющееся государственное и муниципальное жилье в многоквартирных домах, занимаемое на основе договоров найма или других форм субсидируемого владения
Престарелые и имеющие особые потребности собственники/наниматели жилья	→	Социальное жилье новой постройки, занимаемое на основе договоров найма или других форм субсидируемого владения

Необходимо подчеркнуть, что переход к строительству нового социального жилья будет носить постепенный характер и займет продолжительный период времени. Социальное жилье требует больших затрат в плане выделения государственных бюджетных ресурсов. Например, капитальные затраты на социальное жилье общего назначения в Соединенном Королевстве (где частное финансирование социального жилья осуществлялось в течение 15 лет) на 50-60% покрывались государством, в то время как в связи с покрытием затрат на социальное жилье более специального характера доля государственного финансирования во многих случаях достигала 95%. В настоящее время в Российской Федерации только в Москве имеется крупный "бюджет социального жилья", предназначенный для удовлетворения нужд лиц, включенных в список очередников.

С. Финансовые проблемы

1. Государственное и муниципальное жилье в многоквартирных домах

Существующая в настоящее время система государственного и муниципального жилья со смешанной формой собственности сталкивается с серьезными финансовыми проблемами. По оценкам, отставание с проведением капитального ремонта на территории всей страны составляет 550 млрд. рублей или в два раза превышает ежегодный валовой оборот жилищного сектора. Происходит дальнейшее ухудшение положения. Согласно оценкам, в одном районе Санкт-Петербурга для удовлетворения имеющихся потребностей необходимо, чтобы увеличение средств, выделяемых на капитальный ремонт, составило 300-350%. В Нижнем Новгороде снос/ремонт ветхого/пришедшего в негодность жилищного фонда финансируется только на 50% от потребностей.

Недостаточность надежных данных, полученных по результатам обследований состояния жилищного фонда, не позволяет оценить точность полученного расчетного значения в 550 млрд. рублей и вместе с тем затрудняет прогнозы тенденций в будущем. Существует очевидная опасность того, что обветшание и недофинансирование жилья в прошлом десятилетии станут причиной более резкого по сравнению с линейной зависимостью нарастания потребностей в капитальном ремонте.

Хотя имеющееся государственное и муниципальное жилье в многоквартирных домах со смешанной формой собственности во многом далеко не соответствует идеалу, в настоящее время оно является единственным средством обеспечения жильем подавляющего большинства россиян, проживающих в городах. В этой связи необходимо, чтобы в качестве важнейшей задачи рассматривалось проведение невыполненных к настоящему времени работ по капитальному ремонту.

3. Косвенные и скрытые субсидии

Часть проблем в связи с непроведением капитального ремонта может и уже снимается путем сноса жилья и нового строительства с использованием частного финансирования. Незрелость оптового и потребительского финансовых рынков, ограниченность конкуренции между строительными фирмами и общий уровень материального благосостояния будут сдерживать возможности частного сектора в плане его привлечения к полномасштабному решению проблемы в разумные сроки. Вместе с тем, как отмечается ниже, существуют вполне очевидные нереализованные возможности для получения большей "запланированной выгоды".

В значительной степени государству потребуются разделить это бремя с населением, что означает ликвидацию широкого круга субсидий, выплату которых государство просто не может позволить себе, если оно ставит задачу обеспечения содержания жилищного фонда. К этим субсидиям относятся:

- a) неполное взимание платы за коммунальные услуги и содержание, включая непрофинансированные федеральные обязательства;
- b) плата за содержание зачастую не включает долю средств, предназначенных для капитального ремонта;
- c) чистая плата за наем жилья находится на очень низких уровнях;
- d) низкие налоги на недвижимость, к которой относятся приватизированные квартиры в государственных и муниципальных многоквартирных домах;
- e) бесплатная приватизация даже нового и недавно отремонтированного жилья.

Сложившееся экономическое положение означает, что некоторые лица нуждаются во всех таких субсидиях, а большинству населения необходимы лишь некоторые виды субсидий. Таким образом, ликвидация субсидий означает ликвидацию косвенного или скрытого субсидирования, поскольку по определению эти субсидии являются неизбирательными и расточительными. Лейтмотивом всех обсуждаемых в настоящей главе мер является прекращение косвенных, и в этой связи неизбирательных, субсидий и переход к повышению платы, которая может быть компенсирована прозрачной, основанной на проверке материального положения и, по этой причине, адресной поддержкой.

В настоящее время жилищный вопрос находится в самом центре политической жизни, и соперничающие партии предлагают избирателям крупные льготы. Поскольку стоимость этих льгот имеет косвенный характер, создается иллюзорное представление о "бесплатном обеде". В действительности же происходящее сводится к тому, что общее потребление в настоящее время финансируется за счет произведенных ранее капиталовложений в государственное и муниципальное жилье со смешанной формой собственности, в котором проживает 80% всех городских жителей России и которое во все большей степени оказывается в состоянии крайнего обветшания.

Из числа проблем, относящихся к социальному жилью, особую актуальность имеют следующие две: отсутствие чистых платежей за наем и бесплатная приватизация, но в начале настоящей главы рассматриваются финансовые проблемы, с которыми в настоящее время сталкиваются кондоминиумы.

3. Финансовые проблемы, стоящие перед кондоминиумами

В созданном в последнее время целевым образом частном жилищном секторе кондоминиумы обладают потенциально высокой эффективностью: у домохозяйств высокие доходы, а плата за содержание недвижимости вносится с относительной предсказуемостью.

Прилагаются огромные усилия по созданию кондоминиумов в государственном и муниципальном секторе жилья. К настоящему времени менее одного процента домохозяйств, проживающих в государственном и муниципальном жилищном секторе, объединено в кондоминиумы. Уже обсуждались многие из проблем, стоящих перед такими организациями: несоответствие форм владения/материального положения и смешанная форма владения на правах найма/собственности.

Сомнительно, что такие кондоминиумы когда-либо смогут вносить существенный вклад в проведение капитального ремонта как в плане проведения уже просроченного ремонта, так и ремонта, который потребуется в будущем. Доходы их членов, судя по всему, останутся на низком уровне или в лучшем случае будут отличаться своей неравномерностью; вместе с тем отсутствует прозрачность в связи с финансовыми обязательствами по содержанию инженерной инфраструктуры, а в крайних случаях они просто разорительны. Страхование всего здания практически отсутствует.

Создание кондоминиумов в существующих многоквартирных домах государственного и муниципального жилищного сектора со смешанной формой собственности, возможно, окажется эффективной мерой для проведения текущего ремонта или повседневного содержания. Однако лишь немногие домохозяйства пожелают взвалить на себя огромное бремя потенциальных финансовых обязательств по ремонту инженерного оборудования в больших принадлежащих муниципалитетам многоквартирных домах, низкое качество которых зачастую заметно невооруженным глазом.

Следует уделять серьезное внимание ограничению финансовых обязательств кондоминиумов, созданных в государственном и муниципальном жилищном секторе, до заключения ими страхового договора на все здание. Кроме того, для тех членов кондоминиума, которые действительно не способны вносить платежи, следует предусмотреть меры социальной поддержки.

В связи с обязательным членством в кондоминиумах встают вопросы организационного характера. Очевидно, что было бы проще решать эти организационные вопросы в случае, если бы требования к членам кондоминиумов в многоквартирных домах государственного и муниципального сектора со смешанной формой собственности были экономически приемлемыми и справедливыми.

Все эти соображения позволяют лишь подчеркнуть то обстоятельство, что только государство способно финансировать основную часть капитального ремонта государственного жилищного фонда. Вместе с тем практика субсидирования по двум статьям расходов показывает, что государство не в состоянии успешно нести это бремя. Эти вопросы рассматриваются ниже.

4. Плата за жилое помещение

Плата за жилое помещение в российских условиях вряд ли может называться таким образом. Чистая плата за наем жилого помещения оценивается в пределах между 0,1 и 0,12 руб. за кв. метр. По сравнению с этим плата за коммунальные услуги и содержание в среднем составляет 24 руб. за кв. метр.

Отсутствие чистой платы за наем является формой существенного субсидирования нанимателей жилья, имеющей безадресный и непрямой характер. Как уже пояснялось выше, отсутствует прямая связь между статусом нанимателя жилья и располагаемыми им финансовыми средствами.

Нынешняя ситуация усугубляется тем обстоятельством, что плата за услуги в редких случаях используется для отчислений в амортизационный фонд, предназначенный для проведения капитального ремонта. Таким образом, отсутствует прямая связь между платой за жилищные услуги и капитальными затратами, связанными с обеспечением жильем.

Возможно, что обсуждение вопроса о чистой плате за наем покажется фантазированием в условиях, когда даже взимание платы за коммунальные услуги и текущее содержание по-прежнему не производится в полном объеме. Однако обеспечение жильем относится к деятельности, проводимой с учетом долгосрочной перспективы, и связано с необходимостью реформирования системы жилищных субсидий и формирования компенсационной системы социального обеспечения, что само по себе является долгосрочным процессом. Было бы затруднительно готовить и проводить необходимые реформы, рассчитанные на длительный период времени в случае отсутствия правильного понимания долгосрочной цели.

Внедрение чистой платы за наем жилого помещения, даже если она будет в значительной степени субсидироваться, которая увязана с капитальными затратами, включая реальную рыночную стоимость земли, будет иметь важное значение в том случае, если будут приниматься рациональные решения о распределении капитала в связи с новым строительством социального жилья. Как уже отмечалось выше, в конечном итоге в этом появится необходимость вслед за первоначальной стабилизацией в сфере государственного и муниципального жилья.

5. Бесплатная приватизация

Благодаря бесплатной приватизации был получен ряд преимуществ. Она положила начало рынку торговли жильем, позволила отдельным лицам найти индивидуальные решения своих жилищных потребностей, а благодаря институту наследования - она позволила начать в ограниченных пределах процесс передачи материальных благ от поколения к поколению. В то же время бесплатная приватизация привела к путанице форм владения недвижимостью и усилению спроса на жилье. В результате произошло существенное сокращение возможностей государственного и муниципального сектора предлагать для найма жилье нуждающимся в нем, и он оказался в незавидном положении, когда сам несет ответственность за структурную целостность стареющих домов государственного и муниципального жилищного фонда, в то время как параллельно увеличилась капитальная стоимость отдельных квартир, занимаемых частными лицами.

Только в Москве ежегодно проводится бесплатная приватизация жилья, плата за которое составляет около 2 млрд. рублей. Его площадь приблизительно равна 225 000 м² сдаваемой внаем площади, если за исходную стоимость строительства принять 300 долл. США за кв. метр, или почти четвертой части нового ежегодно возводимого городом социального жилья, предназначенного для сдачи внаем. Ситуация в других регионах намного хуже, чем в Москве, поскольку лишь очень немногие из них способны строить какое-либо новое социальное жилье.

D. Муниципальные, региональные и федеральные полномочия

1. Функции, полномочия и взаимоотношения

Широко признается, что муниципальный сектор стал последней сферой экономики, в которой был начат переход от существовавшей ранее коллективной командно-административной системы. Действовавший до сих пор основной принцип заключался в том, чтобы позволить муниципалитетам и регионам играть ведущую роль в этой области под общим руководством федерального центра. В то же время жилищный сектор сталкивается с серьезными финансовыми проблемами, а увеличение субсидий, о котором говорилось выше, неизбежно приводит к усложнению связанных с жильем проблем социального обеспечения.

Очевидно, что для эффективного решения проблем властям Российской Федерации придется заниматься не только формированием общей жилищной политики, но и брать на себя все бóльшие финансовые обязательства.

В настоящее время оказание поддержки по линии социального обеспечения возложено, главным образом, на регионы в условиях ограниченного финансирования со стороны федерального центра, которое оценивается приблизительно на уровне 20% от общих бюджетных затрат. Наряду с этим имеются различия в уровнях региональной поддержки, большинство из которых устанавливаются намного ниже 22% от дохода домохозяйств, которые являются пороговым значением, определенным в федеральном законодательстве, а также различия в административных механизмах. Остается открытым вопрос о том, возможно ли на региональном уровне нести это финансовое и политическое бремя.

Взаимоотношения между федеральным центром, регионами и муниципалитетами в лучшем случае могут быть охарактеризованы как зарождающиеся, при этом имеется определенное напряжение в бюджетной сфере. Существует реальная опасность того, что жилищный и муниципальный сектор могут стать жертвой напряженности институциональных взаимоотношений.

Федеральный центр в ряде случаев подавал надежды (к примерам относятся федеральные льготы и новая программа по ликвидации отставания в проведении капитального ремонта) без подкрепления этих надежд достаточным финансированием.

При рассмотрении вопроса о финансировании различных мер фактически не уделяется внимания их стоимости, которая в настоящее время должна покрываться за счет муниципальных бюджетов.

Помимо того что федеральные структуры были созданы относительно недавно, на нынешнюю ситуацию, возможно, влияют два других конкретных фактора. Во-первых, на федеральном уровне отсутствует единый ответственный за жилищный сектор орган, который мог бы быть представлен либо министерством, либо подкомитетом парламента. Во-вторых, недостаточно прозрачным является финансовый аспект экономической деятельности муниципалитетов, в результате чего возникает больше поводов, чем обычно, для рассуждений относительно реального потенциала нижних уровней управления по финансированию федеральных инициатив.

Для процветания жилищного сектора федеральному центру потребуется, как уже отмечалось ранее, проводить крупные инвестиции. Хотя очевидна целесообразность в поощрении муниципалитетов принимать на себя ведущую роль по обеспечению жильем, Федеральному правительству потребуется принять меры по обеспечению эффективного использования федеральных средств для достижения общенациональных целей.

2. Бюджетные отношения

В настоящее время существуют сложности с формированием бюджета Российской Федерации. Из 87 субъектов Федерации лишь 8 являются донорами общенационального бюджета.

Городские центры субъектов Федерации сами вынуждены выделять субсидии всему региону. Даже такой город, как Иваново, в котором среднемесячный доход на душу населения, составляющий 80 долл. США, находится ниже общенационального уровня, производит трансферты на сумму 1,5 млрд. рублей менее обеспеченным муниципалитетам, входящим в данный субъект Федерации. В случае получения городом дополнительных доходов к бюджету эти дополнительные средства в свою очередь распределяются по всему субъекту Федерации.

В данном случае затрагивается сложная тема. С одной стороны, общая нехватка бюджетных ресурсов и экономические проблемы негородских муниципалитетов обуславливают неизбежность перераспределения значительных средств. В таких условиях у городских муниципалитетов отсутствуют какие-либо стимулы для увеличения доходов, происходит отток средств из районов с большими объемами невыполненных работ по капитальному ремонту и не реализуются потенциальные возможности городских центров по занятию лидирующих позиций в столь необходимом процессе накопления богатства.

Федеральному правительству следует рекомендовать, чтобы оно провело рассмотрение вопроса о соответствии действующей модели перераспределения принимаемым им основным мерам по решению политических проблем. В рамках этого рассмотрения федеральному центру необходимо определиться со значением, которое он придает экономике муниципалитетов в целом и городскому жилью в частности с учетом его многочисленных и конкурирующих приоритетов.

Фрагментация полномочий в жилищном секторе не ограничивается федеральным уровнем. На уровне субъектов Федерации такой вопрос, как бездомность, может рассматриваться в любом далеком от жилищного сектора учреждении, в то время как обычные вопросы содержания жилья и проведения капитального ремонта/строительства в пределах одного и того же учреждения, как правило, считаются довольно далекими друг от друга. Как представляется, целесообразно принять более комплексный подход к жилью и добиваться устранения ведомственной разобщенности различных органов, занимающихся вопросами жилья.

Вместе с тем очевидно, что в пределах городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга) деление на районы имеет в первую очередь административный характер, поскольку они не наделены бюджетными полномочиями. С учетом размеров этих двух городов возникает вопрос о том, насколько эффективным может быть полностью централизованный контроль. Правда, Москва взяла курс на постепенную передачу полномочий городским районам.

Отсутствие у районов независимых бюджетов имеет особую актуальность в связи с "запланированными выгодами" - социальными благами в денежной форме, форме новых жилых помещений или ремонта жилья, которые обязуется предоставить частный подрядчик взамен выделения земельного участка и выдачи разрешения на застройку. Вызывает удивление, что эти запланированные выгоды не являются прозрачными, поскольку подрядчик может приобретать права, например в пригороде, взамен денежного взноса в городской бюджет, который может использоваться в жилищном секторе другого района [или, возможно, даже в рамках иной бюджетной статьи].

Поскольку экономическое благосостояние и, следовательно, цены на землю растут, запланированная выгода станет еще более ценным социальным ресурсом, и можно лишь настоятельно рекомендовать, чтобы такие запланированные выгоды учитывались на уровне районов, где они создаются, а любые межрайонные бюджетные трансферты, связанные с этими выгодами, стали бы полностью прозрачными.

Запланированная выгода является мощным инструментом. Типичным подходом к обновлению городов в Соединенных Штатах или в Соединенном Королевстве традиционно являлось отведение участков для элитной застройки, на которых возводятся здания высшей категории, с тем чтобы вызвать цепную реакцию повышения стоимости земли. Это стимулирует дальнейшее развитие частной застройки, которая в свою очередь создает возможности для получения запланированной выгоды в плане оказания поддержки социальному жилью и создания объектов благоустройства.

В некоторых городах ведется строительство относительно привлекательных отдельных зданий, но, как правило, оно привязано к участкам, на которых нет условий для ведения нового строительства других домов аналогичного типа. Возможно, что работникам муниципалитетов необходима подготовка в области максимального извлечения выгод такого рода.

Конгресс муниципалитетов организует проведение конференций, посвященных анализу эффективности работы и изучению передового опыта. Однако Федеральному правительству потребуется активизировать свою деятельность в этой области в целях обеспечения эффективного распространения накопленного опыта по всей стране.

СТРОИТЕЛЬСТВО НОВОГО ЖИЛЬЯ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Целью настоящей главы является проведение анализа современных проблем в системе строительства нового жилья и территориально-пространственного планирования. В разделе А содержится оценка методов нового строительства, включая организацию работы в строительной индустрии, тенденции спроса на строительство нового жилья, а также проблемы, связанные с соблюдением строительных норм и требований к качеству. В разделе В рассматривается процесс планирования, который включает в себя политику ценообразования на землю, разработку планов, условия планирования и процедуры выдачи разрешений.

А. Строительство нового жилья

1. Основные особенности строительства нового жилья

Существующие в Российской Федерации колоссальные различия в климатических условиях, культурных традициях и размерах поселений, а также обусловленные природными факторами различия в доступности природного сырья, пригодного для производства строительных материалов, создают мощные предпосылки для применения в строительной промышленности широкого диапазона форм и методов работы. Однако вследствие длительного периода существования жестко централизованной системы управления в строительной промышленности России доминирующую роль по-прежнему играют методы строительства типовых многоэтажных домов. Десять лет назад строились здания лишь пяти типов. В настоящее время архитекторы и строители имеют более широкие возможности для выбора проектов зданий.

Благодаря технологическим изменениям на смену ранее повсеместно возводившимся крупнопанельным домам пришли более сложные для строительства объекты, в которых используются бетон (включая легкий бетон), кирпич и некоторые предварительно изготовленные элементы строительных конструкций. Используется технология монолитного бетона с применением туннельной опалубки для строительства быстро возводимых жилых домов. В Московской и Владимирской областях внедрен относительно простой и дешевый метод повышения энергоэффективности зданий. Как и в случае широко распространенного метода монолитного бетонного строительства, жидкий бетон заливается в изготовленную из досок опалубку. После затвердевания бетона нужда в опалубке для сохранения формы конструкции отпадает, после чего опалубочные доски обычно удаляются. Однако, если эти опалубочные доски изготавливаются из такого материала (например, полистироловые блоки промышленного изготовления), который имеет более высокие теплоизоляционные параметры, чем бетон, возможно применение нового метода, при котором опалубка остается прикрепленной к бетонным стенам в целях обеспечения теплоизоляции.

Постоянный рост этого вида домостроения с особой наглядностью проявляется в городах Москва и Санкт-Петербург, в республиках Чувашия, Адыгея, Татарстан, в Свердловской, Новосибирской, Томской, Тюменской, Кемеровской, Нижегородской, Вологодской, Самарской и Сахалинской областях, а также в Приморском крае. Однако наибольший объем нового строительства по-прежнему приходится на комплексы многоэтажных домов квартирного типа. Строительство малоэтажных жилых домов по-прежнему не получило заметного распространения в российских городах, не говоря уже о строительстве отдельных индивидуальных домов. Примером последних тенденций строительства жилья является возведенный в Москве жилой квартал "Куркино". Квартал запроектирован на проживание более 30 000 человек, но лишь небольшая доля жилья в нем состоит из домов, рассчитанных на проживание одной семьи, которые были целевым образом построены для ветеранов. Дома, в которых насчитывается менее 40 квартир, уже рассматриваются в Москве в качестве элитного жилья. Относительно небольшие дома строятся на участках, имеющих культурно-

историческое значение (например, в городе Пушкин, расположенном в окрестностях Санкт-Петербурга), где ограничения по высоте и размерам вновь возводимых зданий связаны с защитой исторического ландшафта городов.

Как отмечалось в главе VIII, существует недостаточная обеспеченность коммунальными услугами, в частности недавно построенных домов коттеджного типа. Из 22 600 домов коттеджного типа, построенных в 2001 году, только третья часть (45,7% в городах и 22,5% в сельских районах) была полностью благоустроена, т.е. оборудована централизованным холодным и горячим водоснабжением, центральным отоплением и канализационной системой.

Вновь построенные квартиры в многоэтажных домах обычно сдаются в эксплуатацию практически без проведения отделочных работ, в незаконченном состоянии под предлогом обеспечения их собственникам возможности завершить отделку и оборудование квартиры в соответствии со своими индивидуальными пожеланиями. Вследствие неадекватного предложения специализированных услуг, работы по внутренней отделке зачастую с большим или меньшим успехом проводятся самими собственниками. В результате существует большой разброс в качестве готовых к заселению квартир.

Преобладание многоквартирных домов в российских городах сопровождается доминирующим положением крупных строительных компаний на строительном рынке России. Это доминирование, в частности, в значительной мере обусловлено положением в области финансирования жилья, описанным в главе V. Отсутствие надежной системы финансирования строительства приводит к тому, что банки предоставляют кредиты на реализацию проектов жилищного строительства лишь в случае, когда они имеют доверие к застройщику, т.е. в случае, когда они уже приобрели длительный опыт успешного сотрудничества с застройщиком. Такая ситуация благоприятна для крупных, уже зарекомендовавших себя строительных компаний, которые в большей или меньшей степени укоренились в эпоху коммунистического правления и по-прежнему проявляют склонность к типам жилищного строительства того времени. Все это в свою очередь создает препятствия для внедрения новых методов работы в строительной промышленности. Таким образом, получается, что в строительной промышленности созданся порочный круг. Крупные компании предпочитают заниматься осуществлением крупных проектов жилищного строительства на незастроенных строительных участках, а не проводить маломасштабную застройку в пределах уже застроенной городской среды. Местные органы власти, которые получают свою долю вновь построенных квартир, не оказывают существенного влияния на тип и качество строительства.

Строительные компании Российской Федерации проходят двойную процедуру лицензирования. Специалисты строительной отрасли должны иметь индивидуальные лицензии, свидетельствующие об их квалификации строителей или проектировщиков. Нанимающая их компания должна иметь отдельную лицензию на проведение аналогичных работ. Существует острая нехватка малых или средних компаний, способных выполнять строительные работы небольшого объема в пределах застроенных районов без создания чрезмерных неудобств для повседневной жизни жителей квартала. Это в первую очередь касается строительных работ, проводимых между уже построенными зданиями, реконструкции или увеличения размеров зданий, проведения капитального ремонта, а также обеспечения коммунальными услугами уже построенных индивидуальных домов.

2. Потенциал и "ноу-хау" строительной отрасли и местных органов власти

Во всех областях, связанных с жилищным сектором, потенциал и "ноу-хау" строительной отрасли и местных органов власти развиваются неравномерно. В крупных городах имеется много строительных компаний, использующих современные технологии строительства. Вместе с тем прогресс обеспечивается преимущественно в рамках преобладающих типов строительства, т.е. в строительстве многоэтажных жилых домов с плоскими крышами на незастроенных участках. На строительном рынке практически отсутствует конкуренция. В силу этого также не создается

серьезных стимулов для реализации новаторских проектов, в рамках которых новые технологии сочетались бы с разнообразием проектов, типов и масштабов строительства в интересах населения, обеспечивая ему широкий выбор квартир в плане цены и комфортности.

В свою очередь местные органы власти зависят от крупных строительных компаний в отношении расширения муниципального жилищного фонда. По этой причине они не способны стимулировать конкуренцию на строительном рынке. В органах местной власти работает мало специалистов, и они находятся под влиянием ситуации, когда они, не выполняя функции ни застройщика, ни строителя, должны создавать благоприятные условия и стимулировать конкуренцию между подрядчиками в общественных интересах.

3. Поляризация спроса на жилье

На приводимом в главе II рисунке показано, что современные темпы нового жилищного строительства практически не превышают темпов износа имеющегося жилищного фонда. В то же время происходит увеличение средних размеров вновь построенных квартир. Возникли противоположные тенденции между кооперативным сектором жилищного строительства (его роль сокращается) и строительством, финансируемым за счет средств частных лиц (его роль постоянно растет).

Существует тенденция к поляризации вновь построенного жилищного фонда, поскольку доля крупных и небольших квартир из общего числа построенных квартир увеличивается, а доля квартир средних размеров (т.е. состоящих из двух или трех комнат) уменьшается. Все это отражает растущую дифференциацию в уровнях доходов. Относительно небольшая группа хорошо обеспеченных людей создает спрос на большие квартиры (четыре комнаты или более), в то время две других группы создают спрос на квартиры небольших размеров: к ним относятся лица, которые могут позволить себе лишь самые дешевые квартиры, и лица, которые имеют возможность удовлетворять свои жилищные потребности и вместе с тем располагают определенными дополнительными денежными средствами. По этой причине они покупают небольшие квартиры, которые они сдают внаем в целях получения дополнительного и относительно гарантированного источника доходов.

Существует еще одна группа населения, нуждающегося в квартирах, но которая не создает какого-либо спроса на рынке, поскольку эта группа населения экономически не в состоянии позволить себе этого. Население, входящее в эту группу, продолжает проживать в приходящем в негодность жилищном фонде и ожидает своей очереди на получение новой квартиры.

Дифференциация доходов означает, что и новое жилищное строительство должно быть соответствующим образом диверсифицировано. Оно должно отвечать растущим пожеланиям обеспеченных слоев населения и одновременно создавать экономически доступные варианты для возможно большего количества людей. Чем больше людей сможет позволить себе приобрести новые квартиры, тем скорее муниципалитеты смогут начать удовлетворять основные потребности в жилье нуждающихся в помощи домохозяйств.

4. Строительные нормы и правила

Строительные нормы в Российской Федерации принимаются на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации. Федеральные нормы разделяются на:

- a) строительные нормы и правила (СНиП);
- b) государственные стандарты (ГОСТ);

с) своды правил по проектированию и строительству (СП).

Кроме того, субъекты Российской Федерации готовят свои собственные нормативно-правовые документы, называемые территориальными строительными нормами (ТСН) по вопросам, не регулируемым на федеральном уровне. Государственный комитет по строительству утверждает и регистрирует эти территориальные нормы. Постепенно ведется обновление всей системы строительных норм. Некоторые устаревшие нормы уже заменены новыми, но все еще действует ряд других норм, подготовленных еще в 1980-х годах или даже ранее. В последнее время особое внимание уделяется вопросам энергоэффективности. В принятом в 1996 году Законе "Об энергосбережении" ужесточены федеральные нормы в отношении теплопередачи, на основе которых субъектами Федерации принят ряд территориальных строительных норм, посвященных энергоэффективности. Однако, как отмечается в главе III, нормативные показатели энергоэффективности все еще находятся ниже соответствующих показателей западных стран.

Как правило, российские строительные нормы имеют весьма подробный характер. Они в целом отвечают требованиям безопасности в строительстве и соблюдению минимальных стандартов качества. Однако в силу того, что государство в течение длительного времени являлось единственным инвестором, единственным застройщиком и единственным собственником земли и зданий, в некоторых нормах содержатся не только требования к безопасности, но и подробные правила, регламентирующие процесс строительства или проектирования зданий и других объектов. Даже в недавно принятых нормах принят аналогичный подход, т.е. в них содержатся весьма подробные показатели, оставляющие лишь узкие возможности для удовлетворения индивидуальных пожеланий.

Основная проблема связана не столько с содержанием норм, сколько с их ролью в жилищном строительстве. Вследствие недостаточной конкуренции между строительными организациями даже во вновь построенных домах, вместо пожеланий клиентов за основу проектирования квартир берутся минимальные значения нормативных показателей. Характерно, что в ответ на вопросы о конкретных особенностях возводимых квартир строители на ряде строительных объектов, на которые были организованы посещения, заверяли, что они строятся в соответствии с российскими строительными нормами. В нормах следует предусматривать минимальные значения параметров, в частности в связи с безопасностью, в то время как конкуренция между строительными организациями должна вести к формированию строительной отрасли, ориентированной на удовлетворение потребностей потребителей в пределах экономической доступности.

По этой причине необходимо стимулировать конкуренцию во всех отраслях в стройиндустрии. Муниципалитетам следует сосредоточить свои усилия на создании условий для справедливой конкуренции на строительном рынке. Особый акцент следует сделать на конкуренции в сфере муниципального жилищного строительства.

5. Качество проектирования жилья

Социально-экономическая устойчивость жилищного фонда в значительной степени зависит от качества проектов. Поскольку пока не укоренилась традиция создания разнообразных архитектурных жилищных форм, еще только предстоит заново сформировать новую культуру в этой области. Существует очевидная необходимость в повышении качества проектов и в дальнейшей диверсификации жилищных форм в целях удовлетворения потребностей различных категорий клиентов. Строители должны наконец прислушаться к потребителям. Масштабы и размеры эксплуатации домов, а также методы организации новых форм коллективной собственности окажут существенное влияние на характер нового жилищного фонда и вследствие этого - на всю городскую среду. Конечный результат будет зависеть от выбора, который будет сделан в ближайшем будущем большим числом заинтересованных сторон, а, кроме того, решающее значение будет иметь то влияние, которое окажут будущие потребители или производители, застройщики и крупные

строительные предприятия, на претворение в жизнь этих изменений. Можно надеяться, что растущий спрос со стороны высокообеспеченных категорий населения приведет к постепенному улучшению качества проектов больших и дорогих квартир. Что касается малогабаритных и самых дешевых муниципальных квартир, возводимых для лиц, включенных в списки очередников, то одни лишь рыночные силы не приведут к повышению качества.

В этой связи местным органам власти следует повысить внимание к качеству проектов малогабаритных и наиболее дешевых категорий квартир. Чем меньше размеры квартиры, тем более тщательно следует готовить ее проект, с тем чтобы облегчить условия проживания в ней. Даже незначительные улучшения в проекте, не приводящие к чрезмерному росту стоимости, могут существенно упростить жизнь людей, которые вынуждены жить на очень ограниченной площади. Например, установка внутренних дверей достаточной (а не только минимальной) ширины позволяет добиваться большей гибкости в размещении мебели и положительно сказывается на эффективности использования общей площади.

6. Строительство жилья из дерева

Существует нехватка статистических данных относительно строительства жилья из дерева. Однако наблюдения, проведенные во многих российских городах и в сельской местности, дают основание полагать, что значительная часть городского жилищного фонда и подавляющее большинство жилья в сельских районах построены из дерева. Эта часть жилищного фонда находится в крайне неблагоприятном техническом состоянии, поскольку постройка деревянных домов относится к дореволюционной эпохе. Жилищному фонду этой категории уделяется мало внимания, хотя многие из этих домов являются ценной частью культурного наследия. Многие деревянные дома по-прежнему используются для проживания, несмотря на то, что они находятся в полностью ветхом или аварийном состоянии. Во многих случаях, особенно в случаях когда эти дома расположены в городском центре, как представляется, единственным решением является их снос и переселение их жильцов. Однако существует ряд причин, по которым такой подход не может применяться ко всему деревянному жилищному фонду.

Во-первых, было бы неоправданно полагать, что городские власти смогут предоставить достаточное количество новых квартир для переселения из деревянного жилищного фонда уже в ближайшем будущем. Во-вторых, многие индивидуальные дома были приватизированы вместе с земельными участками под ними, и их жильцы зачастую выступают против переселения в многоквартирные дома. В-третьих, дерево, используемое в качестве строительного материала, имеет много преимуществ и, хотя, возможно, существует дефицит в высококачественных современных материалах из дерева, необработанная древесина является в Российской Федерации относительно доступным строительным материалом.

С учетом того, что в течение длительного периода времени данному вопросу не уделялось внимания, необходимо принять комплексные меры в сфере производства строительных материалов из дерева, а также проектирования и профессиональной подготовки.

В. Пространственное планирование

1. Градостроительная документация

Нормативно-правовое регулирование пространственного планирования оказывает существенное влияние на формирование среды жилых кварталов, а также на обеспечение жильем. Распределение земельных участков под жилье проводится в соответствии с принимаемыми на местах планами пространственного развития поселений. Все это обуславливает важность пространственного планирования для жилищного сектора.

В пространственном планировании Российской Федерации происходит переход от ситуации, когда государственные органы являлись единственным субъектом процесса планирования, т.е. единственным землевладельцем, единственным застройщиком и единственным субъектом пространственного планирования, к порядку, при котором в нем начинают принимать участие многочисленные стороны, и возникает необходимость в общеобязательных нормах и в числе всех других аспектов - в стимулировании заинтересованности общественности.

В принятом 7 мая 1998 года новом Градостроительном кодексе предусмотрены правовые основы пространственного планирования. Как представляется, он является своего рода компромиссом между старой системой планирования и требованиями, возникшими в новых социально-экономических условиях. Возможно, в силу влияния переходной ситуации во многих городах и регионах России некоторые положения Кодекса остаются расплывчатыми. Для всего комплекса документации используется широкий термин "градостроительная документация". На каждом уровне управления существует свой вид градостроительной документации. Так, на федеральном уровне для целей пространственного планирования используется два вида документов:

- a) Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации;
- b) консолидированные схемы градостроительного планирования, которые охватывают территорию двух или более субъектов Российской Федерации.

Комплексная схема градостроительного планирования развития территории субъекта Российской Федерации относится к плановой документации и принимаемой на региональном уровне.

Принимаемая на местном уровне градостроительная документация формируется из большего числа документов, подразделяемых на две группы. В первую группу входят следующие документы градостроительного планирования:

a) **территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий районов и сельских округов.** В соответствии с Кодексом в этих схемах, в частности, определяются основные цели государственной политики в области градостроительства. В них также должно определяться зонирование территорий на различные функциональные зоны;

b) **генеральные планы городских и сельских поселений (генпланы).** В соответствии с Кодексом, генпланы являются основным градостроительным документом, определяющим направления и границы развития территорий. Имеет место существенное дублирование в содержании генпланов и указанных выше схем. Содержание генпланов в значительной мере аналогично содержанию планов пространственного развития городских районов;

c) **проекты черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований.** Этот документ готовится на основе генплана или комплексной схемы градостроительного планирования. Он может издаваться в качестве отдельного документа, а в малых городах и деревнях может включаться в генеральный план;

d) **правила застройки территорий.** Этот документ также должен готовиться на основе генерального плана или комплексной схемы градостроительного планирования. Это - единственный документ, который в соответствии с Кодексом должен приниматься в качестве нормативного правового акта органов местного самоуправления.

Ко второй группе относятся более подробные документы, связанные с процессом застройки земельных участков. Речь идет о:

а) **проектах планировки.** В них содержатся отдельные элементы плановой структуры, определенные в генеральном плане. В них охвачены отдельные части городских и сельских поселений. В этой связи они имеют более подробный характер по сравнению с генеральными планами;

б) **проектах межевания территорий.** Этими документами устанавливаются предусмотренные планами границы земельных участков на отдельных территориях. Они могут включаться в проект планировки;

с) **проектах застройки.** Их подготовка может быть возложена на застройщика. Они охватывают либо один земельный участок, либо всю территорию, определяемую проектом планировки. Содержание проектов включает в себя точное местоположение зданий и других построек, число этажей зданий, а также другие архитектурно-технические характеристики запланированных к строительству объектов.

Положение еще более усложняется тем обстоятельством, что во многих городах по-прежнему используются старые генеральные планы, разработанные в советскую эпоху.

Градостроительная документация является правовой основой для принятия решений о местоположении застройки. Хотя в качестве нормативного правового акта местных органов самоуправления необходимо принятие только "правил застройки", генеральный план (генплан) в настоящее время повсеместно рассматривается в качестве основного инструмента для принятия новых правил пространственного планирования. В соответствии с Градостроительным кодексом генеральный план определяет в интересах населения и государства условия формирования среды жизнедеятельности в поселениях. Кроме того, им определяются направления и границы развития территорий; правила зонирования и предоставление коммунальных услуг, развитие транспортной сети и основных социальных услуг. Планом также предусматривается порядок охраны культурного и природного наследия.

Кроме того, к генплану предъявляется требование, связанное с выполнением ряда других задач, которые прямо не указаны в Кодексе. Он рассматривает в качестве концептуального документа по территориальному развитию и вспомогательного инструмента для реализации стратегии развития города. В нем проводятся границы экономической и пространственно-функциональной структуры города. Он является основой для отведения территорий под особые виды землепользования и различные формы собственности на землю. В нем также определяются границы территориальных единиц для более детальных градостроительных документов⁵.

Генеральный план рассматривается в качестве программного, а также нормативно-правового документа. Кроме того, на современном этапе планирования развития ожидается, что он должен играть соответствующую роль в распределении собственности на землю. Выполнение этой функции идет по нескольким направлениям. Необходимость отвода земель для государственных дорог, социальных служб и на другие общезначимые цели не допускает приватизации некоторых территорий. Вместе с тем отвод земель на другие цели (например, для хозяйственной деятельности) формирует спрос среди потенциальных покупателей. Проведение различий между территориями, выделяемыми под застройку, и сельскохозяйственными землями также оказывает влияние на приватизацию, поскольку в отношении этих двух видов земель применяются различные нормативные акты. И наконец, в плане возможно определение конкретного вида собственности на земли, в том случае, если эта мера закреплена в генеральном плане в качестве стратегии развития города. Отличительной чертой действующих документов территориального планирования является их роль в отношении земель. В планах территориального развития следующего поколения следует уделять внимание структуре собственности на землю, складывающейся под действием рыночных сил. В этой связи уже теперь необходимо предусмотреть недопущение приватизации некоторых земельных участков в целях обеспечения соблюдения общественных интересов (в отношении будущих

транспортных коридоров, открытых пространств общего пользования и т.д.). В этой связи следует найти разумный баланс интересов.

Необходимо внести ясность в сферу применения различных принимаемых на местном уровне градостроительных документов в системе планирования. В целях придания системе большей прозрачности следует проводить как можно более четкое разграничение между программными документами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и проектной документацией.

2. Процесс планирования

Еще один круг проблем связан с участием различных сторон в пространственном планировании, особенно в процессе подготовки плановой документации. До настоящего времени планы развития территорий готовились относительно небольшой группой специалистов. Это касается не только традиционно принимавшихся в советскую эпоху генеральных планов, но и новых планов, разрабатываемых в новых социально-политических условиях. Проект нового генерального плана Москвы был подготовлен в рамках сотрудничества между специалистами по вопросам планирования и специальным комитетом городского совета, а затем утвержден советом без особых расхождений во мнениях.

В соответствии с законодательством, проекты новых планов территориального развития должны проходить процесс общественного обсуждения. В Градостроительном кодексе отмечается, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют свои процедуры рассмотрения проектов и проведения слушаний по ним, а также устанавливают порядок учета высказанных замечаний. Однако этот порядок относится лишь к одному виду документов планирования, а именно к "правилам застройки".

Как правило, процесс рассмотрения проходит в форме кампаний, проводимых в средствах массовой информации, и проведения ряда совещаний (каждое из них длится несколько дней), в ходе которых проекты доводятся до общественности и организуется проведение общественных слушаний. Первый опыт таких общественных слушаний показал, что в них участвуют преимущественно представители учреждений или организаций, имеющих профессиональную заинтересованность в плановом документе (например, поставщики коммунальных услуг), в то время как численность принявших участие рядовых граждан была относительно небольшой, при этом даже те лица, которые выражали свою заинтересованность, проявили недостаточное знание предмета. В результате проведения первых общественных слушаний не было представлено каких-либо письменных замечаний. Опыт других стран с переходной экономикой показывает, что в дальнейшем этот процесс будет претерпевать изменения.

Система пространственного планирования должна давать возможность для более активного участия общественности. В этой связи рекомендуется внести дополнительную ясность в процедуры планирования. Следует определиться с учреждениями и организациями, представляющими интересы общественности, и в связи с этим выполняющими обязанность по рассмотрению, ведению переговоров, согласованию или отклонению содержания проектов в пределах своей компетенции до проведения какого-либо общественного обсуждения. Кроме того, отдельные лица и группы жильцов должны получить возможность направлять обращения и замечания в отношении содержания нового плана до проведения общественного обсуждения. Аналогичным образом, имеется необходимость в принятии процедур, позволяющих учитывать в ходе общественного обсуждения письменные замечания, протесты и т.д.

Хорошо организованный процесс планирования может в значительной степени способствовать упрощению нового жилищного строительства. В настоящее время, когда многие потенциально заинтересованные стороны по-прежнему сохраняют пассивность, у муниципалитетов имеется

возможность готовить и утверждать новый проект в относительно бесконфликтной обстановке. Однако получение разрешения на строительство застройщиком обычно является длительным и требующим больших усилий процессом. Частично эта проблема должна решаться на этапе планирования. Органы, которые в настоящее время занимаются рассмотрением заявок на получение разрешений на строительство, должны шире привлекаться к участию в процессе планирования. Это в первую очередь относится к поставщикам коммунальных услуг, транспортным службам и службам связи. Итогом рассмотрения проекта должно являться подробное и юридически обязывающее письменное соглашение между муниципалитетом и поставщиками коммунальных услуг. Правила и условия оказания коммунальных услуг включенным в план жилым кварталам следует закреплять в этих соглашениях и распространять на них предусмотренные планом нормативы, с тем чтобы внести ясность и большую степень предсказуемости в последующую процедуру подачи заявок.

3. Цены на землю и запланированные выгоды

Еще одна проблема связана с передачей застройщиками материальных ценностей на баланс муниципалитетов взамен получаемых ими разрешений на проведение застройки. В случае жилищного строительства эти передаваемые ценности обычно имеют форму определенного количества квартир, передаваемых в собственность муниципалитетов. В настоящее время новое строительство обычно ведется на участках, передаваемых в аренду городскими властями застройщикам на период строительства. Затем застройщик продает квартиры, а его право на аренду прекращается после завершения строительства. В случае создания кондоминиума право собственности может переходить этому кондоминиуму. В соответствии с законодательством, земля под жилой застройкой принадлежит кондоминиумам. Однако до сих пор еще ни один кондоминиум не зарегистрировал свои права собственности.

Городские власти выдают застройщику разрешение на строительство, а также право распоряжаться землей. Не ясно, является ли производимый застройщиком имущественный взнос платой за право распоряжения землей или за разрешение на строительство. Однако в случае приватизации земли потребуется провести различие между этими двумя аспектами. Выдача разрешений на строительство, очевидно, по-прежнему будет входить в компетенцию городских властей, в то время как земля может стать предметом свободной купли-продажи отдельными гражданами.

С тем чтобы приватизация городских земель стала реальностью, необходимо внести ясность в следующий вопрос. Является ли взнос, вносимый застройщиком, частью цены на землю или он является запланированной выгодой? На этот вопрос сложно, но необходимо дать ответ. Оба варианта имеют как свои преимущества, так и недостатки.

Если в этот взнос включена цена на землю, то он будет применяться во всех случаях, когда муниципальная земля продается частному собственнику. В таких случаях взнос мог бы вноситься и в денежной форме, что позволило бы муниципалитету добиваться большей гибкости в его использовании, например для строительства муниципального жилья или реконструкции имеющегося жилищного фонда. Вместе с тем земля будет продаваться муниципалитетам лишь один раз, и любой получаемый доход также будет носить разовый характер.

В случае применения концепции запланированной выгоды, муниципалитет получит возможность применять или не применять ее в каждом конкретном случае, независимо от характера собственности на землю. Внедрение такого элемента в систему пространственного планирования России представляется целесообразным ввиду постоянного дефицита муниципальных средств и значительных потребностей в оказании жилищной помощи, а также растущих различий в доходах в обществе. Однако потребуются обратить внимание на недопущение злоупотреблений данным инструментом. Кроме того, его применение, возможно, приведет к дальнейшему усложнению уже достаточно сложной процедуры застройки и даже к созданию препятствий для нее. Кроме того, было

бы неоправданно применять запланированную выгоду к маломасштабной застройке (например, к строительству домов коттеджного типа) или распространять его на малые строительные компании, которые лишь начинают свою деятельность.

Отказ от современной практики выделения определенного числа квартир муниципалитетам и ее замена системой денежных выплат является, судя по всему, более оптимальным решением, поскольку:

а) существует потребность в стимулировании развития новых малых и средних компаний, предлагающих новые продукты и услуги на строительном рынке;

б) создаются более благоприятные условия для справедливой конкуренции между застройщиками;

с) уменьшается зависимость муниципалитетов от уже действующих крупных строительных компаний, и они приобретают большую гибкость в планировании использования своего жилищного фонда, а также в планировании предоставления нового муниципального жилья.

В настоящее время муниципалитеты обладают относительно ограниченными рычагами влияния на определение местоположения и качества нового муниципального жилья. Они зависят от выбора, проводимого крупными строительными компаниями.

4. Объекты планирования

Объектом планирования является не только здание, но окружающий его квартал со всеми связями с остальной частью города и региона. Выбор местоположения первого жилого квартала может оказывать влияние на безопасность поселений, в частности в случае, когда район подвержен стихийным бедствиям. Как и многие европейские страны, в последние годы Российская Федерация серьезно пострадала от крупных наводнений. Более того, в силу местоположения наводнения постоянно угрожали Санкт-Петербургу. Защита существующих поселений вызывает необходимость в строительстве защитных земляных насыпей, дамб и т.д. При планировании нового жилищного строительства очевидна целесообразность избегания находящихся под угрозой районов. В сейсмоопасных районах (Кавказ, некоторые регионы Сибири и Дальнего Востока)¹ в территориальных строительных нормах следует учитывать опасность землетрясений, а все здания должны быть сейсмостойкими.

Создание и использование открытых зеленых зон в городах имеет прямое отношение к качеству жилья и качеству жизни. Как правило, в кварталах новостроек предусмотрена достаточная обеспеченность открытыми пространствами, и на стройплощадках прилагаются усилия по сохранению зеленых насаждений и водных объектов. Однако уход за зелеными зонами в жилых кварталах обычно несовершенен. Кроме того, для детей и престарелых затруднен фактический доступ к открытым пространствам, поскольку жилые кварталы преимущественно застроены пятиэтажными домами без лифтов (что создает проблемы для престарелых) и 10-20-этажными домами с лифтами (что создает проблемы для детей).

И наконец, для качества жизни населения важнейшее значение имеет обеспеченность жилых кварталов общественным транспортом. В свою очередь специалисты по планированию в России в настоящее время в большей степени обеспокоены изысканием достаточных площадей под гаражи и парковочные места в связи с расширением автомобильного парка, находящегося в собственности населения, чем обеспечением услугами общественного транспорта.

5. Процедуры выдачи разрешений

Общее положение

Одним из наиболее серьезных препятствий для строительства (включая жилищное строительство) является сложная процедура выдачи разрешений на строительство. Согласно российским и иностранным источникам, застройщики, желающие построить здания, вынуждены тратить большое количество времени и энергии на сбор всей необходимой документации, согласований, разрешений и т.д. Именно это создает препятствия для расширения участия малых и средних предприятий в строительной индустрии, поскольку такие компании обычно не располагают необходимым административным персоналом. Застройщик вынужден собирать от 40 до 110 неокончательных разрешений, выдаваемых различными учреждениями до подачи заявки на получение окончательного разрешения на строительство. Согласно оценкам, этот процесс занимает от трех месяцев до более двух лет. Отсутствие прозрачности и предсказуемости окончательного результата еще более осложняет ситуацию.

Вместе с тем следует отметить, что данная процедура связана не только с выдачей разрешений на строительство, но и выдачей права на распоряжение земельным участком, выделяемым под строительство. В Земельном кодексе (статья 30) предусматриваются две процедуры предоставления земельных участков для строительства:

а) без предварительного согласования (с муниципалитетом) мест размещения возводимых объектов: предоставление земельных участков для строительства осуществляется исключительно путем продажи муниципальной или государственной земли на торгах. Покупатель приобретает полные права собственности;

б) с предварительным согласованием мест размещения возводимых объектов: при этой процедуре может быть получено лишь право аренды. Такой порядок применяется в случае, когда застройщик подает заявление на конкретный земельный участок, на котором собирается построить конкретный объект.

Кроме того, значительная часть городских земель уже приватизирована совместно со старыми индивидуальными деревянными домами. Можно предполагать, что сам процесс приватизации земли поможет в определенной степени упростить эту процедуру, однако он должен быть дополнен другими мерами.

Пример города Иваново

В настоящее время в Ивановской области³ проводится большая работа по упрощению процедур. Муниципалитет города Иваново подготовил предложения по принятию новой процедуры подготовки документации для выдачи первичного разрешения и утверждения проектной документации на строительство. Она основана на концепции "одного окна". В соответствии с новой процедурой на муниципальные органы власти будет возложена значительно большая ответственность, и они будут выполнять большую часть работы, связанную с подготовкой документации, необходимой для выдачи разрешений на строительство. Новая процедура будет состоять из пяти этапов.

1. Подготовка документации на получение предварительного разрешения. На этом этапе предлагаются две подпроцедуры, которые несколько отличаются друг от друга в отношении проведения или непроведения предварительного согласования места размещения объекта при подготовке документации. В обоих случаях первые этапы имеют аналогичный характер. Застройщик подает заявку в муниципалитет. Затем отдел по архитектуре и городскому планированию управления земельных ресурсов проводит рассмотрение заявки и принимает

решение о применении соответствующей подпроцедуры. Подготовка документации без предварительного согласования места размещения объекта относится к тем участкам, которые продаются или сдаются в аренду по результатам торгов и по которым уже имеется необходимая градостроительная документация. Второй вариант применяется во всех других случаях. При обеих подпроцедурах муниципальная администрация проводит необходимую предварительную работу по градостроительному проектированию и межеванию земель.

2. Определение технических условий. Вплоть до настоящего времени получение разрешений и информации об условиях, в соответствии с которыми вновь возводимый объект может быть подключен к сетям инженерной инфраструктуры, являлось наиболее сложным этапом процедуры для застройщика. В соответствии с процедурой, принятой в Иваново, получение всех этих разрешений и определение условий будет возлагаться на отдел архитектуры и городского планирования. Работа будет проводиться на основе соглашения между муниципальной администрацией (отделом архитектуры), застройщиком и организациями, управляющими сетями инженерной инфраструктуры.
3. Подготовка проектной документации. К этому этапу процедуры можно приступить лишь после принятия предварительного решения исполнительным органом муниципальной администрации. В зависимости от выбора одной из указанных в пункте 1 подпроцедур может быть принято решение либо о "выделении участка под застройку", либо о разрешении "на осуществление проекта на проданном или сданном в аренду по итогам торгов земельном участке". Задача по подготовке проектной документации возлагается на застройщика. Проект должен быть выполнен имеющим лицензию специалистом.
4. Согласование проектной документации. В соответствии с подготовленным в городе Иваново предложением проектная документация проходит согласование в отделе архитектуры и городского планирования, а также в органе по делам гражданской обороны и в ряде других учреждений.
5. Выдача разрешения на строительство. И наконец, при соблюдении вышеуказанных условий и обеспечении финансирования строительства застройщик может подавать заявку на получение разрешения на строительство. Разрешение готовится отделом архитектуры и городского планирования и подписывается главой муниципальной администрации.

Дополнительные возможности для облегчения проблемы

Эти усилия по упрощению процедуры выдачи разрешения на строительство, очевидно, заслуживают дополнительной проработки и широкого распространения. Вместе с тем существуют иные возможности для упрощения процедур, связанных с новым жилищным строительством:

- a) расширение круга строительных работ, на которые не требуется выдача разрешений на строительство, и принятие уведомительной процедуры в отношении мелких строительных работ;
- b) отказ от двойного лицензирования строительных компаний и сохранение только персонального лицензирования;
- c) координирование процедур пространственного планирования и оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС);
- d) привлечение учреждений, выдающих промежуточные разрешения к процессу планирования.

6. Необходимость в активной земельной политике

Очевидно недостаточное обсуждение вопросов, связанных с утверждением новых местных планов пространственного развития, а также длительность процедур выдачи разрешений отражают преобладание пассивного отношения местных органов власти России к вопросам землеустройства. Представляется, что в основе такого отношения к земле заложены интуитивные опасения, которые связаны с продажей земли в частную собственность. Наделению правами полной собственности местные органы власти предпочитают ее передачу в аренду всех типов. Если муниципалитеты стремятся к упрощению процедур строительства жилья, эта ситуация должна измениться.

Муниципалитетам следует разработать и осуществить всеобъемлющую земельную политику, имеющую форму последовательных согласованных действий, включающих в себя: планирование; межевание земель; создание дорожных и коммунальных сетей; приватизацию земли и проведение контроля за застройкой.

ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО И РАЗВИТИЕ РЫНКА НЕДВИЖИМОСТИ

Жилищную политику невозможно рассматривать в отрыве от экономической доступности земли. В этой связи в настоящей главе приводится обзор последних изменений на земельном рынке и в системе недвижимости Российской Федерации. В разделе А изложены основные цели правительства в отношении развития рынка земли и недвижимости. В разделе В рассматриваются последние реформы в сфере собственности на землю и недвижимость и управления ими, а в разделе С приводится обзор тенденций жилищного рынка.

А. Цели правительства

Динамичный, жизнеспособный и хорошо отрегулированный рынок недвижимости (земельный рынок, рынок зданий хозяйственного и жилого назначения и объектов сельскохозяйственных предприятий) играет определяющую роль в развитии деловой активности и повышения уровня жизни. Основной функцией рынка недвижимости является создание условий для эффективного и рационального использования земельных ресурсов и недвижимости. Жизнеспособный, функционирующий рынок недвижимости дает возможности экономике использовать ее потенциал наиболее эффективным образом путем направления ресурсов в сферы их оптимального применения. Стратегической целью земельной политики и политики в области недвижимости Правительства Российской Федерации является создание благоприятных условий для эффективного использования и развития недвижимости в интересах всего общества, частных предприятий и отдельных лиц.

В Государственной программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годов) (от 15 августа 2003 года) содержится отдельная глава, посвященная развитию инфраструктуры рынка жилья и недвижимости. Правительство планирует упразднить монополию государства на землю путем принятия трех следующих мер по: а) передаче прав собственности на земельные участки собственникам расположенных на них зданий и предприятий; б) разграничению прав на землю между различными уровнями управления, включая передачу прав собственности на землю в пределах муниципалитетов самим муниципалитетам; завершению территориального зонирования; с) приватизации земельных участков и находящихся на них объектов недвижимости в качестве единого целого. Эти меры направлены на повышение предложения объектов недвижимости, поощрение создания новой недвижимости и содействие более эффективному использованию недвижимости благодаря проведению рыночных операций с ней. Рост предложения на рынке имеет важнейшее значение для развития мощностей по производству товаров и услуг, снижению цен для пользователей и собственников, и удовлетворение потребностей населения в жилье.

21 апреля 2003 года Конституционный Суд постановил, что недобросовестный продавец не имеет права оспаривать в суде сделку с недвижимостью в случае, если в рамках этой сделки им нарушено действующее законодательство. Ранее действовал порядок, в соответствии с которым в случае вынесения судом постановления о том, что, если одна из операций в рамках сделки с недвижимостью оказывалась недействительной, то все последующие операции, относящиеся к ней, подлежали пересмотру. В результате немало добросовестных приобретателей были лишены своих домов, хотя они не имели возможности знать об имевших ранее место нарушениях. Конституционный Суд согласился, что такая судебная практика является несправедливой и не обеспечивает защиту прав добросовестного приобретателя.

В. Общий обзор реформы в сфере прав собственности на землю и недвижимость и управления ими

Проводимая Правительством политика привела к повсеместному распространению прав собственности на землю. Около 50 миллионов физических и юридических лиц приобрели права частной собственности на землю, и к концу 1990-х годов около 120 миллионов гектаров, или 7,6% территории страны перешли в частную собственность. Большинство из этих земель имеет сельскохозяйственное назначение и находится в регионах с наиболее благоприятными почвенно-климатическими условиями. Около 92,4% земель находится в государственной и муниципальной собственности. Учитывая размеры страны, ее населения и климатические условия, можно сделать вывод о том, что потенциал приватизации земель в Российской Федерации сократился. Имеющиеся данные свидетельствуют о падении спроса на землю со стороны частных лиц. Дальнейшая передача земли из государственной собственности в собственность частных предприятий будет проводиться преимущественно в тех случаях, когда эти предприятия уже занимают государственные земли. В настоящее время в Российской Федерации ежегодно регистрируется около 5 миллионов сделок с земельными участками. К 2002 году была завершена оценка кадастровой стоимости всех сельскохозяйственных земель, а в населенных пунктах проведена оценка более 40% земель.

Для оказания поддержки переходному процессу Правительство сосредоточило свои усилия на развитии инфраструктуры земельного рынка. К концу 1990-х годов на территории страны стала действовать система земельного кадастра и система регистрации прав собственности на недвижимое имущество. Рынку недвижимости оказывают поддержку две правительственные программы, в которых подчеркивается необходимость налаживания эффективной координации между кадастром и регистром прав собственности на недвижимость. Федеральная целевая программа "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости на 2002-2007 годы" посвящена формированию единого кадастра недвижимости и реализуется под контролем Федеральной службы Земельного кадастра. Федеральная программа развития системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляется под контролем министерства юстиции. Обе программы находятся на начальных стадиях реализации. Кроме того, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годов) указывается, что создание государственного земельного кадастра является основой единой системы регистрации объектов недвижимости, а также одной из основных задач земельной политики. Единство системы земельного кадастра создает условия для развития жизнеспособного рынка недвижимости.

За последние годы были приняты следующие крупные законодательные акты, относящиеся к рынку земли и недвижимости: *Земельный кодекс*, *Закон "О землеустройстве"* и *Закон "О планировании землепользования"*, *Закон "О разграничении государственной собственности на землю"*, *Закон "О государственном земельном кадастре"* и *Закон "О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"*. Этими и другими законами в последнее время создано законодательство, обеспечившее передачу земель в частную собственность. Вместе с тем, ими созданы основы и определены процедуры функционирования рынка недвижимости и земли. Однако законодательная база для сделок с землей и недвижимым имуществом нуждается в дополнительном совершенствовании. В частности, сделки (передача прав собственности) должны быть более прозрачными и всеобъемлющими, кроме того необходимо создание единой системы сделок с объектами недвижимого имущества. Приватизация земель, на которых построены предприятия и здания хозяйственного назначения, не имела успеха, и лишь 0,5% земли в городах находится во владении юридических лиц, поскольку собственники предприятий выражают заинтересованность в проведении второго этапа бесплатной приватизации и не желают покупать землю. В соответствии с законом, земля под жилищными кондоминиумами принадлежит этим кондоминиумам, но фактически права собственности на такую землю никогда не регистрировались. С точки зрения перспектив развития жилищного рынка принятие нового жилищного кодекса (действующий Жилищный кодекс

принят в 1983 году) имеет приоритетное значение, поскольку право на жилье должно быть обеспечено как по линии государства, так и жилищного рынка.

Институциональная система управления земельными ресурсами в Российской Федерации сложилась в результате исторического и политического развития страны. Некоторые институты возникли в конце 1920-х годов, но с начала 1990-х годов их функции претерпели изменения. В области прав на недвижимость был создан ряд новых институтов и функций. Поскольку реформы проводятся всего лишь несколько лет, неудивительно, что имеют место противоречащие друг другу цели, дублирование обязанностей и разрозненность услуг.

Земельный кадастр и реестр зданий не интегрированы в единый кадастр недвижимого имущества. Сведения о регистрации по-прежнему находятся в разных учреждениях, и не ведется обмен информацией. На местном уровне вопросами регистрации объектов недвижимости и регистрации прав на недвижимость занимаются три вида учреждений, различных по своему опыту, организации, применяемым ими техническим процедурам и уровню компьютеризации.

Кадастровые палаты функционируют в структуре *Федеральной службы земельного кадастра*. Они были созданы в конце 1990-х годов, но существовали и ранее в составе земельных комитетов. Начиная с 2000 года были разработаны и сертифицированы четыре совместимые компьютерные программные продукта, которые сейчас широко применяются кадастровыми палатами по всей стране. Эти программы обрабатывают как географическую, так и текстовую информацию, касающуюся земельных участков. *Российская техническая инвентаризация (Ростехинвентаризация)* пришла на смену *бюро технической инвентаризации*, которые представляли собой структуры, подконтрольные местным властям, но частично находившимся под контролем *Государственного комитета по строительству (Госстроя)*. Эти бюро были созданы около 75 лет тому назад для учета недвижимого имущества в рамках общей системы государственного контроля. Они располагали полной технической информацией о зданиях и квартирах, содержащейся в так называемых технических паспортах, которые клиент обязан получить при совершении сделки. В них также хранится информация о правах на объекты недвижимости, связанные с земельными участками, которые были зарегистрированы до 1998 года (в 1998 году функция регистрации прав собственности была передана министерству юстиции). В сентябре 2003 года Госстроем эти бюро были упразднены, и с 17 сентября 2003 года их функции и базы данных были переданы *Российской технической инвентаризации*. Однако в настоящее время имеются планы по упразднению *Ростехинвентаризации* и по передаче ее функций по оценке и инвентаризации недвижимого имущества *Федеральной службе земельного кадастра*. Начиная с 1 октября 2003 года всем объектам недвижимости присваиваются федеральные инвентаризационные номера, и предстоит ввод в эксплуатацию в электронном формате единого государственного регистра на все недвижимое имущество.

Учреждения по регистрации прав. Права собственности, ограничение этих прав, их возникновение, переход или прекращение регулируются *Гражданским кодексом* и *Законом о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним*. Эти права подлежат регистрации в Едином государственном реестре прав, который ведут учреждения по регистрации прав. Хотя регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним регулируется федеральным законодательством, такие учреждения были созданы в 1998-2000 годах на региональном уровне. Министерство юстиции не имеет прямого контроля над ними. Оно только назначает регистраторов в регионах и предоставляет методическую поддержку их деятельности.

В Российской Федерации еще не сложился рынок недвижимости в качестве важнейшего инструмента экономического развития. Возможно указать лишь на хаотическое формирование некоторых его элементов. Относительное быстрое становление рынка заметно в жилищном секторе, при этом рынок недвижимости хозяйственного назначения отличается слабой активностью, а рынок недвижимости в промышленности практически не существует. Такое положение можно объяснить тем обстоятельством, что собственники недвижимости не имеют прав собственности на землю и у

них нет достаточных гарантий на владение ею. В то же время следует отметить, что рынок аренды зданий хозяйственного назначения уже сформировался и находится на подъеме. Рынок аренды земель (на срок 5-49 лет) также достаточно развит, в частности, в крупных городах (Москве и Санкт-Петербурге). Земли под застройку по-прежнему выделяются главным образом на основе административных методов и решений.

Хотя необходимые правовые основы для функционирования в городах рынка жилья и недвижимости уже в основном заложены, в законодательстве все еще не устранены два крупных препятствия, не дающих ему эффективно функционировать: а) разделение прав собственности на недвижимость имущества между федеральным центром, регионами и муниципалитетами является не четким и не отрегулированным; положение в Москве отличается особенной сложностью, поскольку там отсутствуют прозрачные схемы и нормативные акты по разделению недвижимого имущества между городом и федеральным уровнем; и б) отсутствует ясность и прозрачные правила для приватизации земель, находящихся в собственности муниципалитетов.

Кроме того, отсутствует определенность в земельной политике, особенно на уровне муниципалитетов. Земельная политика на этом уровне относится ко всему комплексу социально-экономических и правовых предписаний, которые диктуют порядок распределения земель и получаемых от них выгод. Должно быть найдено равновесие между эксплуатацией, использованием и сохранением земель в качестве ресурса в целях обеспечения необходимого уровня устойчивого развития в интересах рациональной и упорядоченной застройки городов.

С. Тенденции развития рынка жилья

За период с начала 1990-х годов на российском рынке жилья произошли крупные изменения. В основном была сформирована законодательная база; были созданы основные элементы инфраструктуры жилищного рынка; общественность получила доступ к общей информации о рыночных ценах, а также о порядке и условиях проведения сделок с недвижимым имуществом; в настоящее время большее число людей может удовлетворять свои жилищные потребности. В переходный период существенно расширилось применение рыночных принципов обеспечения жильем. Процентная доля домохозяйств, использовавших рыночные методы получения нового жилья, увеличилась с 43% в 1992 году до почти 70% в 2002 году. Число лиц, получивших свои квартиры в рамках муниципальных списков очередников, за тот же период сократилось с 40% до приблизительно 15%.

Изменился социальный портрет типичного покупателя жилья. В первые годы функционирования жилищного рынка покупателями, как правило, являлись в первую очередь очень богатые лица, так называемые "новые русские". В настоящее время большая часть покупателей приходится на представителей среднего класса, которые склонны торговаться при проведении покупки. Несмотря на эти изменения, на рынке не было создано новых финансовых механизмов для приобретения жилья. В силу весьма низкого уровня доходов лишь немногие имеют возможность брать кредиты на покупку жилья на существующих условиях. До сих пор не были созданы удовлетворительные формы получения кредитов. По оценкам экспертов, более 10% домохозяйств могут позволить себе покупку квартиры на рынке, а улучшение жилищных условий по-прежнему остается мечтой для большинства россиян.

Финансовый кризис в августе 1998 года нанес тяжелый удар жилищному рынку в Российской Федерации. Его последствия не были столь пагубны в некоторых городах, в которых цены на жилье рассчитывались на долларовой основе (в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону, в таких портовых городах, как Калининград, Владивосток, Хабаровск и в некоторых областных центрах недалеко от Москвы). Кризис привел к усилению дифференциации между городами с точки зрения цен на жилье. В городах, в которых цены рассчитываются в долларовом эквиваленте, цены на жилищном рынке упали на 35-50%. В других городах цены на жилье упали в 2,5-3 раза. Цены на

жилье в большинстве городов упали с 300-500 долл. США до 100-300 долл. США за кв. м общей площади.

Однако за период, прошедший после финансового кризиса, цены на жилье на первичном и вторичном жилищных рынках большинства городов вернулись на прежний уровень как в рублевом, так и в долларовом эквивалентах. Особенно высокие рыночные цены зарегистрированы в крупных городах, региональных столицах с высоким потенциалом экономического роста, финансовых и культурных центрах, в городах, привлекающих большое число мигрантов, на курортах и в региональных нефтегазовых центрах Сибири и Дальнего Востока. Стоимость жилья является наиболее низкой в малых городах (за исключением Московской и Ленинградской областей), а также в бывших индустриальных городах, особенно в городах, расположенных в районах с неблагоприятными климатическими условиями. К концу 2002 года рынок городского жилья повсеместно вернулся на прежний уровень, а в 2003 году цены превысили докризисный уровень (см. также таблицу 16).

Таблица 16. Цены на вторичном рынке жилья в декабре 2002 года
(в долл. США за кв. м)

Город	Средняя цена	Город	Средняя цена
Москва	1 096	Нижний Новгород	365
Санкт-Петербург	641	Томск	313
Екатеринбург	519	Астрахань	286
Новосибирск	470	Иваново	260

Москва

Для понимания особенностей развития жилищного рынка в Москве необходимо рассмотреть ту экономическую и политическую роль, которую играет этот город в Российской Федерации. На Москву приходится около 80% финансового оборота страны, и в нее привлекается около 40% иностранных инвестиций. Москва имеет тесные двусторонние экономические, социальные связи с другими субъектами Российской Федерации и даже с другими государствами, что заставляет некоторых исследователей утверждать, что Москва превращается в "государство в государстве". В городском бюджете на 2003 год предусмотрено 293 млрд. рублей доходов и 315 млрд. рублей расходов. Город может позволить себе бюджетный дефицит на уровне 22 млрд. рублей, поскольку он является крупным торговым, промышленным и финансовым центром, а его налоговые поступления в 2002 году увеличились на 40%. Такая финансовая основа позволяет городу осуществлять крупные инвестиционные программы, в первую очередь в сфере строительства, включая программы строительства жилья. Строительство жилья имеет приоритетное значение в городских инвестиционных программах. В последующие восемь лет в Москве планируется построить нового жилья площадью около 36,5 млн. м² и снести 5,6 млн. м² ветхого жилья. В 2003 году запланировано построить жилья площадью 5 млн. м² (по сравнению с 4,5 млн. м², построенными в 2002 году). Город профинансирует только 1,6 млн. м²; остальная часть будет финансироваться из частных источников.

Не вызывает сомнения, что Москва является лидером на российском рынке недвижимости. В начале 1990-х годов, по оценкам риэлтеров, на жилищный рынок Москвы приходилось до 70% общего оборота жилищного рынка России.

Число продаж на первичном рынке неуклонно возрастало: начиная с 8 800 жилых помещений в середине 1990-х годов до приблизительно 30 000 к 2002 году. В 2002 году цены увеличились на 17% по сравнению с их увеличением на 35-40% в 2001 году. Однако только за первое полугодие 2003 года цены увеличились в среднем на 15%. Стоимость нового каркаса жилого дома составляет

около 900-1 000 долл. США за кв. м (без внутренних перегородок в жилых помещениях, оборудования и отделки), в то время как стоимость строительства составляет лишь около 250 долл. США за кв. метр. В кирпичном жилом доме цены достигают 1 400-1 700 долл. США за кв. метр. В секторе элитного жилья, расположенного в городском центре, цены колеблются в пределах от 3 000 до 10 000 долл. США за кв. м (доходы в секторе элитного жилья могут достигать 1 000%).

Цены также зависят от этапа строительства на момент покупки. Так называемое долевое участие в инвестициях на строительство жилья получило широкое распространение (16 000 жилых помещений в 2000 году, 14 000 - в 2001 году и 19 000 - в 2002 году). Договоры заключаются частными лицами, которые приобретают новые жилища на этапе проектирования или до завершения их строительства. Цена жилого помещения в сданном в эксплуатацию доме может в два раза превышать цену на первоначальном этапе строительства. Одной из основных причин, почему покупка такого вида более выгодна по сравнению с получением жилищных кредитов в банках, заключается в том, что при получении банковского кредита заемщики обязаны заявить о своих доходах. При нынешнем состоянии трудового и налогового законодательства большинство населения и компании предпочитают не делать этого. Однако эта система нового жилищного строительства опирается не на правовое регулирование, а лишь на доверие населения к инвестиционным компаниям. Эта форма приобретения жилья не предусмотрена Гражданским кодексом, и суды не желают рассматривать дела в случаях, когда отдельные инвесторы теряют свои деньги.

Некоторые аналитики считают, что существует очевидная взаимосвязь между ценами на жилищном рынке в Москве и мировыми ценами на нефть, при этом временной лаг составляет от двух до трех месяцев. При росте мировых цен на нефть то же самое происходит с ценами на жилье и наоборот, в первую очередь на элитные жилые помещения. Лица, работающие в нефтегазовой промышленности, рассматривают недвижимость в Москве в качестве надежных инвестиций. Эксперты считают, что около 75% жилья в Москве покупается не москвичами, а в первую очередь лицами из нефтегазовых регионов. В московской области эта цифра составляет 40%. Большая часть этих новых жилых помещений приходится на частный сектор найма жилья, доля которого в Москве увеличилась до 20% от общей площади жилищного фонда.

Еще одной причиной роста спроса на жилье является падение курса доллара. Многие хранят свои сбережения в долларах, и когда курс доллара начал падать, население переключилось на инвестиции в жилье. Однако некоторые эксперты считают, что жилищный рынок в Москве сильно "перегрет" и цены могут обрушиться с учетом того, что существует четырехкратная разница между затратами на строительство и ценой на него вследствие благоприятных мировых цен на нефть. Эта ситуация также усугубляется тем обстоятельством, что большая часть нового жилья приобретается не для удовлетворения потребностей в жилье, а в целях инвестирования с надеждой его перепродажи в будущем.

Общее число сделок, заключенных на вторичном рынке жилья Москвы в последние годы, остается на стабильном уровне и составляет 70 000 - 80 000 в год. Согласно некоторым оценкам, начиная с 1994 года, оборот на нем составлял от 4 до 5 млрд. долл. США. Динамика средних цен на жилье на вторичном рынке Москвы в 1990-2003 годах отражена в таблице 17.

Таблица 17. Средняя цена на жилье на вторичном рынке жилья в Москве, 1990-2003 годы
(в долл. США/кв. м)

Дата	Средняя цена	Дата	Средняя цена
12/1990	107	12/1997	950
12/1991	270	12/1998	890
12/1992	480	12/1999	710
12/1993	752	12/2000	720
12/1994	1121	12/2001	930
12/1995	1217	12/2002	1096
12/1996	1105	03/2003	1148

Также выросла цена на рынке частного жилья, сдаваемого в наем. Арендная плата за однокомнатную квартиру хорошего качества составляет около 350 долл. США в месяц, а ежемесячная плата за трехкомнатную квартиру составляет 500 долл. США и выше. Арендная плата в секторе элитного жилья колеблется в пределах от 1 000 до 20 000 долл. США в месяц в зависимости от местоположения и качества. Наибольший спрос приходится на элитные жилые помещения общей площадью 130-160 кв. м. Обычно в этих помещениях имеется две или три спальных комнаты и две ванных комнаты. На рынке коттеджного жилья за пределами Москвы, наибольший спрос существует на коттеджи с арендной платой 1 500 -3 000 долл. США в месяц.

Санкт-Петербург

Вплоть до последнего времени цены в Санкт-Петербурге были наполовину меньше, чем в Москве. Спрос на жилье не был столь высоким, как в Москве, и в Санкт-Петербурге отсутствует жесткая увязка между мировыми ценами на нефть и ценами на жилье. Инвестиции в жилье приходят, главным образом, из городского бюджета, а не из нефтегазовых регионов страны. Поскольку спекулятивные инвестиции оказывают меньшее влияние, законодательное регулирование рынка недвижимости является более развитым по сравнению с Москвой, а доля операций по отношению к общей площади жилищного фонда в Санкт-Петербурге превышает их долю в Москве (4% и 3%, соответственно), хотя этот город привлекает меньшее число людей из других регионов.

Единая городская система геоинформации в электронном формате открыта для широкой общественности. В этой системе содержится информация для потенциальных инвесторов об отдельных районах города, предназначенных для конкретных типов застройки, в частности информация о проектах застройки и справочная информация для застройщиков. За последние годы в связи с подготовкой празднования его 300-й годовщины в город пришли крупные инвестиции (3 млрд. долл. США).

Средняя цена на новое жилье (без отделки и оборудования) составляет 500-600 долл. США за кв. м общей площади; однако, как ожидается, к концу 2003 года верхний предел цен достигнет 700 долл. США за кв. м. Как и в Москве, большинство новых жилых помещений (более 90%) строится за счет долевых инвестиций будущих собственников (на первоначальном этапе строительства генеральному инвестору выплачивается около 10-20% от общей цены жилого помещения). Динамика цен на вторичном рынке жилья приводится в таблице 18.

Таблица 18. Цены на жилье на вторичном рынке в Санкт-Петербурге
(в долл. США/кв. м)

Число комнат	Август 2002 года	Август 2003 года	Рост цен, начиная с августа 1998 года (в %)
1	599	790	170
2	546	708	112
3	512	668	84
4	493	647	67
5	496	652	64
6	498	657	86
7 или более	547	660	57

Нижний Новгород и область

В начале 1990-х годов Нижний Новгород и область являлись пилотным районом и лидером в отношении многих ориентированных на рынок реформ. Город получал значительную финансовую поддержку и инвестиции как из отечественных, так и зарубежных источников на проведение этих реформ. В этот период были реализованы многие проекты в области строительства. Однако после финансового кризиса 1998 года восстановление финансово-экономического положения города проходило довольно медленными темпами, и в настоящее время экономическая ситуация в Нижнем Новгороде по-прежнему находится в состоянии застоя.

В 2002 году в Нижнем Новгороде строительство жилья составляло 198 000 кв. м против 223 000 кв. м в 2001 году. В Нижегородской области в целом было построено, соответственно, 496 000 кв. м и 525 000 кв. м. По объемам жилищного строительства область занимает 15-е место среди 89 российских регионов (субъектов Федерации). Доля индивидуального жилищного строительства в 2002 году увеличилась до 40% от всего вводимого в строй нового жилья, а в первом полугодии 2003 года она уже составляла 56%. Индивидуальное жилищное строительство, как и в случае Москвы и Санкт-Петербурга, ведется преимущественно с привлечением долевого инвестирования будущих собственников. Застройщики отмечают, что отсутствие четких правил выделения участков для жилищного строительства является основным препятствием на пути развития рынка жилья и недвижимости.

Местным органам власти необходимо принять эффективные и прозрачные процедуры рассмотрения, согласования или отклонения проектов городской застройки. В основе таких процедур должен лежать принцип "одного окна", когда на одно подразделение муниципалитета возлагается вся ответственность за координацию работы, а также за принятие окончательных решений в отношении предложений по проекту. Следует внести ясность в отношении необходимой документации, представляемой застройщиком, а объем документации должен зависеть от размеров проекта. Следует также определить рациональную связь между сроками и стоимостью оценки проекта, а также окончательным утверждением или отклонением предложения по проекту. Существующий порядок, при котором стоимость документации может достигать до 15-20% от общей стоимости проекта, а на процедуры согласования может уходить до трех или четырех лет, не способствует развитию нарождающегося рынка городской недвижимости.

В настоящее время недостаток отвечающих потребностям законов уже не является основной причиной дефицита рациональных планов землепользования в городских муниципалитетах. Основная проблема заключается в том, что отсутствует четкое разделение полномочий в отношении процедур планирования, выдачи разрешений на проектирование и застройку, проведение работ и

контроль за ними как на федеральном, так и на муниципальном уровнях. Требуется в неотложном порядке принять четкие нормативные документы по этим вопросам в форме принципов и руководящих положений по практическим процедурам планирования и гибких правил их осуществления на муниципальном уровне.

Иваново

Город Иваново и Ивановская область считаются одним из наиболее депрессивных регионов Российской Федерации. На протяжении нескольких десятилетий советского периода город являлся центром текстильной промышленности, которая была практически единственным видом экономической деятельности региона. В переходный период эта отрасль экономики, как и сам город, оказалась в глубоком кризисе. Тем не менее город и областные органы власти с оптимизмом смотрят в будущее: город расположен лишь в 319 км от Москвы и обладает хорошим потенциалом для развития туризма. В исторической части города имеются многочисленные деревянные дома традиционной постройки, и, в случае их обновления, они могли бы представлять интерес для туристов и способствовать привлечению инвестиций и созданию услуг. Вследствие бедственного финансового положения большинства жителей жилищный рынок развит крайне слабо, и Иваново не представлено в Российской гильдии риэлторов.

Анализ предложения на вторичном рынке жилья показывает, что на современное жилье приходится 50%; жилье, построенное в 1970-1980 годах, составляет около 27%, а на пятиэтажные блочные дома постройки 1960-х годов приходится 16%. Цены на жилые помещения этого типа колеблются в пределах от 290 долл. США за кв. м в домах, отвечающих более высоким стандартам, до 200 долл. США за кв. м в жилых домах, построенных в 1960-х годах. Новые жилые помещения высшего качества (элитное жилье) стоят 450 долл. США за кв. м (без отделки и установки оборудования). Стоимость строительства составляет около 200-250 долл. США за кв. м, вследствие чего доходы застройщиков в 2-3 раза ниже, чем в Санкт-Петербурге и Москве.

D. Операторы рынка и требования потребителей

Организация риэлторов

Российская гильдия риэлторов начала свою деятельность в 1992 году. В ее состав входят 1 500 юридических лиц (брокеры, застройщики, оценщики и т.д.) и 43 профессиональные организации, работающие не только в Российской Федерации, но и в других государствах - членах Содружества Независимых Государств (СНГ), Польше и Болгарии. Целью Гильдии является содействие развитию рынка недвижимости в Российской Федерации путем создания эффективной системы, направленной на повышение качества брокерских услуг и развитие законодательной базы и среды предпринимательской деятельности. Гильдия имеет свой учебно-подготовительный центр. Гильдия проявляет большую активность в развитии регионального жилищного рынка. По рекомендации Гильдии и с учетом сложившейся практики система лицензирования риэлторов была заменена добровольной схемой сертификации. Ожидается, что благодаря этому новшеству услуги риэлторов станут предметом проведения качественной оценки.

Российская гильдия риэлторов и региональные гильдии риэлторов участвуют в осуществлении различных правительственных жилищных программ. В связи с социально-экономическими преобразованиями в Российской Федерации проходит широкомасштабный процесс внутренней миграции. Правительство инициировало ряд жилищных программ, направленных на социальную поддержку молодых семей, семей бывших военнослужащих, а также пенсионеров, переезжающих из северных регионов страны в регионы с более благоприятными жилищно-климатическими условиями. Участие риэлторов в этих программах помогло перенацелить выделяемые правительством средства со строительства нового жилья на рынок вторичного жилья, что повысило эффективность и гибкость этих программ. Были приняты меры по созданию системы информирования о ценах на жилье,

возможностях занятости в различных регионах и городах. Это способствовало мигрантам в проведении более оптимального выбора местожительства. Однако эта система нуждается в дальнейшем развитии в целях ее преобразования в национальную базу данных рынка недвижимости.

Жилищный рынок и ориентация потребителей

По сравнению с жилыми помещениями, построенными в 1960-х - 1990-х годах, качество жилья в новых квартирах было улучшено коренным образом в плане увеличения средней площади, улучшения внутренней планировки, отделки и оборудования. Отчасти это объясняется тем обстоятельством, что рынок строительных материалов в настоящее время переживает расцвет в первую очередь благодаря импорту строительных материалов и оборудования из западных стран и ориентации нового жилищного рынка на дорогие жилые помещения, находящиеся в частной собственности.

Однако высокая стоимость новых жилых помещений не является гарантией качества возводимого жилья и соответствующих услуг. Большинство строительных компаний, работающих во всех сегментах жилищного строительства, экономят на рабочей силе, проектах и строительных материалах. Иммигранты из Центральной Азии или Украины, имеющие низкую квалификацию или совсем не имеющие ее, зачастую используются в качестве дешевого источника рабочей силы как российскими, так и иностранными строительными компаниями. В некоторых случаях застройщики преднамеренно увеличивают число этажей в новых зданиях (путем снижения высоты потолков на всех этажах по сравнению с первоначальным проектом), подписываемые с городскими властями соглашения не всегда строго выполняются, и в результате новые собственники жилья получают такие жилые помещения, которые не в полной мере отвечают их ожиданиям. В случаях долевого участия могут возникать проблемы с регистрацией прав собственности.

В Москве жилищный рынок ориентирован на элитное высокоэтажное строительство (25-30-этажных домов), которое во многих случаях ведется в непосредственной близости от уже построенных домов. В результате такого строительства происходит снижение качества жизни в квартале как с экологической точки зрения, так и в силу того, что имеющаяся инженерная и социальная инфраструктура не была рассчитана на такую плотность населения. Рыночная цена на жилье в имеющихся зданиях сократилась на 20-30%. Еще одна проблема связана с недостаточной обеспеченностью нормативной документацией, низкой квалификацией и малым опытом строительных компаний в области строительства зданий такого типа. Многие эксперты сомневаются, что геологические условия в Москве пригодны для высокоэтажной массовой застройки жилья. Привлекательность таких жилых кварталов в будущем вызывает сомнения с учетом того, что они, возможно, небезопасны и население в целом отдает предпочтение малоэтажным жилым домам.

БИБЛИОГРАФИЯ⁶¹

Bellinger, Dieter. "Commentary on Art. 22 (4) of the UCITS Directive" *in* European Mortgage Federation. Mortgage Banks and the Mortgage Bond in Europe, 3rd ed. Baden-Baden, 2001.

Economist Intelligence Unit. Country Profile; Russian Federation. London, 2003.

"Реформа жилищного сектора в России: 1991-1997", М.: Фонд "Институт экономики города", 1997 года.

"Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998-2000 годах", 2001 год. Под ред. Н. Б.Косаревой, Р. Дж. Страйка, М.: Фонд "Институт экономики города", 2001 год, 127 стр.

Керл, Фолькер: "Суть и значение понятия "залоговая стоимость" в издании Санкт-Петербургского университета для "Экономика и финансы" и Потсдамского университета. "Тенденции развития немецкой банковской системы и опыт для России". Санкт-Петербург, 2002 год.

Лассен, Тим и Ханс-Отто Вейланд. "Об ипотечных эмиссионных ценных бумагах" в издании Агапкин В.М., Черняк А.В. и Черняк В.З. "Жилье: комплексный взгляд", Москва, 2001 год.

Rüchardt, Konrad. Mortgage Lending Value. Frankfurt am Main, 2003.M.

United Nations. Common Country Assessment for the Russian Federation. Moscow, 2002.

United Nations Development Programme. Human Development Report; Russian Federation. Moscow, 2001.

Состояние российских городов, ООН-Хабитат. М.: 2002 год.

⁶¹ В библиографии приводятся только использованные официальные публикации. Неофициальные документы/статьи приводятся в перечне аннотаций к отдельным главам.