

## ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2009 Э.Д. Капелюшный\*

**Ключевые слова:** жилищная программа, жилье, жилищное строительство, инвестиционные ресурсы.

Рассматривается проблема, связанная с жилищными инвестиционными ресурсами. Произведено сегментирование основных кластеров жилищного рынка и на данной основе предложено разграничение форм и методов их государственного регулирования.

Система государственного финансирования жилищного строительства представлена рядом целевых программ, целью которых является создание механизмов обеспечения определенных категорий населения жильем с использованием бюджетных и внебюджетных средств.

История решения жилищной проблемы в РФ позволяет выделить три основных ее этапа. Первая программа крупномасштабного решения жилищной проблемы была рассчитана на 1955-1965 гг. Ее реализация обеспечила рост жилищного строительства в 1,9 раза, увеличение его объемов до 54,9 млн. м<sup>2</sup> жилья в год.

Вторая государственная жилищная программа была рассчитана на период с 1985 по 2000 г. В ней предусматривалось обеспечение каждой семьи отдельной современной квартирой или индивидуальным домом.

Третья жилищная программа получила название "Жилище" и была рассчитана на период с 1990 по 2000 г. Ее реализация началась в условиях отсутствия рыночных отношений и отказа от государственного участия в финансировании жилищного строительства.

Стратегия массового строительства жилья, разработанная Министерством регионального развития РФ, отражает цели, принципы и механизмы государственной политики, направленные на обеспечение массового строительства жилья для всех категорий граждан и призвана стать базовым документом, в соответствии с которым будут совершенствоваться механизмы развития рынка жилья и формироваться нормативно-правовая база по его регулированию.

Основной целью Стратегии является обеспечение массового строительства жилья различных ценовых категорий, доступного для приобретения в собственность или найма для всех

категорий граждан, независимо от уровня их доходов. Реализация мероприятий Стратегии направлена на обеспечение граждан жильем по договорам социального найма, развитие легального рынка наемного коммерческого жилья, а также на развитие различных форм кооперации граждан в целях строительства жилья (прежде всего жилищно-строительных кооперативов).

Для стимулирования принятия муниципалитетами программ строительства социального жилья Стратегией предусматривается софинансирование за счет федерального бюджета строительства инфраструктуры, необходимой для строительства муниципального жилищного фонда. Основным целевым показателем реализации Стратегии массового строительства жилья является достижение ежегодного ввода жилья в объеме 1 м<sup>2</sup> на душу населения. Обеспечение ежегодного объема ввода жилья в объеме 1 м<sup>2</sup> на душу населения, что к 2022 году будет составлять не менее 140 млн. м<sup>2</sup> жилья, позволит достичь в 2025 году:

- ♦ средней обеспеченности жильем в размере около 36 м<sup>2</sup> общей площади на 1 человека;
- ♦ ввода не менее 23,5 млн. домовладений (единиц жилья) за период реализации стратегии;
- ♦ среднего срока накопления средств для приобретения жилья в собственность (показатель доступности) - 3 года;
- ♦ среднего срока ожидания в очереди на предоставление жилья в социальный наем - 3 года;
- ♦ объема жилищного фонда - около 5 млрд. м<sup>2</sup>;
- ♦ увеличения количества домовладений (единиц жилья) до уровня 450 на 1000 человек;

\* Капелюшный Эдуард Дмитриевич, аспирант Поволжского государственного университета сервиса, г. Тольятти. e-mail: edik150868@yandex.ru.

♦ снижения доли неблагоустроенного жилья в структуре жилищного фонда не менее чем на треть (с 40 до 26,4 процентов);

♦ улучшения жилищных условий за период реализации стратегии не менее чем 48 процентами граждан Российской Федерации.

Стратегией предусмотрены мероприятия, направленные на совершенствование технического регулирования, развитие института саморегулирования в строительстве и жилищной сфере.

Интенсивное развитие строительного комплекса будет обеспечено за счет принятия комплекса мер по стимулированию роста объемов производства, содействию модернизации производства и внедрению инноваций, кадровому обеспечению строительного комплекса и стимулированию развития энергосбережения.

Стабильный спрос на жилье должен быть обеспечен механизмами, ориентированными на привлечение доступных финансовых ресурсов для приобретения жилья населением, в качестве которых, помимо собственных средств граждан, предусматриваются кредитные ресурсы и средства, предоставленные в виде различных форм государственной поддержки.

При этом средства, предоставляемые населению в виде государственных субсидий должны служить только катализатором рыночных процессов, стимулирующим стабильный спрос. Они направляются на социальную защиту и социальную поддержку тех категорий граждан, которые не в состоянии решить свои жилищные проблемы самостоятельно.

В долгосрочной перспективе планируется реализовывать Стратегию в три этапа, используя федеральную целевую программу "Жилище" как базовый инструмент управления.

На первом этапе реализации Стратегии (2008 - 2010 годы) необходимо разработать и принять ряд федеральных законов и нормативных правовых актов, направленных на совершенствование действующего законодательства, в том числе технических регламентов. Планируется принять федеральную целевую программу "Жилище" в новой редакции, продлив срок ее действия до 2015 года. При этом ФЦП "Жилище" будет дополнена новыми подпрограммами, к примеру: по строительству социального жилья, развитию малоэтажного домостроения.

На втором этапе (2011 - 2015 годы) необходимо обеспечить широкое применение и эффективную работу института найма жилья на ры-

ночных условиях. В полной мере должны заработать механизмы комплексного освоения территорий. Обязательства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, определенных федеральным законодательством, которым государство оказывает финансовую поддержку при улучшении жилищных условий в форме государственных жилищных сертификатов, должны быть полностью выполнены к 2015 году.

Основной задачей третьего этапа (2016 - 2025 годы) реализации Стратегии должно стать достижение баланса спроса и предложения на рынке жилья, обеспечивающего его стабильность. На этом этапе будут решены задачи стимулирования роста объемов платежеспособного спроса за счет государственной поддержки семей, дополнительного развития кредитных и накопительных механизмов, а также стимулирования снижения цен рынке жилья, за счет снижения затрат на строительство.

Государственная политика на рынке жилья должна быть ориентирована на достижение показателей прогноза интенсивного роста объемов строительства жилья с одновременным сегментированием рынка жилья, в соответствие с данными, приведенными на рис. 1.

Для выполнения основной цели Стратегии массового строительства жилья предлагается стимулировать следующие сегменты рынка жилья (см. таблицу).

Региональные жилищные программы дают определенные результаты с точки зрения получения отдельными семьями возможности улучшения жилищных условий, но имеют и ряд отрицательных последствий, среди которых нужно отметить следующее (рис. 2):

♦ бюджетные средства расходуются через различные внебюджетные фонды не всегда адресным и целевым образом;

♦ субсидии гражданам в форме льготных кредитов или субсидирования процентных ставок ложатся достаточно тяжелым бременем на местные бюджеты и доходят не всегда до тех групп населения, которые наиболее всего нуждаются в бюджетной поддержке;

♦ коммерческие банки, страховые компании, риэлтеры, оценочные фирмы, отбираемые для участия в региональных жилищных программах, не играют активной роли субъектов рынка, а лишь выступают уполномоченными посредниками при представлении кредитов (займов) и их обслуживании;

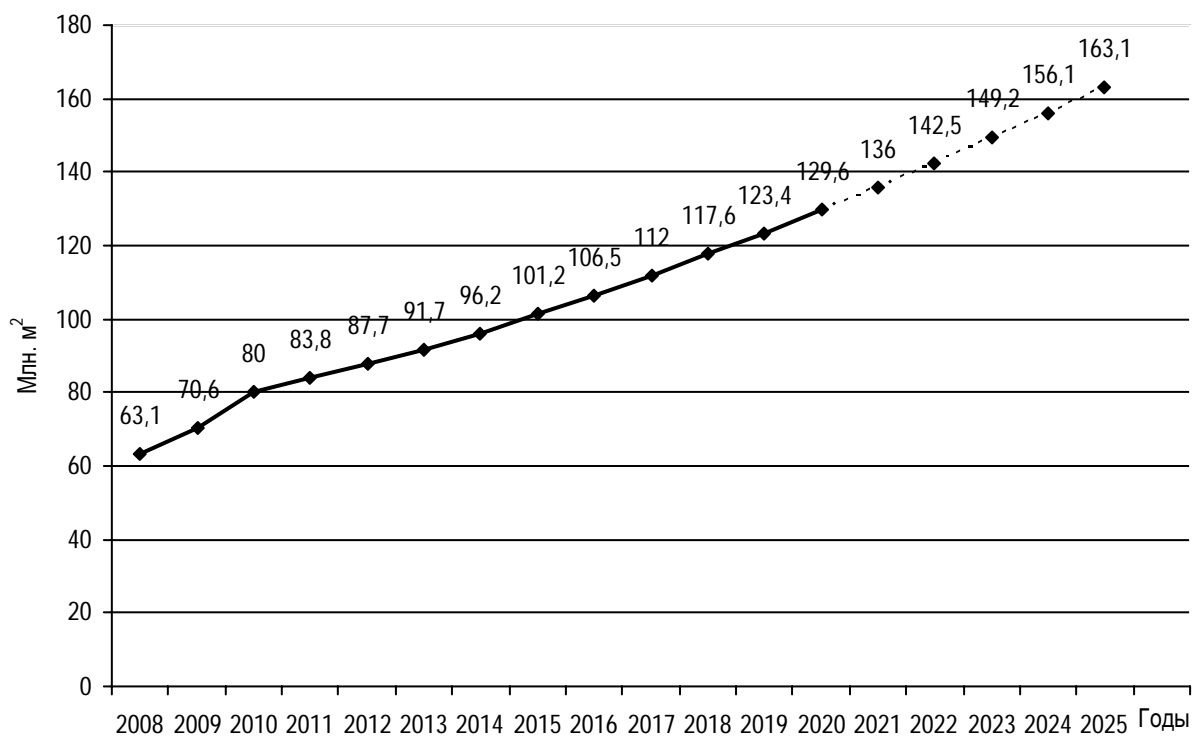


Рис. 1. Прогноз ежегодного ввода жилья в РФ

**Формы государственного регулирования основных сегментов жилищного рынка**

Сегмент рынка жилья	Группы граждан по уровню доходов	Формы государственной поддержки граждан	Формы государственного регулирования сегмента рынка
1	2	3	4
Сегмент социального жилья	Малоимущие граждане и граждане, нуждающиеся в мерах социальной поддержки при найме муниципального жилья	Предоставление жилья на условиях социального найма. Субсидирование части платы за наем гражданам, нуждающимся в мерах социальной поддержки при найме муниципального жилья	Государственные инвестиции в массовое строительство и приобретение жилья, предоставляемого в социальный наем. Установление размера платы за наем муниципального жилья органами местного самоуправления
Сегмент наемного жилья	Граждане, доходы, которых позволяют оплачивать наем жилья, но не позволяющие приобрести жилье в собственность	Предоставление налогового вычета по налогу на доходы физических лиц в части суммы, потраченной на оплату найма жилья	Предоставление застройщикам долговременной рассрочки при уплате аукционной цены земельного участка, приобретаемого при строительстве жилья, для целей предоставления его в наем по регулируемым ценам. Включение деятельности по предоставлению жилых помещений внаем в перечень видов деятельности, облагаемых единым налогом на вмененный доход. Создание условий для инвестирования средств пенсионных накоплений в массовое строительство жилья для предоставления в наем

Окончание таблицы

1	2	3	4
Сегмент некоммерческого жилищного строительства	Граждане, доходы, которых позволяют приобретать жилье с использованием накопительных и кредитных механизмов, а также государственной поддержки, но недостаточные для приобретения жилья без использования таких механизмов	Предоставление субсидий для приобретения жилья Предоставление государственной адресной поддержки в форме субсидирования первоначального взноса при получении ипотечного кредита или оплате взноса в кооперативе Предоставление налогового вычета по налогу на доходы физических лиц в части суммы, потраченной на оплату приобретения жилья в собственность или строительство жилья	Государственная поддержка некоммерческих объединений граждан и индивидуальных застройщиков. Стимулирование развития некоммерческих объединений граждан для строительства и приобретения жилья. Предоставление преимущественного права приобретения земельных участков в целях жилищного строительства некоммерческими объединениями граждан в форме ограничения участия иных видов застройщиков в аукционах, инициированных объединениями граждан
Сегмент коммерческого жилищного строительства	Граждане, доходы которых позволяют приобретать жилье без использования механизмов государственной поддержки	Предоставление налогового вычета по налогу на доходы физических лиц в части суммы, потраченной на оплату приобретения или строительство жилья	Создание условий для развития конкуренции и снижения административных барьеров на рынке жилья

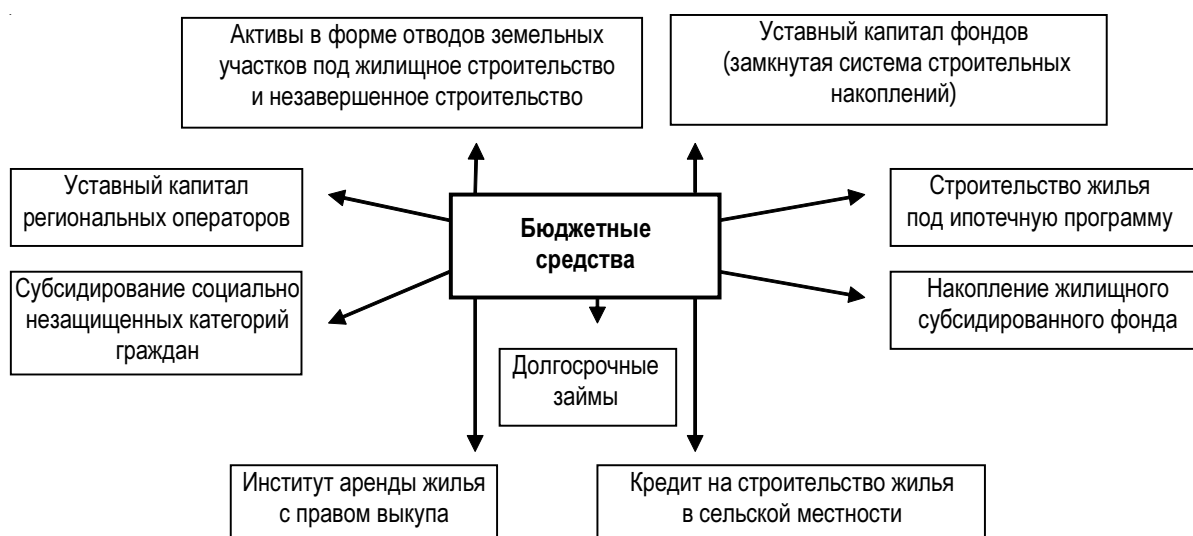


Рис. 2. Распределение бюджетных средств на региональные жилищные программы\*

\* Лазарова Л.Б. Ипотечное кредитование в механизме формирования жилищного рынка России: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. СПб., 2007. С. 37.

♦ в условиях заведомо заниженных процентных ставок по кредитам (займам) невозможно привлечь средства институциональных и частных инвесторов для рефинансирования на рыночных условиях, что ограничивает масштабы региональных жилищных программ;

♦ региональные операторы осуществляют не свойственные им функции по развитию жилищного строительства и обслуживанию ипотечных займов.

С точки зрения степени финансовой поддержки граждан, приобретающих жилье, программы варьируются в зависимости от степени компенсации стоимости предоставляемого жилья. Здесь можно выделить:

♦ программы предоставления жилья на безвозмездной основе;

♦ программы, частично компенсирующие стоимость жилья;

♦ программы, компенсирующие величину процентных ставок по жилищным кредитам;

♦ программы, предусматривающие оплату жилья, выплату жилищных кредитов на рыночных условиях, но по более льготной схеме, например в более длительные, чем среднерыночные, сроки, с более низким первоначальным взносом и т.п.<sup>1</sup>

В большинстве программ действует условие, что ее участник должен быть официально признан нуждающимся в улучшении жилищных условий. Таким образом, программы изначально ставят перед собой в первую очередь социальные цели. Жилищное финансирование не рассчитано на людей с относительно высокой платежеспособностью, для которых главным условием участия в жилищной программе уже является не снижение стоимости приобретаемого жилья, а облегчение условий его приобретения.

Вместе с тем каждая жилищная программа, разработанная субъектом Федерации, муниципалитетом, отраслевым органом управления или корпорацией, является по-своему уникальной, отражает сложившиеся традиции, характер корпоративной культуры, существенно зависит от уровня развития экономики и социальной сферы на конкретной территории.

Ипотечная программа Оренбургской области действует с 1997 г. Механизм ее реализации представляет собой классическую двухуровневую схему ипотечного жилищного кредитования с предоставлением финансирования из регионального и местного бюджетов. Кредит выдается в рублях под 7% годовых работникам бюджетной сферы, 8% - жителям сельских районов, 12% - городским жителям, не нуждающимся в улучшении жилищных условий по социальным нормам. Срок кредитования - до 20 лет. Размер кредита - до 70% от стоимости приобретаемого жилья, кредит погашается равномерными ежемесячными платежами в течение всего срока, предусматривается два вида страхования - страхование имущества (предмета ипотеки) и жизни заемщика.

Механизм действующей с 1998 г. Самарской программы долгосрочного ипотечного кредитования во многом совпадает с ипотечной программой Оренбургской области. Разница в том, что ипотечное кредитование осуществляется

несколькими уполномоченными банками, определяемыми через тендер, в качестве оператора ипотечного рынка создан Самарский областной Фонд жилья и ипотеки. Однако условия займа не носят столь выраженного социального характера. В частности, не предусмотрено снижение ставки процента для определенных категорий работников<sup>2</sup>.

Подводя итог, необходимо отметить, что в связи с кардинальными изменениями в России возникла острейшая проблема с жилищными инвестиционными ресурсами. Изменения в экономическом и социальном укладах страны вкупе с ломкой старых институтов и образованием нового института частной жилищной собственности, с острейшей потребностью в жилье больших групп населения, которые не могут покупать недвижимость за собственные наличные средства, привели к осознанию необходимости использования общепринятых в мире форм жилищного финансирования.

Россия, как и все другие страны с переходной экономикой, столкнулась с целым рядом проблем, связанных с развитием жилищного кредитования. С одной стороны, создание современных инструментов шло по образцу развитых стран, с другой - основная ставка была сделана на ипотеку, а не на строительные - сберегательные кассы, как в Чехии или Венгрии. В результате страна стала перед проблемой: между доходами населения и стоимостью жилья возникла огромная пропасть. Проценты по кредитам не снижались, а ипотека становилась доступной только для обеспеченной части населения.

Сегодня, когда на государственном уровне заявлено, что в числе приоритетных задач - обеспечение жителей России доступным жильем, есть шанс, что и у созданной когда-то для малообеспеченной части населения модели строительных - сберегательных касс большое будущее. Главное, что на рынке начнут работать деньги населения с низкими и средними доходами, ранее лежавшие в "чулке" без движения.

<sup>1</sup> Эволюция территориальных программ жилищного финансирования // Финансы и кредит. 2006.

□ 24. С. 37.

<sup>2</sup> Там же. С. 39.