Основные сценарии развития инвестиционной жилищной политики

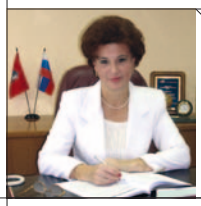
Маликова И.П.,

УДК: 332.83

В статье дана экспертная оценка результатов государственной жилищной политики 2004-2010 гг. Основная стратегическая цель развития муниципальной и региональной инвестиционной жилищной политики заключается в создании социальных перспектив улучшения жилищных условий для всех групп населения. Рассмотрены варианты продвижения к поставленной задаче.

Успех муниципальной (региональной) жилищной политики во многом будет зависеть от эффективной государственной экономической политики, обеспечивающей рост реальных доходов населения, существенное снижение инфляции (до 2-3%), стоимости жилищных кредитов (до 3-4%), положительные ставки по долгосрочным банковским вкладам населения. Дополнительно должен быть решен ряд задач органам местного самоуправления.

Ключевые слова: *инвестиционная жилищная политика, жилищная обеспеченность населения, качество городской среды.*



Маликова Ирина Петровна,
канд. экон. наук, доцент, генеральный директор ЗАО «АКЦ Жилкомаудит». Автор более 30 научных публикаций по проблеме модернизации и тарифной политики городского коммунального комплекса.
129337, Россия, Москва, Ярославское шоссе 26,
osun_kaf@mgsu.ru

Общие направления преобразований, определенные в 2005 году при формировании приоритетов национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», сохраняют свою актуальность в настоящий период. Экспертная оценка результатов государственной жилищной политики 2004-2010 гг. по данным института экономики города :

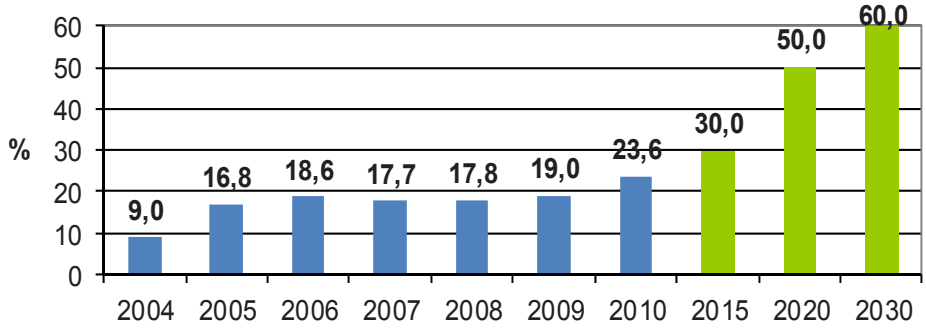
1) положительные результаты:

- увеличение (по сравнению с 2004 г.) доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств;
- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования, в том числе при участии Агентства по ипотечному жилищному кредитованию;
- улучшение ситуации в сфере обеспечения земельными участками в целях жилищного строительства в результате деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства;
- улучшение ситуации в сфере капитального ремонта многоквартирных домов в результате деятельности Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, а также в сфере благоустройства территорий жилой застройки;
- повышение качества региональных программ стимулирования жилищного строительства и их координации с мероприятиями государственной жилищной политики на федеральном уровне и деятельностью государственных институтов развития;

2) отрицательные результаты:

- лишь незначительная часть семей с наиболее высокими доходами реально могут воспользоваться рынком жилья для улучшения жилищных условий (рис. 1);
- практически вне рамок государственной жилищной политики остались группы населения, доходы которых не позволяют им улучшать жилищные условия на рынке;
- система градорегулирования и землепользования, являющаяся основой для развития

Рис. 1. ***Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств,*** *в %*



До 2010 г. – расчеты Института экономики города по данным Росстата, АИЖК, Банка России.
После 2010 г. – целевые показатели Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в России

жилищного строительства, остается источником «административной ренты» и не обеспечивает формирования ни комфортной среды проживания и жизнедеятельности, ни прозрачной правовой системы для инвесторов и застройщиков;

- рынок жилищного строительства отличает высокая степень зависимости от административных органов, низкий уровень развития конкуренции, высокие административные барьеры, высокие риски и низкая прозрачность для инвестирования и кредитования, ориентация на устаревшие технологии и архитектурно-проектные решения;
- государство, оставаясь «оптовым заказчиком» на рынке жилищного строительства, не использует возможность влиять на рынок с целью внедрения новых технологий, новых планировочных решений жилой застройки, новых типов жилых зданий и снижения цен на рынке жилья. Отсутствие единой ценовой политики приобретения или строительства жилья для удовлетворения государственного спроса, координации такого спроса на федеральном уровне между различными органами федеральной исполнительной власти, а также в различных регионах и муниципалитетах страны приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств;
- жилищный фонд, переданный в собственность граждан, так и не стал предметом их ответственности; часть собственников не имеет доходов для содержания своих квартир и общего имущества в многоквартирных домах.

Основная стратегическая цель развития муниципальной и региональной инвестиционной жилищной политики заключается в создании социальных перспектив улучшения жилищных условий для всех групп населения.

Такая цель не подразумевает, как это было раньше, предоставление всем семьям отдельной квартиры к определенному году. Любые формы государственной поддержки всегда будут носить ограниченный характер. Данная цель подразумевает создание новых форм удовлетворения жилищной потребности, как рыночных форм, так и поддерживаемых государством некоммерческих форм. Расширение спектра таких возможностей должно сопровождаться постоянным повышением их доступности, что обеспечит формирование социальных перспектив улучшения жилищных условий для различных групп населения.

Продвижение к этой стратегической цели может осуществляться различными путями. Основная «развилка» заключается в выборе между:

1. повышением уровня обеспеченности населения жильем (кв. м. на человека) путем увеличения объемов жилищного строительства, или
2. увеличением количественных и качественных параметров жилищной обеспеченности населения в рамках сбалансированного функционально-пространственного развития территорий, предусматривающего обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности, повышение качества городской среды, эффективное жилищно-коммунальное хозяйство и рациональные объемы и формы новой жилой застройки, реконструкции, модернизации существующей жилой застройки.

Жилищная политика, основанная на продолжении движения по первому сценарию и ставящая своей целью простое увеличение жилищного строительства, имеет существенные риски, а также не соответствует уровню развития страны и стратегическим социально-экономическим целям. Для достижения предлагаемой стратегической цели необходимо продвигаться по второму сценарию, основанному на повышении качества среды жизнедеятельности в целом, замещении наиболее старого и неблагоустроенного жилищного фонда новым, современным, модернизации существующего жилищного фонда. Организация нового современного жилищного строительства должна проводиться в рамках продуманных и эффективных градостроительных решений, учитывающих конкретную ситуацию в каждом населенном пункте.

В рамках первого сценария развития муниципальной и региональной жилищной политики основным подходом к достижению соответствующей стратегической цели остается повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения жилищного строительства.

В предыдущий период (до кризиса 2009 г.) объемы жилищного строительства существенно отставали от спроса населения. В результате номинальные цены на жилье за IV квартал 2002 – III квартал 2008 года выросли в 2,3 раза, тогда как номинальные доходы населения за этот период выросли в 1,9 раз.

Такая динамика стимулировала постановку в качестве цели жилищной государственной политики увеличение объемов жилищного строительства и доведение их в 2015 году до 90 млн. кв. м (индикатор ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы), а к 2020 году – до 145 млн. кв. м (контрольные показатели Минрегиона России). Основным инструментом увеличения объемов жилищного строительства стало крупномасштабное комплексное освоение новых территорий. Таким образом, в настоящее время фактически реализуется первый сценарий (рис. 2).

При реализации такого сценария, ориентированного на наращивание квадратных метров и освоение новых незастроенных территорий без учета других факторов, в т.ч. прогнозных демографических тенденций, платежеспособного спроса населения на жилье, социально-экономических и пространственных перспектив развития городов, существует несколько рисков, основными из которых являются:

1)Риск ценового дисбаланса

Расчеты Института экономики города показывают, что запланированные объемы жилищного строительства (145 млн. кв. м в 2020 году) с учетом прогнозируемого спроса населения на жилье (на основе прогнозов доходов населения и развития ипотечного кредитования) могут привести к резкому падению цен на рынке жилья. Этот сценарий в чистом виде не может

Рис. 2. ***Ввод жилья в расчете на 1 млн. руб. реальных доходов населения в год, кв. м*** *(в ценах 2010 г.)*



быть реализован: при сильном снижении цен инвестиции в жилищное строительство начали бы сокращаться, повысились бы риски и уменьшились объемы ипотечного кредитования, т.е. рынок сам дал бы сигнал к сокращению объемов жилищного строительства.

В то же время компромиссная, с точки зрения инвесторов, собственников и покупателей динамика жилищного рынка (рост объемов жилищного строительства на фоне стабилизации реальных цен на жилье) показывает возможность реализации меньшего объема построенного жилья (около 110 млн. кв. м в 2020 г) при сохранении основных макроэкономических параметров. При существенном снижении ставок по ипотечным кредитам (при условии снижения инфляции до 2-3%) может быть достигнуто увеличение спроса населения на вновь построенное жилье (в объеме 125 млн. кв. м в 2020 году).

2) Риск потери устойчивой пространственной организации городов

Первый сценарий повторяет ошибки реализации жилищных программ в советский период, когда решение краткосрочных социальных жилищных проблем превалировало над долгосрочными целями обеспечения устойчивой пространственной организации городов и комфортной среды проживания. И если в тот период такой подход был оправдан катастрофической жилищной нуждой, то сегодня он выглядит недостаточно продуманным.

В условиях рынка жилья, свободного передвижения граждан и размещения бизнеса необходимо учитывать перспективы социально-экономического развития регионов, городских и сельских поселений, прогнозы спроса на жилье и факторы его территориальной дифференциации. Всеобщая ориентация на комплексное освоение новых земельных участков в городах без учета указанных тенденций и факторов может привести к отрицательным результатам. Например, освоение новых территорий в городах, численность населения которых стагнирует или снижается, может привести к формированию заброшенных районов старой неблагоустроенной жилой застройки. В таких городах необходима приоритетная реконструкция уже застроенных территорий. С другой стороны, в растущих городах необходимо разумно сочетать освоение новых земельных участков и реконструкцию застроенных.

Второй сценарий развития муниципальной и региональной жилищной политики основан на достижении стратегической цели на основе сбалансированного функционально-пространственного развития территорий, предусматривающего обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности, повышение качества городской среды, эффективное жилищно-коммунальное хозяйство и рациональные объемы и формы новой жилой застройки, реконструкции и модернизации существующей жилой застройки.

Основные приоритеты данного сценария:

- эффективная градостроительная политика: создание комфортной среды жизнедеятельности человека, которая позволяет удовлетворять жилищные потребности и обеспечивать высокое качество жизни в целом;
- территориальная дифференциация жилищной и градостроительной политики: учет перспектив социально-экономического развития регионов, городов и иных поселений;
- расширение и дифференциация мер по развитию различных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в зависимости от доходов, стадии жизненного цикла и места проживания семей;
- стимулирование развития сектора жилья экономкласса, в том числе кооперативного жилья и арендного жилья, включая коммерческий, некоммерческий и социальный наем жилья;
- повышение качества существующего жилищного фонда: модернизация и эффективное управление многоквартирными домами, реконструкция районов ветхой жилой застройки, повышение уровня благоустройства жилой застройки.

Этот сценарий исходит из того, что сегодня жилище перестает выполнять только базовую функцию обеспечения человеку «крыши над головой». Основной характеристикой жилища перестает быть количество квадратных метров общей площади и уровень благоустройства.

Возрастают и дифференцируются требования к типу и качеству жилища (квартира, односемейный дом; количество комнат в жилой единице; обеспечение не только основными коммунальными услугами, но и средствами современной связи и т.д.) и к среде, которая его окружает.

Качество городской среды характеризуется уже не только обеспечением жилой застройки социальной и инженерной инфраструктурой, но и:

- многофункциональностью застройки,
- транспортной связанностью территорий,
- пространственной соразмерностью,
- обеспечением доступности мест приложения труда,
- созданием полноценной среды для трудового и внетрудового общения жителей,
- безопасной и комфортной средой для детей и подростков,
- доступной средой для лиц с ограниченными возможностями и, наконец,
- городской эстетикой, которая обеспечивает визуальную привлекательность архитектурной среды.

В рамках этого сценария жилищное строительство, архитектурно-проектные решения и строительные технологии подчиняются градостроительному проектированию, которое должно определять пространственную структуру города, удобного и комфортного для жизни людей.

Предлагаемый стратегический подход может существенно изменить потребности в жилищном строительстве, в развитии и модернизации инфраструктуры, он позволит по-новому и более сбалансировано определять политику в отношении градорегулирования и застройки, включая:

- объемы и типы жилищного строительства (малоэтажное или многоэтажное, комплексное освоение новых территорий или развитие ранее застроенных, новое жилищное строительство или модернизация жилищного фонда, строительство новой коммунальной инфраструктуры или модернизация старой и т.д.);
- различные формы удовлетворения жилищных потребностей семей (жилье в собственности, коммерческий, некоммерческий и социальный наем, кооперативное жилье);
- ценовые ориентиры на рынке жилья (стимулирование снижения цен или повышения/сохранения стоимости активов населения, включая жилую недвижимость) и т.д.

При реализации такого подхода необходимо:

- развивать концепцию повышения качества городской среды на основе преобладающей концентрации ресурсов и усилий на развитие и упорядочение застройки в центральных зонах городов в сочетании с развитием периферийных зон, но без чрезмерного расширения границ уже застроенных территорий, на поддержание приемлемого состояния которых у городов зачастую уже не хватает средств;
- обеспечить баланс между планируемыми объемами застройки и необходимыми для них инженерно-техническими ресурсами. Этот баланс выражается и в рациональном распределении ресурсов по территории городов;
- обеспечить в необходимом объеме и на высоком качественном уровне социальную инфраструктуру городов: услуги в сфере образования, здравоохранения, культуры, досуга и спорта.

Реализация данного сценария потребует существенное повышение финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления, без которых невозможно реализовывать планы по формированию комфортной городской среды, а также значительная бюджетная поддержка некоммерческих форм жилищного строительства и некоммерческих форм найма жилья, поддержка развития институтов государственно-частного партнерства для строительства и модернизации инженерно-технической и социальной инфраструктуры, поддержка модернизации и капитального ремонта многоквартирных домов;

Определяя инвестиционную политику в сфере жилищного строительства органам местного самоуправления необходимо уточнить цели, приоритеты и механизмы соответствующей муниципальной жилищной политики. Задача решения жилищной проблемы должна стать первоочередной; она может успешно решаться в рамках решения более комплексной задачи – обеспечения качественной среды жизнедеятельности человека и создания социальных перспектив улучшения условий жизни для всех групп населения, в том числе с различным уровнем доходов, потребностей и предпочтений.

Успех муниципальной (региональной) жилищной политики во многом будет зависеть от эффективной государственной экономической политики, обеспечивающей рост реальных доходов населения, существенное снижение инфляции (до 2-3%), стоимости жилищных кредитов (до 3-4%) и положительные ставки по долгосрочным банковским вкладам населения. Дополнительно органам местного самоуправления для реализации эффективных инвестиционных проектов в жилищное строительство, необходимо:

- создание конкурентной среды в строительстве и кардинальное снижение избыточных административных барьеров;
- повышение качества градостроительного планирования;
- реализация проектов ГЧП по строительству и модернизации инженерно-технической и социальной инфраструктуры;
- стимулирование внедрения новых технологий и проектных решений в жилищном строительстве и промышленности стройматериалов; упрощение подключения объектов к коммунальной инфраструктуре;
- развитие проектного кредитования жилищного строительства под залог земельного участка (права аренды на земельный участок), строящихся жилых объектов и других активов проектных компаний;
- развитие сектора арендного жилья, в том числе регулирование предоставления жилых помещений частного жилищного фонда по долгосрочному договору найма, долгосрочному договору некоммерческого найма, а также сектора кооперативного жилья как в многоэтажной, так и в малоэтажной застройке;
- оказание бюджетной и иной поддержки, в том числе льготное предоставление земельных участков, при некоммерческом жилищном строительстве для обеспечения жильем граждан, которым не доступно приобретение или наем жилья на рынке (индивидуальное жилищное строительство, строительство некоммерческими организациями, в том числе кооперативами или для целей предоставления в некоммерческий наем);
- стимулирование формирования сектора муниципального социального жилья для предоставления по договору социального найма малоимущим и иным граждан, принятым на учет;
- создание механизмов модернизации и капитального ремонта многоквартирных домов, реконструкции районов ветхой жилой застройки, благоустройства жилой застройки;
- повышение эффективности управления многоквартирными домами и ответственности собственников за их содержание.

Литература

1. Энергосбережение в жилищной и коммунальной сфере / Л.Н. Чернышов, П.Г. Грабовый, Т.К. Руткаускас [и др.]. – Москва, Екатеринбург, 2008.

2. Ценообразование в жилищной и коммунальной сфере / Под. общ. ред. Л.Н. Чернышова. – Воронеж, 2009.

The major investment scenarios of housing policy

The paper presents the results of expert assessment of the state housing policy, 2004-2010. The main strategic objective is the development of municipal and regional investment housing policy is to create a social prospects for improving living conditions for all populations. Two variants of promotion to the task.

Conclusion: The success of the municipal (regional) housing policy will largely depend on effective public policy that ensures the growth of real incomes, a significant reduction in inflation (2-3%), the cost of housing loans (3-4%), positive rates for Long-term bank deposits of the population. In addition, to be solved a number of challenges to local authorities.

Key words: *Investment housing policy, housing provision of the population, the quality of the urban environment.*

References

1. Chernyshov L.N, P.G. Grabovyy P.G., T.K. RutkauskasT.K. etc. Energosberezhenie v zhilishchnoy i kommunal'noy sfere [Energy saving in housing and municipal sphere]. Moscow, Ekaterinburg, 2008.

2.Edited by Chernyshov L.N. Tsenoobrazovanie v zhilishchnoy i kommunal'noy sfere [Pricing in housing and municipal sphere]. Voronezh, 2009.

About the autor:

Malikova Irina Petrovna – Ph.D. in Economics, Director General JSC «AKTs Zhilkomaudit», 26 Yaroslavskoe shosse, Moscow, Russian Federation,129337, osun_kaf@mgsu.ru.