

Н. Б. КОСАРЕВА, А. С. ПУЗАНОВ, Т. Д. ПОЛИДИ

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЖИЛИЩНОЙ ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ

Urban Studies and Practices Pilot Issue, 2015, 34-55
<https://doi.org/10.17323/usp00201534-55>

Basic Tendencies in Housing Economics of Russian Cities

Авторы: Надежда Борисовна Косарева, кандидат экономических наук, Президент Фонда «Институт экономики города», научный руководитель, профессор Высшей школы урбанистики им. А. А. Высоковского НИУ ВШЭ

Александр Сергеевич Пузанов, кандидат географических наук, Генеральный директор Фонда «Институт экономики города», профессор Высшей школы урбанистики им. А. А. Высоковского НИУ ВШЭ

Татьяна Дмитриевна Полиди, Исполнительный директор, директор направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»

Authors: Nadezhda Kosareva, PhD (Economics), President of The Institute for Urban Economics, Research Supervisor and Professor in Graduate School of Urbanism NRU HSE

Alexander Puzanov, PhD (Geography), General Director of The Institute for Urban Economics, Professor in Graduate School of Urbanism NRU HSE

Tatiana Polidi, Executive Director, Head of the Real Estate Market Department, The Institute for Urban Economics

E-mails: kosareva@urbaneconomics.ru
apuzanov@urbaneconomics.ru
polidi@urbaneconomics.ru

Abstract: Urban environment quality and quality of living patterns are the key factors for Russian cities' competitiveness increase. They both are to a large extent driven by the housing economy characteristics. The article provides analysis of basic trends in housing economy of Russian cities including:

- housing consumption;
- structure of housing and ownership rights;
- housing price dynamics and the level of housing affordability;
- condition of housing stock and utility infrastructure, investment in renovation of the housing stock;
- state of competition at housing market and supply elasticity to demand for differentiated and good quality urban environment;
- state regulation of the housing economy – support for demand and supply, taxation policies.

Keywords: housing, housing policy, housing fund, prices, competition, taxation, regulation, housing affordability, construction

Структура жилищного фонда в России по формам собственности

Согласно статистическим данным [Статистический сборник..., 2002; Жилищное хозяйство..., 2013], на конец 2012 г. общее количество жилых помещений в Российской Федерации составляло 61 538,1 тысяч с общей площадью 3 349 млн м². Основную долю жилых помещений составляют квартиры в многоквартирных домах (около 68% от общей площади жилищного фонда, или 73% от числа жилых помещений). Общее количество жилых помещений в многоквартирных домах на конец 2012 года составляло 44 761 тысяч, общая площадь таких жилых помещений — 2 291 млн м². Количество индивидуальных жилых зданий — 16 777 тысяч, их общая площадь — 1 058 млн м².

На конец 2012 года структура жилищного фонда в целом по формам собственности характеризовалась следующими параметрами:

- *государственный жилищный фонд – 3,7%;*
- *муниципальный жилищный фонд – 9,1%;*
- *частный жилищный фонд – 87%,
в том числе 83,5% – собственность граждан;*
- *жилищный фонд других форм
собственности – 0,2%.*

Таким образом, преобладающей формой собственности на жилищный фонд является частная собственность, при этом основными частными собственниками являются граждане. Юридическим лицам частной формы собственности принадлежит только 3,5% жилищного фонда.

Доля жилищного фонда частной формы собственности, начиная с 1991 года, постоянно растет, и этот рост обеспечивается увеличением доли жилых помещений в собственности граждан: если в 1990 г. доля жилищного фонда в собственности граждан составляла 81% от частного жилищного фонда, то в 2012 г. — 83,5%.

В наибольшей степени изменилась структура жилищного фонда по формам собственности в городском жилищном фонде. Доля жилых помещений, находящихся в собственности граждан, в период с 1990 до 2012 г. увеличилась с 15,1% до 81,6% (в расчете на общую площадь жилых помещений). В сельской местности доля жилищного фонда, находящегося в собственности граждан, выше, чем в городском жилищном фонде — 88,3%.

Количественные характеристики потребления жилья

За период 2000–2012 гг. произошло существенное увеличение обеспеченности общей площадью жилья, которая увеличилась на 22% в целом по России, в том числе на 21% в городской местности (таблица 1). В первое десятилетие 2000-х годов сократилось отставание России по этому показателю от развитых стран. Так, в 2000 г. обеспеченность общей площадью жилья составляла 29% от обеспеченности в США¹ (19,2 и 66,3 м² на человека соответственно), а в 2012 году — уже 34% (23,4 и 69,7 м² на человека соответственно). Увеличились показатели не только средней, но и медианной обеспеченности общей площадью жилья. Последняя составляла около 18,7 м² в 2000 г. и около 21,7 м² в 2012 г., т. е. увеличилась примерно на 16%. Разрыв между медианной и средней обеспеченностью общей площадью жилья увеличился с 0,97 в 2000 году до 0,93 в 2012 году².

В несколько меньшей степени — на 13,8% — увеличилась обеспеченность жилыми помещениями (жилыми единицами) в расчете на 1000 чел., что объясняется существенным превышением среднего размера вновь построенного жилья за период 2000–2012 гг. (≈ 80 м²) относительно средней площади жилой единицы в целом (≈ 50 м²). В целом по показателю обеспеченности жилыми помещениями Российская Федерация находится на средневропейском уровне.

1 Так как в 2000 г. обследование American Housing Survey не проводилось, а для 2012 г. данные на сегодняшний день недоступны, были использованы значения 1999 и 2011 гг. По соответствующим годам доля обеспеченности жильем в России от показателей США составила 29% и 33%.

2 Анализ динамики количественных характеристик потребления жилья в целом за период развития рыночной экономики приведен в: Н. Б. Косарева, Т. Д. Полиди, А. С. Пузанов, А. А. Туманов. Сравнительный анализ потребления и расходов в жилищной сфере [Косарева и др., 2011].

Таблица 1. Динамика обеспеченности жильем в Российской Федерации

	2000	2012
Средняя обеспеченность общей площадью жилья, м ² /чел.	19,2 ³	23,4 ⁴
в т. ч. в городских поселениях	18,9 ⁵	22,9 ⁶
в сельских поселениях	19,9 ⁷	24,8 ⁸
Обеспеченность жилыми помещениями, жилых единиц на 1000 чел.	377 ⁹	429 ¹⁰

К сожалению, существующая статистика не позволяет рассчитать обеспеченность жильем в отношении именно занятых жилых помещений. В связи с наличием пустующих жилых помещений, не выведенных из состава жилищного фонда, общие статистические данные по жилищному фонду в целом могут не вполне адекватно отражать сложившуюся ситуацию (в большей степени это характерно для сельской местности). Косвенная оценка обеспеченности общей площадью жилья в занятых жилых помещениях возможна на основе данных Всероссийской переписи населения 2010 года, согласно которым средняя обеспеченность общей площадью жилья составила 19 м² на человека¹¹ (согласно данным Всероссийской переписи населения 2002 года — также 19 м² на человека).

Таким образом, вопрос о динамике реальной жилищной обеспеченности населения не столь однозначен и требует проведения дополнительных исследований. В связи с этим представляется актуальным проведение переписи жилищного фонда Российской Федерации. В большинстве развитых стран такая перепись осуществляется одновременно с переписью населения.

Уровень обеспеченности жильем пока еще остается недостаточным по сравнению со многими другими западными странами. Чтобы выйти на показатель 35 кв. м¹² общей площади жилья на человека, России требуется увеличить объем жилищного фонда в 1,5 раза, а если принять во внимание необходимость замещения аварийного и ветхого жилищного фонда, реконструкции или замены морально устаревшего и недостаточно благоустроенного жилищного фонда, то потребность в новом жилищном строительстве составит около 75% от существующих объемов жилищного фонда.

Качественные характеристики потребления жилья. Состояние жилищного фонда

В целом за период с 2002¹³ по 2012 г. отмечается увеличение среднего возраста жилищного фонда. Если в 2002 году медианное домохозяйство по возрасту занимаемого жилого помещения проживало в жилом помещении, построенном

³ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России, 2013, табл. 3.2.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Рассчитано по данным: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России, 2013.

¹⁰ Аналогично.

¹¹ Том 9. Жилищные условия населения. Таблица 6.

¹² Примерно соответствует нижней границе жилищной обеспеченности в странах Западной Европы.

¹³ Среди доступных соответствующих статистических данных самыми ранними оказались данные Всероссийской переписи населения 2002 года.

в 1974 году, т. е. за 28 лет до рассматриваемого года, то в 2012 году соответствующие показатели составили 1978 год и 34 года (рассчитано по данным таблицы 2). При этом если в 2002 году 14,2% населения проживали в жилье, построенном более 45 лет назад, то через 10 лет эта доля достигла приблизительно трети (31,3%¹⁴).

Таблица 2. Распределение населения по возрасту занимаемых жилых помещений (в %)

Доля населения, проживающего в домах, построенных:	2002¹⁵	2012¹⁶
До 1920	2,3	2,5
1921–1945	3,7	4,4
1946–1956	8,2	29,1
1957–1970	27,6	
1971–1995	52,1	42,0
После 1995	5,2	22,0

Само по себе «старение» жилищного фонда не означает однозначного ухудшения его физических параметров, однако в сочетании с имеющимися данными о снижении объемов капитального ремонта позволяет говорить о значимом ухудшении физических характеристик жилых зданий.

На протяжении всего периода 2000–2012 гг. объемы капитального ремонта в России оставались крайне низкими — менее 30% от соответствующих показателей конца 80-х годов¹⁷, когда объемы капремонта отвечали нормам технического содержания многоквартирных домов. Тем не менее, присутствовал заметный положительный тренд: увеличение общей площади отремонтированных жилых помещений с 3,8 млн м² в 2000 году до 17,3 млн м² в 2009 году¹⁸. Однако к 2014 году данный показатель снова снизился до отметки 2,8 млн кв. м¹⁹. Расчеты показывают, что в результате подобной динамики объемов капитального ремонта площадь жилищного фонда с износом более 30% (значение, являющееся начальной границей потребности многоквартирного дома в капитальном ремонте) на 2012 год составила около 1 250 млн м², или примерно 37% жилищного фонда Российской Федерации.

В то же время в рассматриваемый период произошло улучшение потребительских свойств жилищного фонда по двум основным направлениям:

- 1) *устойчивое сокращение доли населения, проживающего в коммунальных квартирах и общежитиях;*
- 2) *увеличение доли жилых помещений, обеспеченных основными коммунальными услугами и удобствами.*

Доля домашних хозяйств, проживающих в коммунальных квартирах, снизилась в 2,4 раза — с 2,4% в 2000 году до 1% в 2012 году. Следует подчеркнуть, что эта позитивная динамика была обеспечена именно развитием рыночных отношений в жилищной сфере. Поскольку значительная часть коммунальных квартир нахо-

¹⁴ Рассчитано методом линейного интерполирования по данным таблицы 1.4.

¹⁵ Всероссийская перепись населения 2002 года, том 11, табл. 4.

¹⁶ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России, 2013, табл. 2.4.

¹⁷ В 1989 году было капитально отремонтировано 323,2 млн м² общей площади жилых помещений.

¹⁸ Российский статистический ежегодник, 2013, табл. 6.39.

¹⁹ Данные Росстата <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=33801>

дидась в центральных районах городов, привлекательных с точки зрения спроса, программы преобразования коммунальных квартир в отдельные с предоставлением проживавшим в них гражданам других отдельных квартир оказались выгодны для агентов рынка жилья.

Обеспеченность жилых зданий основными коммунальными услугами и удобствами увеличилась за рассматриваемый период на 5–25% (таблица 3). В частности, обеспеченность жилых зданий ваннами или душем возросла с 64% до 67% (увеличение на 5%), а обеспеченность напольными электроплитами — с 16% до 20% (увеличение на 25%).

Таблица 3. Динамика обеспеченности жилых зданий основными коммунальными услугами (в %)

Доля населения, проживающего в жилых зданиях, обеспеченных:	2000 ²⁰			2006 ²¹			2012 ²²		
	Всего	Гор.	Сельск.	Всего	Гор.	Сельск.	Всего	Гор.	Сельск.
Водопроводом	73	86	39	76	88	44	79	90	49
Канализацией	69	84	30	72	86	34	74	88	40
Отоплением	73	87	37	81	91	54	84	92	61
Ваннами (душем)	64	79	24	66	81	26	67	81	29
Газом	70	69	74	70	68	75	68	66	74
Горячим водоснабжением	59	75	17	63	79	22	66	80	27
Напольными электроплитами	16	21	3	18	23	3	20	26	4

Доминирующая часть многоквартирных домов в стране (около 98%) представлена так называемыми «кондоминиумами», то есть совокупностями жилых и нежилых помещений, находящихся в собственности различных лиц (граждан, органов местного самоуправления и других). Огромная сложность организации скоординированного спроса таких собственников на управление многоквартирным домом приводит к многочисленным проблемам.

Конкурентный рынок услуг профессиональных управляющих компаний по комплексному управлению, предполагающему обеспечение текущего потребления жилищных и коммунальных услуг, включая своевременное проведение текущего и капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, к настоящему времени не сформирован.

Все это проявляется в плохом состоянии жилищного фонда, 3% которого официально признано ветхим или аварийным. Состояние жилищного фонда продолжает ухудшаться: ежегодный дополнительный износ жилищного фонда превышает инвестиции в его восстановление, по имеющимся оценкам, в пять раз.

Уровень доступности жилья

В качестве интегрального показателя доступности жилья, учитывающего влияние как доходов и цен на жилье, так и условий ипотечного кредитования, используется показатель «доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующую...

20 Социальное положение и уровень жизни населения России, 2003, табл. 9.10.

21 Социальное положение и уровень жизни населения России, 2007, табл. 9.6.

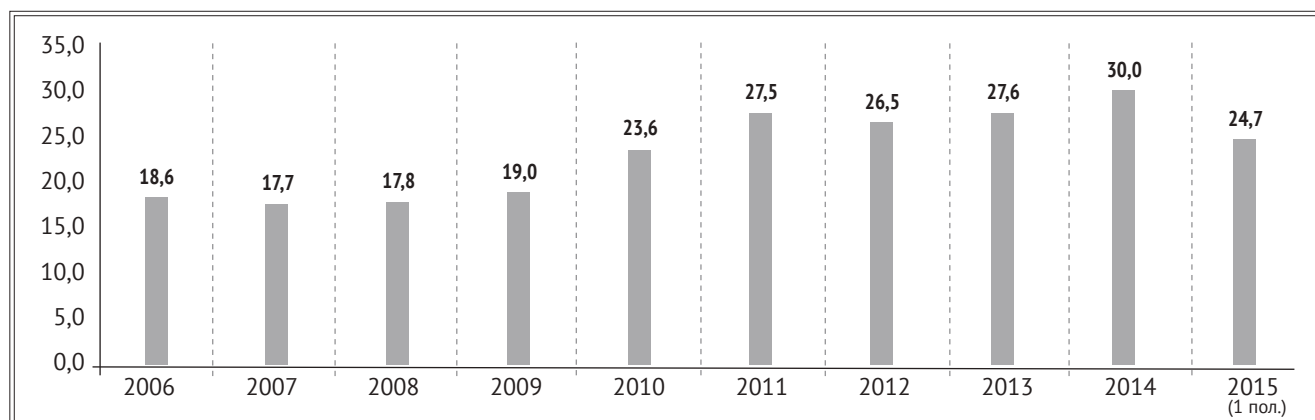
22 Социальное положение и уровень жизни населения России, 2013, табл. 9.13.

ющее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств»²³.

Данный показатель рассчитывается путем определения минимального совокупного среднемесячного дохода семьи из трех человек, необходимого для приобретения стандартного жилья за счет собственных и заемных средств, и последующего сравнения полученного результата с данными о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода²⁴.

В 2004 г. значение данного показателя составляло 9% и увеличилось к 2006 г. до 18,6%. В 2007–2008 гг. из-за опережающего роста цен по сравнению с доходами населения и несмотря на улучшение условий кредитования доля семей, которым доступно приобретение жилья, снизилась до уровня 17,7–17,8%. Начиная с 2009 г. вновь наблюдалось повышение рассматриваемого показателя до 27,5% в 2011 г. Это связано в первую очередь с положительной динамикой соотношения цен на жилье и доходов населения и постепенным снижением процента по ипотечным кредитам. Однако в 2013 г. в связи с замедлением динамики трендов процентной ставки, а также ощутимым падением средневзвешенного срока кредитования снизился и уровень доли семей, которым доступно приобретение жилья, — до 27,6%.

В 2014 году показатель достиг максимального значения за последнее десятилетие, порядка 30% семей могли приобрести жилье с помощью собственных и заемных средств. Такой уровень стал результатом опережающего роста доходов населения по сравнению с ростом цен на жилье, а также снижения ставок и увеличения сроков ипотечного жилищного кредитования. Ужесточение условий ипотеки в части размера ставок кредитования в 1-й половине 2015 года, особенно в 1-м квартале 2015 года, стало причиной сокращения возможностей населения по приобретению жилья. Рассматриваемый показатель доступности жилья снизился до 24,7% домохозяйств, что сопоставимо с уровнем 2010 года (см. рис. 1).



Источник: Росстат, АИЖК, Банк России, Институт экономики города

Рис. 1. Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, 2006 – 1-е полугодие 2015 г. (в %)

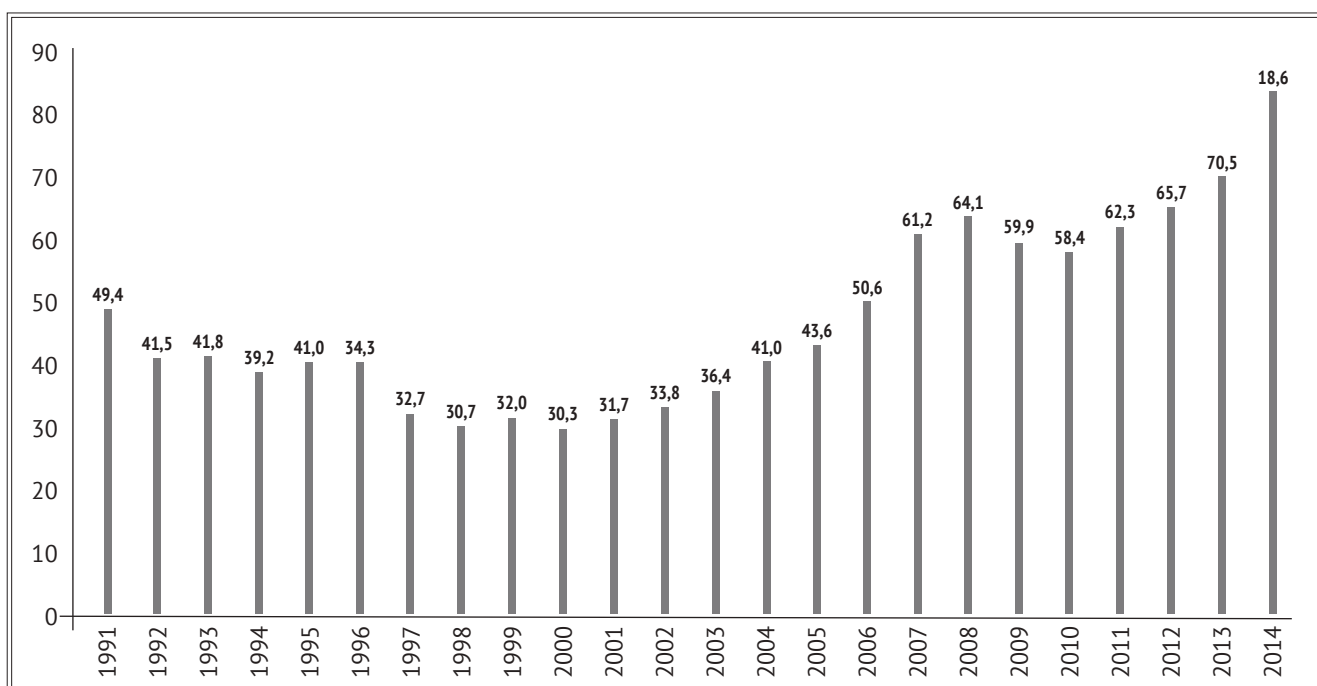
²³ В настоящее время данный показатель, разработанный экспертами фонда «Институт экономики города», является одним из целевых показателей ФЦП «Жилище». Более подробно о различных показателях доступности жилья см. Косарева Н., Туманов А. Об оценке доступности жилья в России [Косарева, Туманов, 2007].

²⁴ Долю домохозяйств с совокупным доходом выше минимального можно было бы определить исходя из данных о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода. Но ввиду отсутствия официальных данных о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода в расчетах используются данные о распределении населения по уровню среднедушевого месячного дохода, с которым сравнивается минимальный совокупный доход семьи из трех человек в расчете на одного члена семьи.

В целом ценовые тенденции на рынке жилья развиваются в тесной связи с динамикой доходов населения — основных инвесторов и потребителей жилья. В период экономического рывка 2000–2007 гг. реальные цены на жилье росли в среднем на 7% в год — так же, как экономика в целом. Далее значительно более умеренные темпы роста ВВП (2–3% в год) обусловили и стабилизацию цен на жилье. Рост реальных цен на жилье обусловлен, главным образом, дисбалансом спроса и предложения и не отражает эволюции качества жилья.

Особенности рынка жилищного строительства

Сложившийся сектор профессиональных застройщиков производит чуть более половины от объемов ввода жилья в год (в 2014 г. — 48 млн м²). Граждане — непрофессиональные застройщики — строят практически такой же объем жилья (в 2014 г. — 36,2 млн м²). Такое соотношение наблюдалась в России в советское время до 1958 года, в дальнейшем бум индустриального строительства, и доля «жилищного самостроя» резко упала. Другими словами, с развитием рыночных отношений структура сектора жилищного строительства в России по основным рыночным игрокам (профессиональные застройщики и непрофессиональные застройщики — граждане) вернулась на 70 лет назад, хотя объемы ввода жилья в 2014 году (84,2 млн м²) впервые превысили максимальный уровень советского периода — 76 млн м² в 1988 году (рис. 2).



Источник: Росстат

Рис. 2. Объемы строительства жилья в России в 1991–2014 гг. (млн м²)

Доля индивидуального жилищного строительства в последнее десятилетие прошлого века возросла в 4 раза и достигла около 40% общего ввода жилья, стабилизировавшись на этом уровне в течение последних 15 лет (рис. 3).

Следует подчеркнуть, что индивидуальное жилищное строительство доминирует в сегменте ввода 1- и 2-этажных домов, где практически не представлены профессиональные застройщики. Доля таких домов, построенных профессиональными участниками рынка, составила в 2010 г. только 4% от общего количества

ввода таких домов (7,6 тыс. домов, или 1,6 млн м²). В целом жилые (немногоквартирные) дома, построенные профессиональными участниками рынка (с учетом жилых домов, имеющих более двух этажей), составили в 2010 г. 6% общего ввода жилья (около 3,5 млн м², в том числе 0,7 млн м² — в коттеджных поселках)²⁵.

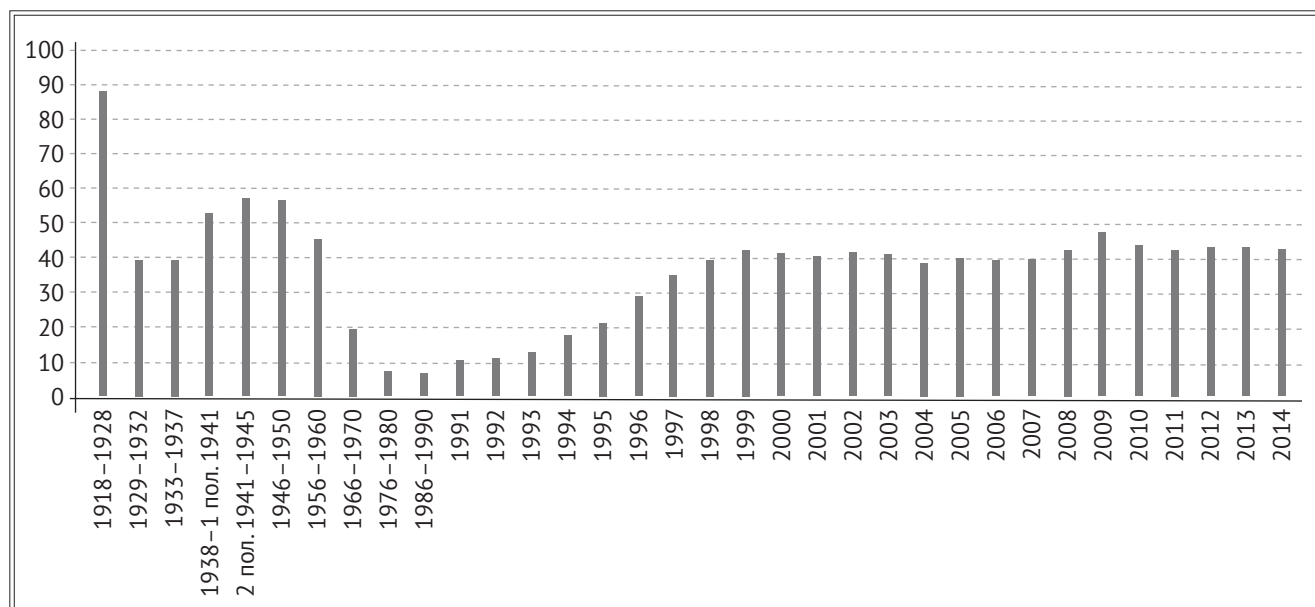


Рис. 3. Доля индивидуального жилищного строительства в общем объеме ввода жилья в России в 1918–2014 гг. (в %)

До 2000 года жилищное строительство в российских городах осуществлялось в основном в форме точечной застройки внутри сложившихся жилых массивов (до введения необходимого регулирования градостроительной деятельности), а в период экономического бума — в форме крупных проектов комплексного освоения «зеленых полей», предполагающих строительство типовых многоэтажных домов без обеспечения в достаточной степени благоустройства территорий и транспортной доступности таких новых районов.

К концу первого десятилетия 2000-х годов выявились экономические границы «расползания» городов в формате комплексного освоения их окраинных территорий (рыночные цены на жилье уже не могут окупить столь высокие затраты на строительство новой инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры), и наметилось зарождение тенденции редевелопмента существующей застройки — строительство взамен сноса ветхого жилья в границах застроенных территорий. Однако до настоящего времени около 97% нового жилья все еще строится на свободных земельных участках и не связано со сносом или реконструкцией ветхого жилья.

Таким образом, городская среда и планировка территории российских городов пока сохраняют отпечаток «административного градостроительства», в том числе дефицит общественных пространств, малого розничного бизнеса на городских улицах, перепады плотности застройки между центром и окраинами, влекущие многочасовые пробки на дорогах [Kosareva, Puzanov, 2012: 262–277].

Пока слабые достижения рынка в сфере жилищного строительства демонстрирует и крайне низкая вовлеченность финансовых институтов в этот сектор. До 70%

²⁵ Рассчитано авторами по данным формы С-1 федерального государственного статистического наблюдения.

инвестиций в строительство жилья профессиональные застройщики привлекают от населения напрямую, разделяя инвестиционные риски с теми, кто менее всего способен ими управлять. Напомним, что примерно столько же жилья строится населением и без привлечения профессиональных девелоперов. Банки не стремятся к развитию проектного финансирования и оценивают риски кредитования населения значительно ниже, чем риски кредитования девелоперов под залог проектов жилищного строительства.

Объем жилищного строительства в последнее десятилетие «застыл» на одном и том же уровне относительно реальных доходов населения — 1,6–1,8 м² на 1 млн руб. доходов населения (в начале 2000-х годов значение показателя составляло более 2 м²), что косвенно свидетельствует об отсутствии конкуренции на этом рынке [Косарева и др., 2013].

Основной проблемой для развития жилищного строительства остается сложность подключения к коммунальной инфраструктуре, что требует огромных инвестиций, в первую очередь частных. Привлечение частных инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры сдерживается высокими рисками, связанными в первую очередь с системой тарифного регулирования.

В соответствии с концепцией законодательства, затраты на создание коммунальной инфраструктуры должны нести сетевые организации, окупая такие затраты, в основном, за счет выручки от продажи коммунальных услуг потребителям и лишь частично — за счет платы застройщика за подключение (технологическое присоединение) к сетям. Этот подход соответствует принципу распределения крупных инвестиционных затрат во времени. Однако поскольку сфера установления тарифов является регулируемой государством, то такие тарифы ограничиваются административно-политическими решениями в целях сдерживания роста платежей населения за коммунальные услуги, что не позволяет сетевым компаниям планировать инвестиционный процесс и финансировать затраты на создание инфраструктуры в соответствии с потребностями нового жилищного строительства.

В результате в практике жилищного строительства реализуется другой подход — финансирование таких затрат за счет застройщика, а в конечном счете — за счет покупателей нового жилья. В результате вопросы присоединения к коммунальной инфраструктуре в основном решаются в форме неформальных переговоров между застройщиком и коммунальной организацией, что очевидно сдерживает развитие конкуренции.

Реформированию системы градорегулирования и землепользования, которая является основой для развития конкуренции в жилищном строительстве, противодействуют как административная система, которая приватизирует ренту в земельной и строительной сферах, так и пассивность сообщества застройщиков, которые уже получили доступ на рынок строительства и сформировали устойчивые каналы связи с административной системой. В результате рынок жилищного строительства отличается высокой степенью зависимости от административных органов, высокими административными барьерами, высокими рисками и низкой прозрачностью для инвестирования и кредитования.

Анализ предоставления на аукционах земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (80% земель населенных пунктов), для жилищного строительства или комплексного освоения в целях жилищного строительства показывает, что в большинстве случаев права на земельные участки предоставляются по цене существенно ниже возможной рыночной оценки таких земельных участков (по оценкам, почти в 2 раза). Вместе с тем такие земельные участки часто обременены дополнительными условиями, повышающими издержки застройщиков, а сами аукционы проводятся с нарушением требований федерального законодательства. Таким образом, дисконт в цене земельных участков отражает как дополнительную нагрузку на застройщика, так и возможные теневые отношения органов государственной власти, органов местного самоуправления и застройщиков.

Избыточные административные барьеры в жилищном строительстве также препятствуют входу застройщиков на этот рынок. При строительстве одного многоквартирного дома застройщикам в среднем необходимо пройти 100 административных процедур, потратив на это порядка 3 лет и 25 млн рублей, включая затраты на подключение к коммунальным сетям (в среднем — 21 млн рублей). При этом такие расходы составляют в среднем 10% от стоимости строительного проекта, а в некоторых городах достигают 30% стоимости проекта. В среднем 2/3 необходимых согласований и разрешений установлены местными или региональными властями в противоречии с федеральным законодательством²⁶.

Государственное регулирование жилищной экономики

Оценка объема расходов расширенного бюджета Российской Федерации в сфере жилищного обеспечения граждан

Для оценки объемов расходов расширенного бюджета Российской Федерации в сфере жилищного обеспечения в период 2006–2012 гг. были оценены бюджетные и квазибюджетные расходы в сфере обеспечения жильем граждан по следующим основным направлениям:

- 1) *программные расходы государственных (федеральных целевых) программ по финансированию жилищного строительства (капитальные вложения) и содействию обеспечению жильем отдельных категорий граждан (социальные выплаты), в том числе с учетом софинансирования региональных программ;*
- 2) *квазибюджетные расходы Государственной корпорации — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства по переселению граждан из аварийного жилищного фонда (далее также — Фонд ЖКХ) с учетом софинансирования программ переселения из региональных и местных бюджетов;*
- 3) *расходы по строительству жилья в целях бесплатного предоставления жилых помещений по договорам социального найма гражданам, признанным малоимущими, и иным установленным законодательством категориям граждан (непрограммные расходы местных бюджетов и бюджетов городов федерального значения);*
- 4) *иные расходы региональных и местных бюджетов по финансированию жилищного строительства (капитальные вложения) и содействию обеспечению жильем отдельных категорий граждан (социальные выплаты), не предполагающие софинансирования из федерального бюджета;*
- 5) *иные расходы федерального бюджета по жилищному обеспечению жильем отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий.*

Основные программные расходы федерального бюджета по финансированию жилищного строительства (капитальные вложения) и содействию обеспечению жильем отдельных категорий граждан (социальные выплаты) в рассматриваемый период были предусмотрены в рамках федеральных целевых программ «Жилище» и «Социальное развитие села до 2013 года».

Бюджетные расходы в рамках указанных федеральных целевых программ происходят в формах бюджетных инвестиций (капитальных вложений) и социальных выплат отдельным категориям граждан. Анализ соотношения бюджетных расходов, направляемых на капитальные вложения и на социальные выплаты, показывает увеличение доли расходов, направляемых на социальные выплаты отдельным категориям граждан. В целом по двум рассматриваемым федеральным

²⁶ Более подробно см.: Полиди Т. Д. Жилищное строительство в России: инвестиционный климат и административные барьеры [Полиди, 2014].

целевым программам доля социальных выплат увеличилась с 38% в 2006 году до 76% в 2012 году.

Социальные выплаты, осуществляемые в рамках ФЦП «Жилище» на 2011–2015 годы, направлены на выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем:

- 1) *категорий граждан, установленных федеральным законодательством (военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, подлежащих увольнению с военной службы, и приравненных к ним лиц; выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей; вынужденных переселенцев и др.);*
- 2) *отдельных категорий граждан (государственных гражданских служащих, прокуроров и следователей, молодых ученых и др.);*
- 3) *иных категорий граждан на основании решений Президента Российской Федерации и решений Правительства Российской Федерации;*
- 4) *молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.*

В рамках программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда Фондом ЖКХ с 2008 года софинансируются региональные программы по строительству жилья для переселяемых граждан, отвечающие требованиям, установленным Фондом ЖКХ в рамках существующего законодательства. Средства Фонда ЖКХ были сформированы путем перечисления взноса в уставный капитал Фонда ЖКХ из средств федерального бюджета в 2007 году, поэтому в контексте настоящего анализа они рассматриваются как квазيبюджетные средства, направляемые на капитальные вложения. Объемы средств, выделяемых на реализацию программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, достигли своего пика в 2011 году (39,8 млрд руб.), после чего в 2012 году сократились до минимального объема за весь рассматриваемый период — 22,1 млрд руб.

Объемы нового *строительства жилищного фонда социального использования* составили в 2010 году только 1,4 млн м² из 11,0 млн м² вновь построенного жилья, предоставленного семьям, состоявшим на жилищном учете²⁷. Соответствующие бюджетные расходы могут быть оценены в объеме 43,2 млрд руб. Часть граждан, состоящих на жилищном учете, улучшает свои жилищные условия путем получения жилых помещений в собственность с использованием бюджетных субсидий на приобретение жилья, льготных программ жилищного кредитования, покупки жилья в рассрочку и других программ, предполагающих использование собственных средств «очередника».

Помимо участия в реализации федеральных целевых программ и реализации полномочий по обеспечению жильем малоимущих и иных установленных законом категорий граждан региональные и местные бюджеты, как правило, предусматривают расходы на реализацию собственных программ по жилищному обеспечению приоритетных для региона, муниципалитета категорий граждан (в основном, работников бюджетной сферы). Для целей настоящего анализа предположим, что объем таких расходов соответствует объему расходов региональных и местных бюджетов, софинансируемых в рамках федеральных программ за соответствующий год.

Данные по *иным расходам федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий, не входящим в рассмотренные федеральные программы*, приведены в таблице 4. К сожалению, такие данные в доступной для обработки форме оказались доступны только за 2012 год (последний год рассматриваемого периода).

27 По данным формы 4-жилфонд за 2010 год.

Таблица 4. Расходы федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, не входящие в ФЦП «Жилище» и ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года», в 2012 году

Категория и наименование расходов	Объем расходов, млн руб.	Доля от всех расходов, процентов
Социальные выплаты	46 465,4	28,1
Субсидии гражданам на приобретение жилья	9 062,4	5,5
Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих	37 403,0	22,6
Бюджетные инвестиции	114 806,9	69,4
Строительство и приобретение жилых помещений для постоянного проживания имеющих специальные звания сотрудников федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена служба, приравненная к военной	31 137,9	18,8
Обеспечение военнослужащих федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, служебными жилыми помещениями и жилыми помещениями в общежитиях	83 669,0	50,6
Прочие расходы	4 096,7	2,5
ИТОГО	165 368,2	100

Источник: Информация об исполнении федерального бюджета за 2012 год

Как видно из таблицы, совокупный объем расходов федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий граждан; не входящих в ФЦП «Жилище» и ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года», составил в 2012 году около 165 млрд руб., что практически совпадает с оценкой объема бюджетных расходов на жилищное обеспечение граждан по всем прочим направлениям расходов. Можно предположить, что такое соотношение было характерно и для предшествующих периодов.

Кроме того, при оценке бюджетных расходов в сфере жилищного обеспечения граждан следует учитывать *перечисление средств материнского (семейного) капитала* семьям-участницам программы, поскольку, по существующим оценкам, до 95% перечисленных средств было использовано на улучшение жилищных условий.

Общая оценка бюджетных расходов в сфере жилищного обеспечения граждан по основным направлениям таких расходов приведена в таблице 5.

Проведенные расчеты показывают, что совокупный объем бюджетных расходов (включая квазибюджетные расходы Фонда ЖКХ) на жилищное обеспечение граждан, существенно — более чем в 2,5 раза — увеличившись в 2006–2009 годах, в период 2009–2012 гг. оставался достаточно стабильным и колебался в диапазоне 410–460 млрд руб. в год.

Таким образом, общий объем расходов расширенного бюджета Российской Федерации в сфере жилищного обеспечения граждан составил в 2012 году около 410 млрд руб. в год, или около 0,67% ВВП Российской Федерации.

Из общего объема расходов расходы на поддержку предложения (бюджетные инвестиции в капитальное строительство и приобретение жилья в целях жилищного обеспечения отдельных категорий граждан) составляют 198 млрд руб., или около 48% всех бюджетных и квазибюджетных расходов в данной сфере.

Расходы на поддержку спроса на жилье (социальные выплаты отдельным категориям граждан, включая перечисление средств материнского (семейного) капитала, накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих) составили около 207 млрд руб., или около 50% всех бюджетных расходов в данной сфере²⁸.

Таблица 5. Оценка бюджетных расходов в сфере жилищного обеспечения граждан по федеральным целевым программам, программам переселения из аварийного жилищного фонда, расходам на строительство жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма, прочим расходам региональных и местных бюджетов, млрд руб. (в текущих ценах)

Категория расходов	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Расходы по федеральным целевым программам «Жилище» и «Социальное развитие села до 2013 года» ²⁹	45,0	62,5	85,5	83,8	80,8	84,4	83,2
Расходы по программам переселения из аварийного жилищного фонда, софинансируемым из средств Фонда ЖКХ	0,0	0,0	28,8	38,1	28,9	39,8	22,1
Расходы на строительство жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма	26,1	24,7	26,6	35,1	43,2	43,2 ³⁰	43,2 ³¹
Прочие расходы региональных и местных бюджетов по жилищному обеспечению граждан ³²	6,3	16,3	10,2	10,3	10,8	21,2	14,6
Итого по федеральным целевым программам, программам переселения из аварийного жилищного фонда, расходам на строительство жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма, прочим расходам региональных и местных бюджетов	77,4	103,5	140,9	167,3	163,7	188,6	163,1
Иные расходы федерального бюджета по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан, в том числе военнослужащих и приравненных к ним категорий, не входящие в рассмотренные федеральные программы (оценка)	78,5	104,9	142,9	169,6	166,0	191,2	165,4
Расходы на перечисление средств по заявлениям о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала, направляемым на улучшение жилищных условий (оценка)	0,0	35,6	64,4	106,5	89,6	79,0	81,8
ИТОГО	155,9	244,0	348,2	443,4	419,3	458,8	410,3

28 Расходы в объеме 5 млрд руб. невозможно однозначно привязать к мерам поддержки спроса либо поддержки предложения на рынке жилья.

29 Без расходов на мероприятия по обеспечению условий для привлечения долгосрочных ресурсов и увеличения объемов предоставления долгосрочных ипотечных жилищных кредитов и займов населению (взносы из средств федерального бюджета в уставный капитал ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» и государственные гарантии по привлекаемым кредитам).

30 Оценка.

31 Оценка.

32 Оценка.

Оценка объема расходов расширенного бюджета Российской Федерации в сфере поддержки производства и потребления жилищно-коммунальных услуг

Оценка суммарного объема бюджетных и квазибюджетных расходов на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг по основным категориям таких расходов приведена в табл. 6.

Таблица 6. Оценка совокупных бюджетных расходов на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг по направлениям затрат, млрд руб. (в текущих ценах)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ВСЕГО	н.д.	н.д.	662,7	647,6	706,4	835,2	781,9
Расходы, связанные с оплатой ЖКУ населению	219,8	258,9	296,5	323,7	355,1	404,5	409,3
• компенсация разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения	72,3	95,8	113,6	97,9	96,3	107,9	105,1
• социальная поддержка по оплате ЖКУ (льготы)	103,2	118,1	138,6	173,3	203,5	238,6	248,0
• жилищные субсидии	44,3	44,9	44,2	52,4	55,4	57,9	56,2
Компенсация затрат из федерального бюджета на содержание объектов ЖКХ, принятых в муниципальную собственность	6,7	0,9	1,1	0,8	0,7	0,6	0,3
Финансирование замены изношенных основных фондов (в том числе – сетей), развития и модернизации ЖКХ	18,0	18,8	23,0	16,9	17,0	17,5	12,3
Затраты на капитальный ремонт многоквартирных домов	48,0	68,2	122,6	136,5	118,5	77,1	122,6
Расходы по благоустройству	н.д.	н.д.	219,6	169,7	215,0	335,6	237,4

Источник: Росстат: формы № 22-жкх (сводная), 26-жкх, 22-жкх (субсидии), 1-КР, данные Федерального казначейства

Данные таблицы 6 показывают, что общий объем рассматриваемых расходов в последние годы рассматриваемого периода был достаточно стабилен. В 2012 году совокупные бюджетные расходы на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг составили 788,3 млрд руб., или около 1,3% ВВП.

Из общего объема расходов к инвестиционным расходам можно отнести расходы на капитальный ремонт многоквартирных домов, модернизацию и развитие коммунального комплекса. В 2012 году такие расходы составили 141,3 млрд руб., или 17,9% всех бюджетных расходов на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг.

Расходы на поддержание текущего состояния жилищно-коммунальной сферы составили в 2012 году 409,6 млрд руб., или 52% всех бюджетных расходов на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг. Из этих расходов 304,2 млрд руб. можно отнести к расходам на поддержку спроса на жилищно-коммунальные услуги (льготы и субсидии по оплате жилищно-коммунальных услуг), а 105,4 млрд руб. — к расходам, направленным на воздействие на уровень цен на рынке жилищно-коммунальных услуг.

Расходы по благоустройству (около 30% всех бюджетных расходов в жилищно-коммунальной сфере) представляют собой комплексные расходы, направленные как на поддержание текущего состояния, так и на расширенное воспроизводство в жилищно-коммунальной сфере.

Общая оценка государственных расходов в жилищной сфере

Проведенный анализ позволяет оценить сложившийся объем бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах в размере 1–1,2 трлн руб. ежегодно (табл. 7). Таким образом, в 2012 году совокупные бюджетные расходы в жилищной и жилищно-коммунальной сферах составили 1,97% ВВП России. Это примерно соответствует уровню бюджетных расходов в европейских странах с похожими моделями организации жилищной сферы, например, Швеция — 2,01% ВВП, Нидерланды — 2,31% ВВП [Boelhouwer, 2003]. Однако если в этих странах большую часть (от 2/3 до 3/4) расходов составляют инвестиции в создание новых и поддержание существующих объектов жилой недвижимости, то в России наоборот — большая часть всех бюджетных расходов в жилищной сфере направляется на поддержку текущего производства и потребления жилищно-коммунальных услуг (66% в 2012 г.).

Большая часть всех бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах направляется на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг, при этом крупнейшей статьёй расходов продолжают оставаться расходы на финансирование льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг населением (около 20% всех бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах).

Большая часть бюджетных расходов на жилищное обеспечение граждан используется на поддержку приобретения жилья в собственность, иные формы обеспечения граждан жильем пока слабо поддерживаются государством (за исключением бюджетных расходов на строительство социального жилья, а также специализированного жилищного фонда для военнослужащих).

Если же рассматривать не только прямые бюджетные расходы, но и выпадающие бюджетные доходы, то с учетом имущественных налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц при приобретении гражданами жилых помещений в собственность (в 2012 г. такие вычеты были предоставлены в объеме 212 млрд руб. гражданам с доходами, позволяющими им и без таких вычетов приобрести жилье в собственность) ежегодно на поддержку приобретения гражданами жилья в собственность направляется более 500 млрд руб.

Такой приоритет бюджетных расходов на поддержку приобретения жилья в собственность граждан снижает возможности развития иных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан (найма жилья, жилищно-строительной кооперации).

Таблица 7. Оценка совокупных бюджетных расходов в жилищной и жилищно-коммунальной сферах, млрд руб. (в текущих ценах)

	2008	2009	2010	2011	2012
Расходы на поддержку жилищного обеспечения граждан	348,2	443,4	419,3	458,8	410,3
Расходы на поддержку производства и потребления жилищно-коммунальных услуг	662,7	647,6	706,4	835,2	781,9
Итого	1 010,9	1 091,0	1 125,7	1 294,0	1 192,2

Источник: Росстат: формы № 22-жкх (сводная), 26-жкх, 22-жкх (субсидии), 1-КР, данные Федерального казначейства

Оценка диспропорций совокупных расходов в жилищной сфере

Совокупные текущие и инвестиционные расходы в жилищной сфере складываются из расходов домохозяйств, организаций и государства. При оценке расходов государства следует учитывать, что расходы, направленные на стимулирование спроса на приобретение жилья (социальные выплаты), не являются конечными расходами и должны быть учтены как расходы домохозяйств или организаций. Также при оценке совокупных расходов не учитываются расходы на благоустройство территорий. Соответственно из 1,2 трлн руб. совокупных бюджетных расходов в 2012 году (табл. 7) при анализе совокупных расходов учитываются только 745 млрд, из которых 410 млрд руб. могут быть отнесены к текущим расходам и 335 млрд руб. — к инвестиционным (бюджетные инвестиции).

Совокупные (текущие и инвестиционные) расходы в жилищной сфере увеличились в 2000–2012 гг. в номинальном выражении с 0,5 трлн руб. до 3,9 трлн руб., при этом их доля в ВВП несколько снизилась — с 6,7% до 6,3%. Вместе с тем существенные изменения претерпевала структура таких расходов — инвестиционная составляющая увеличилась в этот период с 38% до 54%.

Однако данные инвестиции преимущественно направляются на увеличение объема жилищных активов, а не на обеспечение их необходимого состояния. Тем самым продолжается ранее сложившаяся тенденция, когда темпы увеличения жилищного фонда опережают темпы увеличения объема восстановительных инвестиций в жилищной сфере. Недофинансирование восстановительных инвестиционных вложений в жилищную сферу, стабильно усугубляющееся наращиванием объема жилищного фонда, является фундаментальной причиной отмеченного ухудшения состояния жилищного фонда и коммунальных сетей.

Указанный вывод о нарастании экономических диспропорций (искажений) в жилищной сфере подтверждается следующими оценками:

- 1) инвестиции в восстановление существующего жилищного фонда (капитальный ремонт, реконструкция, строительство новых жилых зданий взамен снесенных ветхих зданий) снизились с 30% в 2000 году до 13% в 2012 году от инвестиций в создание дополнительного жилищного фонда (строительство новых жилых зданий на территориях, не занятых ранее жильем); в результате разрыв между необходимым объемом текущих (годовых) восстановительных инвестиций в жилищной сфере и фактическим объемом таких инвестиций постоянно возрастает;*
- 2) постоянный дефицит текущих восстановительных инвестиций в жилищной сфере привел к созданию накопленного дефицита таких инвестиций, который в 2012 году оценивается в объеме 22,6 трлн руб., или 36% ВВП;*
- 3) доля потребленного жилищного фонда — площади жилищного фонда, соответствующая доле невозмещенного за счет восстановительных инвестиций износа жилищного фонда за вычетом 15%³³ — увеличилась с 2000 по 2012 годы с 15% до 18,5%. Доля потребленных коммунальных сетей увеличилась за данный период в среднем с 27% до 37% от общей протяженности сетей;*
- 4) увеличение доли потребленного жилищного фонда, который подлежит либо восстановлению, либо выбытию, существующего лишь условно и не производящего жилищные блага, привело к более медленному увеличению эффективной обеспеченности граждан жильем по сравнению с увеличением номинальной обеспеченности, то есть площади всего (непотребленного и потребленного*

³³ Методика оценки предполагает, что износ 15% стоимости нового здания не сказывается на его функционировании. То есть при средней продолжительности жизни здания в 100 лет первые 15 лет здание не нуждается в капитальном ремонте.

условно) жилищного фонда. Если номинальная обеспеченность граждан жильем увеличилась за 12 лет на 21% (см. табл. 1), то эффективная обеспеченность – только на 18% (с 16 м² на человека до 19 м² на человека);

- 5) основным источником финансирования расходов в жилищной сфере являются домохозяйства, доля расходов которых увеличилась за рассматриваемый период с 61% до 73%. Участие государства сократилось за тот же период с 29% до 19%. Таким образом, государственные расходы были замещены частными расходами граждан. При этом доля бизнеса, в том числе привлеченных бизнесом заемных средств, оставалась практически неизменной на уровне порядка 10%. При этом 97% инвестиционных расходов граждан (1,49 трлн руб. в 2012 году) приходится на инвестиции в создание дополнительного жилищного фонда, который составил в 2012 году 2% от общей площади жилищного фонда, и только 3%, или 45 млрд руб., было направлено гражданами на поддержание необходимого состояния жилищного фонда (6 млрд руб. на капитальный ремонт многоквартирных домов и 39 млрд руб. на восстановительное строительство жилья).

На основании указанных оценок можно сделать вывод о том, что в условиях накопившихся фундаментальных дисбалансов в жилищной сфере дальнейшее наращивание объема дополнительного жилищного фонда без увеличения восстановительных инвестиций в жилищной сфере может привести к катастрофическим последствиям для социально-экономической ситуации в стране.

Наращивание объема жилищного фонда без влияния на его структуру по уровню износа не только постоянно увеличивает финансовую нагрузку на будущие поколения по финансированию инвестиций в поддержание жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, но становится со временем все менее эффективным инструментом достижения цели повышения обеспеченности граждан жильем, поскольку возрастает не только доля, но и масса потребленного жилищного фонда.

Типологические особенности российской жилищной политики

В современной литературе жилищную политику принято рассматривать как механизм государственного корректирования рынка жилья, т. е. рыночные контракты служат в качестве главного инструмента распределения жилья, тогда как государственное вмешательство осуществляется в виде корректирования экономических и институциональных параметров рыночных контрактов. Можно предположить, что объем «государственного корректирования» будет зависеть от уровня государственного участия на рынке жилья [Stamso, 2010; Housing..., 2004].

Следуя классификации моделей государства благосостояния Эспинг-Андерсена [Esping-Andersen, 1990], при оценке модели государственных интервенций на рынке жилья в литературе используются три связанных между собой параметра моделей государства благосостояния, но уже применительно к сфере жилья:

- 1) уровень декоммодификации показывает, в какой степени жилищная обеспеченность домохозяйства связана с его доходом – низкий уровень такой связи говорит о высоком уровне декоммодификации;
- 2) уровень стратификации определяется тем, в какой степени государственное вмешательство связано с иерархией внутри общества или в какой степени оно поддерживает эту иерархию на основе дохода или социального статуса. С одной стороны, уровень стратификации зависит от того, каким образом государство перераспределяет доход внутри общества, а с другой – от того, как оно распределяет социальные услуги в обществе;
- 3) пропорции совместного участия государства, рынка и домохозяйств в обеспечении жильем и в оказании влияния на жилищную политику [Hoekstra & Reitsma, 2002; Hoekstra, 2003, 2005].

На основе применения типологии государств благосостояния к жилищной сфере в современной литературе сложилось представление о трех различных типах (архетипах) жилищной политики, которые характеризуются как либеральная, социал-демократическая и корпоративистская модели. Данная типология была сформирована на основе анализа практики государственного регулирования и функционирования общественных институтов в странах Западной Европы, однако представляется, что данная типология имеет более общий характер. Основные архетипические модели отражают ценностные различия различных обществ, представления о роли государства, семьи, различных корпораций и общественных объединений в жилищном обеспечении, которые транслируются в представления о принципах государственного вмешательства в жилищную сферу, приоритетные направления жилищной политики, основные инструменты, используемые при реализации такой политики [*Delivering stability...*, 2004; *Holmans et al.*, 2010].

Для *социал-демократической модели* типичным является сильное вмешательство государства в вопросы жилищной политики и процессы регулирования на фоне довольно высоких объемов государственного субсидирования. В целом доступ к жилью, появление которого является результатом тех или иных форм государственного вмешательства на рынке жилья, осуществляется на общих основаниях, т. е. не по результатам проверки нуждаемости, и предопределяется выбором самого потребителя.

При *либеральной модели* доминирующую роль играет рынок, а социальные пособия и услуги используются для обеспечения социальной защиты наиболее уязвимых и при этом ограниченных по численности групп населения. Прочим инструментам жилищной политики и практике государственного вмешательства отводится незначительная роль. Социальное субсидирование осуществляется, в основном, на основе проверки нуждаемости, а сами субсидии должны предназначаться наиболее социально уязвимым семьям, в отношении которых они обеспечивают выполнение функции социальной защиты. Степень «жилищной стратификации» высока и определяется в том числе разницей в уровне доходов между домохозяйствами с разными формами владения недвижимостью — съемное жилье или жилье, занимаемое собственником [*Green et al.*, 2003].

При *корпоративистской модели* социальное обеспечение в жилищной сфере осуществляется на основе согласия, взаимодействия и координирования действий между социальными партнерами и государством. Государственное участие заключается в обеспечении работы рынка на принципах справедливости, а также в содействии обеспечению взаимодействия между частными (семьи и некоммерческие организации) и государственными структурами. В рассматриваемой модели объем государственного финансирования жилищной сферы будет несколько ниже по сравнению с социал-демократической моделью, но выше в сравнении с либеральной моделью. Таким образом, для корпоративистской модели характерна «трансляция» общественной иерархии в иерархию в жилищной сфере, при этом положение в иерархии определяется принадлежностью к определенной группе (корпорации): профсоюзы, иные профессиональные корпорации. Вопросами жилищного обеспечения занимаются в первую очередь сами домохозяйства (индивидуальное жилищное строительство, как правило, с привлечением ресурсов родственников) и некоммерческие организации: предоставление многих услуг в жилищной сфере осуществляется некоммерческими участниками на основе рыночных механизмов, а за пределами рынка — семьями (что часто носит взаимодополняющий характер) или некоммерческими организациями [*Hoekstra*, 2003, 2005].

Классификация стран Западной Европы по рассмотренным моделям оказывается тесно связанной с географическим положением страны. Северные, или скандинавские, страны (Дания, Швеция) относят, как правило, к странам с социал-демократической моделью жилищной политики, Великобританию и Ирландию — с либеральной моделью, а континентальные страны Западной Европы (Бельгия, Германия, Франция) — с корпоративистской моделью. Указанные страны

являются примерами наиболее яркого проявления описанных типов жилищной политики. В ряде других стран жилищная политика может включать элементы различных моделей. В частности, жилищная политика, реализуемая в Нидерландах, описывается как гибрид социал-демократической и корпоративистской моделей [Hoekstra & Reitsma, 2002].

Анализ российской жилищной политики показывает, что она также включает в себя элементы различных моделей.

Высокая зависимость типа жилищной политики от исторически сложившихся в обществе институтов (path dependency) определяет необходимость оценки жилищной политики до перехода к рыночной экономике. Жилищная политика в советский период включала в себя элементы социал-демократической и корпоративистской моделей. Элементами первой являлись высокий уровень общественных расходов в жилищной сфере, жилищное обеспечение всех нуждающихся домохозяйств независимо от уровня их доходов за счет государственных бюджетных средств, высокая доля арендного (государственного) жилья и жилья в многоквартирных домах в структуре жилищного фонда.

Элементами корпоративистской модели являлись высокая доля ресурсов государственных предприятий, в том числе средств фондов социального развития и жилищного строительства в 70–80-е годы прошлого века, в жилищном обеспечении граждан; зависимость уровня жилищного обеспечения от принадлежности к определенной корпорации (номенклатура, военнослужащие, работники стратегических предприятий и т.п.); наличие системы льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, устанавливаемых по категориальному принципу; преобладание индивидуального жилищного строительства в сельской местности.

При переходе к рынку произошло очевидное и ожидаемое сворачивание элементов социал-демократической и появление элементов либеральной модели в качестве системообразующих.

Однако более проверенный анализ показывает, что ситуация не столь однозначна.

Важнейшими элементами либеральной модели в организации жилищной сферы в современной России является высокий уровень зависимости возможностей жилищного обеспечения от уровня доходов домохозяйства (публичные обязательства по жилищному обеспечению за счет общественных ресурсов сведены к предоставлению социального жилья малоимущим гражданам и некоторым другим категориям).

При этом особенности распределения населения по доходам (при общем высоком уровне дифференциации преобладающую долю составляют группы населения с доходами ниже и существенно ниже средних/медианных), а также сложившийся высокий уровень монополизации рынка жилищного строительства, определяющий наличие монопольной ренты и низкую эластичность предложения, ограничивают возможности развития в рамках либеральной модели. В обозримом будущем большинство домохозяйств не смогут приобретать жилье на рынке без той или иной формы государственной поддержки.

Кроме того, в силу инерционности процессов в жилищной сфере зависимость между уровнем доходов и уровнем жилищного потребления хотя и растет, но остается на достаточно низком уровне в сравнении со странами с рыночной экономикой, поскольку многие домохозяйства, обеспеченные жильем в советский период, продолжают пользоваться данными жилыми помещениями³⁴. При этом преобладание жилых помещений в многоквартирных домах в структуре жилищного фонда определяет совместное проживание в одном многоквартирном доме

34 В большинстве случаев сменив статус нанимателя на статус собственника в результате приватизации. При этом бесплатная приватизация жилья привела к появлению массового феномена «бедного собственника», не способного в полной мере нести расходы, связанные с владением жилой недвижимостью.

домохозяйств с различными доходами как типичную ситуацию. Связанные с этим политические ограничения определяют сохранение существенных элементов социал-демократической модели, которые проявляются в:

- 1) фактическом сохранении государственных обязательств по капитальному ремонту многоквартирных домов, переселению граждан – собственников жилых помещений из аварийного жилья;
- 2) сохранении высокого уровня прямого и косвенного субсидирования предоставления жилищно-коммунальных услуг, что определяет общий высокий уровень общественных расходов в жилищной сфере.

В этих условиях элементы корпоративной модели, видоизменив свою структуру, сохранили и даже усилили свое значение. Это проявляется в увеличении доли индивидуального жилищного строительства (около 45% от ввода общей площади жилых помещений) и значительной роли межпоколенных трансфертов в жилищном обеспечении населения.

Кроме того, как показано выше, значительная доля бюджетных средств, направляемых на поддержку жилищной сферы, формируется по принципу поддержки отдельных «корпораций», в первую очередь военнослужащих и государственных гражданских служащих.

При этом на фоне стран с развитыми рынками жилья Россия отличается достаточно узким набором используемых инструментов государственной жилищной политики, направленных на повышение доступности жилья. В значительной степени это связано с тем, что в России пока не сформировался институт социальных (некоммерческих) наймодателей, который является объектом целого ряда инструментов государственной поддержки в зарубежных странах (особенно западно-европейских)³⁵, а также с тем, что пока не сформирован цивилизованный рынок найма жилья вне границ государственного и муниципального жилищного фонда. Также в России относительно узок спектр инструментов налогового и градостроительного регулирования, направленных на повышение доступности жилья. Расширение спектра используемых инструментов государственной поддержки жилищной сферы должно происходить на основе стратегического видения основных параметров устойчивого состояния жилищной сферы в контексте выбора того или иного типа жилищной политики, обеспечивающего устойчивое функционирование жилищной сферы.

Таким образом, современное состояние жилищной сферы в России можно охарактеризовать как причудливое сочетание всех трех описанных выше моделей. Это сочетание не является результатом общественного договора, отражающего особенности сложившихся институтов, а сформировалось в значительной степени стихийно.

Отнесение значительной части необходимых расходов в жилищной сфере на будущие периоды (в первую очередь ликвидация накопленного дефицита текущих восстановительных инвестиций), характерное для современной России, также отражает тот факт, что целостная устойчивая модель развития жилищной сферы в Российской Федерации и обеспечивающей ее государственной жилищной политики еще не сформирована.

При формировании новой российской жилищной политики необходимо учитывать следующие основные вызовы:

- 1) нарастание общих экономических диспропорций в жилищной сфере, в первую очередь между текущими восстановительными и инвестиционными расходами в жилищной сфере;

35 Подробный анализ инструментов государственной поддержки в Англии, Франции, Бельгии, Германии, Нидерландах и Ирландии содержится в: Хаффнер М., Хоекстра Дж., Оксли М., ван дер Хейден Г. Возможно ли преодолеть разрыв между социальным и рыночным секторами арендного жилья в шести европейских странах? [Хаффнер и др., 2014]

- 2) *изменение требований к качеству жилья и городской среды: необходимость внедрения новых подходов к проектированию и индустриальному домостроению энергоэффективных, экологически безопасных и комфортных жилищ в сегменте жилья экономического класса, в том числе строительство малоэтажного жилья (не только малоэтажных многоквартирных домов, но и коттеджей, таунхаусов и др.);*
- 3) *отсутствие альтернатив для улучшения жилищных условий граждан с различным уровнем доходов, что определяет необходимость развития наемного жилищного фонда, кооперативного жилищного строительства;*
- 4) *низкий уровень конкуренции в жилищном строительстве;*
- 5) *кризис системы управления многоквартирными домами, что определяет необходимость формирования рынка профессиональных услуг по управлению таким рынком, развития кредитования капитального ремонта многоквартирных домов.*

Список литературы

- Косарева Н., Туманов А. Об оценке доступности жилья в России // Вопросы экономики. 2007. № 7.
- Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Рынок жилищного строительства в России: современное состояние и перспективы развития // Вопросы экономики. 2013. № 3. С. 109–125.
- Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С., Туманов А.А. Сравнительный анализ потребления и расходов в жилищной сфере. М.: НИУ ВШЭ, 2011.
- Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия развития. М.: НИУ ВШЭ, 2015.
- Полиди Т.Д. Жилищное строительство в России: инвестиционный климат и административные барьеры // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 2. С. 89–99.
- Хаффнер М., Хоекстра Дж., Оксли М., ван дер Хейден Г. Возможно ли преодолеть разрыв между социальным и рыночным секторами арендного жилья в шести европейских странах? Общ. ред. М. А. Догадайло. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2014.
- Boelhouwer P. Housing Finance in Seven European Countries: Financial Instruments and Government Expenditure // Netherlands Journal of Housing and the Built Environment. 1993. Vol. 8. № 4. pp. 405–420.
- Countries compared on public performance. The Hague and New Brunswick (USA), The Netherlands Institute for Social Research / SCP and Transaction Publishers, pp. 241–285.

- Delivering stability: securing our future housing needs // Barker Review of Housing Supply. Final Report. London, 2004.
- Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, Polity Press, 1990.
- Eurostat. General government expenditure by function (COFOG). Accessed 8, September 2011. URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en (дата обращения 02.11.15)
- Green R.K., Malpezzi S. A Primer on U.S. Housing Markets and Housing Policy. AREUEA Monographs, The Urban Institute Press, 2003.
- Haffner Marietta, Lennartz & Kees Dol. Housing // Countries compared on public performance, The Hague and New Brunswick (USA). Jonker, Jedid-Jah (ed.). 2012. The Netherlands Institute for Social Research /SCP and Transaction Publishers, pp. 241–285. URL: http://www.scp.nl/english/Publications/Publications_by_year/Publications_2012/Countries_compared_on_public_performance (дата обращения 01.12.2015)
- Hoekstra J.S.C.M. & Reitsma A. De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België, Delft, DUP Science, 2002.
- Hoekstra J. Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology // Housing, Theory and Society. 2003. Vol. 20. № 2. pp. 58–71.
- Holmans A., Whitehead Ch., Scanlon K. Fiscal Policy instruments to promote affordable housing. London: LSE Research outline, 2010.
- Housing and Housing Policy in the Nordic Countries // Ed. Martti Lujanen. Copenhagen: Nordic, 2004.
- Kosareva N., Puzanov A. Urban Development and Town Planning Policy in Modern Russia // Fast Forward: City Planning in a Hyper Dynamic Age / Ed. Nan S. and C. Gossop C. ISOCARP. 2012. pp. 262–277.
- Stamso M.-A. Housing and Welfare Policy – Changing Relations? A Cross-National Comparison. // Housing, Theory and Society. 2010. Vol. 27. № 1. pp. 64–75.