

А.М. Платонов, канд. тех. наук, доц.  
ГОУ ВПО УГТУ-УПИ, Екатеринбург

## РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ЖИЛЬЯ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ В СССР И РОССИИ

В статье дается анализ механизмов обеспечения доступности жилья для населения в СССР и России и на основе этого предлагаются новые подходы к решению жилищной проблемы.

Анализ разработки и реализации механизмов обеспечения доступности жилья для населения в СССР в доперестроечное время и в период перестройки, а также в России переходный период показывает большое разнообразие в подходах и методах решения данной проблемы в конкретных социально-экономических условиях. Прослеживается явная зависимость данных механизмов от уровня развития экономики страны, правовых, социальных, идеологических и политических установок в каждый конкретный временной период.

Так после революции уровень доступности жилья для беднейших слоев населения может быть оценен как очень высокий. Но это была доступность за счет других. За счет тех, кто вынуждено бросил жилье или тех, кого насильно лишили его.

В этих условиях проблема обеспечения основной массы трудящегося населения жильем решалась в основном путем его перераспределения.

Однако уже в период новой экономической политики (НЭП) государством допускались различные формы собственности на жилье и коммунальные объекты, была восстановлена квартплата за пользование жилищно-коммунальными услугами, активно развивались децентрализованные системы коммунального управления и жилищные товарищества.

Как указывает в своем обширном и глубоком анализе Гончаров А.Т [1], уже в 1929 году было запущено несколько организационно-экономических механизмов жилищной политики. Были созданы жилищно-арендные кооперативы товарищества, так называемые ЖАКТы, которые были призваны использовать и эксплуатировать муниципализированные домовладения, и рабочие жилищно-строительные кооперативные товарищества, предназначенные для строительства новых и восстановления разрушенных домов (РЖСКТ). Они получали реальную и значительную финансовую поддержку государства. В это время были образованы также и общегражданские жилищно-строительные кооперативные товарищества (ЖСКТ), призванные объединить те слои населения, которые могли обойтись без поддержки государства.

Перечисленные формы доступности жилья представляли собой две стороны одной медали-жилищной политики государства, а именно социальную и финансово-экономическую. Их рациональное соотношение является залогом

успешного решения проблемы обеспечения доступности жилья для населения. При этом значительный крен в сторону финансово-экономических механизмов без соответствующего повышения уровня жизни населения является бесперспективным.

Для ЖСК в то время создавались весьма льготные и, по нынешним меркам, уникальные условия: денежный взнос за жилье составлял не более 10%, ссуда государства - 90% при сроке возврата в течении 60 лет.

Однако уже к концу 20-х годов механизм доступности жилья для населения стал приобретать ведомственную окраску – по стажу работы, по заслугам, по социальному происхождению.

После Отечественной войны 1941-1945 гг. обеспеченность жильем составила в 1950 году всего лишь 7 кв метров общей площади на душу населения, что соответствовало уровню жилищной обеспеченности в 1917 г.

В этот период проблема обеспечения доступности жилья для населения годов решалась через призму потребностей развивающейся промышленности в кадрах.

Переход к типовому проектированию и строительству в 1957 году в стране позволил довести среднюю обеспеченность жильем в городах страны до 10м<sup>2</sup> в 1996 г. и до 15,5м<sup>2</sup> в 1980 г.

В этот период получают развитие такие формы строительства жилья, как кооперативное, индивидуальное и хозяйственным способом самими предприятиями. Этому способствовало, прежде всего, значительное увеличение капитальных вложений в строительство жилья и создание индустриальной базы домостроения.

Предусматривался следующий механизм кредитования ЖСК: взносы кооперативами до начала строительства собственных средств в размере не менее 30-40% стоимости дома; кредит предоставлялся в размере до 60-70% стоимости дома; срок погашения кредита – 10-20 лет.

По сравнению с социальными механизмами доступности жилья первых послереволюционных лет для основной массы населения это были уже более напряженные, но и более реальные условия.

Период 1985-1995 годов резко изменил жилищную политику государства.

Ее характерными чертами явились:

- разрушение государственной системы распределения жилья, которая существовала в СССР в течение многих десятилетий;
- частичная приватизация государственного (муниципального) жилищного фонда и появления рынка жилья;
- усиление ведомственного монополизма и ослабление функций государственного (городского) контроля в данной сфере;
- изменение организационно-правовых форм предприятий и организаций жилищно-коммунальной сферы.
- значительное сокращение объемов жилищного строительства.

Прошедшие в последние годы 1998-2003 годы коренные изменения в экономике, в уровне доходов различных групп населения опрокинули существ-

вующие ранее механизма обеспечения доступности жилья. Для многочисленных групп населения с низкими и средними уровнями доходов приобретение и строительство жилья оказалось за пределами досягаемости даже в перспективе.

В этой связи для ускорения решения жилищной проблемы в интересах граждан России, эффективного проведения жилищной реформы в современных экономических условиях и повышения социальной направленности Советом Министров – Правительством Российской Федерации (Постановлением от 20 июня 1993 г. № 595) была утверждена Государственная целевая программа «Жилище» на период с 1993 по 1995 годы. Она получила свое дальнейшее развитие в «Основных направлениях нового этапа реализации Государственной целевой программы «Жилище», одобренных Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1996 г. №431.

Программа «Жилище» была разработана и направлена на то, чтобы:

- остановить сокращение объемов жилищного строительства;
- уменьшить почти на 2 млн. число семей, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий;
- повысить обеспеченность жильем до 18 кв. м на человека.

Период реализации программы с 1993 по 1995 годы подтвердил эффективность основных направлений жилищной реформы и позволил полностью или частично решить ряд поставленных в ней задач.

Приоритетной формой участия федерального бюджета в обеспечении жильем населения была признана поддержка отдельных категорий граждан, перед которыми государство имеет определенные социальные обязательства в решении их жилищных проблем

Вместе с тем наряду с указанными положительными результатами преобразований в жилищной сфере ряд поставленных в программе задач не удалось осуществить в полном объеме. Кроме того, в ходе проведения государственной жилищной политики выявились новые проблемы, требующие их неотложного решения.

Несмотря на то, что в регионах были успешно апробированы намеченные программой преобразования, не удалось сформировать экономические стимулы для их широкомасштабной реализации во всех регионах страны.

Узкими местами в реализации программы «Жилище» явились:

- высокая стоимость жилья;
- недоступность жилья для широкого круга людей;
- отсутствие кредитно-финансовых механизмов по комплексному использованию бюджетных средств, банковских кредитных ресурсов и собственных сбережений граждан;

В целях обеспечения доступности жилья для всех категорий граждан России и в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 марта 1996 г. №420 была также разработана и утверждена в 1996 г. Федеральная целевая программа «Свой дом», которая являлась составной частью нового этапа реализации государственной целевой программы «Жилище».

Программа являлась среднесрочной, охватывала период со второго полугодия 1996 года по 2000 г. включительно и рассчитана была на жителей малых и средних городов и сельской местности.

Основным направлением реализации данной программы явилось развитие массового малоэтажного строительства индивидуальных домов, приобретаемых в собственность населением за доступную плату с бесплатным участком земли по действующим региональным нормам.

Ориентиром доступности жилья в программе «Свой дом» стала стоимость 1 кв. м общей площади жилья в индивидуальном доме с автономными источниками жизнеобеспечения, не превышающая среднего 2-месячного денежного дохода на душу населения в субъектах Российской Федерации.

Государственная поддержка граждан нуждающихся в улучшении жилищных условий путем строительства или приобретения жилья по программе «Свой дом» предусматривает: предоставление безвозмездных субсидий, безвозмездной помощи и компенсации, бюджетное кредитование населения на возвратной основе через существующую банковскую систему.

Так доступность безвозмездных субсидий (компенсаций) по программе «Свой дом» предусматривается для тех, кто имеет законодательно определенные льготы. Среди них: лица, уволенные в запас или отставку из Вооруженных сил до истечения 10 лет службы; лица, уволенные из рядов Вооруженных сил по истечению 10 лет и более (в соответствии с законодательством); сотрудники органов внутренних дел; лица, проработавшие длительное время на Крайнем Севере; вынужденные переселенцы; лица, пострадавшие от чернобыльской аварии; переселенцы – казаки и некоторые другие лица.

Программой «Свой дом» предусматривался также целый комплекс мер по обеспечению доступности массового малоэтажного строительства индивидуальных домов, среди них:

1. Увеличение строительства жилья, сокращение сроков его ввода по всем направлениям финансирования и снижение стоимости строительства.

2. Развитие форм привлечения внебюджетных средств в жилищную сферу за счет: выпуска сертификатов, выпуска корпоративных облигаций и жилищных займов, создание специальных служб по выпуску ценных бумаг и заключению договоров на строительство жилья под их гарантии, создание фондов развития и поддержки жилищного строительства.

3. Достройка и реализация большого объема незавершенного жилищного строительства, образовавшегося за счет: консервации; прекращения и временного приостановления строительства.

4. Проведение активной политики реабилитации и реконструкции жилья.

5. Формирование и развитие рынка жилья, базой которого явилась бесплатная приватизация жилья.

6. Решение проблемы незаселенного жилья путем продажи гражданам незаселенных квартир (к 1998 году в РФ имелось 30 млн. кв. м общей площади незаселенного жилья, в т.ч. 3,4 млн. кв. м в государственном и муниципальном

жилищном фонде, из которых 20% приходится на дома-новостройки; в то же время и в сельской местности было 574 тыс. бесхозных или пустующих домов общей площадью 23,5 млн. кв. м.)

Указанные выше меры повышения уровня доступности жилья, обеспечили определенный успех в реализации программы «Свой дом» и могут быть использованы при дальнейшем совершенствовании механизмов доступности жилья.

Однако кроме факторов положительно влияющих на повышение уровня обеспечения доступности жилья существует целый ряд факторов снижающих этот уровень. Некоторые из них имеют временный характер, другие сохраняют свое значение и должны быть учтены.

К таким факторам, которые противодействуют доступности жилья можно отнести:

1. Значительную дифференциацию в заработной плате между отраслями, регионами, отдельными предприятиями, категориями работников.
2. Сохраняющуюся значительную задолженность по заработной плате.
3. Низкий средний размер пенсии.
4. Значительную задолженность предприятий и организаций по платежам в Пенсионный фонд
5. Значительную долю малоимущих в населении.
6. Значительную численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в 2002 году она составила 30,2% от общей численности населения).
7. Значительную разницу в соотношении доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченных граждан – 13,0-15,0 раз.
8. Большие размеры административного (муниципального) «оброка» за разрешение строительства жилья (до 50% себестоимости строительства).
9. Рост городского населения.
10. Ограниченность инвестиционных ресурсов в стране, регионе, городе.
11. Незрелость рынка жилья (сегодня размеры рынка жилья в семь раз меньше рынка продуктов питания, в два раза меньше рынков одежды и обуви).

В развитие программ «Жилище» и «Свой дом» в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях разрабатывались свои программы, включающие различные механизмы обеспечения доступности жилья для населения.

В переходный период с 1990 по 1996 годы Администрация Свердловской области и Администрация г. Екатеринбурга принимали целый ряд мер по активному решению жилищной проблемы.

Свердловский областной облигационный займ планировался в объеме 49,5 млрд. неденоминированных рублей был предназначен для предоставления гражданам гарантированной возможности улучшить свои жилищные условия.

Облигации предусматривались в двух условных номиналах 0,1 кв. м и 0,5 кв. м, имущественным эквивалентом которых являются соответственно 0,1 кв. м и 0,5 кв. м общей площади жилья с усредненными потребительскими качествами в домах, строящихся на средствах займа в конкретном городе области.

Займом предусматривались несколько вариантов погашения облигаций в период обращения:

- в имущественной форме (в виде квартир, предоставляемых инвестору, набравшему не менее 70% облигаций от полного пакета на желаемую квартиру);

- в денежной форме;

- по истечению срока обращения (погашением в имущественной и денежной формах) и другие;

Почти одновременно Администрацией г. Екатеринбурга также была предпринята попытка решения жилищной проблемы путем организации облигационного муниципального займа.

По договору с администрацией инвестор брал на себя обязательства приобрести в собственность определенное количество жилищных облигаций и после оплаты зачислить их на свой лицевой счет в реестре жилищных облигаций.

На момент заключения договора инвестор должен иметь определенное количество облигаций, которые определяют возникновения его права собственности на квартиру.

Перспектив эмитирования облигаций муниципального займа предусматривал 39 серий выпусков с общим количеством облигаций около 300000 штук на сумму 37 млрд. рублей (неденоминированных).

В целом по программе «Жилищные облигации муниципального займа с 1995 по 1998 годы было введено около 1200 квартир жилой площадью более 8500 м<sup>2</sup>.

Предпринятые областью и городом попытки решения жилищной проблемы путем выпуска жилищных облигаций не явились, да и не могли в тех условиях быть пусковым механизмом развертывания широко масштабной программы доступности жилья.

По указанным займам было введено не более 15 жилых домов. Далее стали возникать, в условиях бесконтрольности, проблемы финансово-экономического характера и доверие населения к ним упало.

Правительством Свердловской области отрабатывались также адресные механизмы обеспечения доступности жилья в городах и сельской местности. Например, для работников бюджетной сферы и сотрудников вузов с первоначальным взносом 10-20%, залогом квартиры и сроком выплаты – 20 лет.

В качестве механизма привлечения и аккумулирования средств еще в годы перестройки в стране создавались кредитные союзы. В 24 регионах страны, в том числе в Екатеринбурге, действовали 52 кредитных союза. Они оказывали пайщикам существенную материальную поддержку, облегчая в противовес банкам, процедуру получения средств на строительство жилья

В целом источники внебюджетных средств, привлекаемые населением для приобретения жилья по различным механизмам обеспечения доступности жилья можно классифицировать по рис. 1.



Рис. 1. Источники средств на приобретение жилья населением

Всеми перечисленными схемами не охватывались многочисленные группы населения отнесенные к категории малообеспеченных и остро нуждающихся в приобретении и улучшении жилищных условий («чернобыльцы», «афганцы», военнослужащие уволенные в запас или отставку и др.). Для них необходимо было предусматривать социальные механизмы обеспечения жильем.

Так в развитии Президентской программы Государственные жилищные «сертификаты» в Свердловской области принято Постановление Правительства Свердловской области №823-П от 14.08.98г об организации работы по реализации данной Программы для военнослужащих.

Для расчетов размера безвозмездной субсидии социальная норма площади жилья при определении стоимости жилищного сертификата для военнослужащих устанавливалась в размере: 33 кв. метра общей площади - для одиноких граждан; 42 кв. метра - на семью из двух человек; 18 кв. метров – на одного члена семьи при составе семьи из трех и более человек.

Проблемы доступности жилья тесно связана с проблемой ликвидации ветхого жилья, которое крайне остро стоит в г. Екатеринбурге, Свердловской области да и в целом по стране.

В настоящее время более 3 млн. человек живут в ветхих и аварийных домах, которые по площади занимают около 34 млн.м<sup>2</sup>. Ежегодно в России примерно 7-9 млн.м<sup>2</sup> общей площади жилых домов становятся непригодными для проживания и подлежат сносу, а около трети имеет физический износ более 60%. Особенно изношен ведомственный жилищный фонд. Основными причи-

нами выбытия жилья являются: физический износ (52%), переоборудование под нежилые цели (28%), стихийные бедствия (11%) и реконструкция (9%). Значительная часть государственного и муниципального жилищного фонда (более 11%) нуждается в неотложном капитальном ремонте.

В Екатеринбурге под определение «ветхого» попадает 420 тысяч квадратных метров жилья. На них проживает около 30 тысяч человек (более 12 тысяч семей). За пять лет действия Программы ликвидации ветхого жилищного фонда (с 1995 по 2000 г.г.) свои жилищные условия улучшили около 5 тысяч человек. Было ликвидировано 45 тысяч кв. метров ветхого жилья. В 2001 году, за счет средств бюджета проблему решили 284 человека. Еще 185 тысяч жильцов ветхих домов расселены за счет застройщиков.

Из-за отсутствия должного финансирования проблема ветхого жилья можно решается различными способами. Например, жители ветхих домов, которые в состоянии были оплатить часть новой квартиры, могли воспользоваться специальной программой. Пять лет назад мэрия города Екатеринбурга предложила схему «совместного строительства», при которой будущие жильцы оплачивали 30% стоимости квартиры, а 70% добавлял муниципалитет. Результатом эксперимента стали дома, в которые вселилось 206 семей из ветхих домов.

Для категорий населения со средним и высоким уровнями доходов сегодня существует довольно значительное многообразие механизмов доступности жилья (рис 2). Данные финансово-экономические (не социальные) механизмы доступности жилья пользуются определенной востребованностью и по ним в последнее время в городе Екатеринбурге и в области ведется довольно интенсивное строительство жилья. Однако адресная дифференциация данных механизмов не проработана на должном уровне. В связи с чем процессы обеспечения доступности жилья для населения не контролируются в этом плане муниципалитетом и Правительством области.

Завершая обзор жилищных программ федерального, регионального и муниципального уровней, а также подходов и механизмов решения проблемы доступности жилья для различных семей и групп населения можно сделать следующие основные выводы:

- органами власти различного уровня предпринимались ранее и предпринимаются сегодня постоянные попытки решения жилищной проблемы для малоимущих слоев населения за счет разработки различных механизмов доступности жилья;

- зачастую в подходах к решению проблем доступности жилья социального уровня превалируют аспекты политические, пропагандистского и сиюминутного характера, а не адресные долгосрочные и экономически обоснованные решения;

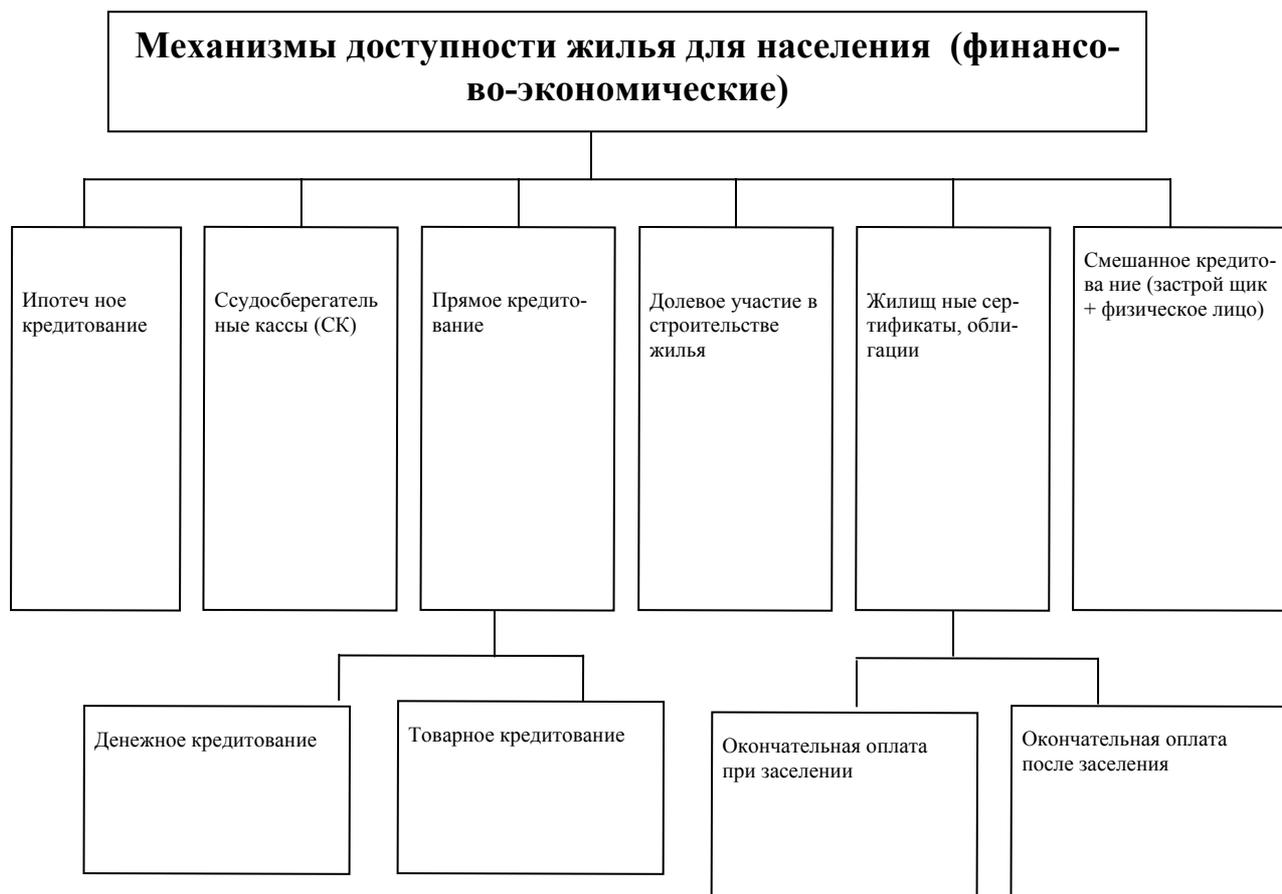


Рис. 2. Существующие механизмы обеспечения доступности жилья для населения

- при разработке и реализации механизмов обеспечения доступности жилья в стране в отличие от зарубежных подходов [2] как правило, слабо прорабатывается их обоснование по таким параметрам, как:

- структура семей или групп населения страны, региона, города или поселка;
- уровень обеспечения этих семей или групп населения жильем;
- уровень доходов семей;
- потребность семей или групп населения в жилье;
- реальные возможности государств, муниципалитетов, предприятий, различных фондов и семей в реализации различных механизмов доступности жилья во времени и пространстве.

1. Гончаров А.Г. Жилищные кооперативы. История и перспективы развития//Стройкомплекс Среднего Урала, октябрь, 2000.
2. Платонов А.М., Рудный С.В. Решение проблемы обеспечения доступности жилья для населения за рубежом и в России//Вестник УГТУ-УПИ, №7, Серия «Экономика и управление», вып.3. Изд-во ГОУ ВПО УГТУ-УПИ, Екатеринбург, с. 66-74.