

ЛЕКЦИИ ЛАУРЕАТОВ ЛЕОНТЬЕВСКОЙ МЕДАЛИ «ЗА ВКЛАД В РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ»

Косарева Н. Б.

Основные результаты жилищной политики и новая жилищная стратегия

Где-то до 2005 года были сформированы основные базовые институты в жилищной сфере, это в том числе и приватизация жилья, и рынок жилья, и система регистрации прав, и ТСЖ, по крайней мере, какое-то внедрение системы управления жилищным фондом. А начиная с 2005 года по сегодняшнее время основной приоритет отдавался развитию новых механизмов формирования рынка, ипотечного кредитования, повышения доступности жилья, и я считаю, что это правильно. Но, к сожалению, сегодня лицам, принимающим решения, в качестве перспективы больше видится продолжение этих целей. Что на наш экспертный взгляд уже неправильно. Нужна смена приоритетов, какие-то другие целевые приоритеты. Второе, скорее сейчас уже происходит осознание, что огромное влияние на жилищную политику оказывает градостроительная политика. Если нужно достичь каких-то результатов в жилищной политике, то нужно обязательно учитывать эту градостроительную политику. К сожалению, у нас очень слабая градостроительная политика до сих пор была, но она способствовала повышению объемов строительства жилья, доступности жилья и т. д. до недавнего времени. А сегодня уже, когда необходимо переходить к новому качеству городской среды и, в общем-то, такие цели ставятся, такая политика совсем не благоприятна. И как результат первого (двадцатилетнего) периода реформ — мы накопили почти 40% ВВП, это дефицит инвестиций в уже существующую застройку. Вся реализация этих новых целей происходила путем освоения новых, ранее не застроенных территорий. И это надо будет преодолевать.

Мы всегда сопоставляем себя с зарубежными странами, конечно, что касается жилищной обеспеченности в квадратных метрах, которые мы привыкли считать, мы хуже всех. Но что касается количества жилых единиц на тысячу человек населения, то мы находимся на таком более или менее среднеевропейском уровне. Например, Саратов и Краснодар, даже, в общем, и Москва, где чуть-чуть меньше. Проблема у нас в первую очередь не в количестве жилых единиц, а в их размерах, благоустройстве и в том, где они расположены. Если говорить о доступности жилья, то считают во всех странах такой коэффициент доступности жилья, который показывает соотношение цен на жилье и доходов. Он рекомендует некую градацию, при каком значении этого коэффициента считать жилье доступным до 3-х лет и не доступным. Если с этой точки зрения посмотреть на Россию, то у нас оказывается жилье вполне доступно в среднем. А если посмотреть отдельные города в сравнении с зарубежными городами, то мы попадаем больше в сегмент доступного жилья. Если включить в этот анализ параметр доступности ипотечных кредитов, то на самом деле у нас тоже не все плохо. В 2017 году более 40% семей по их доходу могли взять ипотечный кредит для того, чтобы купить квартиру 54 кв. м. — среднюю двухкомнатную квартиру. Средний доход семейный в 2017 году был больше того дохода, который нужен, чтобы взять такой ипотечный кредит. Основная проблема сопоставимости по разным странам состоит в том, что сравнение идет относительно своей собственной медианной жилой единицы. То есть если мы считаем относительно 54 кв. м., то в Англии считают 90 кв. м. Но такая методология в межстрановых сопоставлениях применяется, рекомендуется брать медианную жилую единицу в той стране, в которой анализируется рынок.

Мы проанализировали последний период с 2013 по 2017 год, основные факторы, главным фактором, как это ни странно, хотя снижение процентов по ипотеке сыграло роль, стало опережающее снижение реальных цен на жилье относительно снижения реальных доходов. Это конечно плохо, что у нас падают доходы, но они у нас падают медленнее, чем цены на жилье, и тем самым это оказало влияние на повышение доступности жилья.

Отличительной особенностью политики доступности жилья, которую представляется, что надо менять эту парадигму по отношению к другим странам. Когда мы ставили цель повысить доступность жилья, мы имели в виду повысить ее сверху. В 2004 году 9% самых богатых семей могли приобрести жилье, сейчас 40%. Когда в зарубежных странах говорят о необходимости создания доступного жилья, они имеют в виду снизу. То есть обеспечить наиболее низкодоходную

сегменту населения, в основном за счет найма. Есть программы, помогающие приобретать в собственность, но в основном наем. И если посмотреть с этой точки зрения, то у нас 40% населения снизу не имеет никаких возможностей улучшать жилищные условия. Поэтому вот это продолжение идеи «даешь ипотеку», давайте субсидировать ипотеку, чтобы она становилась все более и более доступна сверху, на наш взгляд это никуда не приведет и нужно переходить к совсем новой парадигме развития иных форм доступности жилья. То есть с ипотекой мы уже разобрались, тут надо отдать должное рынку.

Если бы сегодня, предположим, у нас были такие институты, как жилищно-строительные кооперативы или наемные дома, то мы могли бы закрыть эти 40% населения разными сегментами удовлетворения жилищных потребностей. Но, к сожалению, этого нет, и если посмотреть структуру по формам пользования в зарубежных странах и городах, то понятно, что преобладание жилья в собственности выстроило огромный дисбаланс на рынке в сторону преобладания собственности и маленькой доли найма (аренды) по сравнению с другими странами. У нас были попытки создания сегмента наемного жилья такого легального в стране, но пока они не завершились успехами. Здесь есть очень много проблем, почему это не развивается.

Нас в свое время сильно критиковали, что мы искусственно поддерживаем институт ипотеки, что он чужероден, Россия не готова и т. д. И говорить про развитие ипотеки начали в 1993 году. И сейчас мы видим, что это дало свои плоды. Мы считаем необходимым говорить, говорить и говорить экспертам, что нужен сегмент найма коммерческого и некоммерческого жилья. И для этого нужно уже начинать какие-то специальные меры в этом направлении для того, чтобы он все-таки продвигался.

Вторая форма, может быть более экзотическая, чем наемный сегмент, это жилищно-строительные кооперации, хотя западноевропейские страны показывают, что это очень даже конкурентная форма — в Финляндии, в Швеции. А главное, что она у нас была в советское время. Она у нас была списана ровно с северной Европы, и было все правильно организовано. И сейчас опять же этот сегмент узурпировали нерадивые застройщики (типа СУ-155), чтобы не соблюдать правила для долевого строительства. И только немножко государственный институт развития «Дом.рф» чуть-чуть поддерживает его. Хотя, казалось бы, эта форма может повысить доступность жилья на 30–40%, потому что в этом сегменте нет коммерческой прибыли застройщика, а могут привлекаться только технические застройщики и подрядчики для развития этого сегмента.

Самое главное, у нас одна из первых мер реформирования почти в рамках приватизации жилья, сказали, что в ЖСК, если вы выплатили свой пай, вы стали собственником. И тем самым у вас кооперативная форма собственности исчезла, возникает кондоминиум. И у нас все бывшие ЖСК сейчас — это кондоминиум, конечно. А идея состоит в том, что это действительно должна быть кооперативная собственность, чтобы человеку принадлежал пай, пай имел оборачиваемость, ликвидность, мог выступать залогом по кредитам и т. д. Но это единая система управления домом, к вопросу о ЖСК: как наемный дом целиком будет в собственности одного субъекта, так и ЖСК тоже в собственности одного субъекта. И это огромное число проблем в сфере управления кондоминиумами позволяет снизить. Поэтому целевая структура, с точки зрения различных форм удовлетворения жилищных потребностей, должна вот сейчас при изменении стратегии развития, дай бог к 2030 году, сдвинуться от доминирования 75% проживания собственников хотя бы к 65%, и дальше различные другие варианты.

Вторая тема — это комфортная городская среда. Но нет осознания, что доступность жилья и комфортная городская среда — это выбор, это альтернативы. В целях повышения комфортности городской среды ужесточается градостроительное регулирование и снижается доступность жилья. Миллион исследований на эту тему, особенно американских, где масса статистики по этому поводу. Это подтверждается данными многих исследований, я привела лишь одно из них, где до 1970 года в муниципалитетах США тоже стояла цель примерно как у нас — повышать доступность жилья. А после 1970 года — привести города в более или менее божественный вид, чтобы это была комфортная среда и все, доступность сразу стала падать. Отсюда, общество должно осознанно сказать да, мы хотим хорошие, комфортные города, и мы готовы тратить больше денег на повышение доступности жилья для тех групп населения, для которых жилье становится недоступным. И отсюда пример США: использования в градостроительном регулировании, казалось бы, в самых фешенебельных районах на Манхэттене специальных градостроительных бонусов. Построишь доступное жилье в таком-то объеме, мы тебе дадим бонусы по плотности застройки, например. То есть там целая система разнообразных параметров.

У нас же преобладало просто строительство на новых территориях, и инвестиции в восстановление деградирующей жилой застройки срединной и центральной зоны городов не было в центре внимания. При этом наши оценки говорят, что потребность в обнов-

лении территорий у нас уже есть задел на 15 лет индустриального жилищного строительства. Мы уже лет 5 говорим про эту тему, пытаемся ее везде продвигать, но, к сожалению, среди лиц, кто мог бы принимать какие-то решения, эта тема не получает должного понимания. Хотя смена парадигмы в сфере жилищного строительства от освоения новых на обновление деградирующих территорий, безусловно, требует огромных изменений. Наверное, даже больше тех институциональных изменений, которые прошли у нас за 20 лет, потому что здесь необходимо понимание связи жилищной и градостроительной политики, экономики этих проектов с градостроительной и экономической точки зрения. Тут же возникает вопрос ренты, которая сейчас пока полностью приватизируется, что должна быть система изъятия публичной части этой ренты. То есть огромное число вопросов, которые у нас просто еще не задаются.

Мы сделали расчеты по 17 крупнейшим агломерациям, есть ли какая-то связь между жилищной и градостроительной политикой. Санкт-Петербургская агломерация выросла за 7 лет с 2010 по 2016 год достаточно серьезно на 9,2% до 6,3 млн человек. Жилищное строительство достаточно активное среди других крупных агломераций — 10 жилых единиц на 1000 населения в год. Доступность приобретения жилья низкая — 4,4 года, это ниже чем в среднем по России. При этом агломерация расплзается вширь, плотность освоения к периферии повышается по сравнению с плотностью в середине города. И одна из самых слабых градостроительных политик, когда нет согласования между городом и муниципалитетами области. Причем даже видение не выработано единое. Вчера в Госдуме России был главный архитектор Ленинградской области и передал мне свое выступление, у него вообще даже видение другое. Понятно, что между лицами, принимающими решение, не выработано общего взгляда на эти вещи. Хотя при правильной экономической обоснованности градостроительной комплексности проектов, они могли бы быть выгодны всем. И вполне возможно, что во многих городах, туда даже не надо привлекать бюджетные средства, вплоть до такой степени. Но пока это не осознанно.

Кроме градостроительной целостности, экономики там важно общественное, социальное доверие к этим проектам, которое у нас сейчас напрочь отсутствует и, более того, оно все время разрушается. В большинстве стран мира проекты редевелопмента требуют огромной части публичных обсуждений и большой серьезной общественной поддержки. То есть пытаются все время достичь какого-то общественного согласия. До недавнего времени в Китае всё отбирали. Но недавно к нам приезжали из института Генлана одной провинции

китайские эксперты и сказали, что все, уже даже в Китае, в Шанхае для того, чтобы снести многоквартирный дом, надо получить согласие 90% собственников квартир. У нас Правительство вот сейчас, после того как для Москвы сделали исключение, где все-таки спрашивают в рамках реновации, уже приняло в первом чтении, что будут при проектах редевелопмента изымать принудительно любую недвижимость, включая даже жилую. И вчера ровно на эту тему было обсуждение в Совете Федерации, и вроде как никто и не против.

И конечно, жилищная тема, градостроительная тема и финансово-экономическое моделирование — повышаются требования, что чиновники должны уметь или привлекать экспертов, или сами понимать экономико-финансовую обоснованность этих проектов. Без этого ничего не получается. Потому что принимают решение по совершенно другим мотивам, и как внедрить в систему простых чиновничьих решений вопросы об экономической эффективности градостроительных проектов — это сложно.

Сейчас ровно тот момент, когда вопросов, связанных со сменой стратегии очень много. Но это не значит, что та стратегия, которая была до того, она была неправильная. На каждом историческом периоде, на наш взгляд, есть свои собственные приоритеты, и сейчас просто необходимо их уже переосмыслить.