

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»



**ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ДОСТУПНОЕ ЖИЛЬЕ:
РОССИЙСКАЯ И ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА**

(работа выполнена за счет средств
Целевого капитала Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Сравнительный анализ существующих в России и зарубежных странах практик реализации градостроительной и жилищной политики в целях увеличения предложения доступного жилья для семей с невысокими и низкими доходами и регуляторных механизмов стимулирования увеличения предложения доступного жилья.....	8
1.1. Сравнительный анализ концептуальных подходов к доступному жилью в российской и зарубежной практике	8
1.1.1. Понятие доступного жилья в российской и зарубежной практике и критерии доступности жилья	8
1.1.2. Система документов, регулирующих предложение доступного жилья, в России и за рубежом	13
1.2. Сравнительный анализ институциональных моделей управления предложением доступного жилья в зарубежных странах и России.....	14
1.3. Сравнительный анализ основных инструментов, применяемых для регулирования доступности жилья в зарубежных странах и в России.....	19
2. Анализ основных инструментов, применяемых для регулирования доступности жилья в субъектах Российской Федерации.....	24
2.1. Анализ основных инструментов жилищной политики, применяемых для регулирования доступности жилья в субъектах Российской Федерации	24
2.2. Анализ основных инструментов градостроительной политики, применяемых для регулирования доступности жилья в субъектах Российской Федерации	35
2.3. Анализ финансового обеспечения мероприятий, применяемых для повышения доступности жилья в субъектах Российской Федерации	38

3. Предложения в части развития доступного жилья в России	46
Приложение 1	47
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	52

Введение

Фондом «Институт экономики города» (далее – ИЭГ) в 2018 году за счет средств дохода от Целевого капитала ИЭГ проводилась работа, направленная на подготовку предложений по расширению инструментов градостроительной и жилищной политики в целях увеличения предложения доступного жилья в российских городах.

Одним из важнейших факторов успешного социально-экономического развития страны, регионов, городов является создание условий для удовлетворения жилищной потребности граждан с различным уровнем доходов, в том числе создание жилья, которое доступно для семей с невысокими и низкими доходами (далее – доступное жилье).

Проблема недоступности жилья на рынке для определенной части населения является актуальной для всех стран. В связи с этим в зарубежной практике получили развитие различные инструменты регулирования и стимулирования создания доступного жилья, в том числе основанные на использовании в различной форме части земельной ренты, получаемой при реализации градостроительных проектов на территории города, на решение социальных задач жилищной политики. При применении таких инструментов могут использоваться подходы, связанные с публичным обременением застройщиков обязанностью по созданию доступного жилья при реализации градостроительного проекта, или, например, предоставление застройщикам некоторых градостроительных преференций в обмен на создание доступного жилья.

В российской практике в отдельных случаях также были примеры обременения застройщиков обязанностью передать часть построенного жилья городу в целях предоставления такого жилья, например, очередникам. Однако в силу недостаточной прозрачности дальнейшего использования городами такого жилья данный инструмент не получил дальнейшего регуляторного и практического развития.

В частности, потерпела неудачу программа «Жилье для российской семьи»¹. Основными причинами этого, на наш взгляд, были естественное нежелание застройщиков делиться частью прибыли от реализации градостроительных проектов, а также неспособность городов создать условия и контролировать исполнение застройщиками таких обязательств.

Тем не менее, представляется, что, по крайней мере, в крупных российских городах с высокими ценами на жилье все же имеется достаточный экономический потенциал, позволяющий частично использовать его для создания доступного жилья при реализации градостроительных проектов. В связи с этим актуальна разработка набора инструментов для стимулирования предложения доступного жилья в российских городах, которые в настоящее время практически отсутствуют.

На первом этапе исследований, посвященных расширению инструментов градостроительной и жилищной политики в целях увеличения предложения доступного жилья в российских городах, экспертами ИЭГ был проведен сравнительный анализ существующих в России (в том числе на примере выбранных городов) и зарубежных странах практик реализации градостроительной и жилищной политики в целях увеличения предложения доступного жилья для семей с невысокими и низкими доходами и регуляторных (правовых, экономических, административных) механизмов стимулирования увеличения предложения доступного жилья. Целью такого сравнительного анализа являлся выбор оптимальной институциональной модели (возможных моделей) внедрения политики управления предложением доступного жилья на основе оценка возможности, целесообразности, ограничений при адаптации зарубежных подходов с учетом российской специфики. Такая специфика в первую очередь связана,

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 323 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"; постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 года № 404 "О некоторых вопросах реализации программы "Жилье для российской семьи" в рамках государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации".

например, с ориентацией на собственность на жилье, существенной централизацией и низкой дифференциацией жилищной и градостроительной политики, слабой ролью градостроительного регулирования и отсутствием финансовых механизмов управления земельной рентой на местном уровне, ограничениями в сфере жилищного финансирования.

В ходе исследования были получены следующие основные результаты сравнительного анализа и оценки подходов к созданию доступного жилья в российской и зарубежной практике, которые нашли отражение в настоящем аналитическом материале:

1) выявленные различия концептуальных подходов к доступному жилью, включая различия самих понятий доступного жилья и критериев оценки его доступности, а также системы документов, регулирующих предложение доступного жилья;

2) различные институциональные модели управления предложением доступного жилья в зарубежных странах и России;

3) различные инструменты, применяемые для регулирования доступности жилья в зарубежных странах и в России.

Также в настоящем аналитическом материале представлено описание результатов анализа и оценки основных инструментов, применяемых для регулирования доступности жилья в субъектах Российской Федерации (на примере анализа региональных жилищных программ 15 субъектов Российской Федерации).

На основании вышеперечисленных результатов исследования подготовлены краткие концептуальные предложения в части развития доступного жилья в России. Такие предложения предусматривают различные инструменты регулирования, стимулирования предложения доступного жилья в городах, в том числе создание легитимных инструментов публичных обременений частных инвесторов обязательствами по созданию доступного жилья, что должно привести к повышению доли земельной ренты в городах, направляемой на решение социальных задач в части жилищной политики.

Полученные результаты исследования были обсуждены на дискуссионном клубе по теме «Применение инструментов градостроительной и жилищной политики для увеличения предложения доступного жилья». Аналитический материал и презентация направлены в Минстрой России, АО «ДОМ.РФ», Администрацию Президента, ЦСР, размещены на сайте ИЭГ.

1. Сравнительный анализ существующих в России и зарубежных странах практик реализации градостроительной и жилищной политики в целях увеличения предложения доступного жилья для семей с невысокими и низкими доходами и регуляторных механизмов стимулирования увеличения предложения доступного жилья

На основе имеющего обзора зарубежного опыта в рассматриваемой сфере² проведен сравнительный анализ зарубежных подходов к управлению предложением доступного жилья и имеющихся в российской практике и законодательстве механизмов.

Различия между зарубежным и российским подходом к управлению предложением доступного жилья лежат не только в области использования разных наборов инструментов стимулирования создания такого жилья, но и в самом понимании того, что собой представляет доступное жилье.

1.1. Сравнительный анализ концептуальных подходов к доступному жилью в российской и зарубежной практике

1.1.1. Понятие доступного жилья в российской и зарубежной практике и критерии доступности жилья

В зарубежной практике под доступным жильем (англ. – *affordable housing*) обычно понимается сегмент предложения жилья, доступного по цене семьям с невысокими и низкими доходами, путем экономического субсидирования спроса или предложения такого жилья (не обязательно за счет бюджетов).

² Краткий обзор исследования «Новые направления в градостроительном регулировании в целях обеспечения доступного жилья: Австралийский и зарубежный опыт», выполненного Австралийским институтом жилищных и урбанистических исследований в 2008 году, перевод подготовлен в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2015 г: <http://www.urbanecconomics.ru/research/analytics/zarubezhnyy-opyt-novye-napravleniya-v-gradostroitelnom-regulirovani-v-celyah>

В современном российском регуляторном поле понятие доступное жильё не используется, хотя во многих программных документах ставится цель повышения доступности приобретения жилья в собственность³.

Используемый в России подход скорее основан на некотором нормировании физических параметров (а не ценовой доступности) так называемого «стандартного жилья»⁴ (ранее - «жильё экономического класса») через установление условий отнесения жилых помещений к стандартному жилью⁵. Одновременно с этим в целях минимизации расходов федерального бюджета на создание такого жилья и предоставление его гражданам установленных категорий (не всегда с низкими доходами) используется система нормирования удельных бюджетных расходов на 1 кв. м общей площади жилья.⁶

При подготовке программы «Жильё для российской семьи» была сделана попытка соединить требования к физическим параметрам жилья экономического класса с ценовыми требованиями, определенными опять же на основе некоторого нормативного подхода:

«К жилью экономического класса в рамках программы относятся жилые помещения, которые соответствуют установленным Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации условиям отнесения жилых помещений к жилью экономического класса и цена договоров участия в долевом строительстве

³ См. например, постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1710 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации".

⁴ Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 506-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О содействии развитию жилищного строительства" и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

⁵ Статья 15 Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 506-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О содействии развитию жилищного строительства" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"; приказ Минстроя России от 14 ноября 2016 года № 800/пр "Об утверждении условий отнесения жилых помещений к жилью экономического класса".

⁶ Приказ Минстроя России от 12 сентября 2018 года № 572/пр "О показателях средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации на IV квартал 2018 года"; приказ Минстроя России от 4 июля 2018 № 387/пр "О нормативе стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по Российской Федерации на второе полугодие 2018 года и показателях средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации на III квартал 2018 года".

многоквартирного дома (договоров купли-продажи) которых, а также цена государственных (муниципальных) контрактов на приобретение которых в расчете на 1 кв. метр общей площади таких жилых помещений не превышает минимальной из величин - 35 тыс. рублей или 80 процентов оценки рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади таких жилых помещений, проводимой в соответствии с Федеральным законом "Об оценочной деятельности в Российской Федерации". Максимальная цена жилья экономического класса может быть увеличена на сумму до 5 тыс. рублей за 1 кв. метр общей площади таких жилых помещений в порядке, предусматривающем в том числе критерии обоснования такого увеличения, установленном Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации».⁷

Наряду с описанным подходом в программных документах Правительства Российской Федерации на протяжении многих лет ставится цель повышения доступности приобретения жилья в собственность, в том числе устанавливаются целевые значения некоторых показателей доступности жилья, в частности, коэффициента доступности жилья.⁸

Коэффициент доступности жилья (анг. - *housing price-to-income ratio*) является весьма распространенным в мире индикатором доступности жилья, который характеризует соотношение цен на жилье и годового семейного дохода. Величина такого показателя соответствует числу лет, в течение которых семья может накопить на квартиру при предположении, что все получаемые денежные доходы будут откладываться на приобретение квартиры.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 года № 404 (ред. от 10.02.2017) «О некоторых вопросах реализации программы "Жилье для российской семьи" в рамках государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"».

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1710 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"; постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 года № 675 «О федеральной целевой программе "Жилище" на 2002 - 2010 годы» - сейчас утратило силу.

Однако, если за рубежом для расчета этого коэффициента используются данные о медианных значениях показателей цен на жилье и доходов домохозяйств⁹, то в России в силу отсутствия таких данных значение коэффициента определяется на основе достаточно большого числа предположений и рассчитывается как отношение средней рыночной стоимости стандартной квартиры общей площадью 54 кв. м к среднему годовому совокупному денежному доходу семьи из 3 человек¹⁰. При этом используются следующие данные:

- средняя рыночная стоимость 1 кв. м жилья (в рублях в среднем за год). Рассчитывается как среднее арифметическое средних цен на первичном и вторичном рынках жилья, определяемых Росстатом;

- среднедушевые денежные доходы (в рублях в месяц на человека в среднем за год). Источник данных - Росстат.

Официально данный показатель рассчитывается Минстроем России, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации, в рамках отчетов о реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», а также публикуется Росстатом в сборнике «Жилищное хозяйство в России» в целом по Российской Федерации¹¹. Возможности расчета этого показателя по городам и городским агломерациям на основе регулярных официальных статистических данных отсутствуют.

Также существуют кардинальные отличия по видам доступного жилья и по критериям доступности жилья, которые используются для определения граждан, имеющих право на доступное жилье.

В зарубежных странах присутствует обычно несколько видов доступного жилья:

⁹ Косарева Н., Туманов А. Об оценке доступности жилья в России. Вопросы экономики. 2007;(7):118-135.

¹⁰ В соответствии с методологией, утвержденной Федеральной целевой программой «Жилище», принятой постановлением Правительства Российской Федерации № 1050 от 17 декабря 2010 г.

¹¹ Например, по данным Росстата за 2015 год значение коэффициента доступности жилья составило 2,7 (лет). http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/jil-hoz16.pdf. С.41, таблица 6.1.

- арендное (аренда коммерческая, некоммерческая, социальная) – основной вид;
- в совместной собственности потребителя и муниципалитета (жилищной ассоциации или компании);
- в собственности потребителя, кооператива¹².

В России при оценке доступности жилья речь идет в основном о доступности приобретения жилья в собственность. Легальный рынок найма жилья практически не развит, оценка ценовой доступности найма жилья при реализации жилищной политики не проводится, а социальное жилье (на условиях договора социального найма) чаще предоставляется отдельным категориям граждан без учета критерия доходов семьи (за исключением очередников с 2005 года и получателей субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг)¹³.

В зарубежной практике потребителями доступного жилья выступают семьи с невысокими и низкими доходами. Пороговый доход, определяющий долю семей, имеющих право на доступное жилье, очень разный в зависимости от типа жилищной политики, но, как правило, ниже медианного дохода в данном городе. При этом критерием доступности жилья выступает доля расходов домохозяйства целевой группы на аренду жилья в доходе – обычно это не более 25-35% от бюджета домохозяйства¹⁴.

Все перечисленные отличия проистекают из разных приоритетов жилищной политики в рассматриваемой сфере. Если в зарубежной практике такой основной целью является увеличение предложения доступного жилья

¹² Nicole Gurrán, Vivienne Milligan, Douglas Baker, Laura Beth Bugg and Sharon Christensen . New directions in planning for affordable housing: Australian and international evidence and implications. For the Australian Housing and Urban Research Institute Sydney Research Centre, 2008. Краткий обзор исследования «Новые направления в градостроительном регулировании в целях обеспечения доступного жилья: Австралийский и зарубежный опыт», выполненного Австралийским институтом жилищных и урбанистических исследований в 2008 году, перевод подготовлен в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2015 г: <http://www.urbanecomics.ru/research/analytics/zarubezhnyy-opyt-novyie-napravleniya-v-gradostroitelnom-regulirovanii-v-celyah>

¹³ Число семей, которым жилье предоставляется с учетом критерия доходов семьи, по оценкам Института экономики города, на конец 2017 года составляла 14% от числа всех граждан состоящих на учете в целях улучшения жилищных условий.

¹⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/Low-Income_Housing_Tax_Credit

непосредственно для семей с умеренными или низкими доходами, то в России основная цель – это в целом повышение доступности приобретения жилья в собственность, в том числе путем субсидирования спроса (ипотеки, субсидий на приобретение или строительство жилья и в иной форме).

1.1.2. Система документов, регулирующих предложение доступного жилья, в России и за рубежом

Основной особенностью зарубежной практики, отсутствующей в России, является тесная координация между собой градостроительной политики и жилищной политики – через широкое использование градостроительных механизмов для достижения целей жилищной политики, в рассматриваемом случае - для увеличения предложения доступного жилья. Соответственно, система регулирующих документов, связанных с доступным жильем, в зарубежных странах включает в себя документы, регулирующие градостроительную деятельность. Такая система в основном включает в себя:

а) национальный план развития доступного жилья как руководство по градостроительной политике, которому обязаны следовать региональные и местные власти.

В этом руководстве обычно устанавливается порядок, в соответствии с которым региональные власти обязаны устанавливать целевые показатели по предложению жилья, включая оценку оптимального соотношения между доступным и рыночным жильем. Местные власти обязаны принимать градостроительные планы в соответствии с установленными целевыми показателями. Установлена подробная методика оценки потребности в доступном жилье, которая должна учитываться при разработке таких градостроительных планов;

б) региональный жилищный план, который основан на детальном анализе рынка жилья (объемы продаж, новое строительство наемного жилья и жилья для продажи, объемы проектов по сносу и реконструкции), оценке

потребностей разных групп населения в различных формах владения и пользования жильем.

в) местный нормативный акт о доступном жилье или подробное руководство по проведению переговоров между муниципалитетом и девелоперами по строительству доступного жилья;

г) местные планы развития доступного жилья;

д) генеральный план города, в котором содержится самостоятельный раздел «Жилищный элемент» в отношении доступного жилья, либо разрабатывается отдельный местный комплексный план девелопмента и редевелопмента с учетом развития доступного жилья;

е) в правилах землепользования и застройки отражается доля доступного жилья для территориальной зоны.

В России существуют две системы документов, регулирующих градостроительную политику и жилищную политику, они фактически самостоятельны и не взаимосвязаны между собой. Основными документами, регулирующими жилищную политику, являются программные документы – федеральные государственные жилищные программы, государственные жилищные программы субъектов Российской Федерации и муниципальные жилищные программы. Положения этих программ, как правило, не находят отражения в градостроительных документах – документах территориального планирования и градостроительного зонирования.

1.2. Сравнительный анализ институциональных моделей управления предложением доступного жилья в зарубежных странах и России

В разных странах используются самые разные институциональные модели управления сегментом доступного жилья.¹⁵ При этом можно выделить некоторые общие черты этих разных институциональных моделей:

¹⁵ М.Хаффнер, Дж.Хоекстра, М. Оксли, Гарри ван дер Хайден. Возможно ли преодолеть разрыв между социальным и рыночным секторами арендного жилья в шести европейских странах? Mary-Ann Stamsø.

- главным приоритетом является поддержка предложения доступного жилья;
- в первую очередь, поддерживается предложение наемного доступного жилья;
- довольно широко для стимулирования такого предложения используются инструменты градостроительного регулирования;
- существенная роль различных некоммерческих организаций (компаний, ассоциаций) в обеспечении необходимого предложения доступного жилья.

При сопоставлении особенностей российской институциональной модели управления доступным жильем и моделей, применяемых в зарубежной практике, также можно выделить три характеристики, по которым такие модели существенно различаются.

Во-первых, жилищная политика в России отличается высокой степенью централизации, тогда как в зарубежных странах, наряду с мерами национальной политики, наблюдается значительная дифференциация мер по созданию доступного жилья на региональном и местном уровне.

Во-вторых, в России основным поставщиком социального жилья является государство и муниципалитеты. При этом частные застройщики, даже получая некоторую поддержку при жилищном строительстве, практически не участвуют в создании доступного жилья, а некоммерческий сектор вообще пока никак не задействован для решения проблемы доступности жилья. Например, в России незначительна роль некоммерческих организаций (кооперативов) в предложении доступного жилья. Так, несмотря на то, что в 2016 году ввод общей площади жилых помещений составил 80,2 млн кв. м¹⁶, жилищно-строительными кооперативами построено только 1 млн кв. метров общей площади жилья на территории только 38 субъектов Российской Федерации. При этом, к сожалению, в большинстве случаев (за

Housing and Welfare Policy – Changing relations? A Cross-National Comparison. Housing, Theory and Society, Vol.27, № 1, 2010.

¹⁶ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/building/

исключением программы АО «ДОМ.РФ» и некоторыми другими программами) такие кооперативы, по сути, являются лишь инструментом, используемым застройщиками для ухода от требований законодательства о долевом строительстве.

В противовес этому во многих европейских странах не только накладываются определенные обязательства по созданию доступного жилья на коммерческих застройщиков, но и существенную роль в обеспечении необходимого предложения доступного жилья играют различные некоммерческие организации, получающие государственную поддержку.

И, наконец, в российских городах градостроительное регулирование пока практически не используется в целях стимулирования создания доступного жилья, в том числе отсутствуют финансовые механизмы управления земельной рентой в целях создания такого жилья. Во многих зарубежных городах, напротив, довольно широко для стимулирования предложения доступного жилья используются инструменты градостроительного регулирования (см. таблицу 1).

Таблица 1 – Сводная информация о системах градостроительного регулирования и его взаимосвязи с жилищной политикой в области доступного жилья в зарубежных странах и в России¹⁷

Характеристика	США	Канада	Великобритания	Ирландия	Нидерланды	Австралия	Россия
Роль государства в регулировании предложения земли	Ограниченная	Средняя	Средняя	Средняя	Сильная, прямое влияние	Ограниченная	Сильная, прямое влияние
Ответственность за регулирование землепользования/ жилищную политику	Штат, местный уровень	Провинция, местный уровень	Национальный, местный уровень	Национальный, местный уровень	Местный уровень	Штат – рамочное регулирование, исполнение полномочий - местный уровень	Жилищная политика - национальный, региональный уровни Землепользование - региональный и местный уровни
Пространственный уровень градостроительного планирования	Местный	Местный	Местный	Местный	Конкретная территория застройки	Местный, региональный	Местный/региональный
Предмет планирования	Землепользование	Землепользование	Землепользование	Землепользование	Комплексный	Землепользование	Землепользование
Процесс получения разрешения на строительство	Возможность индивидуальных решений ограничена	Возможность индивидуальных решений ограничена	Решение по итогам переговоров	Решение по итогам переговоров	Разрешение на основании детального плана (мастер - плана)	Различная степень возможности индивидуальных решений на местном уровне	Возможность индивидуальных решений значительно ограничена
Инструменты градостроительного планирования доступного жилья	Добровольные соглашения с девелоперами о предоставлении доступного жилья; стимулы; защитные механизмы; обязательные требования по предоставлению девелоперами доступного жилья; преодоление локальных регуляторных барьеров для доступного жилья	Добровольные соглашения с девелоперами о предоставлении доступного жилья; стимулы; защитные механизмы; обязательные требования по предоставлению девелоперами доступного жилья	Добровольные соглашения с девелоперами о предоставлении доступного жилья; преодоление локальных регуляторных барьеров для доступного жилья	Обязательные требования по предоставлению девелоперами доступного жилья	Прямое предоставление территорий для строительства доступного жилья; выделение специальных зон для доступного жилья (для будущего строительства); стимулы для поставщиков доступного жилья	Добровольные соглашения с девелоперами о предоставлении доступного жилья; стимулы; защитные механизмы; обязательные требования по предоставлению девелоперами доступного жилья	Прямое предоставление территорий для застройки по договорам освоения и комплексного освоения в целях строительства стандартного жилья; использование публичных земель для строительства социального жилья

¹⁷ На основании материала Краткий обзор исследования «Новые направления в градостроительном регулировании в целях обеспечения доступного жилья: Австралийский и зарубежный опыт», выполненного Австралийским институтом жилищных и урбанистических исследований в 2008 году, перевод подготовлен в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2015 г: <http://www.urbanomics.ru/research/analytcs/zarubezhnyy-opyt-novye-napravleniya-v-gradostroitelnom-regulirovanii-v-celyah>.

Государственные инвестиции в поддержку проектов доступного жилья (капитальные вложения)	Ограничены. направляются на местный уровень через программы штатов и федеральные гранты	Ограничены. Предоставляются только некоторым провинциям. Направляются через соглашения между федеральным правительством и провинциями	Существенные. Доступны для проектов строительства доступного жилья	Существенные. Предоставляются жилищным ассоциациям на приобретение жилья для целей его использования как социального жилья	Существенные до 1995 года	Ограничены. Предоставляются в основном для строительства социального жилья	Существенные
Налоги/субсидии и другие финансовые инструменты стимулирования предложения доступного жилья	Программа по предоставлению налоговых кредитов при строительстве жилья для семей с низкими доходами	Ограничены	Ограничены	Ограничены	Ограничены	В 2008 году введена схема по стимулированию наемного доступного жилья	Ограничены
Субсидии гражданам на доступное жилье	Ограниченная программа по предоставлению жилищных ваучеров, которые могут использоваться на наемное жилье (рыночное или субсидируемое)	Предоставление денежной субсидии частным нанимателям в некоторых провинциях, различается в разных провинциях	Существенные жилищные субсидии, которые могут использоваться на рыночное или социальное жилье	Ограниченная субсидия на оплату платы за наем. Установление платы за наем социального жилья в зависимости от дохода нанимателя	Существенные жилищные субсидии, которые могут использоваться на наемное жилье (рыночное или социальное)	Субсидия семьям с низкими доходами на оплату платы за наем в частном секторе и льготы по оплате найма жилья в зависимости от дохода нанимателя в публичном секторе. в зависимости от дохода нанимателя	Субсидирование льготных категорий на приобретение/строительство жилья. Субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг для граждан с низкими доходами (собственникам и социальным нанимателям)
Органы и организации, предоставляющие доступное жилье	Существенная роль коммерческих и некоммерческих организаций в обеспечении необходимого предложения доступного жилья	Некоммерческие организации (2/3), провинции (1/3)	Крепкие жилищные компании (Registered Social Landlord)	Местные власти. Увеличивается роль некоммерческих организаций	Крупные жилищные ассоциации	Ограниченная	Органы государственной и местной власти

1.3. Сравнительный анализ основных инструментов, применяемых для регулирования доступности жилья в зарубежных странах и в России

Основное различие используемых инструментов зависит от существующей институциональной модели и лежит в экономической плоскости – использование мер стимулирования предложения доступного жилья или мер стимулирования спроса на доступное жилье.

Меры стимулирования предложения и спроса на доступное жилье в разных странах могут применяться одновременно в разных пропорциях, а также могут устанавливаться в различных сферах, в том числе:

- при налоговом регулировании – с целью снижения налогового бремени на застройщика или потребителя доступного жилья;

- при регулировании финансирования проектов строительства или при приобретении жилья – с целью прямого финансирования создания доступного жилья за счет средств бюджетов либо субсидирования застройщика или потребителя доступного жилья;

- прямые законодательные требования к застройщикам по созданию доступного жилья или предоставление градостроительных преференций (бонусов) застройщикам в целях стимулирования создания ими доступного жилья.

В таблице 2 представлен перечень наиболее распространенных в зарубежной практике инструментов регулирования в отношении доступного жилья.¹⁸

Таблица 2 – Примеры инструментов регулирования в отношении доступного жилья в зарубежной практике

Меры	Налоговое регулирование	Финансовая поддержка строительства или приобретения жилья	Прямые законодательные требования, прямое бюджетное финансирование
-------------	--------------------------------	--	---

¹⁸ Н. Косарева, Т. Полиди, А. Пузанов. Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия сравнения. Москва: - НИУ ВШЭ, 2015. С.111-113.

<p>Поддержка спроса на жилье</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Налоговые вычеты (проценты по ипотеке, платежи за аренду жилья) - Учет амортизации при налогообложении жилой недвижимости - Особый налоговый режим для сберегательных схем приобретения жилья - Налоговый кредит - Освобождение от налогов сделок по приобретению первого жилья, для вновь построенных домов - Налоговые льготы для семей с низкими доходами, для работников при участии в сберегательной схеме работодателя при приобретении жилья 	<ul style="list-style-type: none"> - Жилищные субсидии на аренду жилья - Субсидирование сбережений для приобретения жилья - Субсидирование ипотечных платежей для семей с низкими доходами - Гранты и субсидии для приобретателей первого жилья - Гранты для семей с низкими доходами - Право выкупа и иные преференции для арендаторов муниципального жилья - Гранты на капитальный ремонт, модернизацию жилья для семей с низкими доходами 	<ul style="list-style-type: none"> - Контроль уровня арендной платы за жилье на рынке, ограничения на изменение уровня арендной платы - Предоставление деvelopeперам градостроительных льгот (бонусов) в обмен на строительство доступного жилья
<p>Поддержка предложения жилья</p>	<p>1. Налоги на доходы</p> <ul style="list-style-type: none"> - Освобождение от налога (организации, предоставляющие социальное жилье) - Налоговые льготы (инвестиции в строительство доступного жилья; проценты по ипотечным ценным бумагам при финансировании ипотеки для семей с низкими доходами; прирост стоимости арендного жилья (активов) для арендодателей) - Особый налоговый режим (институты жилищного финансирования, для жилья, предоставляемого работодателями) - Учет амортизации для арендного жилищного фонда - Налоговые вычеты для 	<ul style="list-style-type: none"> - Гранты на строительство, реновацию доступного жилья - Субсидирование кредитов для организаций на строительство доступного жилья - Предоставление земли для строительства доступного жилья бесплатно или по льготной цене - Гранты на вовлечение неиспользуемой жилой недвижимости - Государстве 	<ul style="list-style-type: none"> - Финансирование строительства и предоставление социального жилья для семей с низкими доходами - Требования к девелоперам по обязательной доле доступного жилья в жилищных проектах - Требования к работодателям по предоставлению жилья

	арендодателей (проценты по кредитам, операционные издержки) - Возмещение убытков от сдаваемого в аренду жилья за счет других видов деятельности - Снижение налоговой базы по доходам от аренды на величину расходов на строительство, реконструкцию арендного жилья 2. По налогам на недвижимость - Особый налоговый режим (неиспользуемых земельных участков для стимулирования жилищного строительства, неиспользуемой жилой недвижимости) - Пониженная ставка для новых, реконструированных домов 3. По НДС: - Пониженная ставка (при новом жилищном строительстве, реконструкции нежилых зданий с целью перевода в жилье, для социальных арендодателей)	нные гарантии (по кредитам некоммерческим жилищным ассоциациям, по арендным и ипотечным платежам для семей с невысокими доходами)	
--	--	---	--

Как видно из таблицы 2, перечень применяемых в зарубежной практике инструментов регулирования в области предложения доступного жилья и спроса на доступное жилье весьма широк.

В России перечень применяемых инструментов по повышению доступности приобретения жилья в собственность граждан (меры по поддержке спроса на жилье) также достаточно широк, но меры по стимулированию предложения доступного жилья применяются в меньшей степени (см. таблицу 3). При этом меры стимулирования спроса и предложения в отношении наемного доступного жилья практически не используются.

Таблица 3 – Основные меры регулирования в отношении доступного жилья в России

Меры	Налоговое регулирование	Финансовая поддержка строительства или приобретения жилья	Прямое государственное регулирование, прямое бюджетное финансирование
<p>Поддержка спроса на жилье</p>	<p>1. Налог на доходы физических лиц Налоговые вычеты в части приобретения/строительства жилья и уплаты процентов по ипотеке (для жилья в собственности).</p> <p>2. Налог на имущество физических лиц Налоговые льготы в части жилой недвижимости в собственности граждан: - налоговый вычет при налогообложении имущества физических лиц в виде жилых помещений - пониженная ставка для жилых помещений - освобождения от налога на жилые помещения льготных категорий граждан; - освобождение от налога сумм, выплачиваемые организациями (индивидуальными предпринимателями) своим работникам на возмещение затрат по уплате процентов по ипотеке.</p> <p>3. Земельный налог Освобождение от налога земельных участков, входящих в общее имущество многоквартирного дома Льготное налогообложение (освобождение от налога) определенных категорий граждан</p>	<p>Социальные выплаты на приобретение в собственность жилья для льготных категорий граждан, в том числе в форме государственных жилищных сертификатов Субсидирование процентов по ипотеке Субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг для семей с низкими доходами Льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг для отдельных категорий граждан</p>	<p>Финансирование строительства (приобретение) социального жилья и его предоставление с правом бесплатной приватизации очередникам Предоставление жилья в собственность бесплатно отдельным категориям граждан, в том числе при переселении из аварийных МКД Бесплатное предоставление земельных участков в собственность отдельным категориям граждан</p>
<p>Поддержка предложения жилья</p>	<p>1. НДС Освобождение от НДС операций по реализации жилых домов, жилых помещений, а также долей в них.</p> <p>2. Налог на прибыль организаций Вычет на сумму расходов (не более 3% от суммы расходов организации на оплату труда) на возмещение затрат работников по уплате процентов по ипотеке.</p> <p>3. Земельный налог Пониженная ставка по налогу для земельных участков, занятых жилищным фондом и объектами</p>	<p>Бюджетные субсидии на возмещение затрат (части затрат) на уплату процентов по кредитам, полученным заемщиками в российских кредитных организациях на обеспечение инженерной инфраструктурой земельных участков, предназначенных для строительства жилья, или предназначенных для предоставления</p>	<p>Обеспечение инженерной инфраструктурой земельных участков, предназначенных для строительства стандартного жилья или комплексных проектов</p>

	инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства	семьям, имеющим 3 и более детей	
--	---	---------------------------------	--

2. Анализ основных инструментов, применяемых для регулирования доступности жилья в субъектах Российской Федерации

2.1. Анализ основных инструментов жилищной политики, применяемых для регулирования доступности жилья в субъектах Российской Федерации

В России, помимо федерального регулирования мер по повышению доступности жилья, также возможно установление таких мер на региональном уровне, в том числе за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Данные меры обычно определяются в государственных жилищных программах субъектов Российской Федерации.

В целях оценки основных инструментов, применяемых в региональных жилищных программах для обеспечения доступности жилья, был проведен анализ таких программ 15 субъектов Российской Федерации¹⁹, перечень которых приведен в приложении 1.

Проведенный анализ показал, что региональные жилищные программы приняты во всех рассмотренных субъектах Российской Федерации. При этом такие программы в основном предусматривают те же направления жилищной политики, которые продекларированы на федеральном уровне. Хотя в конечном итоге все такие программы нацелены на повышение доступности жилья, но в них практически отсутствует непосредственный фокус на создание с использованием различных инструментов доступного жилья для обеспечения граждан с умеренными и низкими доходами, за исключением задачи по улучшению жилищных условий льготных категорий граждан за счет средств бюджетов.

Целеполагание региональных жилищных программ хорошо прослеживается на примере целевых индикаторов в составе таких программ.

Общее количество установленных исследованными региональными жилищными программами целевых индикаторов составляет 111, многие из

¹⁹ По состоянию на июнь 2018 года.

которых либо практически полностью повторяются в программах разных регионов, либо близки по смыслу. При этом выявленные в региональных программах целевые индикаторы можно разделить на основные группы индикаторов, которые представлены в таблице 4.

Таблица 4 – Группировка целевых индикаторов региональных жилищных программ в 15 проанализированных субъектах Российской Федерации и частота их использования

№№ групп	Группы целевых индикаторов	Целевые индикаторы	Доля числа индикаторов группы от общего количества всех индикаторов, %
1.	Предоставление жилья льготным категориям граждан	Доля ветхого и аварийного жилья, подлежащего расселению; количество льготных категорий, улучшивших жилищные условия, а также им подобные	25,3
2.	Изменение ценовой доступности жилья	Коэффициент доступности жилья; доля граждан, имеющих возможность с помощью собственных и заемных средств приобрести или снять необходимое жилье на рынке, построить индивидуальное жилье; доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств; снижение средней стоимости 1 кв.м жилья на первичном рынке	20,7
3.	Рост объемов жилищного строительства (стандартного, арендного жилья, комплексные проекты)	Объем ввода стандартного жилья; объем ввода арендного жилья; объем ввода жилья по комплексным проектам девелопмента	12,6
4.	Повышение доступности и поддержка ипотеки	Количество выданных ипотечных жилищных кредитов; доля граждан, получивших льготный заем (ипотеку); соотношение ипотечной процентной ставки и индекса потребительских цен, а также им подобные	12,6
5.	Поддержка создания наемного жилья	Объем ввода арендного жилья; создание фонда жилья коммерческого найма; создание фонда жилья некоммерческого найма; доля граждан из числа нуждающихся, заключивших договоры аренды жилья	11,7
6.	Увеличение обеспеченности жилищного строительства земельными участками (в	Площадь земельных участков, предоставленных для жилищного строительства (кроме ИЖС); доля земельных участков, обеспеченных инженерной инфраструктурой; доля земельных участков, обеспеченных транспортной инфраструктурой, а также им подобные	8,1

	том числе участками с инфраструктурой (инженерной или транспортной)		
7.	Поддержка индивидуального жилищного строительства	Объем ввода объектов ИЖС; количество семей, получивших меры поддержки на обеспечение благоустройства индивидуальных жилых домов; количество индивидуальных застройщиков, которым оказана финансово-кредитная поддержка; количество предоставленных земельных участков для индивидуального жилищного строительства	5,4
8.	Поддержка жилищной кооперации	Количество граждан-членов ЖСК; доля ввода жилья ЖСК; доля ввода жилья коммерческого найма ЖСК и ЖНК.	2,7
ВСЕГО			100

Таким образом, как видно из таблицы 4, чаще всего в региональных программах используются целевые индикаторы, отражающие:

- 1) предоставление жилья льготным категориям граждан, число которых составляет 25% от общего числа индикаторов;
- 2) изменение ценовой доступности жилья – 21%;
- 3) рост объемов жилищного строительства (стандартного, арендного жилья, в рамках комплексных проектов) – 13%;
- 4) повышение доступности и поддержка ипотеки – 13%.

Наиболее редкими целевыми индикаторами являются показатели поддержки жилищной кооперации (3%) и индивидуального жилищного строительства (5%).

При этом, важно отметить, что из всех 111 целевых индикаторов, установленных исследованными региональными программами, уникальными являются лишь 25 индикаторов, которые повторяются из программы в программу, иногда лишь с незначительными модификациями без изменения смысла, что еще раз свидетельствует о единообразии жилищной политики, реализуемой в различных регионах, и низкой ее дифференциации с учетом региональных особенностей. В этой связи следует выделить, пожалуй, только Белгородскую область, которая давно и весьма успешно реализует меры по поддержке индивидуального жилищного строительства, и практически все индикаторы, связанные с индивидуальным жилищным строительством, предусмотрены лишь в программе Белгородской области.²⁰

Все выявленные в ходе анализа региональных жилищных программ уникальные целевые индикаторы представлены на рисунках 1 и 2. Из них наиболее часто встречающимися индикаторами (см. рисунок 1) являются следующие:

²⁰ Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 года № 441-пп "Об утверждении государственной программы Белгородской области "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами жителей Белгородской области на 2014 - 2020 годы" (в редакции от 16 апреля 2018 года).

- количество льготных категорий граждан, улучшивших жилищные условия (используется во всех 15 программах);

- объем ввода стандартного жилья (жилья экономического класса) (используется в 13 программах, за исключением программ Республики Саха (Якутии) и Липецкой области);

- доля ветхого и аварийного жилья, подлежащего расселению (используется в 13 программах, за исключением программ Республики Ингушетия и Республики Карелия).

Все остальные индикаторы встречаются сравнительно редко (см. рисунок 2).

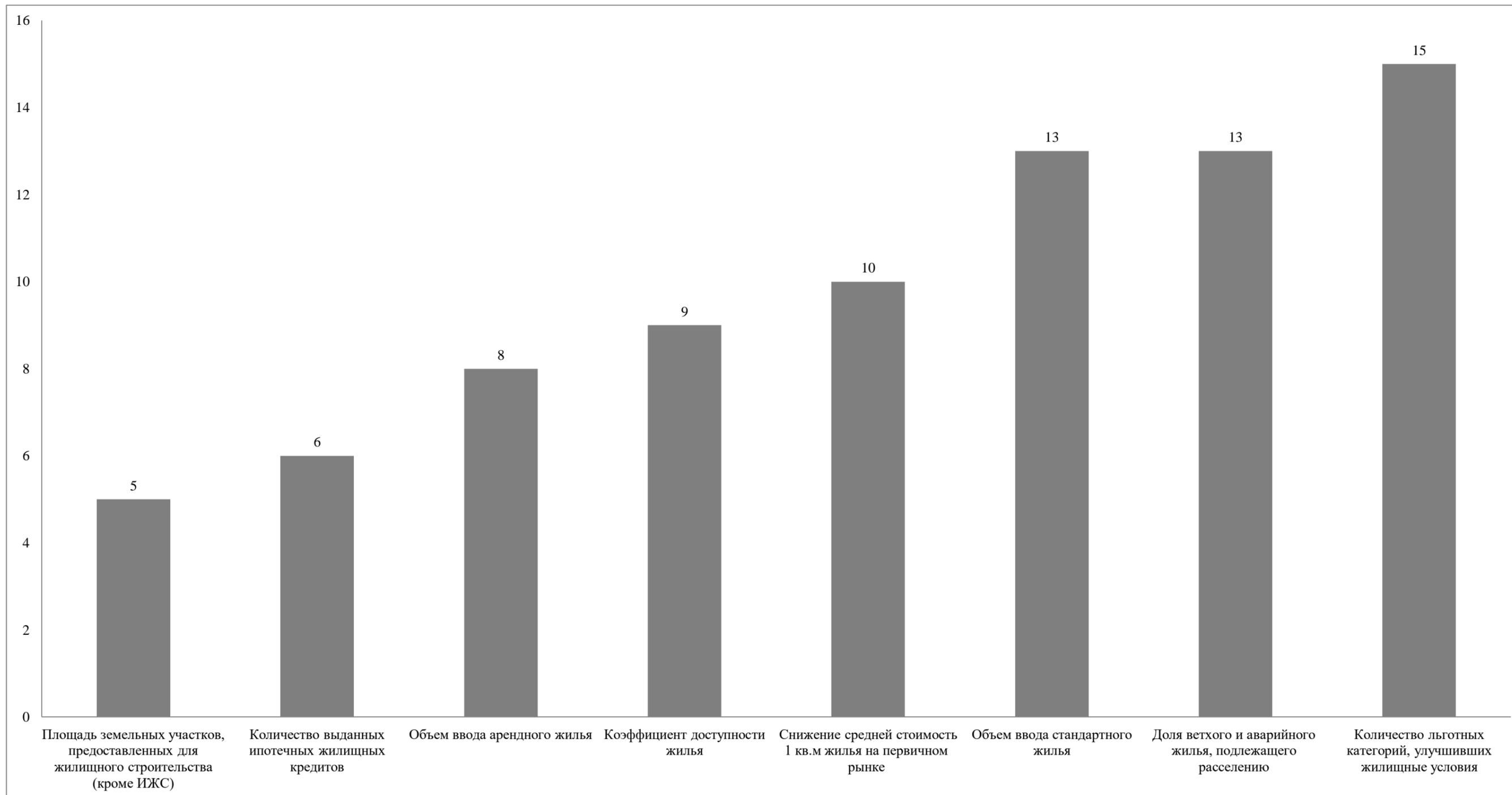


Рисунок 1 – Наиболее часто встречающиеся целевые индикаторы региональных жилищных программ; количество региональных жилищных программ, в которых предусмотрены соответствующие индикаторы (из 15 проанализированных программ)

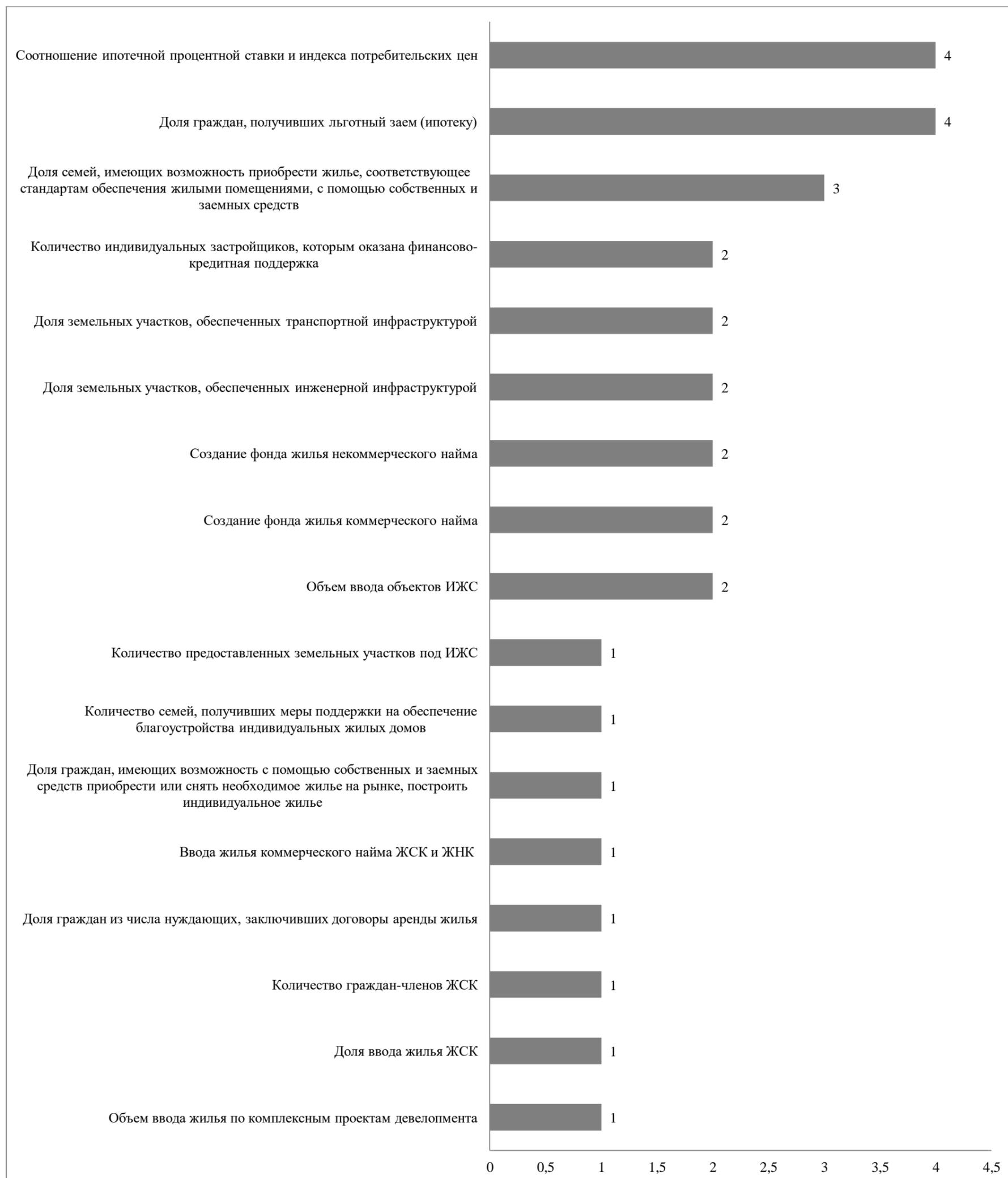


Рисунок 2 – Редкие целевые индикаторы региональных жилищных программ; количество региональных жилищных программ, в которых предусмотрены соответствующие индикаторы (из 15 проанализированных программ)

В ходе проведенного анализа также подробно рассматривались конкретные мероприятия, установленные региональными жилищными программами. Полный перечень мероприятий региональных жилищных программ, влияющих на доступность жилья, ограничивается следующими мероприятиями (см. рисунок 3):

1) обеспечение жилой застройки инженерной инфраструктурой за счет бюджетов (предусмотрены во всех 15 программах);

2) предоставление социальных выплат за счет бюджетов льготным категориям граждан на улучшение жилищных условий (предусмотрены во всех 15 программах);

3) предоставление субсидий за счет бюджетов при расселении граждан из аварийного жилищного фонда (предусмотрены в 14 программах);

4) поддержка ипотеки (предусмотрены в 13 программах);

5) предоставление жилья гражданам в натуральной форме по договору социального найма (предусмотрены в 13 программах);

6) обеспечение жилой застройки транспортной инфраструктурой за счет бюджетов (предусмотрены в 11 программах);

7) обеспечение жилой застройки социальной инфраструктурой за счет бюджетов (предусмотрены в 8 программах);

8) предоставление земельных участков для жилищного строительства на льготных условиях (предусмотрены в 7 программах);

9) поддержка развития наемного жилья (предусмотрены в 6 программах);

10) поддержка жилищной кооперации граждан (предусмотрены в 5 программах);

11) поддержка строительства и приобретения индивидуальных жилых домов (предусмотрены в 4 программах);

12) поддержка рынка местных строительных материалов (предусмотрены в 3 программах);

13) установление налоговых льгот по региональным и местным налогам (предусмотрены в 3 программах).

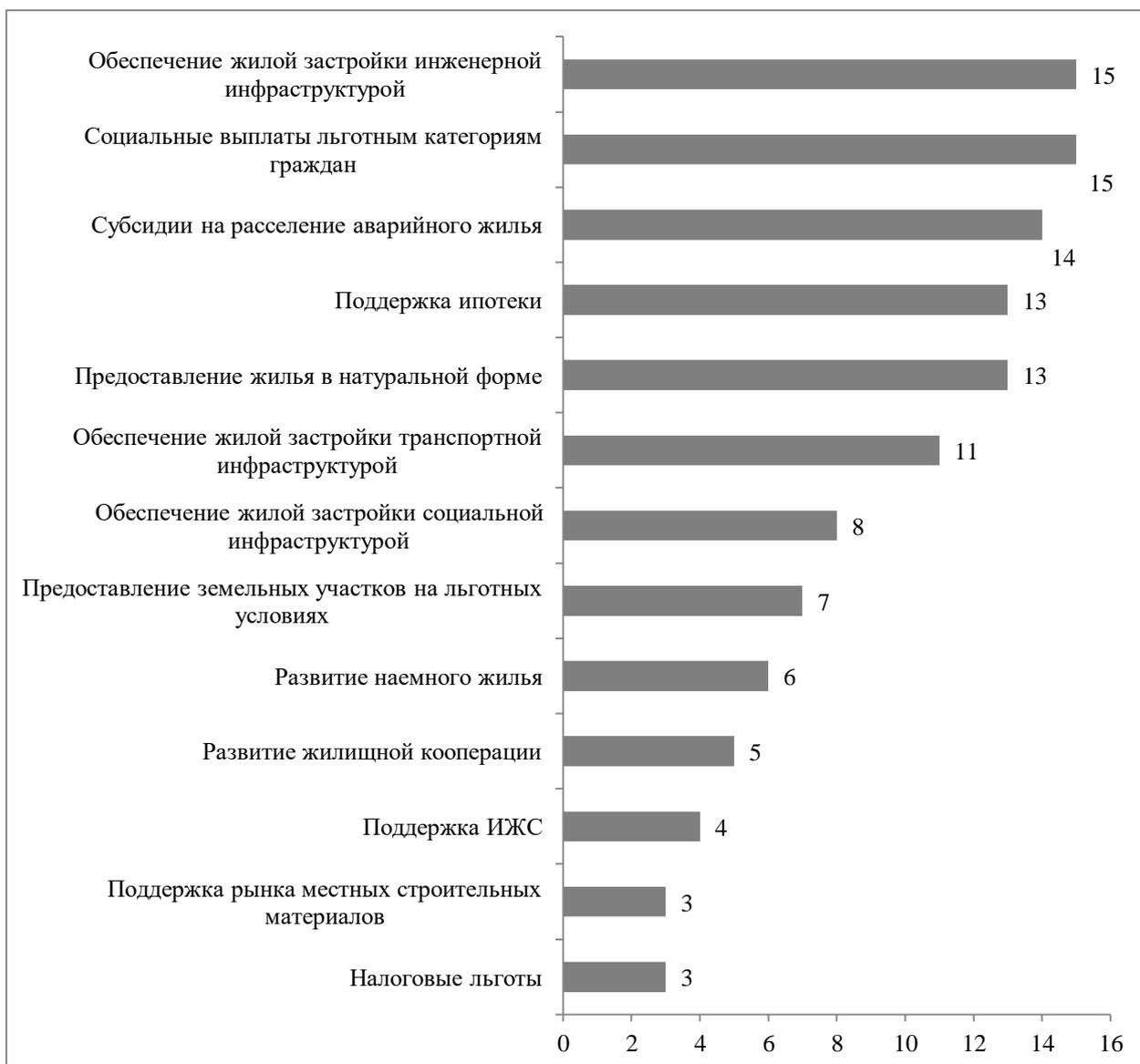


Рисунок 3 – Мероприятия региональных жилищных программ, влияющих на доступность жилья; количество региональных жилищных программ, в которых предусмотрены соответствующие мероприятия (из 15 проанализированных программ)

Таким образом, наиболее частыми мероприятиями региональных жилищных программ (предусмотрены более чем в 50% рассмотренных программ) являются:

- 1) обеспечение жилой застройки инженерной, транспортной или социальной инфраструктурой за счет бюджетов;
- 2) предоставление социальных выплат за счет бюджетов льготным категориям граждан на улучшение жилищных условий;
- 3) предоставление субсидий за счет бюджетов при расселении граждан из аварийного жилищного фонда;
- 4) поддержка ипотеки;
- 5) предоставление жилья гражданам в натуральной форме по договору социального найма.

Отдельно следует отметить, что для региональных программных документов довольно типично несовпадение между предусмотренными мероприятиями и целевыми индикаторами. Например, многие региональные жилищные программы содержат такой индикатор, как годовой объем ввода малоэтажного жилья, при этом мероприятия по поддержке строительства малоэтажного жилья в таких программах отсутствуют и т.д.

Первый вывод, который можно сделать на основании приведенного анализа состоит в том, что большинство регионов планирует повысить доступность жилья с помощью мероприятий, направленных в основном на поддержку спроса на жилье *за счет средств бюджетов*, в том числе путем предоставления бюджетных средств или жилья в натуральной форме льготным категориям граждан и субсидирования ипотечного кредитования.

При этом наиболее мероприятия и соответствующие целевые индикаторы, применяемые регионами, отражают поддержку спроса на приобретение жилья в собственность, причем такая поддержка в основном предоставляется без учета доходов получателей субсидий (категориальный подход).

Хотя поддержка спроса на жилье, с экономической точки зрения, является наиболее прямой и непосредственной формой поддержки нуждающихся граждан, но столь активное применение в этом случае неадресных инструментов (то есть предоставление поддержки без учета

нуждаемости граждан в ней) порождает неэффективное использование ограниченных бюджетных средств. Кроме того, такая неэффективность повышается, когда бюджетные средства тратятся не просто на решение жилищной проблемы граждан, а на предоставление им в собственность жилищных активов (например, при бесплатной приватизации социального жилья, предоставлении нового жилья в собственность при переселении из аварийного фонда и т.д.).

Второй важный вывод состоит в том, что единственное применяемое в регионах мероприятие, влияющее на рост предложения жилья, связано со строительством за счет бюджетных средств инженерной, социальной и транспортной инфраструктуры в районах новой жилой застройки. При этом, предоставляя такую поддержку застройщикам и снижая тем самым их затраты на строительство, регионы никак не используют возникающую земельную ренту (по крайней мере, в самых крупных городах) для решения задачи создания доступного жилья.

Кроме того, заметим, что в настоящее время отсутствуют легитимные инструменты публичных обременений частных застройщиков обязательствами по созданию доступного жилья (в том числе при предоставлении бюджетной поддержки застройщикам), и в результате большинство инструментов создания доступного жилья сводятся к субсидированию из бюджетов.

2.2. Анализ основных инструментов градостроительной политики, применяемых для регулирования доступности жилья в субъектах Российской Федерации

При анализе региональных жилищных программ отдельно рассматривались мероприятия, относящиеся к инструментам градостроительной политики. Такие мероприятия установили в своих жилищных программах только 8 из 15 проанализированных регионов.

В целом реализуемые регионами в рамках жилищных программ мероприятия, относящиеся к инструментам градостроительной политики, довольно ограничены и включают следующие:

- сокращение количества и сроков прохождения административных процедур при получении разрешения на строительство;
- упрощение самой процедуры получения разрешений на строительство («одна окно», переход на электронные услуги);
- субсидирование из региональных бюджетов разработки муниципальными образованиями генеральных планов, правил землепользования и застройки, нормативов градостроительного проектирования и документации по планировке территорий;
- градостроительная подготовка земельных участков для передачи застройщикам (выполнение топографических и геодезических работ, межевание, изготовление градостроительной и иной документации);
- финансирование НИОКР для поиска оптимальных градостроительных путей освоения и развития территорий;
- заключение соглашений с застройщиками коммерческого многоквартирного жилья по предоставлению в аренду для нужд населения определенной доли от площади вводимых многоквартирных домов.

Из всех таких мероприятий, по сути, лишь последнее (предусмотренное в Белгородской области²¹) непосредственно связано с вопросом повышения доступности жилья, а все прочие лежат в плоскости общей градостроительной политики.

Данный перечень включает в себя 4 вида мероприятий, использующихся на практике с более или менее значимой частотой, и 2

²¹ Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 года № 441-пп "Об утверждении государственной программы Белгородской области "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами жителей Белгородской области на 2014 - 2020 годы" устанавливает, что «В целях создания фонда арендного жилья заключаются соглашения с застройщиками коммерческого многоквартирного жилья по предоставлению в аренду для нужд населения области не менее 5% от площади вводимых жилых домов».

мероприятия, являющихся практически уникальными, в том числе мероприятие, направленное на развитие наемного жилья (см. рисунок 4).

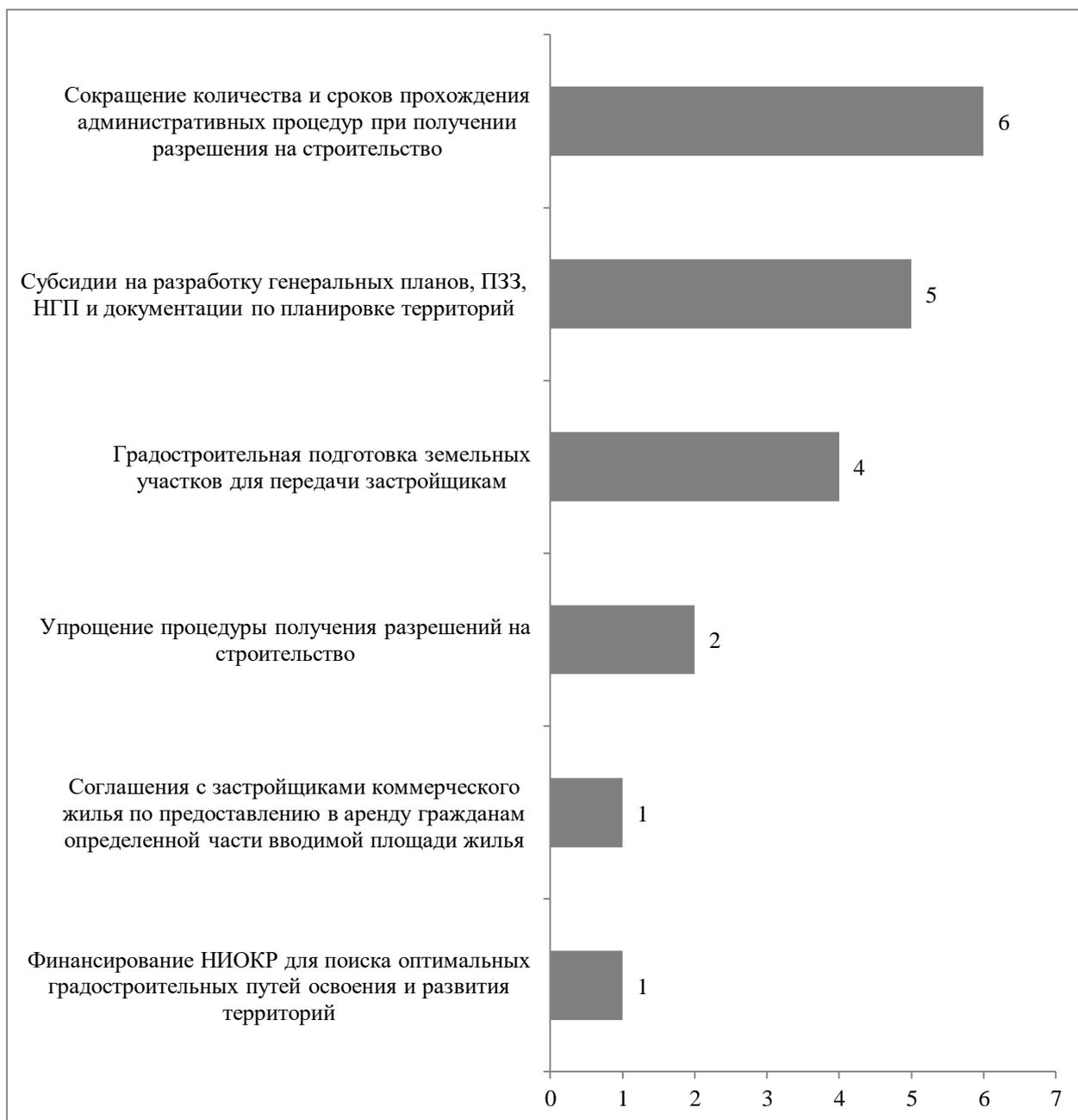


Рисунок 4 – Инструменты градостроительной политики в рамках региональных жилищных программ; количество региональных жилищных программ, в которых предусмотрены соответствующие инструменты (из 15 проанализированных программ)

Приведенные данные демонстрируют не только отсутствие взаимосвязи между градостроительной и жилищной политикой на уровне регионов, но и неприменение инструментов градостроительной политики для целей создания доступного жилья.

2.3. Анализ финансового обеспечения мероприятий, применяемых для повышения доступности жилья в субъектах Российской Федерации

На реализацию проанализированных основных мероприятий региональных программ, прямо или косвенно влияющих на доступность жилья и используемых субъектами Российской Федерации, выделяется весьма значительное финансирование. Во всех проанализированных регионах предусмотрены финансовые ресурсы, в том числе средства бюджетов различных уровней, для реализации мероприятий, влияющих на доступность жилья. Общий объем финансирования за счет различных источников таких мероприятий за весь период действия проанализированных региональных жилищных программ²² в разных субъектах Российской Федерации составляет от 2,27 млрд рублей в Республике Ингушетия до 326 млрд рублей в Белгородской области (см. рисунок 5).

²² Составляет от 5 до 6 лет.

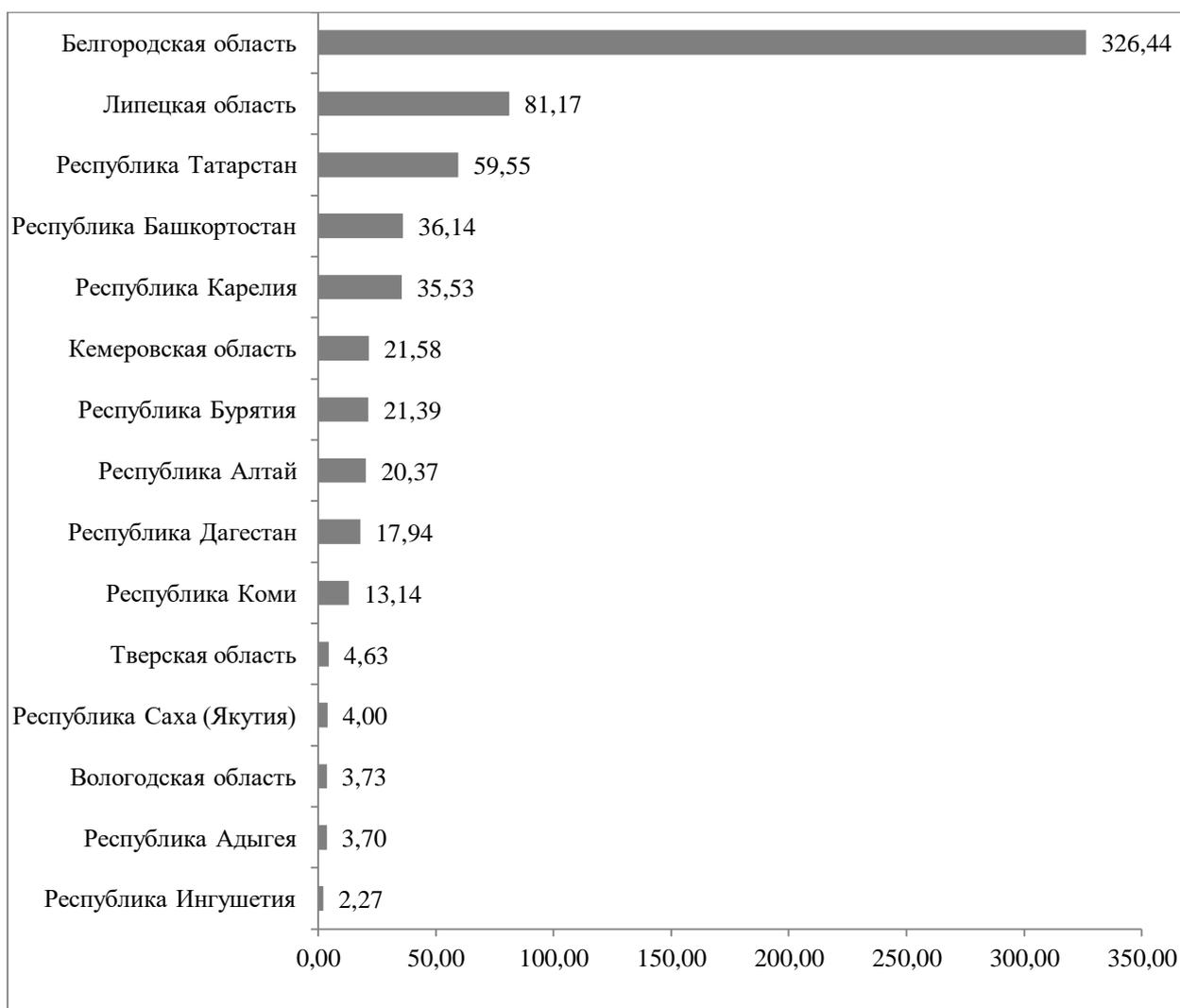


Рисунок 5 – Объем финансовых ресурсов за счет всех источников для реализации мероприятий, влияющих на доступность жилья, предусмотренных регионами на весь период действия проанализированных региональных жилищных программ, млрд руб.

Исходя из объема финансовых ресурсов, отраженных на рисунке 5, был рассчитан удельный объем финансирования на одного жителя региона (см. рисунок 6).²³

²³ На основании данных Росстата о численности населения в соответствующих субъектах Российской Федерации на 1 января 2017 года.
http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

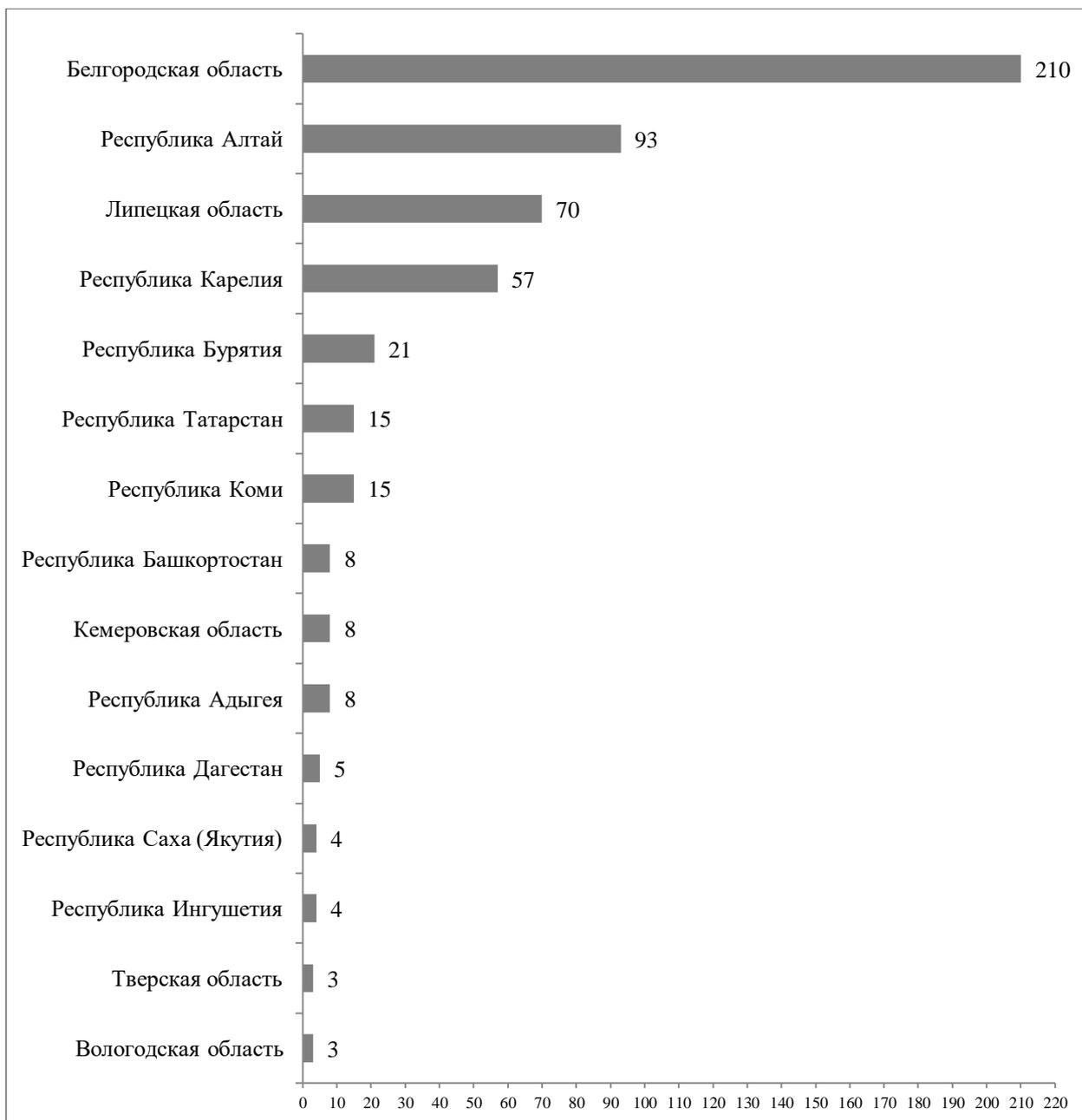


Рисунок 6 – Удельный объем финансирования за счет всех источников в расчете на одного человека, предусмотренный для реализации мероприятий региональных жилищных программ, влияющих на доступность жилья, за весь период действия проанализированных программ, тыс. руб./чел.

Совместное рассмотрение данных, представленных на рисунках 5 и 6 показывает, что Белгородская область существенно лидирует не только по общим объемам финансирования, но по удельным объемам в расчете на одного жителя. Предусмотренные в программе Белгородской области общие

объемы финансирования мероприятий, влияющих на доступность жилья, составляют 326 млрд руб. (что в 4 раза превышает объем финансирования, предусмотренный в следующей за ней Липецкой области), или 210 тыс. руб. в расчете на одного жителя (что в 2,3 раза превышает удельные расходы в следующей за ней Республикой Алтай).

При этом Липецкая область и Республика Татарстан, которые занимают второе и третье места по общему объему финансирования, по удельным объемам финансирования занимают более скромные места (третье и седьмое место соответственно).

С другой стороны, если Вологодская область, как по общему, так и удельному объемам финансирования находится на предпоследнем месте, то Республика Адыгея, например, которая по общему объему финансирования входит в число трех субъектов Российской Федерации с наиболее низкими объемами финансирования, по удельному объему финансирования уже выглядит вполне не плохо.

В совокупности общая сумма финансовых ресурсов для реализации в 15 проанализированных субъектах Российской Федерации мероприятий, влияющих на доступность жилья, составляет за весь период действия проанализированных региональных жилищных программ 652 млрд руб., из которых 7% - средства федерального бюджета, 17 % - региональных бюджетов и 1% - местных бюджетов, а остальные 75 % составляют средства государственных внебюджетных фондов и внебюджетных источников(см. рисунок 7).

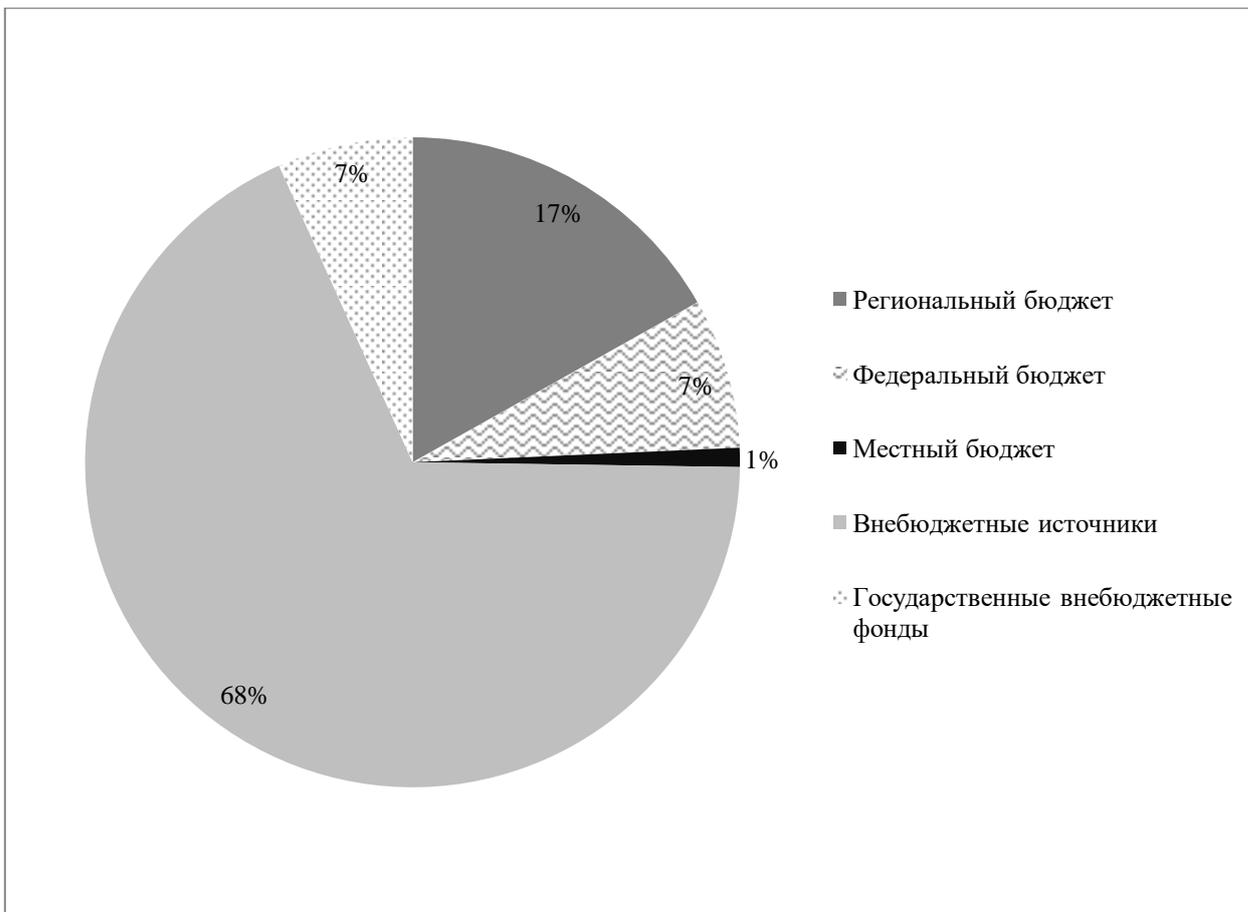


Рисунок 7 – Источники финансовых ресурсов для реализации мероприятий региональных жилищных программ, влияющих на доступность жилья, в целом по 15 проанализированным субъектам Российской Федерации, %

При этом необходимо отметить, что структура финансового обеспечения мероприятий региональных жилищных программ, влияющих на доступность жилья, по источникам финансирования в существенной степени различается (см. рисунок 8).

В число лидеров по доле финансирования за счет регионального бюджета входят Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Кемеровская область и Республика Бурятия. Самая большая доля средств из федерального бюджета предусмотрена в программах Республики Бурятия, Республики Дагестан и Республики Коми.

На фоне других регионов существенно выделяются Белгородская область, Липецкая область, Республика Карелия и Республика Алтай, в

которых доминирующую долю в финансовом обеспечении указанных мероприятий составляют внебюджетные источники.

Всего проанализированными государственными жилищными программами 15 субъектов Российской Федерации предусмотрено выделение 164,5 млрд рублей из бюджетов разного уровня на реализацию мероприятий, связанных с повышением доступности жилья (25% от общего объема финансирования). Наибольшая бюджетная поддержка на эти цели предусмотрена в программе Республики Татарстан – 54 млрд рублей, а наименьшая - в программе Республики Адыгея – 2 млрд рублей (см. рисунок 9).

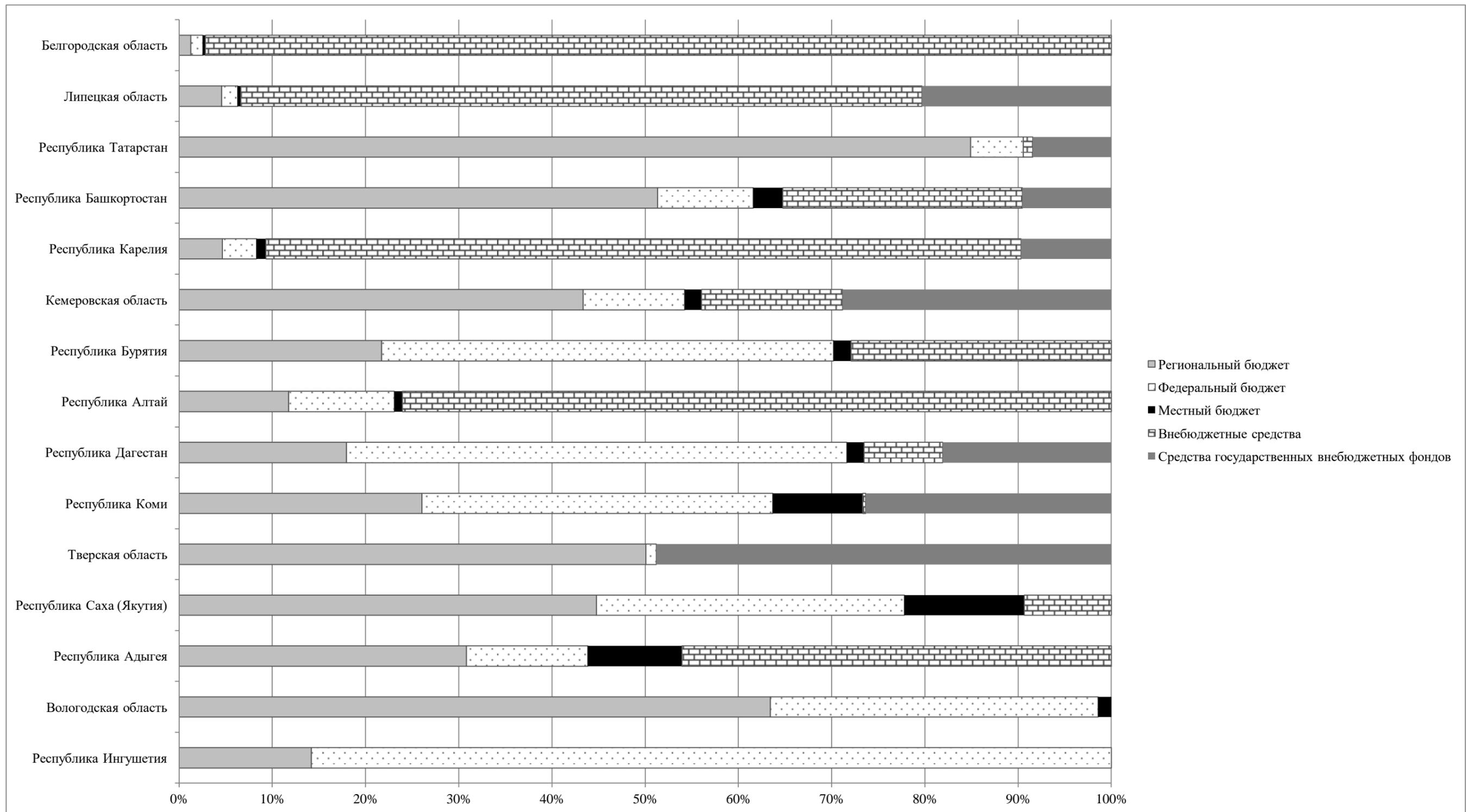


Рисунок 8 – Соотношение финансовых ресурсов из различных источников для реализации мероприятий региональных жилищных программ, влияющих на доступность жилья, предусмотренных 15 проанализированными субъектами Российской Федерации за весь период действия проанализированных региональных жилищных программ, %

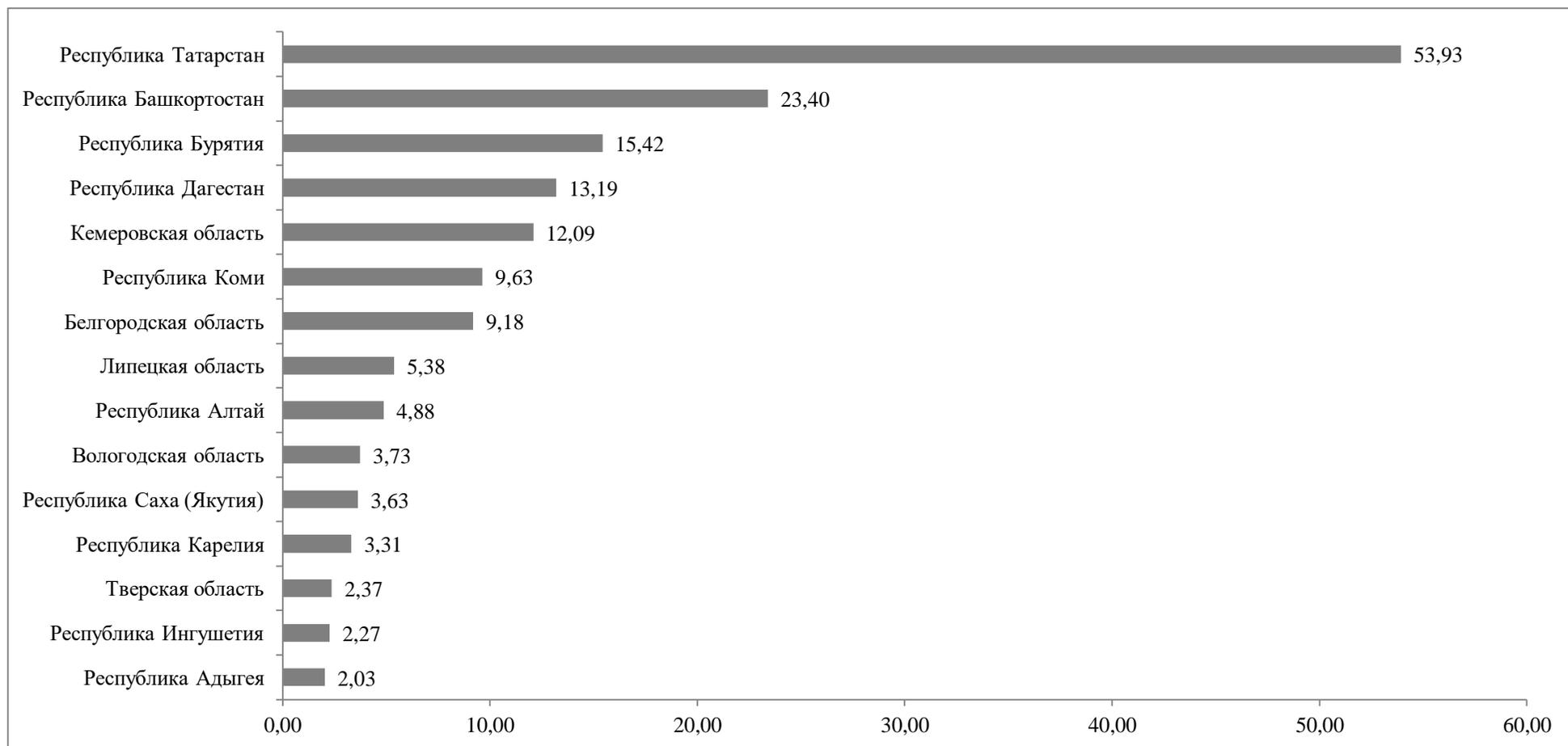


Рисунок 9 – Общий объем бюджетного финансирования для реализации мероприятий региональных жилищных программ, влияющих на доступность жилья, предусмотренный на весь период действия проанализированных региональных жилищных программ 15 субъектов Российской Федерации, млрд руб.

3. Предложения в части развития доступного жилья в России

Проведенный анализ решения задачи создания доступного жилья в зарубежных странах и России, в том числе более углубленный анализ на примере региональных жилищных программ 15 субъектов Российской Федерации, позволяет говорить о целесообразности расширения инструментария для решения этой задачи с учетом адаптации лучших зарубежных подходов к российским условиям, в том числе предлагается:

- концептуально определиться с понятием «доступное жилье» с учетом его ценовой доступности для семей с невысокими и низкими доходами и формы владения и пользования (долгосрочный наем жилья);

- в рамках жилищной политики по развитию наемного жилья выделить специальный приоритет – поддержка доступного наемного жилья (по договору социального найма без права приватизации, наемных домов социального использования и др.)

- повышение эффективности использования ограниченных бюджетных средств на субсидирование доступности жилья – повышение доли средств на поддержку семей с невысокими и низкими доходами (ниже медианного уровня);

- дальнейшее развитие инструментов градостроительного регулирования в целях реализации жилищной политики, в том числе создания доступного жилья, внедрение методов градостроительного стимулирования застройщиков по созданию доступного жилья (учет негативного опыта реализации программы «Жилье для российских семей»);

- предоставление муниципалитетам большего объема полномочий в сфере градостроительства и создания доступного жилья, в том числе права получать часть земельной ренты в форме специальных сборов/взносов (на развитие инфраструктуры, на получение разрешения на строительства или иных) и направлять эти средства на поддержку создания доступного жилья.

Перечень проанализированных государственных жилищных программ и их подпрограмм субъектов Российской Федерации

№	Субъект Российской Федерации	Государственная жилищная программа	Подпрограммы, предусматривающие мероприятия по доступности жилья
1.	Кемеровская область	Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 25 октября 2013 года № 461 "Об утверждении государственной программы Кемеровской области "Жилищная и социальная инфраструктура Кузбасса" на 2014 - 2020 годы"	Подпрограмма "Развитие градостроительной деятельности" Подпрограмма "Доступное и комфортное жилье населению Кемеровской области"
2.	Республика Адыгея	Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 6 декабря 2013 года № 290 "О государственной программе Республики Адыгея "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами" на 2014 - 2020 годы"	Подпрограмма "Стимулирование развития жилищного строительства" Подпрограмма "Обеспечение жильем молодых семей" Подпрограмма "Обеспечение инженерной инфраструктурой земельных участков, выделяемых семьям, имеющим трех и более детей" Подпрограмма "Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" Подпрограмма "Обеспечение жильем отдельных категорий граждан" Подпрограмма "Обеспечение жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы (службы), и приравненных к ним лиц"
3.	Республика Алтай	Постановление Правительства Республики Алтай от 28 сентября 2012 года № 243 "Об утверждении государственной программы Республики Алтай "Развитие жилищно-коммунального и транспортного комплекса"	Подпрограмма "Развитие жилищно-коммунального комплекса"
4.	Республика Башкортостан	Постановление Правительства Республики Башкортостан от 31 декабря 2014 года № 686 "Об утверждении государственной программы "Развитие строительного комплекса и архитектуры Республики Башкортостан"	Подпрограмма "Стимулирование развития жилищного строительства" Подпрограмма "Развитие рынка арендного жилья и формирование условий для создания жилищных некоммерческих объединений граждан"

			<p>Подпрограмма "Государственная поддержка граждан Республики Башкортостан в приобретении жилья и развитие ипотечного жилищного кредитования"</p> <p>Подпрограмма "Совершенствование процессов разработки и утверждения проектно-сметной документации, повышения ее качества"</p>
5.	Республика Бурятия	Постановление Правительства Республики Бурятия от 2 августа 2013 года № 424 "Об утверждении Государственной программы Республики Бурятия "Развитие строительного и жилищно-коммунального комплексов Республики Бурятия"	<p>Подпрограмма "Развитие жилищного строительства в Республике Бурятия"</p> <p>Подпрограмма "Развитие жилищно-коммунального комплекса Республики Бурятия"</p>
6.	Республика Дагестан	Постановление Правительства Республики Дагестан от 22 декабря 2014 года № 661 "Об утверждении государственной программы Республики Дагестан "Развитие жилищного строительства в Республике Дагестан"	<p>Подпрограмма "Развитие территорий для жилищного строительства в Республике Дагестан"</p> <p>Подпрограмма "Развитие рынка строительных материалов в Республике Дагестан";</p> <p>Подпрограмма "Оказание мер государственной поддержки в улучшении жилищных условий отдельным категориям граждан"</p> <p>Подпрограмма "Обеспечение жильем молодых семей в Республике Дагестан на 2016-2018 годы"</p> <p>Подпрограмма "Развитие жилищного строительства для целей коммерческого и некоммерческого найма на 2015-2018 годы"</p> <p>Подпрограмма "Переселение и обустройство граждан, проживающих в оползневой зоне на территории Республики Дагестан"</p> <p>Подпрограмма "Улучшение жилищных условий граждан Российской Федерации (138 семей), проживающих в селах Храх-Уба и Урьян-Уба, расположенных на территории Азербайджанской Республики, и изъявивших желание переселиться на территорию Российской Федерации"</p>
7.	Республика Ингушетия	Постановление Правительства Республики Ингушетия от 22 октября 2014 года № 200 "Об утверждении государственной программы	Подпрограмма "Снижение административных барьеров в сфере строительства на территории Республики Ингушетия"

		<p>Республики Ингушетия "Развитие сферы строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства" и Распоряжение Правительства Республики Ингушетия от 11 сентября 2015 года № 712-р № «Об утверждении плана мероприятий по формированию рынка доступного арендного жилья и развития некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода»</p> <p>Постановление Правительства Республики Ингушетия от 5 августа 2014 года № 145 "Об утверждении государственной программы Республики Ингушетия "Экономическое развитие и инновационная экономика"</p>	<p>Подпрограмма "Развитие системы ипотечного жилищного кредитования"</p> <p>Подпрограмма "Обеспечение жильем молодых семей"</p> <p>Подпрограмма "Стимулирование развития жилищного строительства в Республике Ингушетия"</p> <p>Подпрограмма "Обеспечение реализации государственной программы Республики Ингушетия "Развитие сферы строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства" и общепрограммные мероприятия"</p> <p>Подпрограмма «1000 квартир»</p>
8.	Республика Татарстан	<p>Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 30 апреля 2014 года № 289 "Об утверждении Государственной программы "Обеспечение качественным жильем и услугами жилищно-коммунального хозяйства населения Республики Татарстан на 2014 - 2020 годы"</p>	<p>Подпрограмма "Обеспечение жильем молодых семей в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы"</p> <p>Подпрограмма "Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы"</p> <p>Подпрограмма "Реализация проектов комплексного освоения и развития территорий на 2014 - 2020 годы"</p> <p>Подпрограмма "Реализация мероприятий Республиканской адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в 2014 - 2017 годах"</p> <p>Подпрограмма "Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в рамках Государственной программы "Обеспечение качественным жильем и услугами жилищно-коммунального хозяйства населения Республики Татарстан на 2014 - 2020 годы"</p> <p>Подпрограмма "Реализация государственной политики в сфере</p>

			архитектуры, градостроительства, строительства, промышленности строительных материалов, в жилищной сфере и коммунальном хозяйстве на 2014 - 2020 годы"
9.	Республика Карелия	Постановление Правительства Республики Карелия от 26 ноября 2014 года № 351-П "Об утверждении государственной программы Республики Карелия "Обеспечение доступным и комфортным жильем и жилищно-коммунальными услугами" на 2014-2020 годы"	Подпрограмма "Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан в Республике Карелия"
10.	Республика Коми	Постановление Правительства Республики Коми от 28 сентября 2012 года № 413 "О Государственной программе Республики Коми "Развитие строительства и жилищно-коммунального комплекса, энергосбережение и повышение энергоэффективности»"	-
11.	Республика Саха (Якутия)	Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 25 октября 2017 года № 2165 "О государственной программе Республики Саха (Якутия) "Обеспечение качественным жильем и повышение качества жилищно-коммунальных услуг на 2018 - 2022 годы"	Подпрограмма "Реализация градостроительной политики, развитие и освоение территорий" Подпрограмма "Обеспечение граждан доступным и комфортным жильем" Подпрограмма "Благоустройство индивидуальных жилых домов"
12.	Белгородская область	Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 года № 441-пп "Об утверждении государственной программы Белгородской области "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами жителей Белгородской области на 2014 - 2020 годы"	Подпрограмма Стимулирование развития жилищного строительства на территории Белгородской области, включая региональную подпрограмму ("дорожную карту" по основному мероприятию 1.12) "Развитие жилищного строительства для целей коммерческого и некоммерческого найма на 2014 - 2020 годы"
13.	Вологодская область	Постановление Правительства Вологодской области от 28 октября 2013 года № 1105 "О государственной программе Вологодской области "Обеспечение населения Вологодской области доступным жильем и формирование комфортной среды проживания на 2014 - 2020 годы"	Подпрограмма "Стимулирование развития жилищного строительства"
14.	Липецкая область	Постановление Администрации Липецкой области от 13 декабря 2013 года № 588 "Об утверждении государственной программы	Подпрограмма "Ипотечное жилищное кредитование" Подпрограмма "Свой Дом"

		Липецкой области "Обеспечение населения Липецкой области качественным жильем, социальной инфраструктурой и услугами ЖКХ"	<p>Подпрограмма "О государственной поддержке в обеспечении жильем молодых семей"</p> <p>Подпрограмма "Стимулирование жилищного строительства в Липецкой области"</p> <p>Подпрограмма "Улучшение качества жилищного фонда, развитие и модернизация коммунальной инфраструктуры Липецкой области"</p> <p>Подпрограмма "Ипотечное кредитование молодых учителей"</p>
15.	Тверская область	Постановление Правительства Тверской области от 14 октября 2014 года № 510-пп "О государственной программе Тверской области "Создание условий для комплексного развития территории Тверской области, обеспечения доступным и комфортным жильем и объектами инфраструктуры населения Тверской области" на 2015 - 2020 годы"	<p>Подпрограмма "Создание условий для развития жилищного строительства в Тверской области"</p> <p>Подпрограмма "Повышение эффективности системы территориального планирования и градостроительного развития Тверской области"</p> <p>Тверской области"</p> <p>Подпрограмма "Ипотечное жилищное кредитование в Тверской области"</p> <p>Подпрограмма "Улучшение условий проживания граждан Тверской области в существующем жилищном фонде"</p>

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Фонд «Институт экономики города». Проект «Наемное жилье - новая городская экономика и жилищная политика», реализованный за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города» в 2016 году. URL: <http://www.urbanecomomics.ru/research/project/naemnoe-zhile-novaya-gorodskaya-ekonomika-i-zhilishchnaya-politika>
2. Nicole Gurrán, Vivienne Milligan, Douglas Baker, Laura Beth Bugg and Sharon Christensen. New directions in planning for affordable housing: Australian and international evidence and implications. For the Australian Housing and Urban Research Institute Sydney Research Centre, 2008.
3. Австралийский институт жилищных и урбанистических исследований. Краткий обзор исследования «Новые направления в градостроительном регулировании в целях обеспечения доступного жилья: Австралийский и зарубежный опыт» в 2008 году. Перевод подготовлен в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2015 году. URL: <http://www.urbanecomomics.ru/research/analytics/zarubezhnyy-opyt-novye-napravleniya-v-gradostroitelnom-regulirovanii-v-celyah>
4. М.Хаффнер, Дж.Хоекстра, М. Оксли, Гарри ван дер Хайден. Возможно ли преодолеть разрыв между социальным и рыночным секторами арендного жилья в шести европейских странах? Издательский дом «Дело». 2009.
5. Mary-Ann Stamsó. Housing and Welfare Policy – Changing relations? A Cross-National Comparison. Housing, Theory and Society, Vol.27, № 1, 2010.
6. URL:
http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/building/
7. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/jil-hoz16.pdf

8. URL:
http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#
9. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Low-Income_Housing_Tax_Credit
10. Налоговый кодекс Российской Федерации.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 года № 404 «О некоторых вопросах реализации программы "Жилье для российской семьи" в рамках государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"».
12. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 года № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"».
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 года № 675 «О федеральной целевой программе "Жилище" на 2002 - 2010 годы».
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"».
15. Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 506-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О содействии развитию жилищного строительства" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
16. Приказ Минстроя России от 14 ноября 2016 года №800/пр «Об утверждении условий отнесения жилых помещений к жилью экономического класса».