Правительство Российской Федерации

Федеральное государственное автономное образовательное

учреждение высшего профессионального образования

«Национальный исследовательский университет   
«Высшая школа экономики»

**Факультет Государственного и Муниципального Управления**

**Кафедра Местного самоуправления**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

На тему: «**Трансформация муниципальной жилищной политики в современной России**».

Студент группы № 59МУ

Наглиашвили А.Х..

Научный руководитель:

орд. проф., д.п.н. Шомина Е.С.

Рецензент:

проф., д.э.н. А.В. Боговиз

Москва 2013 год

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

|  |  |
| --- | --- |
| Введение | 3 |
| Глава 1. Теоретико-исторический аспект формирования муниципального жилищного фонда | 9 |
| * 1. Теоретико-институциональный контекст муниципального жилья | 9 |
| * 1. Исторические аспекты формирования современного муниципального жилищного фонда | 15 |
| Глава 2. Муниципальная политика обеспечения населения жильем в России | 26 |
| 2.1. Обеспечение населения жилыми помещениями посредством предоставления помещений муниципального жилищного фонда | 27 |
| 2.2. Квазирыночные меры обеспечения граждан жильем | 36 |
| Глава 3. Анализ тенденций современной муниципальной жилищной политики (на примере ряда городских округов) | 40 |
| 3.1. Муниципальный жилищный фонд | 40 |
| 3.2. Ипотечное жилищное кредитование | 58 |
| Выводы | 66 |
| Библиографический список | 68 |
| Приложения | 72 |

**ВВЕДЕНИЕ**

Конечной целью любой деятельности органов местного самоуправления является повышение качества жизни населения муниципального образования. Понятие «качество жизни» включает в себя как систему показателей уровня жизни (таких, как удовлетворение потребностей в безопасности, здоровье, жилье, уровень благосостояния, доступ к информации, возможность передвижения и проч.), так и степень удовлетворения потребностей. Вклад органов местного самоуправления в совершенствование качества жизни заключается в формировании комфортной среды проживания (иными словами, в проведении продуманной муниципальной жилищной политики).

В России никогда не существовало самостоятельной муниципальной жилищной политики. В данной работе под «муниципальной жилищной политикой» автор понимает развитие государственной жилищной политики на муниципальном уровне, не упуская из виду независимость муниципального уровня власти от государства, как это прописано в Конституции России.

Важно отметить, что жилищная сфера является местом столкновения различных интересов – политических, социальных, экономических, что не может не сказаться в виде специфических особенностей осуществления деятельности в ней. Такое положение связано как с природой местного самоуправления, так и с особенностями отечественных процессов – приватизации, муниципализации, транзитного периода, хронического дефицита местных бюджетов, так и с особенностями самого жилья.

Исторические процессы в сфере муниципальной жилищной политики в отечественной практике привели, главным образом, к тому, что у муниципалитетов сегодня отсутствует возможность формирования долгосрочной политики развития муниципального жилищного сектора, содержания фонда социального жилья, да и других сфер.

Однако жилищная политика определяется не только особенностями системы местного самоуправления и ее положением в системе публичной власти страны, но и многогранностью, многообразием функций жилья. На их основе возможно выделить несколько общих подходов. Первый – санитарно-эпидемиологический, поскольку первоначальное возникновение жилищной проблемы было во многом связано с задачами общественного здравоохранения в ходе урбанизации и индустриализации XIX века. Второй – жильё как социальное право, появился в XX веке наряду с такими социальными правами, как право на труд, охрану здоровья и образование. В это время стало очевидным, что рыночная экономика не может автоматически обеспечить все слои населения приемлемым жильем по доступным ценам. В связи с этим государство стало искать способы обеспечения минимального стандарта жилья для граждан. Начало развиваться государственное жилье, сложилась современная система основных типов жилья для потребителя (собственное и съемное). Третий подход рассматривает жилье как рыночную категорию. Особенности жилья как товара определяются рядом его характеристик:

* жилье – товар длительного пользования, что влечет большие расходы на его содержание и ремонт;
* долгосрочный характер – предложение всегда будет реагировать на спрос с опозданием с сопутствующим риском краткосрочного повышения цен. Существующий жилой фонд количественно существенно превосходит вводимые площади, поэтому любое повышение спроса сказывается на ценах в краткосрочном периоде и влечет значительное изменение предложения лишь в долгосрочном;
* жилье – дорогой товар и далеко не все могут позволить себе его приобрести. Граждане должны иметь значительные собственные средства. Это привело к распространению в передовых странах финансирования приобретения жилья при помощи кредитования. При этом значительное влияние на потребительский спрос оказывает уровень кредитных ставок;
* жилье – это капитал, передающийся будущим поколениям, сфера долгосрочных инвестиций. (Чубарова Т.В., 2004)

Таким образом, с одной стороны, жилье является базовой потребностью человека (социальный характер), с другой – операции с ним являются важными проявлениями экономической активности.

Согласно ст. 40 Конституции РФ, каждый гражданин имеет право на жилище. Создание условий для осуществления данного права возложено на органы государственной власти и местного самоуправления. При этом «малоимущим и некоторым иным категориям граждан, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и иных жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами». (Конституция РФ, 2009)

В силу того, что экономические и политические приоритеты государства в жилищной сфере длительное время преобладали над социальными, а совокупность всех перечисленных факторов затрудняла деятельность муниципалитетов в решении жилищных вопросов, произошло накопление большого количества нерешенных проблем.

**Актуальность** выбранной темы связана с необходимостью повышения эффективности муниципальной жилищной политики, нахождения новых способов и форм обеспечения населения доступным жильём, в том числе в виде совместных с государственным уровнем власти программ и политик.

Анализ научных источников по тематике муниципального жилищного фонда осуществлялся по следующим направлениям: теоретические основы и базовые понятия; российская нормативно-правовая база; отечественная практика.

Теоретические основы управления муниципальным хозяйством и муниципальным жилищным фондом как одной из существенных его частей, а также базовые определения изложены в трудах Л.А. Велихова и В.Б. Зотова Широкий материал был извлечен из обширной специализированной работы К. Бабичева, посвященной муниципальной жилищной политике. Анализу нормативных правовых материалов, сформированных с начала проведения в России жилищной реформы, посвящены работы П.В. Крашенинникова и В.Н. Иванова. Отечественный опыт по реализации жилищной реформы рассматривается в работах В.Н. Лексина, А.Н. Швецова, Н.Б. Косаревой, С.Б. Сиваева, В.М. Агапкина, А.С. Пузанова, О.Э. Бессоновой, Е.С. Шоминой. Также российская практика анализировалась по данным периодических изданий о деятельности органов местного самоуправления («Муниципальная Россия», «Муниципальная власть», «Вестник»).

Все вышеперечисленные работы представляют несомненную ценность для данного исследования. Однако данная работа претендует **на новизну**, так как большинство материалов, основанных на российском опыте, посвящено изучению ранней стадии реформирования жилищной сферы (до 2007 г.), а часть затрагивало исключительно вопросы государственной жилищной политики, не анализируя ее преломление на муниципальном уровне. При этом последние (2008 – 2013 г.) тенденции муниципальной жилищной политики, сложившиеся за годы реформ и актуальные для комплексного социально-экономического развития муниципалитетов, освещены в научной литературе недостаточно.

Практическую базу данного исследования составляет опыт 7 городских округов в сфере управления муниципальным жилищным фондом (Ярославль, Хабаровск, Кемерово, Рязань, Чебоксары, Владимир, Петрозаводск), а также обеспечение населения жильем посредством ипотечного кредитования в соответствующих муниципальных образованиях.

В работе использованы структурно-функциональный, исторический и сравнительно-аналитический подходы. Исследовательские методы включали:

* анализ нормативно-правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней власти, анализ целевых жилищных программ соответствующих уровней;
* исторический анализ формирования муниципального жилищного фонда в России;
* сбор и анализ статистических показателей, характеризующих жилищную сферу на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
* сравнительный анализ практик городских округов в сферах: а) формирования муниципального жилищного фонда; б) обеспечения жильём отдельных категорий граждан посредством предоставления муниципального жилья; в) создания и/или внедрения муниципалитетами квазирыночных механизмов обеспечения населения жильем (развитие ипотечного жилищного кредитования) на основе данных: Росстата, сайта АИЖК, сайтов муниципальных образований.

**Объект исследования** – муниципальная жилищная политика городских округов Российской Федерации в период проведения жилищной реформы.

**Предмет исследования** – муниципальный жилищный фонд и муниципальные программы ипотечного жилищного кредитования.

**Целью** работы является выявление проблем, перспектив и последних тенденций развития муниципальной жилищной политики для определения лучших практик и повышения эффективности деятельности «отстающих» в данной сфере муниципалитетов.

Для достижения данной цели были поставлены следующие **задачи**:

* уточнить основные понятия, используемые в работе и кратко осветить историю рассматриваемого явления;
* проследить историю «муниципального» жилья в СССР, выявить основные тенденции пореформенного периода (1991 – 2007г.);
* проанализировать современную российскую муниципальную жилищную политику (2008 – 2013 г.);
* изучить практики ряда российских городских округов – выявить тренды и характерные особенности муниципальной жилищной политики обеспечения населения жильем.

**Глава 1. Теоретико-исторический аспект формирования муниципального жилищного фонда**

**1.1. Теоретико-институциональный контекст муниципального жилья**

**Основные понятия.** В целях однозначного понимания и унификации использующихся в работе терминов и понятий следует подвести теоретический базис рассматриваемых в работе явлений. Необходимо отметить, что работа изначально не нацелена на детальное и полное описание нормативно-правовой основы муниципального жилья, однако большая часть определений будет позаимствована из федерального законодательства, главным образом потому, что существующий статистический учет проводит дифференциацию на базе таких закрепленных дефиниций, а также в связи с их преобладающим использованием в литературе по данной тематике.

Согласно ст. 16 ЖК РФ «к жилым помещениям относятся: 1) жилой дом, часть жилого дома, 2) квартира, часть квартиры, 3) комната» (см. Прил.). В рамках данной работы важно также провести разграничение жилищного фонда («совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории РФ»[[1]](#footnote-2)) в зависимости от формы собственности и целей использования. Первое необходимо, собственно, для выделения искомого объекта – муниципального жилья – во всем массиве, второе понадобится в дальнейшем при рассмотрении функций органов местного самоуправления в жилищной сфере (в частности, при определении групп, претендующих на получение муниципального жилья и/или уже проживающих в нем). Итак, в зависимости от формы собственности жилищный фонд подразделяется на частный, государственный и муниципальный[[2]](#footnote-3). В принципе, следует определить лишь границы определения исследуемого объекта в ЖК РФ: «муниципальный жилищный фонд – совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям».

Однако оказывается, что в Жилищном Кодексе отсутствуют некоторые понятия, необходимые для описания действительности, причем не только в рамках исторического контекста, но и в настоящее время. С целью исключения таких пробелов считаю допустимым использовать в работе определения утратившего силу с 1 марта 2005 года Закона РФ N 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики». Статья 7 данного нормативно-правового акта предусматривала наличие ведомственного жилищного фонда. Существовал «ведомственный фонд, состоящий в государственной собственности Российской Федерации и находящийся в полном хозяйственном ведении государственных предприятий или оперативном управлении государственных учреждений, относящихся к федеральной государственной собственности»[[3]](#footnote-4), соответственно, относящийся к государственному жилищному фонду, а также «ведомственный фонд, находящийся в полном хозяйственном ведении муниципальных предприятий или оперативном управлении муниципальных учреждений»[[4]](#footnote-5), относящийся к муниципальному (Гордеев, 2004).

Как было отмечено выше, необходимо также упомянуть разделение жилищного фонда в зависимости от целей использования. Ст. 19 ч. 3 Жилищного Кодекса выделяет по данному основанию следующие виды: 1) жилищный фонд социального использования, 2) специализированный жилищный фонд, 3) индивидуальный жилищный фонд, 4) жилищный фонд коммерческого использования. Согласно действующему законодательству, муниципальное жилье может быть представлено в виде двух первых выделенных категорий. (см. Прил.)

По договору социального найма жилые помещения предоставляются нуждающимся в них гражданам (основания признания нуждающимися – в ст. 51 ЖК РФ, главным образом, это площадь занимаемого в настоящий момент жилища ниже нормативной, или полное его отсутствие) после принятия на учет в органах местного самоуправления (необходимы заявление и ряд документов). Специализированный жилищный фонд включает: «1) служебные жилые помещения, 2) жилые помещения в общежитиях, 3) жилые помещения маневренного фонда, 4) жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения, 5) жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, 6) жилые помещения фонда для временного поселения лиц, признанных беженцами, 7) жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан»[[5]](#footnote-6).

Таким образом, были уточнены основные используемые в работе понятия и границы выявления исследуемых явлений, а также косвенно определены основные целевые группы, проживающие или претендующие на проживание в муниципальном жилье. Далее представляется рациональным кратко рассмотреть исторические аспекты и причины возникновения муниципального (возможно, несколько шире – социального (здесь – в значении public housing)) жилья, его назначение и основные особенности.

**Становление института муниципального жилья.** При рассмотрении муниципального жилья с точки зрения теоретических и исторических закономерностей его появления практически невозможно отделить его от социального жилья. Рациональнее передавать функции в данной сфере на как можно более низкий уровень, тогда будут учитываться национальные, территориальные, географические и другие специфические факторы, свойственные конкретной местности. Однако сами назначение и цель деятельности в этой сфере едины для всего общественного сектора. (Якобсон, 2000)

Как и многие идеи, характерные для государств общественного благосостояния, идея социального жилья не получила единой оценки. В основной массе, в выборе предпочтений страны дифференцировались на 2 лагеря: 1) сторонники идеи предоставления жилья как общественного блага – предоставляемого всем и бесплатного для всех (либо минимальная плата) (чаще всего местными властями); 2) государства, выступающие за предоставление социального жилья только для предотвращения кризисных ситуаций и только людям, которые не могут обеспечить себе его сами. Остальные же должны обеспечивать себя самостоятельно, покупая дома на собственные средства. (Dalziel, 2009)

Как появление, так и развитие социального жилья происходили в условиях серьёзных противоречий и борьбы между представленными точками зрения (Leeds Tenants Federation, 2006). Вообще, необходимость появления социального жилья была связана, главным образом, с промышленной революцией. В связи с активными миграционными процессами (отток человеческих ресурсов из сельской местности в города для работы на заводах и предприятиях, первоначально в зимнее время, затем на постоянной основе) вызвал необходимость строительства дополнительного жилья для предоставления его работникам, которые, в основной массе, не имели возможности самостоятельно себя им обеспечить (этим занимались работодатели). Так что изначально появление социального жилья (замечу, именно в форме public housing, исключаем из рассмотрения общины и их внутренние механизмы обеспечения своих членов жилищем), как и большинства общественных благ, вызвано именно ростом городов и резким возрастанием в них плотности населения в сочетании с постоянной занятостью на рабочем месте. (Leeds Tenants Federation, 2006)

Ранее фактически определились 3 способа вмешательства государства в жилищную сферу.

Первый предполагал улучшение и адаптацию жилищных условий согласно нуждам проживающих в них лиц путем создания нормативно-правовой базы, регламентирующей данную сферу, то есть, иначе говоря, формирование жилищного законодательства. Первые заметные шаги в данной сфере связаны с деятельностью Лорда Чедвика (Англия) по описанию условий проживания рабочих в Манчестере, Ливерпуле, Пендлтоне и Эштон-анде-Лайне, а также высочайшим уровнем смертности в районах проживания работников промышленных предприятий, выявленным Королевской Комиссией. После этого был принят ряд законодательных актов, устанавливающих определенные требования к санитарно-гигиентическим условиям (иначе дома шли под снос), количеству жилья, способам строительства нового жилищного фонда. Примерно в это же время был совершен эпидемиологический переход (снижение уровня смертности от внешних условий, в частности, инфекционных заболеваний, благодаря повышению гигиены) за счет начала формирования систем водоснабжения и канализации (Закон о «народном здравоохранении», 1848 год). (Leeds Tenants Federation, 2006)

Аналогичны направления деятельности других европейских государств – законодательство преследует цели повышения уровня гигиены в рабочих кварталах, различными способами стимулирует население поддерживать и улучшать жилищные условия (льготное налогообложение, передача в частную собственность и т.д.) (Шомина, 2012).

Второй способ вмешательства государства в жилищную сферу предполагал активное развитие финансовой деятельности и стимулирование научно-исследовательских работ в данной сфере. Государство предоставляло финансовые средства (в виде кредитов, субсидий) муниципалитетам и строительным обществам для расширения жилищного фонда, поощряло обмен знаниями и собранными практиками между субъектами деятельности.

Третий способ выражался в строительстве нового жилья для государственных служащих различными ведомствами и департаментами (по сути, аналогично предоставлению жилья работодателем (в производственной сфере, оговаривалось выше)) – здесь уже прослеживается возникновение ведомственного жилья (Шомина, 2012).

Дальнейшее развитие института социального жилья зачастую было политически обусловленным процессом – активная деятельность в данной сфере определялась либо приверженностью правительств социалистическому курсу (предоставление всем доступного жилья как часть программы), либо желанием предотвратить народные волнения в несоциалистических государствах, снизить возможное напряжение в обществе. Значительное расширение также происходило в послевоенные периоды восстановления жилищного фонда, что, во многом, было связано с бедственным положением населения.

Представляется важным подчеркнуть отметившуюся тенденцию к передаче полномочий по управлению, обслуживанию жилищного фонда и смежной деятельности на уровень органов местного самоуправления. В большинстве стран наблюдается существование рамочного регулирования данной сферы со стороны государства (установление минимальных стандартов и подобное), дополняющееся детальным локальным законодательством.

* 1. **Исторические аспекты формирования современного муниципального жилищного фонда**

В данном параграфе рассматриваются вопросы, касающиеся муниципального жилья в России в начале 20ых – середине 90ых годов XIX века. Под муниципальным мы будем понимать жильё, переданное в ведение местных советов как наиболее близкого к населению (локального) уровня публичной (здесь – государственной) власти.

К Октябрьской Революции страна характеризовалась следующими показателями: 82% жителей проживало (преимущественно в собственных индивидуальных домах (избах)) в сельской местности; при этом городской фонд (соответственно, там проживало 18% населения страны) «на 80% состоял из одноэтажных деревянных малоразмерных домов, находящихся в собственности граждан»[[6]](#footnote-7). Программные документы партии большевиков предусматривали решение жилищного вопроса посредством переселения рабочих из трущоб и подвалов в экспроприированные буржуазные дома, что получило немедленную реализацию после их прихода к власти.

Полномочия по учету, национализации и определению очередности занятия пролетариатом капиталистических домов были переданы Местным Советам, при этом в зависимости от местных условий варьировался и основной критерий – минимальная доходность жилых помещений. В последующем было установлено, что отчуждению (как у граждан, так и у учреждений) подлежит жилая площадь, занимаемая сверх определенных (исполкомами Местных Советов) нормативов, кроме того, были введены минимальные санитарно-гигиенические требования к содержанию жилых помещений. В целом, совокупность проведенных в 1917 – 1921 годах мероприятий привела к фактическому сосредоточению у Местных Советов около 18% городского жилищного фонда. (Бессонова, 2011)

В реальности предпринятые меры повлекли за собой сильнейшее снижение качества и, в целом, условий проживания населения. Оппортунизм «новых жильцов», отмена квартплаты, непродуманность управления жилищным фондом вследствие популистской политики привели к «отрущобливанию», развалу системы предоставления жилищно-коммунальных услуг, крайней убыточности жилья. В этих условиях выдвигается решение о демуниципализации (декабрь 1921), после принятия которого Местные Советы стараются в различных формах максимально сбросить со своего баланса жилье. В 1922 году все виды ЖКУ официально становятся платными, а затраты по содержанию жилищной сферы полностью включаются в местные бюджеты, прекращается государственное финансирование.

Необходимо упомянуть (является актуальным при рассмотрении муниципального жилья в период перестройки и далее) о ведомственном жилье, строительство которого в период индустриализации страны вызвало улучшения в жилищном комплексе страны (в целом, вопрос «истоков» данной политики был рассмотрен; фактически, появление предоставления работодателем жилья работнику – ранее жителю сельской местности (или другие причины необеспеченности / плохой обеспеченности работника жильём)). Ведомственное жильё являлось государственным, при этом большая его часть обслуживалась ЖАКТами[[7]](#footnote-8) (в основе – принцип самоокупаемости), в отличие от жилья Местных Советов, там эта форма управления не получила широкого распространения.[[8]](#footnote-9)

В 1937 году непосредственное управление всем государственным ЖФ было возложено либо на Местные Советы, либо на государственные предприятия и учреждения, а ЖАКТы ликвидированы (Шомина, 2012).

Во время Великой Отечественной Войны обеспечение жилищной сферы ресурсами, по объективным причинам, было сведено до минимума, развитие сектора было приостановлено на довольно длительный период. Фактически, возобновление мероприятий по улучшению жилищных условий населения произошло только в 1957 году, когда Н.С. Хрущев развернул довольно амбициозную реформу, предполагающую предоставление каждой семье отдельной квартиры и полное решение проблемы недостатка жилья в течение 10 – 15 лет (строительство «хрущёвок»). В 1958 году произошло возрождение жилищных кооперативов[[9]](#footnote-10) как один из методов увеличения объемов строительства: государство предоставляло жилищную инфраструктуру и кредитовало ЖСК по низким процентным ставкам сроком на 15 лет (недостающие средства собирались с членов кооператива; с 1972 года доля государства при строительстве кооперативного жилья возросла до 70%, а срок выплат продлен до 25 лет) (Vihavainen, 2005).

Кроме того, финансирование жилищного строительства стало осуществляться не только через отраслевые министерства и ведомства, а также и через Местные Советы, на которые в связи с предоставлением финансовых ресурсов на строительство теперь были возложены и дополнительные полномочия. При этом оба типа субъектов должны были выделять друг другу определенные доли в построенных жилищных объектах (Шомина, 2012).

Таким образом, большая часть жилищного фонда страны в советское время принадлежала государству: при этом часть распределялась внаем Местными Советами на основе очередей (как общей, так и специальных: инвалидов, участников ВОВ), другая строилась и выделялась государственными предприятиями и учреждениями (определяли очередность по своим критериям). При согласии специализированных государственных органов квартиросъемщики могли обмениваться занимаемым жильём.

Альтернативами государственному жилью были: в сельской местности – строительство домов за свой счет, в городе – приобретение квартиры через вступление в ЖСК. В реальности, к началу 90ых годов только 2% расходов в бюджете домохозяйства являлись жилищными, при этом собираемые платежи покрывали лишь 4 % реальных расходов государства на жилищное хозяйство (Шишкин, 2003).

**Начало реформ постсоветского периода.** Ещё в 1987 году началось обсуждение возможной приватизации жилья. В марте 1988 года членам жилищных кооперативов, полностью выплатившим все долги, было разрешено оформлять квартиры в частную собственность. В этом же году Совет Министров утвердил право нанимателей государственного жилищного фонда выкупать свои квартиры. Желающий сделать это оплачивал полную стоимость жилья согласно оценке Местных Советов (в основном, базировалась на расположении и состоянии, качестве жилища). Целью данной политики была передача низкокачественного жилищного фонда в частные руки, так как предполагалось, что население будет привлечено низкой ценой.

Однако результат оказался противоположным и малозначительным: к 1991 году на территории РСФСР было приватизировано только 53,5 тысяч квартир, причем преимущественно высшего качества (Kosareva, Struyk, 1993).

*Законодательные основы постсоветского периода.* Жилищная реформа, начавшаяся в 1991 году в России, ознаменовалась принятием двух концептуальных решений: о передаче государственного жилищного фонда в муниципальную собственность[[10]](#footnote-11) и о приватизации государственного и муниципального жилищных фондов[[11]](#footnote-12). В 1992 году был принят Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики», в котором прописывались концепция и основные направления реформы. В Законе было указано, что под муниципальным жилищным фондом следует понимать «фонд, находящийся в собственности муниципальных образований, а также ведомственный фонд, находящийся в полном хозяйственном ведении муниципальных предприятий или оперативном управлении муниципальных учреждений»[[12]](#footnote-13).

С 1991 г. началась передача в муниципальную собственность государственного жилищного фонда, находящегося в ведении Местных Советов, а начиная с 1992 - ведомственного жилищного фонда.

В состав муниципальной собственности муниципальный жилищный фонд был впервые включен Федеральным законом №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в ст. 29 которого значилось, что в состав муниципальной собственности среди прочего входит и муниципальный жилищный фонд. Дальнейшая трансформация вопросов ведения муниципальных образований (современные полномочия в жилищной сфере) будет указана в следующей главе.

Почти одновременно с процессом **муниципализации** жилья началась его **приватизация**. Законом «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4 июля 1991 года № 1541-1 приватизация жилища определяется как процесс бесплатной передачи «в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, а для граждан Российской Федерации, забронировавших занимаемые жилые помещения, - по месту бронирования жилых помещений»[[13]](#footnote-14) (Закон РФ N 1541-1).

В 1997 году было создано Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), основной целью которого является развитие в России долгосрочного (от 5 до 10 лет) ипотечного жилищного кредитования. И с этого же года появилась возможность, наряду с предоставлением жилья в социальный наем, выдавать субсидии на приобретение жилья на рынке – государственные жилищные сертификаты.

28 апреля 1997 года была утверждена «Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации». Согласно Концепции, чтобы стимулировать проведение реформы ЖКХ на местах, федеральные трансферты стали рассчитывать с учетом исполнения субъектами Федерации стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг.

Несмотря на то, что кризис августа 1998 года негативно сказался на процессах реформирования жилищной сферы, уже в 2001 году была принята Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы. Для повышения доступности жилья, создания безопасных и комфортных условий проживания граждан, Федеральной целевой программой (ФЦП) намечалось следующее:

1. «обеспечение устойчивого и эффективного функционирования и развития жилищно-коммунального хозяйства и усиление адресной социальной поддержки населения в оплате жилья и коммунальных услуг (направление «Жилищно-коммунальное хозяйство»);
2. развитие эффективного рынка и финансовых механизмов, обеспечивавших доступность жилья для граждан с достаточным платежеспособным спросом, поддержка малоимущих граждан в улучшении жилищных условий за счет средств муниципальных бюджетов в пределах установленных социальных стандартов (направление «Обеспечение доступности жилья»);
3. создание эффективных экономических механизмов притока частных инвестиций в жилищное строительство (направление «Жилищное строительство»);
4. обеспечение жильем отдельных категорий граждан, определенных действующим законодательством, за счет средств федерального бюджета в соответствии с объемом государственных обязательств в наиболее эффективной форме» (направление «Текущие обязательства государства по обеспечению жильем»).

Кроме того, чтобы нивелировать скопившиеся за предыдущие годы социальные проблемы, для их решения были сформулированы приоритеты в специальных подпрограммах ФЦП «Жилище»: модернизация жилищно-коммунального комплекса, переселение из ветхого и аварийного жилищного фонда, предоставление жилья за счет средств федерального бюджета военнослужащим, участникам ликвидации последствий аварий, беженцам, вынужденным переселенцам и другим категориям граждан.

Общий объем финансирования Программы, включая программы и подпрограммы в ее составе, за счет всех источников – 799,7 млрд. рублей, в том числе подпрограмм «Модернизация жилищного фонда в Российской Федерации» и «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда» - 642,4 млрд. рублей.

В декабре 2004 года был принят пакет федеральных законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, в том числе были приняты новые Жилищный кодекс РФ и Градостроительный кодекс РФ. С принятием нового Жилищного кодекса в 2004 году стала действовать норма, согласно которой социальное жилье предоставляется муниципалитетами внаем по договору социального найма малоимущим гражданам.

В 2006 году стартовал приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Центральную роль в решении проблем доступного жилья и реформировании жилищно-коммунального хозяйства в национальном проекте была отведена федеральной целевой программе «Жилище». Общий объем федерального финансирования программы в 2006 - 2010 гг. должен был составить 223,2 млрд. рублей. Согласно прогнозам Правительства в 2010 году при успешной реализации приоритетного Национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» ожидалось:

* «улучшение жилищных условий населения страны;
* рост объема вновь вводимого и реконструируемого жилья до 80 млн. кв. м в год;
* доступность приобретения жилья, при которой средняя стоимость стандартной квартиры размером 54 кв. м будет равна среднему совокупному денежному доходу семьи из трех человек за три года;
* увеличение объемов предоставления ипотечных жилищных кредитов (займов) до 415 млрд. руб. в год;
* возможность приобретения жилья, в том числе с помощью собственных средств и ипотечных кредитов (займов), для 30 % семей;
* сокращение времени ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами с 15–20 лет до пяти-семи лет;
* адресность поддержки населения, связанной с оплатой жилья и коммунальных услуг;
* повышение качества коммунальных услуг, безопасности и комфортности проживания в жилищах (снижение уровня износа основных фондов коммунального хозяйства с 60 до 50 %)».

Среди программных мероприятий по предполагаемому совершенствованию законодательной базы наиболее важным было следующее: «принятие НПА, регулирующих рынок ипотечных ценных бумаг; привлечение средств пенсионных фондов и страховых компаний на ипотечный рынок; страхование ипотечных жилищных кредитов; деятельность бюро кредитных историй, жилищно-накопительных кооперативов; совершенствование системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; защита прав покупателей жилой недвижимости».

В 2007 г., после принятия Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», был создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. В его уставный капитал на ликвидацию аварийного жилья и капитальный ремонт многоквартирных домов из федерального бюджета было выделено 240 млрд. рублей. Причем субъекты Федерации и муниципалитеты могли рассчитывать на получение этих средств только при условии значимых успехов в реформировании ЖКХ.

В декабре 2010 г. постановлением Правительства № 1050 была утверждена Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 годы. Основными целями Программы декларировалось: формирование рынка доступного жилья экономкласса, отвечающего требованиям энергоэффективности и экологичности; выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством. Среди основных задач выделялись следующие:

* «создание условий для развития массового строительства жилья экономкласса;
* повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения объемов жилищного строительства и развития финансово-кредитных институтов рынка жилья;
* обеспечение повышения доступности жилья в соответствии с платежеспособным спросом граждан и стандартами обеспечения их жилыми помещениями».

Общий объем финансирования Программы в2011 - 2015годах должен составить 620,69млрд.рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 291,15млрд.рублей; за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов - 109,96млрд.рублей; а также за счет средств внебюджетных источников будет израсходовано 219,58млрд. рублей (в том числе, за счет средств инвесторов - 0,39млрд. рублей, молодых семей - 219,19млрд. рублей). Согласно Программе, с 2011 по 2015 гг. количество семей, установленных законом категорий граждан, улучшивших жилищные условия,  составит 86,9 тыс. семей. И еще 172 тыс. молодых семей должны будут улучшить жилищные условия (в том числе с использованием ипотечных кредитов и займов) при оказании финансового содействия со стороны федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Ожидаемые результаты обеспечения населения жилыми помещениями в 2011 – 2015гг. представлены на рис. 1.



*Рисунок 1. Ожидаемые результаты обеспечения жильем в 2011 - 2015 годах граждан - участников подпрограмм и мероприятий федеральной целевой программы "Жилище" на 2011 - 2015 годы, тыс. семей*

Все описанные изменения федерального законодательства и внедряемые государством новые практики не могли не оказывать влияния на муниципальную жилищную политику. Характеризуя пореформенный период в целом, можно отметить, что сущность и основные приоритеты жилищной политики образовали несколько этапов: 1) 1991 – 1993, главной чертой которого стало изменение структуры жилищного фонда по форме собственности, 2) 1993 – 1995 – отмечается формированием базового законодательства в жилищной сфере, 3) 1996 – 2000 – в данный период произошло резкое усиление социальной составляющей жилищной политики, 4) 2001 – н.в. – характеризуется стремлением внедрить преимущественно рыночные механизмы и этим повысить доступность жилья для населения. (Бабичев, 2008)

**Глава 2. Муниципальная политика обеспечения населения жильем в России**

Федеральный Закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет за органами местного самоуправления городских округов следующий вопрос местного значения: «обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства» [п. 6, ст. 16 131ФЗ]. В соответствии с Жилищным Кодексом, все эти полномочия должны быть обеспечены соответствующими процедурами учета (жилья и нуждающегося в нем населения), оформления, документационным оборотом и проч. (Жилищный Кодекс, ст. 14)

Крайне важно, что в зависимости от уровня доходов населения муниципального образования, возможны 3 содержательных направления реализации муниципальной жилищной политики:

* при взаимодействии с малоимущими необходимы муниципальное жилищное строительство и предоставление им адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;
* население со средними доходами нуждается в создании условий для жилищного строительства, в организации жилищного рынка муниципалитета;
* население с высокими доходами нуждается в инициировании со стороны муниципалитетов строительства элитного жилья, что будет иметь 2 последствия – наполнение бюджета за счет возросших налоговых поступлений (на более дорогие жилые помещения), освобождение квартир, ранее занятых богатым населением и увеличение предложения на локальном жилищном рынке. (Бабичев, 2008)

Безусловно, актуальными в рамках данной работы являются первые 2 категории населения. Если говорить о льготниках, обеспечение их жильем проводится преимущественно через 2 вида мероприятий – выделение помещения из муниципального фонда (малоимущие), и выделение домохозяйству субсидии (чаще за счет средств регионального, федерального бюджетов, но при достаточности средств может наличествовать софинансирование муниципалитетом) – молодым семьям, специалистам села, ветеранам и инвалидам и проч. Важным аспектом муниципальной жилищной политики может быть поддержка населения при оплате коммунальных услуг (в дополнение к государственной).

Если говорить о населении со средними доходами, здесь роль муниципалитета заключается в создании условий для самостоятельного приобретения жилья или частичной помощи при погашении процентов при жилищном кредитовании.

Безусловно, создание и управление жилищным фондом является одним из самых значимых аспектов муниципальной политики, поэтому этим процессам будет уделено особое внимание.

**2.1. Обеспечение населения жилыми помещениями посредством предоставления помещений муниципального жилищного фонда**

Итак, основными приоритетами проводимой с 1991 года в России жилищной реформы стали создание муниципального жилищного фонда, приватизация жилья и отмена ограничений на частную собственность. Процесс ***муниципализации*** той части жилищного фонда, которая ранее находилась в ведении Советов, проходил достаточно быстро, в то время как передача ведомственного жилья затянулась. Кроме того, муниципализация ведомственного жилого фонда, по мнению экспертов, в принципе оказалась недостаточно результативной, «поскольку не смогла окончательно и бесконфликтно решить две главные задачи – с одной стороны, освободить приватизируемые предприятия от непроизводительных расходов, связанных с содержанием социальных объектов, и, с другой стороны, обеспечить нормальное функционирование последних уже в муниципальном секторе социальной инфраструктуры». [Лексин, Швецов, 2001, стр. 499].

Муниципализация ведомственного жилья заняла значительно больше времени, потому что требовала финансовой поддержки государства. Как пишут В. Лексин и А.Швецов, характеризуя положение, сложившееся в городах после начала муниципализации ведомственного жилищного фонда: «Не оправдавшийся расчет на достаточную федеральную помощь местным властям по содержанию переданных социальных объектов поставил в крайне сложное положение те города, где такая передача была массированно осуществлена в 1994—1995 годах при полном отсутствии необходимых собственных доходов. Именно муниципализация социальных объектов стала одной из главных причин роста дотационности местных и региональных бюджетов». (Лексин, Швецов, 1999)

По темпам, масштабам и последствиям российская практика передачи социальных объектов предприятий в муниципальную собственность не имеет аналогов в мире: к концу 1997 года в собственность муниципальных образований было передано около 80% всего жилого фонда. Выборочные данные по 14-ти субъектам Российской Федерации, характеризующие территориальную неравномерность передачи ведомственного жилого фонда, приведены в Табл. 1

*Таблица 1. Передача ведомственного жилого фонда в муниципальную собственность в отдельных субъектах Российской Федерации в 1993–1996 гг.*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Субъекты  Федерации** | **Передано  в 1993–1996 гг.** | | **Числен-ность населе-ния, чел.** | **Прожи-вает в ведом-ственном жилье, %** | **На балансе предприятий 1.01.1997 г.** | | **Оста-лось в ведении предпри-ятий, %** | **Ведом-ственный  ЖФ  к началу передачи, %** |
| **кв. м** | **прожи-вало чел.** | **кв. м** | **прожи-вало чел.** |
| Брянская обл. | 309906 | 751383 | 1480000 | 50,08 | 185445 | 117489 | 7,9 | 58,7 |
| Владимирская обл. | 891670 | 995373 | 1648000 | 60,4 | 312960 | 276945 | 16,8 | 77,2 |
| Вологодская обл. | 766030 | 475949 | 1354000 | 35,2 | 732644 | 46305 | 3,4 | 38,6 |
| Коми-Пермяцкий а.о. | 475317 | 25992 | 159000 | 16,3 | 236754 | 14842 | 9,3 | 25,7 |
| Курганская обл. | 235217 | 149661 | 1117000 | 13,4 | 282737 | 189476 | 17,0 | 30,4 |
| Липецкая обл. | 387450 | 219497 | 1250000 | 17,6 | 761000 | 72752 | 5,8 | 23,4 |
| Новгородская обл. | 501203 | 289377 | 746000 | 38,8 | 141798 | 75636 | 10,1 | 48,9 |
| Новосибирская обл. | 702594 | 420016 | 2748000 | 15,3 | 881227 | 673597 | 24,5 | 39,8 |
| Омская обл. | 218350 | 136698 | 2180000 | 6,3 | 883430 | 559133 | 25,6 | 31,9 |
| Пензенская обл. | 539523 | 372083 | 1566000 | 23,8 | 291226 | 200844 | 12,8 | 36,6 |
| Республика Тыва | 329874 | 26051 | 308000 | 8,5 | 13810 | 1158 | 0,4 | 8,8 |
| Ставропольский край | 205351 | 103368 | 2650000 | 3,9 | 218434 | 141921 | 5,4 | 9,3 |
| Тульская обл. | 858753 | 478082 | 1826000 | 26,2 | 741290 | 370476 | 20,3 | 46,5 |
| Ямало-Ненецкий а.о. | 370139 | 231917 | 480000 | 48,3 | 241975 | 154088 | 32,1 | 80,4 |

Источник: Лексин, Швецов, 1999

Однако, если обратиться к данным, иллюстрирующим передачу ведомственного жилья не в разрезе регионов, а на уровне городов и поселений, то обнаруживается гораздо более резкая дифференциация степени завершенности (или незавершенности) рассматриваемого процесса.

Эксперты выделили две основные организационно-финансовые модели российской практики муниципализации социальных объектов. Первая модель характеризовалась централизованной организацией передачи и последующего финансирования переданных объектов и большими объемами этой передачи (70-95% от прежнего ведомственного фонда). Вторая – децентрализованной организацией передачи и последующего финансирования переданных социальных объектов и небольшим объемом этой передачи (25-40%). Примером первой модели является муниципализация социальных объектов в шахтерских городах. Пример второй модели – передача социальных объектов в городах, градообразующая база которых была представлена одним или несколькими крупными предприятиями военно-промышленного комплекса, химической, легкой и иными отраслями промышленности. Если в рамках первой модели порядок передачи социальных объектов определялся интересами предприятий как балансодержателей и государства как собственника этих объектов, то вторая модель учитывала интересы населения и местной власти. В основу второй модели были положены принципы добровольности передачи объектов в муниципальную собственность, поэтапности передачи этих объектов (исходя из возможностей бюджетов МО), индивидуальности решений о смене балансодержателей социальных объектов, обоснованности затрат на обслуживание и эксплуатацию передаваемых объектов, приоритетности передачи объектов, определяемой социальной значимостью объектов и финансовыми возможностями балансодержателей. По второй модели проходила, например, муниципализация ведомственного жилого фонда в г. Рыбинске. (Лексин, Швецов, 2001, стр. 496-498)

В мае 1996 г. Правительством РФ было принято постановление №565 «О подписании соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования проекта передачи ведомственного жилищного фонда», которое было утверждено в сентябре того же года. Согласно соглашению, заем для финансирования Проекта передачи ведомственного жилищного фонда (ППВЖФ) составил 300 млн. долларов США, из которых 290 млн. долларов были предоставлены исполнительно-распорядительным органам городов-участников Проекта на платной, срочной и возвратной основе. Погашение основного долга, уплата процентов и комиссий должно было осуществляться городами-участниками Проекта за счет собственных средств. Погашение и обслуживание остальной части займа МБРР в размере 10 млн. долларов США брало на себя государство. Проект рассчитывалось завершить к 2010г.

Основной декларируемой задачей Проекта являлось ускорение муниципализации ведомственного жилищного фонда в РФ при помощи внедрения в городах-участниках Проекта «сочетания жилищных реформ и инвестиций в жилищный сектор». Инвестиции в рамках Проекта должны были направляться на мероприятия по энерго- и водосбережению в муниципальных МКД и инженерных сетях, а также на капитальный ремонт этих объектов.

Отбор городов для участия в Проекте осуществлялся на конкурсной основе в 1995 году под контролем Межведомственной рабочей группы по подготовке ППВЖФ. На основе предложений министерств и ведомств и с учетом мнения миссии МБРР был составлен список потенциальных участников. По результатам конкурса участниками проекта стали 6 городов: Рязань, Владимир, Петрозаводск, Волхов, Оренбург и Новочеркасск. Впоследствии г. Новочеркасск был заменен на г. Череповец в связи с отказом Ростовской области выступить гарантом по обслуживанию и возврату субзайма. В октябре 1996 г. были подписаны Договоры субзаймов между Минфином России, Минэкономики России, Администрациями городов-участников Проекта и Администрациями соответствующих субъектов РФ. Параллельно были подписаны Договоры поручительства между Минфином России и субъектами РФ.

За время подготовки и реализации Проекта во всех городах-участниках была произведена приемка подавляющей части ведомственного жилищного фонда (доля непринятого жилищного фонда, подлежащего передаче, на начало 2003г. составляла не более 3%) . Для этих городов процесс реализации Проекта стал катализатором многих изменений в сфере управления муниципальным жилищным фондом и его содержания. Основным положительным эффектом от реализации Проекта для других городов стало понимание того, что сфера ЖКХ чрезвычайно затратна, поэтому она не может преобразоваться без серьезных финансовых вливаний. (Опыт реализации проекта МБРР)

Поскольку в Жилищном кодексе (ЖК), вступившим в силу с марта 2005 г., отсутствует понятие «ведомственный жилищный фонд», то можно предполагать, что его планировалось полностью передать на баланс муниципалитетов до начала реализации Кодекса. Тем не менее, до настоящего времени действуют и эффективно используются «Методические рекомендации по приемке-передаче ведомственного жилищного фонда, объектов коммунально-бытового назначения в муниципальную собственность», разработанные ОАО "Научно-исследовательский центр муниципальной экономики" в 2006г. (Коновалова, Мамонов, 2008)

В первые четыре года массовая, не ограниченная во времени, добровольная и бесплатная **приватизация** жилья передала в руки населения почти седьмую часть имущественной составляющей национального богатства. Предполагалось, что население в результате приватизации станет не только богаче и свободней, но и сможет вступать на правах собственников в более формальные отношения с производителями жилищно-коммунальных услуг. Кроме того, была надежда на то, что изменится и отношение граждан к собственному жилью, поскольку с возникшими правами собственности появится и новая ответственность. Однако, по мнению экспертов, реального, деятельного обременения собственностью не произошло, ни в финансово-материальном, ни в моральном отношении. Практически все отношения собственности по квартирным вопросам сконцентрировались на рыночном обмене и передаче прав собственности (купля, продажа, дарение, наследование). (Лексин, Швецов, 2001, стр. 315)

С самого начала предполагалось ограничить срок бесплатной приватизации, чтобы сохранить часть жилищного фонда в муниципальной собственности для предоставления его малоимущим гражданам по социальному найму, однако, несмотря на то, что окончание бесплатной приватизации было намечено на 1 января 2007г., законодатели уже несколько раз продлевали этот срок. Так, Федеральным Законом от 1 февраля 2010 г. N 4-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» сроки приватизации жилых помещений, полученных на условиях социального найма, продлены теперь до 1 марта 2013 года.

Динамика изменений показателей общей площади муниципального, государственного и частного жилищных фондов, расположенных на территории городов РФ, представлена на рис. 2. С 1999 по 2010 год наблюдались стабильные рост абсолютного количества частного жилищного фонда и снижение площади муниципального жилищного фонда.



*Рисунок 2. Общая площадь жилых помещений в городах РФ, млн. кв. м[[14]](#footnote-15)*

На данный момент в России сложилась достаточно странная ситуация: на муниципальной земле, в бывших государственных и ведомственных, а, начиная с середины 90-ых годов, муниципальных домах, обеспечиваемых муниципальной инфраструктурой, проживают собственники приватизированных квартир, порой даже не способные качественно содержать свою недвижимость. В то же время, муниципальный жилищный фонд ветшает, а жилищная очередь для очередников и определенных законом категорий граждан (ветераны, инвалиды, сироты и т.д.), сформированная для распределения бесплатного жилья, движется крайне медленно. Динамика роста числа граждан, проживающих в аварийных многоквартирных жилых домах, расположенных на территории городов РФ, представлена на рис. 3.



*Рисунок 3. Число проживающих в аварийных многоквартирных жилых домах в городах РФ, тыс. чел.*

Для ***воспроизведения*** жилищного фонда в необходимом объеме у муниципалитетов не хватает ни возможностей, ни средств. Согласно Федеральному закону РФ от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ муниципальные образования вообще не имеют права самостоятельно осуществлять деятельность по строительству ЖФ, поскольку в перечень объектов, находящихся в муниципальной собственности, согласно ст.50 данного закона не включены объекты, предназначенные для строительства жилищного фонда. И средства, выделяемые из муниципального бюджета на жилищное строительство в зависимости от потребностей в обеспечении жильем малоимущих граждан и возможностей бюджетов МО, могут быть освоены только двумя путями. Во-первых, путем софинансирования строительства многоквартирных домов в целях получения в муниципальную собственность жилых помещений в них (в рамках долевого участия в строительстве). И, во-вторых, за счет финансирования строительства многоквартирных домов, общежитий, домов маневренного жилищного фонда и домов, все помещения в которых предназначены для использования в качестве служебных. (Михайлова, 2010)

**2.2. Квазирыночныемеры обеспечения граждан жильем**

Уже в конце 90-ых в некоторых городах начали предприниматься попытки обеспечить нуждающиеся категории населения не только посредством прямой раздачи бесплатного жилья, но и с помощью организации социальной ипотеки. Так, в г. Саратове решением городской Думы в 1997г. был создан Целевой внебюджетный фонд развития жилищного строительства, в задачи которого входило решение неотложных задач по обеспечению населения жильем, привлечение внебюджетных источников финансирования в жилищную сферу, финансирование социально-экономических программ жилищного строительства. Фондом были разработаны и реализовывались на практике следующие социально-ориентированные программы: «Программа обеспечения жильем граждан города Саратова, проживающих в ветхих, аварийных жилых домах», «Развитие жилищного строительства с использованием механизма ипотечного кредитования «Жилье в кредит». (Агапкин, 2001)

В г. Дубна финансирование строительства жилья для малообеспеченных нуждающихся граждан производилось через облигации муниципального жилищного займа. (Агапкин, 2001)

В г.Уфа было создано Открытое акционерное общество «Уфимское городское агентство ипотечного кредитования», преимущественное право на получение ипотечного кредита в котором имели граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий в соответствии с законодательством. (Агапкин, 2001)

В Ростове-на-Дону Администрацией города была принята «Программа развития ипотечного кредитования жилищного строительства в Ростове-на-Дону». Реализация этой Программы предусматривала введение низкопроцентных ипотечных льготных бюджетных возвратных ссуд для приобретения жилья с последующим оформлением его в залог. Преимущественным правом на получение ссуды пользовались жители города, состоящие на квартирном учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также граждане, работающие в бюджетных организациях. (Агапкин, 2001, с. 604 - 624)

В настоящее время в большинстве городских округов и городских поселений, в соответствии с Федеральной целевой программой «Жилище» на 2011 – 2015 годы, разработаны муниципальные целевые программы развития жилищного строительства на территории данных муниципальных образований вплоть до 2015года. Программы декларируют своей целью формирование рынка доступного жилья и обеспечение комфортных условий проживания жителей муниципального образования. Для реализации намеченной цели в программах предлагаются следующие действия[[15]](#footnote-16):

* *«увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;*
* *повышение доступности жилья;*
* *стимулирование строительства доступного индивидуального жилья;*
* увеличение объемов жилищного строительства и модернизация коммунальной инфраструктуры;
* выполнение *государственных* обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан;
* снижение уровня ветхого и аварийного жилищного фонда». (Постановление Администрации Южно-Сахалинска № 2077, Постановление Администрации Йошкар-Олы № 367)

Также в ряде городов реализуются долгосрочные городские целевые программы, призванные решать вопросы обеспечения жильем молодых семей. Основной целью данных программ является создание системы муниципальной поддержки решения жилищной проблемы молодых семей, признанных нуждающимися в жилых помещениях. Как правило, определяются следующие задачи:

* «разработка и внедрение на уровне муниципального образования механизмов оказания помощи в обеспечении жильем молодых семей, признанных в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях;
* создание условий для привлечения молодыми семьями собственных средств, дополнительных финансовых средств банков и других организаций, предоставляющих ипотечные жилищные кредиты и займы для приобретения жилья или строительства индивидуального жилья;
* предоставление молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья или строительство индивидуального жилья». (Постановление Администрации Зеленогорска № 32-п)

Таким образом, в программах предлагается комплексный подход к решению жилищных проблем муниципальных образований и задействование рыночных механизмов. Например, строительство жилья за счет средств не только государственного и муниципального бюджетов, но и внебюджетных источников, среди которых основной объем инвестиций должен приходиться на собственные и привлеченные средства граждан. Как следует из анализа программ, из общего объема финансирования на долю муниципального бюджета должно приходиться приблизительно от 3 до 10%, а на внебюджетные источники – от 30 до 70 %.

По мнению некоторых экспертов, реализация данных программ должна способствовать формированию новой жилищной модели, при которой кардинально меняется роль государства. Переносится центр государственного вмешательства: вместо регулятора рыночных отношений оно становится заказчиком (покупателем) значительной доли жилья для обеспечения населения со средними и низкими доходами. (Бессонова, 2011, с. 124 - 128)

Возможно, в современных условиях, подобный подход объективно необходим, поскольку прежняя жилищная модель не смогла обеспечить население качественным доступным жильем в необходимом объеме. Однако для становления института местного самоуправления он скорее приносит вред, чем пользу, поскольку снижает самостоятельность муниципальных образований, стимулируя иждивенческие настроения в среде муниципальных администраций и ставя их в еще большую зависимость от центральной власти.

Важно заметить, что непосредственно на уровне муниципальной жилищной политики городских округов с течением времени транзитного периода всё больше значение приобретали рыночные (квазирыночные) методы обеспечения населения жильем – в виде создания благоприятных условий для ипотечного кредитования (погашения части ставки), стимулирования частного строительства, в то время как доля муниципального фонда и, соответственно, прямого административного регулирования со стороны органов местного самоуправления снижается.

# Глава 3. Анализ тенденций современной муниципальной жилищной политики (на примере ряда городских округов)

# В данной главе представляется обоснованным рассмотрение двух крайних способов обеспечения населения жильем – выделения муниципального жилищного фонда (как формы плановых, административных мер) и ипотечное кредитование (с оказанием помощи семьям со стороны муниципалитета) – как рыночного (квазирыночного) способа удовлетворения потребности.

**3.1. Муниципальный жилищный фонд**

Для анализа современных практик муниципальных образований в сфере формирования и управления муниципальным жилищным фондом, был изучен опыт семи городов, имеющих статус городского округа: Ярославль (592 тыс.чел.[[16]](#footnote-17)), Хабаровск (578 тыс.чел.), Кемерово (533 тыс.чел.), Рязань (525 тыс.чел.), Чебоксары (454 тыс.чел.), Владимир (346 тыс.чел.) и Петрозаводск (264 тыс.чел.). Практика данных муниципальных образований интересна по следующим причинам:

1. Города Рязань, Петрозаводск, Владимир были участниками Проекта передачи ведомственного жилищного фонда, стартовавшего в 1996 г. (заем на финансирование Проекта предоставлялся МБРР).
2. Города Ярославль, Чебоксары, Хабаровск, по мнению экспертов, в начале 2000-ых годов занимали лидирующие позиции в вопросах управления МЖФ. (Сиваев, 2001)
3. Город Кемерово в конце 90-ых годов, в период реструктуризации угольной отрасли был включен в Программу государственной поддержки шахтерских городов (угольные займы предоставлялись МБРР). (Лексин, Швецов, 2001, стр. 508-520)

Динамика изменений объемов жилищного фонда, находящегося в государственной, частной и муниципальной формах собственности по рассматриваемым городам за период с 1999 по 2010 гг. представлена на рис. 4, 5, 6.



*Рисунок 4. Жилищный фонд в государственной собственности по городам, тыс.кв. м.*

Как видно из рис. 4 самым большим объемом жилищного фонда, находящегося в государственной собственности, обладает г. Хабаровск. Причем, при незначительных спадах с 1999 по 2002 гг. и после 2008г., всё остальное время объем государственных жилых площадей стабильно возрастал. Г. Кемерово также имеет достаточно высокий показатель объема жилищного фонда, находящегося в государственной собственности. Здесь рост данного показателя начался с 1999г. и продолжался до 2005 г., последующий спад носит незначительный характер. Третьим городом, имеющим внушительные размеры государственного жилищного фонда является г. Владимир. Но здесь с 1999г. идет стабильный процесс снижения данного показателя. Государственный жилищный фонд г. Петрозаводска с 2002 по 2005 гг. увеличивался, а в дальнейшем – стабилизировался и держится примерно на одном уровне. Абсолютные показатели по жилищному фонду г. Петрозаводска, находящемуся в государственной собственности, равно как в частной и муниципальной, объективно ниже, поскольку город имеет меньшую по сравнению с другими городами численность населения. Самые низкие и стабильные показатели государственного жилищного фонда демонстрируют города Ярославль и Чебоксары.



*Рисунок 5. Жилищный фонд в частной собственности по городам, тыс.кв.м.*



*Рисунок 6. Жилищный фонд в муниципальной собственности по городам, тыс.кв. м.*

По всем рассматриваемым городам наблюдается стабильный рост объемов жилых площадей, находящихся в частной собственности (см. рис.5) Однако в ряде городов динамика роста в определенный момент несколько замедляется. Так, в г. Владимир данная тенденция наблюдается с 2005 г., а в г. Петрозаводск с 2008г. В то же время во всех городах наблюдается не менее стабильная динамика падения объемов муниципального жилищного фонда (см. рис. 6).

Для сравнения тенденций, складывающихся в сфере муниципального жилищного фонда, представляло интерес рассмотрение не абсолютных, а относительных показателей объемов МФЖ, в расчете на 10 тыс. чел. населения (см. рис. 7). Как видно из рисунка, наибольшим объемом муниципального жилищного фонда обладает г. Петрозаводск, причем показатели остальных городов, имеющих большую численность населения, значительно ниже. Объемы МЖФ в г. Петрозаводске и сокращаются медленнее, чем в других рассматриваемых городах. Так, за период с 2002 по 2010 гг. объем муниципального жилищного фонда Петрозаводска уменьшился в 2.2 раза, Кемерово в 3 раза, а Рязани – в 3,4 раза.



*Рисунок 7. Жилищный фонд в муниципальной собственности по городам в расчете на 10 тыс. чел. населения, тыс.кв. м.*

Детально проследить динамику снижения объемов площадей муниципального жилищного фонда можно на рис. 8.



*Рисунок 8. Удельный вес общей площади муниципального жилищного фонда во всем жилфонде по городам РФ, %*

На этом же рисунке видно, что в ряде городов после 2006 г. несколько замедляются темпы сокращения МЖФ (Рязань, Кемерово, Владимир, Хабаровск), а после 2008 г. они опять ускоряются (Петрозаводск, Чебоксары, Ярославль, Владимир). Возможно, данная тенденция объясняется решениями законодателей о переносах сроков приватизации. Так, после вступления в 2005 г. в силу ЖК, ограничившего сроки приватизации 1 января 2007 г., резко возрос поток желающих приватизировать муниципальную собственность, а после решения законодателей, принятого в начале 2006 г. о продлении сроков приватизации до 2010 г., процесс передачи муниципального жилья в собственность граждан замедлился. Аналогичная ситуация начала складываться и после 2008 г., правда на нее ещё могли повлиять страхи граждан, вызванные кризисными явлениями в стране.

Тенденции, наблюдаемые в динамике жилищного фонда социального использования, закрепляемого за малоимущими гражданами и предоставляемого им по договорам социального найма,в городах Ярославль и Хабаровск отражены на рис. 9.



*Рисунок 9. Жилищный фонд социального использования по городам, млн. кв. м.*

Как было продемонстрировано выше, на протяжении всего рассматриваемого периода муниципальный жилищный фонд г. Ярославля имел значительно большие объемы, чем г. Хабаровска. На 2010 г. эти показатели составляли 1,9 млн. кв. м для г. Ярославль и 1,1 млн.кв. м для г. Хабаровск. В то же время, как видно из рисунка, во-первых, после 2009 г. общий объем жилых помещений социального использования Хабаровска стал больше, чем в Ярославле. Кроме того, поскольку в 2010 г. объемы социального жилья Хабаровска составляли 2,09 млн. кв. м, что значимо больше имеющихся объемов муниципального жилищного фонда, можно предположить, что около половины площадей социального жилья в городе относится к государственному жилищному фонду.

Поскольку, как правило, наибольший объем площадей изношенного и аварийного жилищного фонда, требующего капитального ремонта, сноса и нового строительства, находится в муниципальной собственности, представляло интерес рассмотреть тенденции, сложившиеся в данной области.



*Рисунок 10. Распределение жилищного фонда по проценту износа в городах РФ. Общая площадь жилых помещений, износ которых превышает 70%, тыс.кв. м.*

Как видно из рисунка 10, наиболее изношенный жилищный фонд, требующий сноса, находится в городах Ярославль и Хабаровск. Причем количество жилых помещений в г. Хабаровске, износ которых превысил 70%, резко возросло после 2007 г., что может говорить, во-первых, о том, что большинство зданий города старой постройки, причем приблизительно одного года начала строительства, во-вторых, что в городе на протяжении длительного промежутка времени не велось жилищное строительство вообще, в-третьих (наиболее вероятный вариант), что ветхое и аварийное жилье в городе долгое время не ставилось на учет в связи с отсутствием средств на переселение населения из него, в начале 2007 же года появилась перспектива получения средств под эти цели.



*Рисунок 11. Общая площадь ветхих и аварийных жилых помещений по городам РФ, тыс.кв. м.*

Если же рассматривать данные, демонстрирующие общий объем ветхого и аварийного жилья в анализируемых городах (см. рис. 11), то здесь первое место стабильно занимает г. Ярославль. Причем в нем достаточно длительный период сокращения площадей ветхого и аварийного жилья (с 2004 по 2009 гг.) закончился в последующем их ростом. Второе и третье место делят между собой г. Кемерово, где с 2002 г. объем площадей данной категории, хоть и очень высокий, стабильно сокращается, и г. Хабаровск, в котором после резкого скачка в 2007 г. процесс сокращения только начал набирать силу. Наиболее стабильная и позитивная ситуация в области ветхого и аварийного жилищного фонда наблюдается в городах Владимир и Рязань.



*Рисунок 12. Движение жилищного фонда в городах. Прибыло площади за счет нового строительства, тыс. кв. м.*



*Рисунок 13. Движение жилищного фонда в городах. Выбыло площади за счет сноса по ветхости и аварийности, тыс. кв. м.*

Как видно из рис. 12, активнее всего жилищное строительство на протяжении исследуемого периода велось в г. Рязань, что объясняет достаточно низкий уровень в городе ветхого и аварийного жилья. Так же в Рязани достаточно планомерно идет процесс сноса аварийного и ветхого жилья (см. рис. 13) Следующим после Рязани городом, в котором интенсивно ведется жилищное строительство, являются Чебоксары. Темпы роста жилья здесь фактически не снижались с 1999 г. При этом снос ветхих и аварийных площадей в Чебоксарах начал активизироваться только в 2010 г., даже, несмотря на то, что, как было показано ранее, в городе достаточное количество ветхого и аварийного жилья. С 2004 г. в Ярославле стали интенсивно вводиться новые жилые площади, правда, как видно из рисунка 13, с 2007 г. произошел спад с последующей стагнацией. Ярославль является лидером по сносу ветхого и аварийного жилья, в 2008 году в городе было ликвидировано рекордное количество подобных площадей – 26,2 тыс. кв. м. Нельзя забывать, что Ярославль обладает одним из самых старых жилищных фондов среди рассматриваемых городов. В г. Хабаровске, как ранее и предполагалось, жилищное строительство до 2007 г. велось очень слабо. Между 2007 и 2008 гг. произошел всплеск, к сожалению, к 2010 г. темпы ввода новых жилых площадей замедлились. Также в 2007 г. в городе было снесено больше всего ветхого и аварийного жилья – 11,7 тыс. кв. м. Кривая показателей роста жилищного строительства в г. Кемерово за счет нового строительства имеет зигзагообразный характер, при этом демонстрирует постепенное повышение. До 2007 г. в городе стабильно увеличивались и объемы снесенного аварийного и ветхого жилищного фонда (в 2007г. – 12,8 тыс. кв. м.), однако в дальнейшем количество сносимого жилья резко сократилось. Очень невысокие темпы строительства нового жилья демонстрирует г. Владимир, так же как и темпы сноса ветхих и аварийных площадей. Обращает на себя внимание тот факт, что все города, за исключением Рязани, начинали процесс воспроизведения новых жилых площадей (1999 г.) практически с одинаковых показателей.

Анализ тенденций, сложившихся в сфере жилищного фонда рассматриваемых городов был бы не полным вне связи их с показателями, характеризующими положение населения. На рис. 14 изображены кривые, отражающие изменения показателей числа семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях за период с 2002 по 2010 гг.



*Рисунок 14. Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в городах РФ, ед.*

**

*Рисунок 15. Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в городах РФ, ед.*

Данные показатели являются самыми высокими в Чебоксарах, причем они еще и растут на протяжении всего исследуемого периода. И это при том, что в городе, как было продемонстрировано выше, ведется интенсивное жилищное строительство, и показатели числа семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия (см. рис. 15), стабильно высокие (только в 2009 г. они составили 582 ед., а в остальные года колебались от 1100 до 800). В Хабаровске наблюдается несколько иная ситуация. Здесь между 2004 и 2005 гг. количество семей, стоящих на учете резко сократилось с 31455 ед. до 7065 ед. и в дальнейшем продолжило уменьшаться, хотя и незначительно. При этом число семей, получивших жилье и улучшивших жилищные условия составило в 2003 г. – 883 ед., в 2004 г. – 923 ед. и в 2005 г. – 528 ед. (рис. 15). Поэтому не совсем ясны причины уменьшения числа стоящих на учете семей. В Кемерово также сократилось число стоящих на учете семей с 2004 по 2005 гг. практически в 2 раза. Правда, показатели численности семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в Кемерово значительно выше, чем в Хабаровске (2232 ед. в 2003 г., 2257 ед. в 2004 г. и 613ед. в 2005 г.). После 2007 г. города Петрозаводск, Ярославль и Рязань демонстрируют плавное снижение показателя численности стоящих на учете семей. Во Владимире кривая данного показателя хотя и менее плавна, но имеет тенденцию к снижению. В Ярославле после роста показателя числа семей, улучшивших жилищные условия в 2003 г. (718 ед.) наступил спад, который после 2005 г. (114 ед.) перешел в незначительный подъем, который к 2010 г. (667 ед.) увеличился. В Рязани, Владимире и Петрозаводске количество семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия относительно стабильно. Во всех городах, кроме Рязани, показатели числа семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия к 2010 г., значимо возросли.

Однако больший интерес для анализа представляют показатели, отраженные на рис. 16, 17.



*Рисунок 16. Структура семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в городах РФ в 2010 году*



*Рисунок 17. Структура семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в городах РФ в 2010 году*

На данных рисунках продемонстрированы категории малообеспеченных семей, нуждающихся в жилье, и те же категории семей, получивших жилые помещения, по городам за 2010 г. Причем взяты не все категории, а только самые обширные. Как видно из рис. 16, во Владимире больше всего нуждающихся в жилье среди молодых семей, в Ярославле - среди молодых и проживающих в ветхом и аварийном ЖФ. В Чебоксарах, где самая высокая потребность в социальном жилье, в числе нуждающихся категорий значительны доли инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, многодетных семей и молодых семей. В Кемерово большинство нуждающихся проживает в ветхом и аварийном жилищном фонде, кроме того, испытывают потребность в жилье молодые семьи, многодетные семьи, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов. В Хабаровске все ранее перечисленные категории распределены равномерно. Больше всего нуждающихся по рассматриваемым категориям семей проживает в г. Чебоксары, далее идет г. Кемерово, затем города Ярославль, Хабаровск, Петрозаводск, Владимир и Рязань.

Как показано на рис. 17 в наибольших объемах были обеспечены жильем в 2010 г. нуждающиеся категории семей в городах Ярославль, Кемерово и Владимир. Практически все города принимали участие в государственныхпрограммах улучшения жилищных условий молодых семей, выделения жилья ветеранам боевых действий, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов. В Ярославле и Чебоксарах существенны значения показателей по категории многодетные семьи. Пожалуй, в Чебоксарах они слишком малы по сравнению с потребностями. В четырех городах имеются результаты по обеспечению жильем семей, проживающих в ветхом и аварийном жилищном фонде. Необходимо только отметить, что число семей, стоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, измеряется в десятках тысяч единиц, а число тех семей, которые получают жилье или улучшают свои жилищные условия - не всегда даже в сотнях единиц.

Изменения показателей численности членов семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в жилищном фонде, находящимся в муниципальной собственности, представлены на рис. 18.

**

*Рисунок 18. Число членов семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в жилищном фонде, находящемся в муниципальной собственности по городам РФ*

Из всех рассматриваемых городов в Ярославле больше всего граждан на протяжении всего анализируемого периода улучшало свои жилищные условия за счет МЖФ. В то же время в Рязани число членов семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия за счет муниципального жилищного фонда относительно мало. Подобная тенденция наблюдается после 2008 г. и в Хабаровске. Понять, в каких жилищных фондах население этих городов получает и покупает жилье можно, рассмотрев рис. 19[[17]](#footnote-18). Из него видно, что в Рязани улучшение жилищных условий происходит в основном за счет частного жилищного фонда, в Хабаровске за счет частного и государственного жилищных фондов. Во Владимире и Чебоксарах, как и в Рязани, частный фонд преобладает над муниципальным, а в Кемерово население получает и приобретает жилые помещения в фондах, находящихся во всех трех формах собственности.



*Рисунок 19. Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия по городам РФ в 2010 году, ед.*

Анализ динамики муниципального жилищного фонда в рассматриваемых городах, показал следующее:

1. За период с 2002 по 2010 года произошло снижение муниципального жилищного фонда более чем в два раза, а в г. Рязани более чем в три раза.
2. Наибольшими площадями муниципального жилищного фонда обладают города Петрозаводск, Ярославль и Чебоксары. В г. Хабаровск небольшие объемы площадей МФЖ связаны с достаточно высокими показателями государственного жилищного фонда, а в г. Рязани – частного жилищного фонда. Этим объясняется тот факт, что в Ярославле жилищный фонд социального использования, в основном, находится в муниципальной собственности, а в Хабаровске - в государственной собственности.
3. Наибольший процент изношенного жилищного фонда, не пригодного для проживания, находится в городах Ярославль и Хабаровск, а аварийного и ветхого жилищного фонда - в Ярославле, Хабаровске и Кемерово.
4. Г. Ярославль является лидером по сносу аварийного и ветхого жилья.
5. Несмотря на то, что в городах Петрозаводск и Чебоксары, обладающих большими площадями муниципального жилищного фонда, общее число ветхих и аварийных площадей существенно меньше, чем в Ярославле и Хабаровске, доля ветхого и аварийного жилья в многоквартирных домах данных городов достаточно велика и уступает только вышеназванным городам.
6. Интенсивнее всего ведется жилищное строительство в г. Рязани, а среди городов, обладающих большим объемом площадей МЖФ, - в г. Чебоксары. Последние годы активизировалось жилищное строительство в Хабаровске.
7. Самое большое количество семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, проживает в Чебоксарах. Причем наибольший процент из них в 2010 г. составляли молодые семьи, многодетные семьи, инвалиды и семьи, имеющие детей инвалидов. В Кемерово, которое, начиная с 2006 г., находится на втором месте по числу семей, стоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, самый высокий процент нуждающихся проживает в ветхом и аварийном жилищном фонде.
8. Получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия семей, стоящих на учете в качестве нуждающихся, было больше всего в 2010 году в г. Кемерово. Здесь, в основном, обеспечивались жильем молодые семьи и семьи, проживающие в ветхом и аварийном ЖФ. В 2010 г. тенденция обеспечения жильем данные категории семей наблюдалась по всем рассматриваемым городам.
9. В 2010 г. нуждающиеся семьи получали жилые помещения и улучшали жилищные условия в жилищных фондах различных форм собственности. В городах Ярославль и Петрозаводск - в муниципальном и частном жилищном фонде, в Чебоксарах, Владимире и Рязани, в основном, в частном жилфонде, в Хабаровске - в частном и государственном ЖФ, а в Кемерово в жилищном фонде, находящимся во всех трех формах собственности.

При этом необходимо заметить, что механизмы обеспечения населения жильём не всегда работают взаимозамещающе и прозрачно. Так, в Ярославле и Кемерово существенны объемы предоставления жилых помещений и из государственных, и из муниципальных фондов. При этом и законодательно очевидно, что данные формы не могут заменять друг друга, так как нацелены на разные категории населения.

На основе анализа логичным кажется вывод, что роль муниципалитетов в непосредственном обеспечении населения жильем не возрастает, а носит скорее замещающую функцию (переселение населения из ветхого и аварийного жилья), чем существенно обеспечивающую жильем новые домохозяйства. При этом, в силу естественных условий (приватизация преимущественно «хороших» помещений) ветхий и аварийный фонд преобладает как раз в муниципальном фонде, при его замещении и выдачи новых помещений происходит их приватизация (у муниципалитетов перманентно остаются «худшие» помещения).

**3.2. Ипотечное жилищное кредитование**

С целью сравнения двух указанных способов обеспечения населения жильем представляется обоснованным рассмотреть феномен ипотечного жилищного кредитования – в целом по стране и на территориях указанных городских округов.

Безусловно, основным субъектом, оказывающим помощь населению в данном виде деятельности, является Агентство по ипотечному жилищному кредитованию, созданное, как уже упоминалось, в 1997 году.

На сегодняшний день Агентство предлагает 9 ипотечных программ, наиболее выгодные условия представляются, соответственно, специальным категориям населения (молодым ученым, учителям), при этом при расчете кредитной ставки учитывается наличие несовершеннолетних детей и участие в подпрограммах ФЦП «Жилище» и наличие других государственных жилищных сертификатов (во всех перечисленных случаях ставка снижается). По сути, АИЖК способствует расширению практики ипотечного жилищного кредитования через 2 основных канала – 1) для потребителей – задавая выгодные условия получения и возвращения кредитов (а) субсидирование процентной ставки, б) предоставление субсидии на оплату части первоначального взноса, в) предоставление кредитов за счет бюджета) , 2) для банков-партнеров – перекупая обязательства кредиторов и тем самым увеличивая количество ликвидных средств в обращении.

Как выглядит практическая сторона проводимых мероприятий[[18]](#footnote-19):

* субъект федерации заключает соглашение с ОАО «АИЖК», на его территории создается региональное отделение Агентства (ОАО «РО ИЖК») – через этот источник привлекаются федеральные средства;
* субъект федерации принимает целевую программу (либо отдельную – по совершенствованию системы ипотечного жилищного кредитования, либо комплексную – одной из подпрограмм которой будет данная мера) (региональные средства);
* муниципальные образования региона принимают свои целевые программы в соответствии с программой субъекта федерации, обеспечивая софинансирование ипотечного жилищного кредитования (муниципальные средства).

При этом, безусловно, значителен объем собственных средств граждан, улучшающих свои жилищные условия (первоначальные взносы и проч.).

*Рисунок 20. Количество выданных ипотечных кредитов, накопленным итогом с начала года, по данным ЦБ РФ, шт.*

Как видно из рис. 20, рынок ипотечного жилищного кредитования в России последние 4 года устойчиво и быстро растет.

*Рисунок 21. Отдельные характеристики жилищного рынка РФ*

При этом, согласно рис. 21, средний размер кредита за это время увеличился относительно незначительно (с 1,2 до 1,5 млн. руб.), общий объем жилищного фонда вырос на 111 млн. кв. м (с 3 177 до 3 288 млн.), количество рефинансированных АИЖК ипотечных кредитов в 2010 – 2012 составляло приблизительно 45 тыс. шт. в год, а номинальный среднедушевой доход населения вырос незначительно относительно темпов инфляции (с 20 до 24 тыс. руб.)

*Рисунок 22. Доли сделок с ипотекой на рынке жилья и сделок с участием АИЖК во всех сделках, %*

При этом доля сделок с ипотекой на всем рынке жилья стабильно растет (см. рис. 22), в связи с чем доля кредитов, выданных АИЖК постоянно уменьшается (хотя в абсолютном выражении этот показатель относительно стабилен).

Для сравнения аспектов муниципальной жилищной политики логично рассмотреть программы развития ипотечного жилищного кредитования населения в рамках анализированных в предыдущей главе городских округов[[19]](#footnote-20).

**Ярославль.** В данном городском округе в 2011 году была утверждена долгосрочная целевая программа «Социальная поддержка жителей города Ярославля в сфере ипотечного жилищного кредитования» на 2012-2015 годы. Механизмом реализации программы было выбрано предоставление жилищных субсидий (на оплату первоначального взноса по ипотеке) 90 семьям. Объем и источники финансирования мероприятий программы указаны на рис. 23.

*Рисунок 23. Объем и источники финансирования мероприятий ДЦП г. Ярославля, тыс. руб.*

Как видно из рис. 23, средства области и муниципалитета стабильно покрывают приблизительно 30% всех финансовых средств, при этом к концу программы предполагается небольшое сокращение объемов всех средств, кроме региональных. Средняя планируемая величина средств домохозяйства на приобретение жилья (все финансовые средства программы / количество субсидий) составит 3,36 млн. руб.

**Владимир.** В городском округе действует долгосрочная целевая программа Ипотечного жилищного кредитования населения г. Владимира на 2010 – 2015 годы. В рамках данной программы основным механизмом деятельности муниципалитета является не представление субсидий, а вливание в систему ипотечного кредитования средств бюджета города Владимира (а операторы рынка ипотечных кредитов уже будут предоставлять средства для покупки недвижимости). Источники финансирования программы показаны на рис. 24.

*Рисунок 24. Объем и источники финансирования мероприятий ДЦП г. Владимира, тыс. руб.*

Примечательно, что суммарная доля областного и муниципального бюджета, согласно данной программе, резко снижается с 23% в 2010 году до3% в 2015, доля собственных средств населения увеличивается с 22% до 24, а доля средств кредиторов взлетает с 55 до 72%. Всего за время программы предполагается выдать 717 кредитов. Средняя планируемая величина средств домохозяйства на приобретение жилья составит 1,7 млн. руб.

**Рязань.** Данный городской округ резко выделяется из общей практики, поскольку Администрацией муниципального образования в 2010 году были приняты 2 муниципальные программы развития ипотечного жилищного кредитования, *не связанные с деятельностью региона или АИЖК.*

*Долгосрочная целевая программа «Муниципальная ипотека на 2011 – 2020 годы»* предполагает субсидирование части затрат на оплату ставки процента по привлеченному домохозяйством кредиту. Количество планируемых кредитов, по которым будут погашаться проценты – 800. Объем и источники средства указаны на рис. 25 (в обоих случаях внебюджетные источники представляют собой собственные средства граждан и привлеченные ими средства кредитных организаций).

*Рисунок 25. Объем и источники финансирования мероприятий ДЦП г. Рязани, тыс. руб.*

Относительная доля средств бюджета города в данном случае будет планируемо сокращаться с 19 до 0,06% в общем объеме. Средняя планируемая величина средств домохозяйства на приобретение жилья составит 1,7 млн. руб.

*Долгосрочная целевая программа «Социальная ипотека на 2011 – 2020 годы»* предполагает предоставление займа для строительства жилья. Количество планируемых кредитов – 400 шт.

*Рисунок 26. Объем и источники финансирования мероприятий ДЦП г. Рязани, тыс. руб.*

Как видно из рис. 26, доля средств города в данном случае более постоянна и незначительно сокращается с 16 до 12%. Средняя планируемая величина средств домохозяйства на строительство жилья составит 1,9 млн. руб.

Как видно из главы, и в практической деятельности существует несколько способов развития системы ипотечного жилищного кредитования муниципалитетами на своей территории. Они могут быть как обращены непосредственно на потребителей (субсидия на первоначальный взнос или субсидирование ставки процента, предоставление займов непосредственно из бюджета муниципального образования), так и на кредитные организации (вливание бюджетных средств в систему). При этом чаще городские округа выстраивают свои программы в соответствии с решениями региональных властей, чем действуют самостоятельно. Средства бюджетов городских округов нигде не превышают 30% суммарных финансов программы в год, а за весь период реализации программы – не превышают 20%.

**ВЫВОДЫ**

Процесс муниципализации жилья в России проходил очень непросто. Так же непросто происходит формирование механизмов обеспечения жилыми помещениями малоимущих и других категорий граждан. Возможно, причину этому следует искать в том, что данные процессы идут параллельно с становлением института местного самоуправления. Кажется, что государство стремится не найти и аннулировать причину недостаточно эффективной работы муниципалитетов, а привести их политику в полное соответствие со своей.

Передавая в свое время громадные площади жилищного фонда на баланс муниципальных образований, оно [государство] не ставило задачу по использованию данного ресурса в качестве средства для улучшения жизни населения на территории МО (какую роль в действительности должен играть МЖФ). Истинная цель заключалась в том, чтобы заставить население платить за жилье в полном объеме посредством дальнейшей приватизации и скинуть обязательства с себя. Поэтому и сейчас, видя промахи и ошибки муниципалитетов, государство не хочет тратить силы и средства, чтобы помочь отстающим, а предпочитает отобрать часть функций у всех муниципальных образований. Безусловно, в краткосрочной перспективе подобные меры способны улучшить ситуацию, но в дальнейшем они могут уничтожить институт местного самоуправления в корне.

Данная точка зрения подтверждается и результатами анализа динамики муниципального жилищного фонда ряда городов, расположенных в следующих федеральных округах: Центральном (Владимир, Рязань, Ярославль); Северо-Западном (Петрозаводск); Дальневосточном (Хабаровск); Сибирском федеральном округе (Кемерово); Приволжском (Чебоксары). Анализ показал, что муниципальный жилищный фонд не играет ключевую роль в развитии данных муниципальных образований, в создании в них комфортных условий для проживания людей, в вопросах обеспечения жильем социально незащищенных слоев населения. Доказательством этого утверждения является резкое сокращение площадей МЖФ и целый ряд других фактов. Во-первых, остающийся в ведении муниципальных образований жилищный фонд является самым ветхим и аварийным (г. Ярославль). Во-вторых, социальное жилье, нуждающееся в нем население, получает в государственном жилищном фонде (ФЦП «Жилище») (г. Хабаровск). И, в-третьих, наилучшие жилищные условия, и высокие темпы строительства имеют место в городе, где размеры муниципального жилищного фонда минимальны (г. Рязань). Кроме того, муниципалитеты не самостоятельны даже в выборе приоритетов при обеспечении жильем тех категорий граждан, которые на данной территории в нем более всего нуждаются, а вынуждены ориентироваться на политику, которую проводит в этой области государство.

При этом в сфере развития ипотечного жилищного кредитования складывается, в целом, похожая ситуация, когда существенная часть специфики проводимой политики зависит от государственного, а не от муниципального уровня. В этом плане очень позитивным оказался пример Рязани, Администрация которой принимает собственные муниципальные программы улучшения жилищных условий населения, не связанные с региональным или федеральным уровнями финансово.

В принципе, нарастающие быстрыми темпами квазирыночные механизмы стимулирования населения к самостоятельному приобретению или строительству жилья положительны – финансовое бремя муниципальных образований в сфере ЖКХ, несмотря на несколько очевидных негативных последствий характера самой политики государства, должно постепенно сокращаться. Но не стоит забывать, что при этом у муниципальных образований остается жилищный фонд наихудшего качества, предназначенный для проживания самых уязвимых групп населения, а качественных инструментов формирования нового муниципального жилищного фонда государством на уровень местного самоуправления передано не было.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. Конституция Российской Федерации. Официальное издание (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ).- М.: ГУ издательство "Юридическая литература" Администрации Президента Российской Федерации, 2009 г.- 64 с.
2. Жилищный Кодекс Российской Федерации от 29.12.2008 N 188 - ФЗ
3. Федеральный закон от 15.06.1996 N 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья»
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
5. Федеральный закон от 21.07.2007 №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»
6. Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» от 24.12.1992 N 4218-1 (утратил силу)
7. Закон «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4 июля 1991 года № 1541-I
8. Постановление Верховного Совета РСФСР «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 года №3020-1
9. Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 №675 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002 - 2010 годы»
10. Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 N 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011 - 2015 годы»
11. Региональная программа «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» на 2011-2015 годы
12. Постановление Администрации города Южно-Сахалинска от 9 ноября 2010 г. №2077 «Об утверждении муниципальной целевой программы «Строительство жилья в городском округе «город Южно-Сахалинск» на 2010 - 2015 годы»
13. Постановление Администрации ЗАТО г. Зеленогорска от 25.01.2012г. №32-п «Об утверждении долгосрочной городской целевой Программы «Обеспечение жильем молодых семей в г.Зеленогорске на 2012-2015 годы»
14. Постановление администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» от 22.02.2012 № 367 «Об утверждении муниципальной целевой долгосрочной программы «Развитее жилищного строительства на территории муниципального образования «Город Йошкар-Ола» на 2012-2015 годы»
15. Долгосрочная целевая программа «Социальная поддержка жителей города Ярославля в сфере ипотечного жилищного кредитования» на 2012-2015 годы
16. Долгосрочная целевая программа Ипотечного жилищного кредитования населения г. Владимира на 2010 – 2015 годы
17. Долгосрочная целевая программа г. Рязани «Муниципальная ипотека на 2011 – 2020 годы»
18. Долгосрочная целевая программа г. Рязани «Социальная ипотека на 2011 – 2020 годы»
19. Агапкин В.М. Жилье: комплексный взгляд.- М.:А.В.Ч., 2001.
20. Агентство по ипотечному жилищному кредитованию. Аналитика и статистика. <http://ahml.ru/ru/agency/analytics/>
21. Бабичев К.Н. Автореферат диссертации по теме «Городская жилищная политика: механизмы и инструменты реализации». – Краснодар, 2008.
22. Бессонова О.Э. Жилищный раздаток и модернизация России. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. – 142с.
23. Бессонова О.Э. Новая жилищная модель как антикризисная мера // Регион: экономика и социаология, 2010, № 2, с. 203 – 222.
24. Гордеев Д. Кто «собственник» жилищного фонда. //Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 19.08.2004 <http://www.urbaneconomics.ru/publications/?mat_id=207>
25. Жилищная политика в России. Жилищная энциклопедия. <http://help-realty.ru/zhilischnaya_entsiklopediya/page97.html>
26. Коновалова С., Мамонов С. В Самаре продолжается приемка ведомственного жилого фонда. 09.10.2008 <http://www.city.samara.ru/node/4963>
27. Косарева Н.Б. Государственная жилищная политика в России в 1991-2008 годах. // История новой России. Очерки, интервью: в 3 т. / под общ. ред. П.С. Филиппова. Т. 2 – СПб.: Норма, 2011. – с. 184 - 232
28. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика (энциклопедический справочник). Том 1.- М.: Эдиториал УРСС, 2001.- 992 с.
29. Лексин В.Н, Швецов А. Н. Муниципализация социальных объектов: Ведомственная социальная инфраструктура. Цели и последствия ее передачи в муниципальную собственность <http://emsu.ru/um/default.asp?c=400&p=1> // Городское управление, 1999.- № 2.- С.61-73.
30. Михайлова Е.Д. Правовое регулирование полномочий органов МСУ в жилищной и жилищно-коммунальной сфере // Ассоциация «Совет муниципальных образований Хабаровского края» 28.08.2010. <http://cmo.khabkrai.ru/15-pravovoe-regulirovanie-polnomochij-organov-msu-/>
31. Опыт реализации Проекта МБРР «Передача ведомственного жилищного фонда» <http://www.up.mos.ru/tsg/15/15_6_3_1.htm>
32. Официальный сайт – Администрация города Рязани. <http://admrzn.ru/>
33. Официальный сайт города Ярославля. <http://www.city-yar.ru/>
34. Официальный сайт органов местного самоуправления города Владимира. <http://www.vladimir-city.ru/>
35. Сиваев С.Б. Реформа жилищного сектора: основные направления реформ и политические условия // Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998-2000 годах / под ред. Косаревой Н.Б. и Страйка Р. Дж. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2001. – 202 с.
36. Система муниципального управления: учебник дл ВУЗов. 4-е изд. / под. ред. В.Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2008. – 512 с.
37. Смирнов Л. Законодатели повернули ТСЖ лицом к жильцам. 01.06.2011. // Росбалт. Москва <http://www.rosbalt.ru/moscow/2011/06/01/854709.html>
38. Статистический сборник «Российский статистический ежегодник – 2011» // Федеральная служба государственной статистики.: М., 2011. – 795 с.
39. Федеральная служба государственной статистики. <http://gks.ru>
40. Чубарова Т.В. Социальные аспекты жилищной политики // Жилищный вопрос как проблема социальной политики.- М.: 2004.
41. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы: Учебное пособие. – М: ГУ-ВШЭ, 2003. – 367 с.
42. Шомина Е.С. «Муниципальное жилье в России». // Муниципальная Росиия, 2012. № 1 (27). с. 67 - 89
43. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика. Изд-во ГУ-ВШЭ, Москва, 2000.
44. The hidden history of tenants. // Leeds Tenants Federation. 2006. <http://tenantshistory.org.uk>
45. N.Kosareva and R. Struyk “Housing Privatization in the Russian Federation” // Housing Policy Debate. Vol. 4, Issue 1. 1993
46. Robert Dalziel. Tenants and residents associations and council collaboration: rhetoric and reality. PhD thesis, The Open University, 2009.
47. Vihavainen R. “Housing in Russia – Policies and Practices” // University of Helsinki. Department of Sociology. Workshop in Saint-Petersburg. April, 24 – 26, 2005

**ПРИЛОЖЕНИЯ**

«Жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с проживанием в таком здании» - гл. 2 ст. 16 ч. 2 ЖК РФ

«Квартирой признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с проживанием в таком обособленном помещении» - гл. 2 ст. 16 ч. 3 ЖК РФ

«Комнатой признается часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире» - гл. 2 ст. 16 ч. 4 ЖК РФ

«Жилищный фонд социального использования – совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений государственного или муниципального жилищных фондов» - ст. 19 ч. 3 ЖК РФ

«Специализированный жилищный фонд – совокупность предназначенных для проживания отдельных категорий граждан <...> жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов» - ст. 19 ч. 3 ЖК РФ

1. Жилищный Кодекс Российской Федерации от 29.12.2008 N 188 - ФЗ, гл. 2 ст. 19 ч. 1 [↑](#footnote-ref-2)
2. Жилищный Кодекс Российской Федерации от 29.12.2008 N 188 - ФЗ, ст. 19, ч. 2 [↑](#footnote-ref-3)
3. Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» от 24.12.192 N 4218-1, ст. 7 [↑](#footnote-ref-4)
4. Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики» от 24.12.1992 N 4218-1, ст. 7 [↑](#footnote-ref-5)
5. Жилищный Кодекс Российской Федерации от 29.12.2008 N 188 - ФЗ, ст. 92 [↑](#footnote-ref-6)
6. Жилищная политика в России. Жилищная энциклопедия. <http://help-realty.ru/zhilischnaya_entsiklopediya/page97.html> [↑](#footnote-ref-7)
7. Жилищно-арендное кооперативное товарищество [↑](#footnote-ref-8)
8. Согласно имеющимся данным, в городах на 1931 год: 80% жилья было ведомственным или государственным (75% управлялось ЖАКТами); 20%, соответственно, было муниципальным (в управлении ЖАКТов – 25%) [↑](#footnote-ref-9)
9. ЖСК, Жилищно-строительные кооперативы [↑](#footnote-ref-10)
10. Постановление Верховного Совета РСФСР «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 года №3020-1 [↑](#footnote-ref-11)
11. Закон «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4 июля 1991 года № 1541-I [↑](#footnote-ref-12)
12. Ст. 7 Закона РФ №4218-1 от 24 декабря 1992 г. «Об основах федеральной жилищной политики» [↑](#footnote-ref-13)
13. Как мы увидим в следующей главе, по мнению экспертов, подобная форма приватизации жилья была не самой удачной, хотя она имела и положительные последствия. «Уже на конец 1995 года в России было приватизировано 36% жилых помещений, подлежащих приватизации, а на конец 2007 года – 69%. В короткий срок был создан рынок жилья – быстро начались сделки по купле и продаже квартир. Например, в Москве в 1992 году 2,5% домохозяйств были участниками рынка купли-продажи жилья, в 1995 году – 5,5%». (Косарева , 2011) [↑](#footnote-ref-14)
14. Здесь и далее для анализа и построения графиков используются данные форм «1-жилфонд» и «4-жилфонд» Федеральной службы государственной статистики за 1999-2010 гг. [↑](#footnote-ref-15)
15. Курсивом выделены рыночные (квазирыночные) меры, подчеркиванием – плановые (административные), не выделены – проведение возможно обоими способами (по мнению автора выпускной квалификационной работы). [↑](#footnote-ref-16)
16. Здесь и далее по данным «Российского статистического ежегодника» — выпуск 2011. [↑](#footnote-ref-17)
17. С должной поправкой на то, что в рамках государственных программ по улучшению жилищных условий отдельных категорий населения происходит выделение жилищных сертификатов, используя которые семьи приобретают жилье в частном фонде. [↑](#footnote-ref-18)
18. # Региональная программа «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» на 2011-2015 годы

    [↑](#footnote-ref-19)
19. К сожалению, Росстат не предоставляет данных по каким-либо характеристикам ипотечного жилищного кредитования в разрезе муниципальных образований. На сайте ОАО «АИЖК» самый мелкий территориальный уровень представления информации представлен субъектами. В республике Чувашия (г.о. Чебоксары) нет регионального оператора ОАО «АИЖК». На сайтах многих муниципальных образований не представлены муниципальные целевые программы, если они и наличествуют – не представлена отчетность по ним. В связи со всеми перечисленными факторами выборка в данном анализе будет ограничена городскими округами, по которым удалось найти информацию. [↑](#footnote-ref-20)