

Стенограмма выступления Н.Б. Косаревой, Президента фонда «Институт экономики города», на 5-й Международной научной конференции «Конкурентоспособность и модернизация экономики»

Москва, 6 апреля 2004 г.

Тема «Формирование рынка доступного жилья» именно таким образом была сформулирована осенью прошлого года. Можно сказать, что это один из наших новых политических приоритетов. Почему была поставлена такая задача? Понять это поможет анализ ситуации, с которого я бы и хотела начать свое выступление.

В 1991-1992 годах была проведена бесплатная приватизация, и в результате сегодня мы имеем 70 процентов жилищного фонда в частной собственности, точно такая же доля в США. По этому показателю Россия приблизилась к самым передовым странам мира. Что касается строительных компаний, то 90 процентов их также находится в частной собственности. В общем, существует некоторый рынок жилья. По экспертным оценкам, 3 процента жилья ежегодно меняет своего собственника, показатель не очень высокий, но в целом, повторю, жилищный рынок существует.

Это с одной стороны. Теперь с другой стороны – жилищное строительство. С 1991 года по настоящее время объемы строительства сократились в 2 раза, и только начиная с 2001 года наметился некоторый рост, одновременно увеличился и объем индивидуального жилищного строительства. Жилищное строительство в основном финансируется за счет прямых инвестиций (в различных формах) граждан, при практически полном отсутствии кредитной системы.

В практике ООН есть такой показатель - коэффициент доступности жилья, когда стоимость средней по стране стандартной квартиры делится на среднегодовой размер среднего семейного дохода. Таким образом можно узнать, сколько лет потребуется средней семье копить деньги, чтобы купить квартиру. По этому показателю, который у нас составляет где-то 4,2 и соответствует среднеевропейскому уровню, ситуация вроде бы неплохая. Только надо учесть, что при этом, в отличие от Европы, полностью отсутствуют кредитные инструменты обеспечения этой самой доступности жилья.

Вот в такой ситуации и была поставлена очень правильная, на мой взгляд, задача - «формирование рынка доступного жилья». Это приоритетная задача в области создания условий для решения жилищной проблемы. В данной формулировке смысловую нагрузку несет практически каждое слово. «Рынок» подразумевает приобретение жилья на рыночных условиях, наличие механизмов рыночного доступа к жилью. Понятие «доступное жилье» сразу стали толковать как дешевое. На самом деле имеется в виду

нечто другое. «Доступное жилье» означает, что речь идет о рынке жилья, доступного вам с помощью рыночных механизмов и в соответствии с вашим доходом.

Самое главное, что при концептуальном взгляде на данную проблему, когда сначала были проанализированы препятствия на пути ее решения, а потом намечен круг необходимых правовых документов, оказалось, что решить ее односторонне, с точки зрения только кредитования, то есть поддержки спроса, - означает не решить ее вообще или даже усугубить, поскольку в наших условиях, при нашей ситуации с предложением на рынке жилья это приведет только к росту цен на жилье.

Была выработана, на мой взгляд, очень неординарная и современно правильная концепция комплексного взгляда на проблему формирования рынка доступного жилья - со стороны предложения, спроса и организации самого рынка. Данная концепция была претворена в жизнь в 27 законопроектах. Это - как уже существующие законодательные акты, куда предлагается вносить изменения и дополнения (Гражданский и Гражданско-процессуальный кодексы, законы Об ипотеке, О регистрации и др.), так и новые основополагающие документы (Жилищный кодекс, Градостроительный кодекс и некоторые другие законы в этой сфере). Все эти законопроекты практически полностью подготовлены, точнее, в рабочем смысле они готовы все, и проведено их обсуждение в Центре стратегических разработок.

Сейчас они обсуждаются в комиссии партии «Единая Россия», которую возглавляет Г.В. Боос. На самом деле в эту комиссию входят занимающиеся данной проблематикой депутаты независимо от того, являются они членами партии или нет, а также эксперты и представители правительства. Работа проходит в Государственной Думе, и последнее обсуждение всего пакета законопроектов состоится в ближайший понедельник, то есть он пройдет «нулевое чтение» среди депутатов, членов правительства и экспертов.

О том, кто будет вносить этот пакет, пока нет сформированного решения, поскольку он разрабатывался совместно правительством, экспертами и депутатами, но, скорее, это проблема не авторства, а технологии. А с точки зрения технологии было бы очень желательно, чтобы пакет был бы рассмотрен в первом чтении в весеннюю сессию. На наш взгляд, это вполне реально, поскольку степень его готовности высокая, несмотря на замечания и вопросы по конкретным текстам, некоторые из которых весьма велики по объему.

Одновременно с работой по подготовке законодательных документов мы проводили специальное обследование, в ходе которого были опрошены представители населения, банков, строительных компаний, регионов и муниципалитетов. В самое

ближайшее время будут подводиться первые итоги, в ЦСР состоится обсуждение, пройдет и специальный круглый стол, на котором будут оглашены результаты. Сейчас я просто хочу привести несколько цифр из этого обследования, чтобы затем вернуться к разговору о законопроектах. Итак, 40 процентов населения удовлетворены своими жилищными условиями, 30 процентов готовы участвовать в рыночных взаимоотношениях, еще 20 процентов могли бы участвовать в рыночных взаимоотношениях с частичной государственной поддержкой. Таким образом, 50 процентов населения готовы, в том числе с государственной поддержкой, быть игроками на рынке жилья, и лишь 10 процентов видят для себя возможность улучшить жилищные условия только через предоставление им социального жилья.

Теперь, собственно, о содержании этого пакета.

Теоретически пакет законопроектов можно разбить на пять блоков. Блок первый – это Жилищный кодекс. Главная задача – разграничить граждан, которые не могут приобрести жилье на рыночных условиях, и тех, кто это сделать в состоянии, по крайней мере, с государственной поддержкой. Эту задачу Жилищный кодекс решает вполне кардинально. В его основу положена концепция, согласно которой государство обеспечивает жильем малоимущих граждан (эта часть жилищных взаимоотношений приведена в соответствии с Конституцией). Нормы Жилищного кодекса, в соответствии с которыми социальное жилье бесплатно предоставляется малоимущим гражданам, позволяют нам перейти уже к созданию условий для формирования рынка доступного жилья для другой части граждан – для тех 50 процентов населения, которые готовы, в том числе с государственной поддержкой, принимать участие в рыночном удовлетворении своих жилищных потребностей.

Второй крупный блок законопроектов – это законопроекты, которые создают условия для действия рыночных институтов кредитования, в первую очередь ипотечного. К сожалению, на сегодняшний день, несмотря на то, что с 1998 года существует закон об ипотеке, законодательный приоритет по созданию для кредитных институтов правовых условий, которые бы заинтересовывали их в этом процессе, отсутствует.

Мы просмотрели все законодательные акты, в которых доминирует идея социальной защиты граждан имеющих жилье, и которые тем самым препятствуют тому, чтобы люди смогли улучшить свои жилищные условия. На это направлены нормы о сохраняющихся при продаже жилого помещения правах членов семьи бывшего собственника; о том, что каждая сделка на рынке, которая касается несовершеннолетних детей, требует проверки органов опеки и попечительства. Эти нормы не рассчитаны на рыночные взаимоотношения и требуют отмены. Другие предложения, напротив, создают

условия для развития новых институтов на этом рынке, таких как бюро кредитных историй, которые позволяют снизить риски кредитования и затраты как на предварительный андеррайтинг заемщиков, так и на ту маржу, которую банк закладывает на кредитный риск.

Во второй блок входят также законопроекты по вопросам ипотечного страхования. Предлагается ввести у нас действующий в других странах механизм страхования рисков, связанных с дополнительным снижением первоначального взноса для заемщика, что повышает доступность кредита в случае, если гражданин не может заплатить 30 процентов первого взноса, у него нет старого жилья, которое он мог бы продать, или у него нет накоплений. Предлагаемые законопроекты также направлены на создание адекватных условий для того, чтобы в этот сектор экономики пришли деньги с рынка. В развитие уже принятого Закона «Об ипотечных ценных бумагах», предлагается не включать в конкурсную массу при банкротстве кредитных организаций ипотечное покрытие, которое обеспечивает ипотечные облигации. Тем самым повышается надежность этих ценных бумаг, снижается требуемая доходность и в конечном итоге - процентная ставка по ипотечным кредитам.

Третий блок я бы, пожалуй, выделила как основной во всем пакете, поскольку он отличается тем, что его должны реализовывать чиновники, в первую очередь, муниципальные, во вторую – федеральные и региональные, а это всегда сложнее, чем просто создать условия для рыночных субъектов. Потому что новый закон, принятый в интересах рыночных субъектов, тут же, если он им нужен, будет востребован, а новый закон, принятый в сфере административного регулирования, при условии незаинтересованности в нем чиновников, очень трудно реализовать на практике. Именно поэтому третий блок, связанный с созданием условий для увеличения объемов жилищного строительства, – самый тяжелый.

В него входят: Градостроительный кодекс, законы об инвестиционных соглашениях в сфере коммунального обслуживания, закон о тарифном регулировании в коммунальном комплексе. Все они касаются тех сфер деятельности, которые дают возможность получить доступ к земельным участкам для строительства, обеспеченным коммунальной инфраструктурой, и снизить административные барьеры в сфере проектирования и строительства. К сожалению, этот сектор сегодня полностью находится в сфере административного регулирования, поскольку земля для строительства в основном находится в государственной собственности. И существующая система доступа к этой земле для жилищного строительства выстроена таким образом, чтобы обеспечить доминирование чиновника и административных процедур на этом рынке.

Для того чтобы снизить эти барьеры и увеличить объемы жилищного строительства надо в каком-то смысле произвести революцию в этих правоотношениях и выстроить новую систему. Сейчас все связано с индивидуальным земельным участком. Чтобы получить индивидуальный земельный участок, нужно идти к конкретному чиновнику, который определяет, что, как, когда и на каких условиях здесь можно строить. Предлагается создать диаметрально противоположную систему, когда публичный интерес к территории муниципалитета заранее выражается через правовые документы - Правила землепользования и застройки, которые прозрачным образом предъявляют инвестору публичные требования к строительству, градостроительные регламенты и разрешенные виды использования. И больше уже чиновник никаких дополнительных требований предъявить не может. Все другие уровни публичного управления заранее формируют свои планы территориального планирования, которые лимитированы возможностью наложения обременения на частных собственников.

Такая система, предусмотренная в проекте Градостроительного кодекса, вызывает очень большое сопротивление, но мы надеемся, что он все-таки будет принят, потому что этот закон занимает ключевое место в данном блоке законопроектов.

Четвертый блок охватывает вопросы непосредственно функционирования рынка жилья: первичного, вторичного, инфраструктурной системы, которая его обслуживает, и правовых институтов защиты прав на этом рынке. В первую очередь, речь идет о системе регистрации прав на недвижимость и системе учета объектов недвижимости. Предлагается, раз уж у нас принята система государственной регистрации прав на недвижимое имущество, усилить ответственность этой системы, установить систему презумпции публичной достоверности записей Единого государственного реестра прав, усилить права добросовестного приобретателя недвижимости и гарантировать бюджетную компенсацию убытков тех лиц, которые не смогут получить удовлетворение в форме жилья по сравнению со старой системой, когда к ним отходила квартира, а добросовестный приобретатель ее лишался.

При таком усилении прав в системе регистрации мы предлагаем существенным образом снизить издержки на этом рынке через отмену обязательного нотариального удостоверения договора ипотеки, стоимость которого сегодня составляет 1,5 процента от стоимости недвижимости. И наконец, кадастр недвижимости, создание единой системы государственного учета объектов недвижимости, в отличие от существующей сейчас разрозненной системы учета земли и иных объектов.

Пятый большой блок – налоговый. Мы затрагиваем и НДС, и прибыль, и имущественный вычет по подоходному налогу, предлагаем введение местного налога на

недвижимость (условно говоря, в жилищной сфере) и новую систему налогообложения ипотечных агентов (новые субъекты рынка, которые искусственно сформированы для выпуска ипотечных ценных бумаг).

Все предложения по налоговому блоку направлены на решение трех задач. Первая задача – сделать так, чтобы налоговая система не являлась причиной сохранения неэффективных институтов на этом рынке. По крайней мере, налоговая система должна быть нейтральна по отношению к использованию прогрессивных институтов и институтов, которые мы **не оцениваем как** стратегические. Поясню, что я имею в виду. Одна из причин (конечно, не основная) сохранения формы долевого участия граждан в строительстве, когда на них полностью перекладываются все риски в строительстве, - оптимизация по НДС. Поэтому предлагается освободить от НДС реализацию жилья, а также земельных участков.

Вторая задача, которую решает налоговый блок, – некоторое налоговое стимулирование. Мы не переоцениваем его роль, но считаем, что некий сигнал, пусть даже на небольшой период времени, субъектам рынка будет послан. Предлагается снижение на период всего в два года налога на прибыль по ипотечным ценным бумагам и по долгосрочным муниципальным ценным бумагам на развитие коммунальной инфраструктуры. И третья задача – ввести местный налог на недвижимость, который, как нам кажется, должен не только решить фискальную проблему для местных бюджетов, для финансирования коммунальной инфраструктуры, но и дать муниципалитетам возможность использовать регулирующую функцию этого налога при развитии территории.

Вот вкратце характеристика предлагаемого пакета законопроектов. Нам представляется, что на данном этапе экономического и политического развития принятие новой законодательной, экономической концепции в этой сфере позволит в ближайшие пять-шесть лет кардинальным образом изменить ситуацию на рынке жилья. Мы делали разные прогнозы развития ситуации, и именно при таком сочетании норм, направленных на развитие и поддержку спроса и одновременно на создание стимулов для развития предложения, возможно если не стабилизировать полностью, то по крайней мере существенно снизить потенциальный рост цен на рынке недвижимости. Если же существующая ситуация сохранится, то мы, к сожалению, станем свидетелями не очень радостной картины в этой сфере экономических отношений. Спасибо большое.