

Михеева З.А.

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «ЖИЛИЩЕ» НА 2002–2010 ГОДЫ

Аннотация

В статье проведен анализ Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг. на основе заложенных в программе конечных результатов. Особое внимание было уделено коэффициенту доступности жилья и годовому объему ввода нового жилья. Проведены расчеты, доказывающие неэффективность программы. Предложен альтернативный подход к решению жилищного вопроса, в основе которого лежит идея воссоздания нового облика России через призму масштабного развития малоэтажного домостроения.

Ключевые слова: доступное жилье, федеральная программа, коэффициент доступности жилья, объем ввода жилья, структурный дефицит, индивидуальное жилье, эффективность реализации программы.

Жилищная политика любого государства направлена на удовлетворение жилищной потребности в обществе. И нет такого государства, у которого бы не существовало жилищной проблемы. Как отмечал Я. Корнай в своей знаменитой книге «Дефицит», потребность в жилье практически ненасыщаема, а потому жилищная проблема вечна и не имеет окончательного решения. Существуют четыре уровня удовлетворения потребности в жилье.

Первый – абсолютный дефицит жилья, при котором количество квартир меньше числа домохозяйств (семей и одиночек). Второй – структурный дефицит – несоответствие структуры жилищного фонда семейной структуре населения, т.е. недостаточная обеспеченность комнатами. Третий – неудовлетворенность качественными характеристиками жилищ при отсутствии обоих видов дефицита жилья. И, наконец, четвертый связан с переходом к личному владению жильем высокого качества, главным образом индивидуальными домами [3, 82].

По данным 2008 г., жилищный фонд Российской Федерации насчитывал около 59 млн. жилых помещений, а количество домохозяйств по переписи населения 2002 г. составило 48 млн. Таким образом можно говорить, что в нашей стране фактически существует физический переизбыток жилых единиц [7, 207]. С другой стороны, необходимо понимать, что в масштабах нашей страны средняя величина обеспеченности домохозяйств жилыми ячейками не столько выявляет, сколько маскирует истинное положение дел. По разработанному ООН стандарту минимальных жилищных условий, на каждого жителя должно приходиться не менее 30 м² общей площади, а число комнат в квартире должно быть на одну больше, чем жильцов в ней [3, 83]. В России в среднем на 1 человека приходится 0,8 комнаты, а уровень обеспеченности граждан жильем составил в среднем 21,4 м².

Из приведенных выше данных становится очевидным, что жилищная ситуация в нашей стране носит характер структурного дефицита жилья. По уровню удовлетворения нужд в жилье Россия стоит на две ступени ниже уровня экономически развитых стран, для которых характерен переход к владению жильем высокого качества, в основном индивидуальными домами. Следует также отметить, что для полной характеристики проблемы общих среднестатистических данных недостаточно. По данным опроса, в 2002 г. всего 28% россиян оценивали свои жилищные условия как хорошие. При этом в Сибири и на Дальнем Востоке жилищные условия хуже, чем в европейской части страны, по всем показателям.

Жилищная проблема, связанная со структурным дефицитом, осложняется еще наличием высокой степени изношенности жилого фонда. На 2007 г. жилищный фонд России составил 3,047 млрд. м², общий износ которого оценивается в 50–70% [7, 207]. На долю приватизированного жилого фонда страны, а сейчас это около 80%, в большей мере приходится неэкономичные, энергозатратные дома с низкими теплотехническими показателями наружных стен и большими потерями в сетях тепло- и водоснабжения. Показатель изношенности жилого фонда России будет только расти, неотвратимо приближаясь к аварийному состоянию основной его части. Такое положение объясняется естественной потерей физических и моральных свойств жилых зданий старого фонда, введенного в эксплуатацию в 50–70 гг. прошлого столетия. Именно в тот период СССР стоял на одном из первых мест в мире по масштабам строительства. В период с 6-й по 10-ю пятилетку в среднем в год вводилось около 60 млн. м² жилья, две трети объемов которого приходилось на полносборное железобетонное крупнопанельное многоэтажное домостроение с нормативным сроком жизненного цикла 40–50 лет [6, 32].

При данном положении дел жилищная политика государства должна быть направлена на увеличение объема ввода строящегося жилья, повышения его доступности и качества для граждан России. Действующая же Федеральная целевая программа «Жилище» (далее – Федеральная программа, ФЦП) характеризуется довольно расплывчатой целью комплексного решения проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечивающей доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем. Такая постановка цели является некорректной с точки зрения системного подхода. Рассчитанная на срок с 2002–2010 гг. и продленная в 2008 г. до 2015 г., программа, безусловно, является долгосрочной, поэтому и конечные цели должны определяться исходя из существующей жилищной проблемы, а устойчивое раз-

витие и функционирование жилищной сферы должно являться промежуточной целью. Несмотря на отсутствие четко поставленной цели, в программе все же прописаны ожидаемые конечные результаты, на основе которых и проведем анализ.

Наиболее важным показателем, характеризующим развитие жилищного строительства, является индикатор годового ввода жилья. В ходе реализации ФЦП «Жилище» предусмотрено увеличение годового объема ввода жилья в Российской Федерации с 33,8 млн. м² в 2002 до 80 млн. м² в 2010 г. В 2007 г. поставленная задача была перевыполнена: на территории России было введено 61 млн. м² против 56,3 млн. м², прогнозируемых программой [7, 475]. Зато в 2009 г. из-за экономического кризиса было построено около 59 млн. м², что на 26% ниже запланированного объема ввода жилья на соответствующий год. Вместо того чтобы предпринять ряд соответствующих мер по оживлению рынка жилья, обратить внимание на альтернативные виды жилья – кооперативные товарищества и арендное жилье, принимается самый простой шаг, не требующий никаких организационных и финансовых вложений. Правительство РФ утвердило поправки к ФЦП «Жилище», согласно которым ввод жилья в 2010 г. планировался в объеме 53 млн. м² общей площади. Таким образом, за все время действия Программы на территории РФ было введено около 442 млн. м².

Для того чтобы оценить валовую величину ввода жилья в 442 млн. м², постараемся разобраться, а какова же реальная потребность российских граждан в жилой площади и какие должны быть показатели годового объема ввода жилья для решения этой проблемы в нашей стране. Сейчас на одного гражданина приходится в среднем 0,8 комнаты. Для обеспечения каждого российского гражданина хотя бы отдельной комнатой необходимо ввести в действие около 512 млн. м² жилья ($V = 0,2 \times 18 \text{ м}^2 \times 142,2 \text{ млн.} = 512 \text{ млн. м}^2$, где 18 м² – федеральный стандарт социальной нормы площади жилья, а 142,2 млн. – численность населения России по данным на 2007 г.).

Если исходить из стандартов минимальных жилищных условий, разработанных ООН, при которых число комнат в квартире должно быть на одну больше, чем жильцов в ней, то общий объем ввода жилья в ходе действия Федеральной программы должен составить порядка 1,5 млрд. м². Величина уровня потребности в жилье была получена на основе аналитических данных, приведенных в таблице 1.

Таблица 1

**Уровень обеспеченности домохозяйств
жилыми помещениями**

Численный состав домохозяйства	Доля домохозяйств в зависимости от численности	Структура жилищных единиц		
		количество комнат	необходимый уровень обеспеченности	фактический уровень обеспеченности
1 человек	20,60%	2 комнаты	20,60%	23,70%
2 человека	28%	3 комнаты	28%	17,30%
3 человека	24,40%	4 комнаты и более	51,40%	4,60%
4 и более человек	27%			

Как видим из приведенных выше данных, в Федеральную целевую программу «Жилище» не заложен даже минимум необходимого объема ввода нового жилья, не говоря уж о решении проблемы структурного дефицита, для ликвидации которого в год необходимо возводить порядка 150 млн. м² жилья. На данном этапе Программа является лишь документом, который на государственном уровне закрепил тройное сокращение объемов жилищного строительства в России от необходимого уровня. Следует также добавить, что качество жилого фонда в России, которое определяется объемом ветхого и аварийного жилья, постоянно ухудшается. По данным на 2009 г., доля аварийного и ветхого жилья достигла 3,1% от общего количества жилого фонда страны, и его доля будет неуклонно увеличиваться с каждым годом [7, 206]. Проследив динамику ввода жилья за последние 70 лет, можно сделать вывод о том, что начиная с 2000 г. объем вводимого в нашей стране жилья не покрывает объема жилья, которое морально устаревает и теряет свои физические свойства. Например, к 2020 г. необходимо провести капитальных ремонтов и ввести в эксплуатацию нового жилья в общем объеме как минимум 670 млн. м², что является трудной задачей, требующей не только государственного финансирования, но и смены стратегии в градостроительном комплексе страны, нацеленной в настоящее время на возведение многоэтажных зданий.

Помимо среднестатистических общероссийских данных, характеризующих объем годового ввода жилья и уровень изношенности жилищного фонда, чрезвычайно важен региональный аспект исследуемой проблемы.

Дисбаланс социально-экономических региональных показателей в России, вызванный в большей мере переходом к рыночной экономике, достаточно четко прослеживается и в жилищной сфере. Годовой объем ввода жилья – это абсолютный показатель, поэтому для проведения регионального анализа его целесообразно рассматривать вместе с показателем доли населения, проживающего в данном регионе. Из таблицы 2 можно сделать вывод о том, что соотношение между этими двумя величинами в среднем по федеральным округам России близки к единице, за исключением Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, в которых объем ввода жилья не соответствует доле населения, проживающего на этой территории. Соотношение показателей в этих округах намного меньше 1, они составили 0,75 и 0,51 соответственно, что характеризует жилищную ситуацию как крайне тяжелую.

Таблица 2

Распределение населения и объема построенного жилья за 2009 г. по Ф.О. России

Федеральные округа РФ	Ц.Ф.О.	С-З. Ф. О.	Ю.Ф.О.	П.Ф.О.	У.Ф.О.	С.Ф.О.	Д.Ф.О.
Доля от построенного жилья в РФ, %	31,5	9,7	15,4	21,5	8,9	10,5	2,5
Доля населения от РФ, %	28,9	9,9	11,2	22,1	8,9	14,1	4,9

В таких субъектах, как Сахалинская, Магаданская области, Чукотский АО, республика Коми, Якутия, наблюдается совершенно иная картина. Для многих районов этих субъектов характерно абсолютное преобладание жилых ячеек над коли-

чеством проживающих домохозяйств. Однако этот факт связан не с увеличением объема строительства жилья, а с массовыми миграциями населения из экономически ослабленных, депрессивных регионов.

Помимо территориальной дифференциации показателей ввода жилья очень важен анализ на уровне отдельного региона. Например, в Центральном федеральном округе, на долю которого приходится около 32% общего объема построенного жилья в России за 2009 г., на Москву и Московскую область приходится около 60% всего жилья, введенного в эксплуатацию в этом регионе. Также очевиден территориальный разрыв по показателям ввода нового жилья между всеми областными центрами и их перифериями. Так, за все время действия ФЦП «Жилище» на сельскую местность пришлось порядка 13% от общего объема построенного жилья в стране.

Все эти цифры в очередной раз доказывают высокий уровень территориальной концентрации финансового и экономического потенциала на всех уровнях управления: федеральном, региональном и местном, – что крайне неблагоприятно сказывается на дальнейшем развитии России в рамках ее территориальной целостности.

Помимо наличия абсолютного и структурного дефицита жилья в различных регионах России, не менее ярко проблемы жилищного сектора в сложных климатических условиях нашей страны выявляет показатель ветхого и аварийного жилья. Если средняя величина ветхого и аварийного фонда по России составила 3,1%, то уровень региональной дифференциации весьма высок. В наиболее тяжелых жилищных условиях оказались граждане северных, старопромышленных и аграрных районов страны, чья экономика оказалась наиболее уязвима к рыночной системе. Например, в таких субъектах, как республика Тыва, Якутия, Дагестан, Ингушетия, доля аварийного и ветхого жилья приближается к 20%. В Магаданской, Амурской, Иркутской, Сахалинской, Астраханской, Архангельской и республике Коми этот показатель составил около 10% от общего жилого фонда [8, 220].

Наряду с коэффициентом годового объема ввода жилья в программе «Жилище» также определены желаемые результаты, характеризующие коэффициент доступности жилья. В широком смысле под доступным жильем понимают такое жилье, которое обеспечивает определенные стандарты проживания по цене или арендной ставке, не являющейся чересчур обременительной для домохозяйства [5, 7]. Для точной и комплексной оценки доступности приобретения жилья в программе «Жилище» используется показатель «доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств». В 2004 г. значение данного показателя составило 9%, а к 2010 г. планировалось его увеличение до 30%. Посмотрим, насколько выполнимой оказалась поставленная задача. Для этого необходимо сначала определить минимальный совокупный доход семьи, необходимый для приобретения жилья:

$$T_{2010} = \frac{LTV}{100\%} \times P \times 54 \times \frac{i}{12 \times 100\%} \times \frac{100\%}{PI} = \frac{70\%}{100\%} \times 53000 \times 54 \times \frac{14,8}{12 \times 100\%} \times \frac{100\%}{30\%} = 77500 \text{ руб.,}$$

$$1 - \left(1 + \frac{i}{12 \times 100\%}\right)^{-t \times 12}$$

где LTV – доля заемных средств в стоимости приобретаемого жилья (в процентах); P – средняя рыночная стоимость 1 м² жилья (в рублях в среднем за год); T₂₀₁₀ – минимальный совокупный доход семьи (в рублях в месяц) на 2010 г.; i – процентная ставка по кредиту (в процентах в год), среднее значение по банкам; t – срок кредита (в годах), среднее значение по банкам; PI – доля платежа по ипотечному жилищному кредиту в доходах семьи (в процентах) [10].

По итогам 2010 г., минимальным совокупным доходом в 77 500 руб. обладали около 12% семей [7, 172]. Таким образом, можно говорить о невыполнении поставленной задачи в ФЦП о достижении уровня 30% семей, имеющих возможность купить себе жилье. Помимо этого, ситуация усугубляется еще тем фактом, что из 12% семей, а это только 17 млн. домохозяйств, в 2009 г. ипотечный кредит оформили всего 1,6 млн. семей, то есть всего 10%. Если рассмотреть долю семей, оформивших жилищный кредит в 2009 г., от общего количества домохозяйств в стране, то этот показатель составит всего 3%. Все это доказывает несовершенство законодательных актов и финансовых инструментов, направленных на поддержку граждан с невысоким уровнем доходов.

Следует подчеркнуть, что расчеты, приведенные выше, являются общероссийскими и сглаживают контрастность всей ситуации между регионами. Ввиду отсутствия достоверных статистических данных по субъектам РФ о количестве домохозяйств различных уровней доходов автор, на основе данных Центрального Банка России, рассчитал показатели, показывающие активность участия граждан в ипотечных программах. Самые высокие показатели задолженности по ипотечным и жилищным кредитам наблюдаются в Сибирском и Уральском федеральном округах – 30 млн. и 38 млн. руб./1 тыс. человек соответственно. Наименьшее число кредитов в денежном выражении было зарегистрировано в Дальневосточном ФО и составило 21 млн. руб./1 тыс. человек. Для регионального анализа проблемы важно учитывать крайне высокий уровень концентрации финансовых средств в Московской области и Москве, на долю которых приходится около 60% всех ипотечных кредитов Центрального федерального округа.

Подводя итог, следует уточнить, что программа «Жилище» продлевается постановлением Правительства до 2015 г., но поставленные задачи на 2002–2010 гг. так и не выполнены. Запланированный изначально объем ввода жилья в 80 млн. м², будучи нереализованным, был снижен до 53 млн. м², это притом что данный показатель желательно довести до уровня 150 млн. м² в год. Сейчас в России только 60% жилья является благоустроенным, а улучшить свои условия проживания по факту могут всего 3% семей.

Анализируя ФЦП «Жилище» по принципу средних общероссийских показателей, многие региональные диспропорции теряют свою актуальность, но зато при данной методике исследования вырисовывается типичная картина для всей нашей страны – абсолютно низкий уровень реализации данного законопроекта. Важно помнить, что тенденция к возобновлению жилищного фонда является хорошим индикатором общего состояния экономики страны, а также определяющим фактором демографического роста населения [2, 148]. Поэтому невыполнение ФЦП «Жилище» определяет дальнейшую нереализованность другой приоритетной национальной программы РФ – «Демографи-

ческое развитие России». Расхождение желаемых результатов, прописанных в ФЦП «Жилище», с действительными негативно сказывается на дальнейшем пути социально-экономического развития и политической безопасности России.

Главной причиной, которая тормозит развитие доступного и комфортного рынка жилья в России, автор видит в отсутствии в ФЦП «Жилище» альтернативных вариантов решения жилищной проблемы, помимо приобретения квартиры в ипотеку. В условиях крайне неравномерной территориальной организации российского общества, пространственной дифференциации производительных сил необходим комплексный подход к решению жилищной проблемы, в основу которого целесообразно закладывать культурные, климатические, природно-ресурсные факторы.

При дальнейшей реализации программы целесообразно не только работать над созданием эффективного рыночного механизма приобретения жилья, но и закладывать новые стандарты и типы жилищ, активнее задействовать скрытые человеческие ресурсы, которые способны превратить малоэтажное строительство в локомотив национальной экономики [4, 21]. Например, в южных аграрных районах страны наиболее оптимальным вариантом решения жилищного вопроса может стать программа по развитию индивидуального строительства, что вполне будет соответствовать традиционному типу хозяйства. При этом необходимо разработать систему гибких схем частичного погашения ипотечных кредитов за счет сельскохозяйственной продукции [1, 87]. В средней полосе жилищную проблему следует решать посредством развития жилищных кооперативов и арендного жилья, закладывая в основу функционирования локальные инженерные системы, которые значительно снизят себестоимость затрат. Развитие локальных коммунальных систем и новых строительных технологий малоэтажного строительства весьма актуально для районов крайнего севера, которые очень чувствительны к антропогенным нагрузкам.

Только в условиях комплексного подхода к решению жилищной проблемы, учитывая существующую региональную дифференциацию, можно эффективно решать проблему комфортного и доступного жилья для граждан России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Асаул А.И., Денисова И.В. Индивидуальное жилищное строительство – перспективное направление развития сельских поселений (на примере Ленинградской области). – СПб., 2002. – 147 с.
2. Белкин В.Г., Стороженко В.Б. Жилищное строительство как фактор демографической динамики // Вопросы экономики. – 2009. – № 10. – С. 144–149.
3. Глущенко К.П., Кибалов Е.Б. Программа «Жилище»: критический взгляд. ЭКО. 1996. – № 12. – С. 82–95.
4. Казьмин П.П. Перспективы развития малоэтажного строительства в России // Жилищное строительство. – 2009. – № 1. – С. 20–22.
5. Копейкин А.Б., Рогожина Н.Н., Туманов А.А. Формирование жилищного фонда, доступного для граждан с невысоким уровнем доходов: подходы зарубежных стран. М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. – 127 с.
6. Кривов А.С., Крупнов Ю.В. Дом в России. Национальная идея. М.: «Олма-пресс», 2004. – 416 с.
7. Российский статистический ежегодник. 2010: Стат. сб/ Росстат. М., 2010. – 813 с.
8. Строительство в России. 2010: Стат. сб. / Росстат. М., 2010. – 220 с.
9. Фасхиев Ф.А. Оценка экономичности малоэтажных жилых домов и их систем // Жилищное строительство. – 2009. – № 10. – С. 16–20.
10. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fcpsdom.ru/prog.php?s=off&id=129> (дата обращения 15.11.2010).