

## **Жилищная проблема и пути ее решения в современных условиях в РФ**

*Шутова Л. А. Московская государственная академия коммунального хозяйства и строительства*

С внедрением рыночных отношений произошли существенные изменения. Так, начал функционировать рынок жилья, изменилась структура жилого фонда по формам собственности. Однако жилищная проблема осталась по-прежнему актуальной. Суть жилищной проблемы заключается в острой нехватке жилья, соответствующего нормативным и потребительским требованиям, для значительной части населения.

Жилищная проблема имеет несколько важных аспектов:

- дефицит жилья – количественный аспект;
- несоответствие структуры жилищного фонда демографической структуре семей – структурный аспект;
- несоответствие имеющегося жилищного фонда требованиям к потребительским качествам жилья – качественный аспект;
- несоответствие требований к техническому содержанию жилищного фонда – эксплуатационный аспект.

Средняя жилищная обеспеченность в городах страны составляет не более 18 кв.м. общей (полезной) площади жилья на одного жителя, многие семьи имеют менее 9 кв.м. на душу населения, зачастую, в коммунальных квартирах. Опыт развитых стран показывает, что для успешного решения жилищной проблемы необходимо повысить средний уровень жилищной обеспеченности в 2-3 раза.

Состав квартирного фонда во многих городах страны не соответствует демографической структуре населения, что существенно ухудшает жилищные условия горожан. О недостаточных темпах решения жилищной проблемы свидетельствует невыполнение государственных программ в сфере обеспечения жильем определенных категорий населения (военнослужащие, вынужденные переселенцы и т.д.). Многие семьи проживают в коммунальных квартирах и общежитиях.

Важным аспектом данной проблемы является несоответствие существующего жилищного фонда функционально-потребительским требованиям, предъявляемым к жилым помещениям: неудобная планировка, недостаточный уровень производства, влагостойкость, звукоизоляция и другие параметры жилых помещений.

Отсутствие современных видов благоустройства и конструктивные недостатки жилых зданий приводят к завышенному потреблению энергоресурсов и воды. Так, с точки зрения энергоиспользования жилищный фонд является весьма неэффективным. Это во многом объясняется тем, что в существующем жилищном фонде России значительную долю (в некоторых регионах до 80%) составляют дома из сборного железобетона, имеющие значительные теплопотери, которые к тому же на 20-30% выше проектных из-за низкого качества строительства и эксплуатации. Наиболее

значительные теплопотери в зданиях происходят через наружные стеновые ограждения (42% для 5-этажных и 49% для 9-этажных зданий) и окна (32 и 35% соответственно). В результате показатели удельного теплопотребления в таких зданиях в 2-4 раза превышают аналогичные показатели в странах Европы и Америки с близкими климатическими условиями.

Наконец, невыполнение требований по содержанию и современному ремонту жилищного фонда приводит к ухудшению технического состояния жилья и нарастанию его «недоремонта». Например, четверть жилого фонда Санкт-Петербурга находится в неудовлетворительном техническом состоянии, а 6,8% - в ветхом, что представляет собой потенциальную угрозу жизни и здоровью жителей. Имеют место случаи обрушения конструктивных элементов и элементов декора фасадов зданий.

Следует также отметить, что качество жилой среды во многом зависит от уровня содержания и технического обслуживания жилых домов и придомовых территорий. В этой сфере также имеется целый ряд нерешенных вопросов: несвоевременное проведение капитальных и текущих ремонтов, низкий уровень обслуживания инженерного и санитарно-технического оборудования жилых зданий, неудовлетворительное санитарное содержание лестничных клеток и придомовых территорий и т.д.

Применяемый в течение длительного времени административный механизм управления жилищной сферой, отсутствие экономической заинтересованности строительных, ремонтно-эксплуатационных организаций в результатах своей деятельности и отчуждение жителей от собственности привели к серьезным негативным последствиям и деформациям в жилищной сфере. Произошло снижение качества жилищного фонда и ухудшение условий его эксплуатации. Население же было поставлено в крайне пассивную позицию, так как жители не имели реальных рычагов воздействия на строительные, ремонтные и эксплуатационные организации.

Основными причинами обострения жилищной проблемы является отсутствие реального собственника и эффективного управления жилищным фондом в современных условиях, а также бесхозяйственное отношение к жилью.

Таким образом, жилищная проблема является весьма многогранной, требующей значительных усилий по ее решению. Основные пути решения жилищной проблемы:

- поиск и привлечение централизованных и децентрализованных источников финансирования строительства, капитального ремонта и реконструкции жилья (разработка и реализация государственных и муниципальных жилищных программ и проектов, формирование городских фондов строительства, реконструкции и ремонта жилищного фонда, привлечение средств инвесторов, предприятий и организаций, населения путем сооружения элитного и массового коммерческого жилья, строительство жилых домов на паевых основах, концентрации средств в конкретных фондах и проектах);

- повышение доступности жилья для широких слоев населения (создание благоприятных условий для развития рынка жилья и жилищных услуг по эксплуатации жилищного фонда, оказание реальной помощи населению в приобретении жилья на первичном и вторичном рынках в разных формах, стимулирование развития систем жилищного кредитования, в том числе ипотеки, использование муниципальных жилищных займов);

- совершенствование системы обеспечения жильем социально незащищенных категорий населения (разработка эффективных систем целевой поддержки социально незащищенных групп населения, усиление принципа адресности государственной и муниципальной помощи, предоставление бесплатного или дешевого муниципального жилья и т.д.);

- совершенствование градостроительных, архитектурно-планировочных и экологических подходов к формированию благоприятной жилой среды (развитие качественной малоэтажной и смешанной застройки, переход от типовых проектов к индивидуальным и образцовым, развитие комплексной застройки, включающей благоустройство территории);

- повышение качества эксплуатации жилищного фонда (существенное улучшение содержания и ремонта жилищного фонда, экономия энергетических ресурсов, стимулирование снижения издержек и повышения качества жилищно-коммунальных услуг, развитие систем самоорганизации граждан).

Как показывает богатый зарубежный опыт, наиболее перспективным и массовым направлением решения жилищной проблемы является кредитование граждан и, в первую очередь, ипотечное кредитование, которое подразумевает выдачу кредита на длительный срок под залог недвижимости.

Исходя из опыта развитых стран, в которых жилищная проблема практически решена, можно определить следующие характерные черты функционирования жилищной сферы:

- большая часть жилищного фонда города находится в частной или коллективной собственности, а городской жилищный фонд составляет лишь незначительную часть (10-15%);

- заметная доля горожан является собственниками жилья, в котором они проживают, а остальные нанимают квартиры в частном или муниципальном фонде;

- собственники жилья несут все расходы на его содержание, ремонт и восстановление и выплачивают страховые взносы и налоги на недвижимость;

- оплата найма в частном фонде покрывает все затраты собственника жилья и прибыль домовладельца, а в муниципальном фонде – затраты муниципалитета (без прибыли);

- ставки за наем жилья всех форм собственности во многих городах страны и странах регулируются муниципалитетом с помощью косвенных экономических рычагов;

- субсидии на содержание жилья выплачиваются для ограниченной части нанимателей с низкими душевыми доходами;

- работы по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству жилья определяются собственником с учетом действующих норм и правил, принятых в данном городе (регионе) на договорной основе; интересы собственника может представлять компания по управлению недвижимостью;

- приобретение жилья в большинстве случаев осуществляется в кредит на длительный срок (10-25 лет); используются разные формы кредитования, в том числе ипотечные кредиты под залог недвижимости;

- уровень дохода большинства населения позволяет полностью оплачивать наем жилья или содержать его в качестве собственника, вносить первоначальный взнос на строительство и выплачивать соответствующие проценты;

- строительство и сдача внаем жилья является прибыльной коммерческой сферой, и потому привлекательны для частного капитала.

Для практической реализации приведенной выше системы необходимы следующие условия:

- наличие развитого рынка жилья и подрядных работ;
- достаточно высокий уровень жизни большинства населения;
- устойчивое и надежное действие механизма инвестирования, долгосрочного кредитования и страхования;
- развитая правовая основа рыночных механизмов;
- политическая, социальная и экономическая стабильность.

К сожалению, эти условия в нашей стране пока не сложились, и потому быстрый переход к рассматриваемой системе невозможен. Но это не означает, что решение жилищной проблемы должно быть отодвинуто на долгий срок. Развитие жилищного строительства и повышение уровня содержания жилищного фонда возможно и в современных условиях при наличии благоприятных условий при наличии благоприятных тенденций изменения макроэкономической ситуации в стране.

Важнейшими результатами реформы должны стать существенное улучшение жилищных условий населения, обеспечение нормативных требований к содержанию жилищного фонда и повышение уровня жилищно-коммунального обслуживания потребителей. Для достижения ожидаемых результатов необходимо соблюдение определенных условий, основными из которых являются наличие развитого рынка жилья и подрядных работ, повышение уровня доходов граждан, наличие экономико-правового механизма инвестирования, долгосрочного кредитования и страхования в жилищной сфере, а также политическая и социально-экономическая стабильность. Как уже отмечалось выше, эти условия в полной мере в большинстве городов страны на современном этапе не выполнены, но если же вообще не принимать мер по ее преобразованию, то ситуация может серьезно ухудшиться и миллионы людей останутся без тепла, электричества, воды, газа и даже без крыши над головой.

В настоящее время руководством страны и администрацией ряда городов и регионов приняты важные документы, определившие содержание

реформы ЖКХ. В ряде регионов и городов страны разработаны программы реформирования ЖКХ.

В настоящее время имеются два альтернативных подхода к реформированию жилищной сферы. Согласно первому из них приоритет отдается снижению расходов бюджета в части финансирования жилищной сферы для освобождения средств, которые могут быть направлены на социальные нужды и на другие жизненно важные потребности населенных пунктов. Признавая актуальность и обоснованность такого подхода, отметим, что практически он может быть реализован путем переложения чрезмерно высоких издержек городского хозяйства на плечи потребителей и соответствующего повышения тарифов на жилищно-коммунальные и прочие услуги.

При втором подходе приоритет отдается структурной перестройке хозяйственных отношений в жилищно-коммунальном секторе города путем его демонаполизации, повышения эффективности управления, создания конкурентной среды, действенного ресурсосбережения и т.п. Совершенствование тарифной политики и увеличение доли платежей населения является составной частью реформ, но повышение тарифов должно проводиться только по исчерпанию возможностей комплекса экономико-организационных и институциональных мер, не затрагивающих непосредственно интересов населения и создающих условия для снижения уровня затрат и повышения эффективности функционирования предприятий городского хозяйства. Данный путь реформирования представляется правовым и реально осуществимым.

Важнейшей стратегической целью развития жилищной сферы является повышение качества жизни путем улучшения жилищных условий, повышения сохранности жилищного фонда и уровня жилищно-коммунального обслуживания граждан в соответствии с действующими стандартами качества. Исходя из этой базовой цели, формируются целевые ориентиры:

- снижение производственных издержек;
- снижение расходов городского бюджета на содержание жилищной сферы;
- смягчение для населения негативных последствий реформы;
- повышение уровня жилищной обеспеченности населения;
- повышение качества жилья;
- повышение уровня технического содержания жилищного фонда;
- повышение качества коммунальных услуг по водо-, газо-, электро- и теплоснабжению;
- обеспечение потребностей населения в холодной воде, горячем водоснабжении, в теплоснабжении, в электроэнергии;
- повышение качества содержания придомовых территорий и др.

Как следует из этого перечня целевых установок, особое внимание здесь уделяется качественным подходам. Включение качественных целей

позволяет перейти на принципиально иной уровень управления данной системой, но это связано с трудностями количественной оценки качественных параметров. Для ее решения предлагается использовать квалиметрические методы определения качественных показателей, методы экспертных оценок и социологические опросы потребителей.

Оценка уровня и качества работ и услуг в жилищной сфере должна проводиться с установленной периодичностью и привлечением вневедомственной экспертизы, а также обязательно сопровождаться социологическими опросами населения. Тем самым оценивается уровень достижения целей и эффективность реализации проводимых мероприятий.

Основным вопросом реформирования жилищной системы в настоящее время является обоснование приоритетных направлений и первоочередных мероприятий реформы с указанием последовательности их осуществления.

Ресурсное обеспечение жилищной реформы. Для реализации жилищной реформы и достижения требуемого уровня развития жилищной сферы необходим целый комплекс обеспечивающих мер. К их числу относятся меры по организационно-методическому, правовому, кадровому, техническому, финансовому, информационному, маркетинговому, социально-психологическому и другим видам обеспечения. Без их глубокой проработки эффективность реформирования и последующего развития жилищной сферы будет крайне низка. Поэтому кратко остановимся на некоторых обеспечивающих мероприятиях.

Организационно-методическое обеспечение предусматривает создание стройной системы по разработке, реализации, корректировке и доработке целой системы планово-программных и проектных документов и методических материалов. Предусматривается необходимость разработки комплексной Программы реформирования и развития жилищной сферы города, включающей систему взаимосвязанных программ, схем и проектов. К их числу можно отнести программу реформирования жилищно-коммунального хозяйства города, программу реконструкции центральных районов и модернизации типового жилищного фонда, жилищные проекты, новую методику оплаты жилья и коммунальных услуг и др.

Правовое обеспечение предусматривает разработку и принятие на уровне города и выход с законодательной инициативой на более высокий уровень управления пакета нормативно-правовых документов и положений по обеспечению необходимых условий для реформирования и развития жилищной системы. В их число целесообразно включить законы и положения об энергоресурсосбережении, о минимальных социальных стандартах и др.

Важнейшей подсистемой является финансовая. Разработка механизма финансирования в настоящее время является приоритетной. Это особенно важно в условиях поэтапного перехода отраслей жилищно-коммунальной сферы на самофинансирование. В связи с этим необходимо разработать программу перехода жилищного хозяйства на принципы

самофинансирования, выявить источники ресурсообеспечения и возможности их привлечения.

Необходимым условием организации эффективного управления ЖКХ является полная, достоверная и своевременная информация о состоянии жилищного фонда и коммунальных объектов, об уровне и качестве жилищно-коммунального обслуживания населения, о процессах, происходящих в различных его звеньях, с позиции комплексной оценки результатов развития ЖКХ.

Содержание программы реформирования и развития жилищного хозяйства города. Программа имеет следующую структуру: анализ ситуации, обоснование целей и задач, прогнозирование ситуаций и оценка последствий принимаемых решений, принятие конкретных мер и разработка механизма их реализации.

Основными этапами разработки программы являются следующие.

1. Анализ сложившихся условий и достигнутого уровня развития жилищной сферы на данной территории, включая уровень жилищной обеспеченности и жилищного обслуживания населения, выявление и постановка реальных проблем.

2. Формулировка целей по улучшению жилищной обеспеченности горожан и развитию жилищного хозяйства района, прогнозирование важнейших показателей данной сферы.

3. Обоснование основных направлений и первоочередных мероприятий по решению жилищной проблемы и повышению уровня жилищного обслуживания населения в районе.

4. Разработка механизма реализации намеченных целей.

На первом этапе целесообразно обратить внимание на содержание и важнейшие аспекты жилищной проблемы на данной территории. Формирование данного раздела программы целесообразно начать с характеристики состава, структуры и уровня благоустройства жилищного фонда района. При этом определяется размер жилищного фонда и его распределение по принадлежности, формам собственности, уровню капитальности, срокам постройки и по техническому состоянию.

Формулируя цели программы, необходимо обосновать важнейшие направления и методы по решению жилищной проблемы и повышению уровня жилищно-коммунального обслуживания населения городов и муниципальных образований как важнейшего аспекта повышения качества жизни населения в условиях становления рыночных отношений и местного самоуправления.

Прогнозирование развития жилищного комплекса проводится на основе достигнутого уровня жилищной обеспеченности в базисном периоде, действующих нормативов, принятых ориентиров и потенциальных возможностей ресурсного обеспечения. В связи с наличием нестабильных факторов развития прогнозы целесообразно разрабатывать в нескольких вариантах, отличающихся возможностью привлечения бюджетных средств и централизованного финансирования.

На следующем этапе разработки программы обосновываются основные направления и первоочередные мероприятия по содержанию и развитию жилищного комплекса города.

Далее рассматриваются вопросы разработки обеспечивающих подсистем программ, т.е. нормативно-правового, организационно-методического, информационного, кадрового и др. видов обеспечения предлагаемых направлений по развитию жилищно-коммунального комплекса города.

Ход реализации и результаты реформирования жилищной сферы в городах страны. Во многих городах сформулированы службы заказчика на работы в области содержания и ремонта жилищного фонда. Часть жилищно-эксплуатационных организаций получила статус подрядных государственных или муниципальных предприятий. Наряду с государственными появились также коммерческие фирмы и организации. Проведена значительная работа по формированию действенной системы выдачи субсидий малообеспеченным гражданам. Одновременно проведены отдельные меры по реформированию сферы коммунального хозяйства, но они не были столь показательными, как в жилищной сфере.

В то же время проведение указанных мероприятий и полученные результаты свидетельствуют, что поставленные цели реформы полностью не достигнуты: улучшение работы жилищных организаций, и повышение уровня жилищно-коммунального обслуживания горожан не произошло. Выявились заметные недостатки в разработке и проведении реформы.

Следует отметить недостаточную комплексность проведения реформы. Основное внимание в ней уделено реформированию жилищного хозяйства, но недостаточны меры по реформированию коммунального сектора города. Слабо проработаны вопросы регулирования капитального ремонта жилищного фонда. Не определены организационно-экономические основы и возможности проведения и возможности проведения капитального ремонта и реконструкции жилищного фонда города в новых условиях хозяйствования. В большинстве городов конкурентная среда в сфере ЖКХ фактически не создана.

Отметим также неготовность экономико-управленческих служб государственных жилищных организаций к работе в новых условиях хозяйствования, проведению самостоятельной экономической политики, формированию современной системы менеджмента и маркетинга, изучению рынка и поиску новых источников доходов.

Значительная часть населения города также психологически не готова к реализации реформы и необходимости повышения ответственности за пользование и содержание жилья. Многие люди до сих пор не понимают сути жилищно-коммунальной реформы и смысла проводимых мероприятий.

Более 80% семей России, проживающих в многоквартирных домах, являются не покупателями, а лишь потребителями жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). Население лишено элементарных «рыночных прав» - не может контролировать объем и качество предоставляемых услуг, торговаться по



цене и даже отказаться от их потребления, объем которого остается неизвестным и, возможно, неизменным. По многим видам услуг даже поставщики не могут следовать принципу «за сколько заплатил, столько и получи». Нет ясности и в вопросе, кто же приобретает услугу: домохозяйство, жилищная компания, дирекция единого заказчика, муниципалитет. Более того, непонятно, что именно является приобретаемым продуктом: ресурсы, по которым рассчитываются нормативы потребления (Гкал, литры, кВтч), или параметры комфорта, на основе которых оценивается качество работы предприятий ЖКХ (температура влажность в помещении, работа водоразборных приборов, освещенность и чистота улиц и т.п.). То есть речь идет о рынке, где ясно, кто стоит за прилавком, но неясно, что на прилавке лежит; понятно, кто платит, но непонятно, кто принимает решение о покупке.

Неудачи реформирования ЖКХ на протяжении последних лет как раз тем и определяются, что на этом рынке не был сформулирован покупатель. Вот почему ЖКХ не удалось превратить в рыночный сектор экономики и в нем доминируют административные методы управления. Просто не было установлено, кто же будет объектом последнего в новых условиях, и кто будет принимать решения исходя из рыночных сигналов. Все это породило иллюзию отсутствия эластичности спроса на ЖКУ по цене и доходу.