

ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА: УТОЧНЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ

А.Д. Сидоренко,

кандидат технических наук (г. Минск)

Известно, что в обществе на каждом этапе его развития требуется определенный объем государственного регулирования. Это касается и жилищных отношений. Трансформации в социально-экономическом развитии, произошедшие в течение последних 15 лет, привели к существенным изменениям в этих отношениях. Определяющим фактором их регулирования является экономический базис. Превращение жилища в предмет купли-продажи, формирование рынка жилья, на котором его доступность все в большей степени зависит от покупательной способности потребителей, экономическое расслоение общества требуют изменения качества регулирования жилищных отношений. Эти изменения диктуются также и тем, что в результате приватизации государственного и общественного жилищного фонда в настоящее время около 80% жилья находится в собственности граждан, которые в основном и являются его пользователями. Значительная их часть не располагает доходами, позволяющими им самостоятельно оплачивать содержание собственного жилья.

В регулировании жилищных отношений важна система показателей (индикаторов), используемых для характеристики состояния жилищной проблемы. Одним из основных индикаторов является обеспеченность потребителей жилищем, которая определяется отношением количества жилища к количеству потребителей. Единицы измерения потребителей и жилища, т. е. субъектов и объектов жилищных отношений, определяются целями жилищной политики, реализуемыми на каждом этапе развития общества.

Количество субъектов жилищных отношений может измеряться посредством физических лиц (граждан), семей, домашних хозяйств (домохозяйств). Домохозяйство – это общность людей, проживающих совместно, ведущих общий быт, имеющих общий

бюджет. Домохозяйства могут быть семейными (семья, семейная группа), несемейными (одиночка), смешанными (семья с домоработницей, другими домочадцами). В статистической информации под термином «домашнее хозяйство» понимают одно лицо или группу лиц, для которых общими являются бюджет и место проживания. При этом родственные связи не являются обязательными.

Понятие «домохозяйство» шире, чем понятие «семья», которое определяется как общность людей, связанных родством и местом проживания. Оно включает все многообразие случаев совместного проживания людей, например состоящих в гражданском браке и др., и таким образом более полно отражает количество первичных ячеек общества на современном этапе его развития.

В качестве расчетной единицы вместимости объектов жилищных отношений могут использоваться: квадратные метры жилой или общей площади квартир и многоквартирных (индивидуальных) домов; количество жилых комнат в квартире или многоквартирном доме; количество квартир и многоквартирных домов и других жилых единиц. Жилая единица – это жилое помещение, предназначенное для проживания одного домохозяйства. Жилой единицей являются: квартира в многоквартирном доме; многоквартирный жилой дом; помещение для постоянного проживания в общежитиях, в специальных домах для престарелых и инвалидов. В состав жилой единицы входят одна или несколько жилых комнат, а также подсобные помещения (прихожая, кухня, санитарный узел и др.). В общежитиях и специальных домах жилая единица может включать или не включать подсобные помещения.

В использовании единиц измерения субъектов и объектов для регулирования жилищных отношений можно выделить следующие направления. Первое, учет нуждаю-

щихся в улучшении жилищных условий и предоставление жилья в наем. Второе, определение размера квартирной платы и государственной поддержки при оплате жилищно-коммунальных услуг. Третье, установление размера государственной поддержки при приобретении жилья в собственность. Это направление включает определение размера поддержки при льготном приобретении жилья в собственность, при предоставлении льготных кредитов и безвозмездных субсидий, в том числе и товарных (древесина на корню для строительства индивидуальных домов в сельской местности), при предоставлении льгот по уплате подоходного налога. Четвертое, прогнозирование и планирование развития жилищного фонда и улучшения жилищных условий населения.

В период действия Основ жилищного законодательства Союза ССР и Жилищного кодекса Белорусской ССР (1983–1999 гг.) единицами измерения субъектов и объектов жилищных отношений соответственно являлись физическое лицо (человек) и квадратный метр жилой площади. Система господдержки базировалась на использовании этих показателей. В этот период задания по строительству жилых домов доводились в квадратных метрах общей площади. В условиях острого дефицита жилья, коммунального заселения квартир единицей измерения жилища выступал квадратный метр жилой площади, т. е. площади жилых комнат в квартире или индивидуальном доме. Это позволяло максимально плотно заселять не только квартиры, но и жилые комнаты в них, ориентировало на проектирование квартир с максимальным выходом жилой площади. Квартиры в многоквартирных домах строились с минимальным набором и площадью подсобных помещений, в том числе кухонь. При их проектировании соотношение жилой и общей площади нормировалось и достигало самых высоких значений. Общая площадь исчислялась и исчисляется как сумма площадей жилых комнат и подсобных помещений [1].

В Жилищном кодексе Республики Беларусь, введенном в действие с 1 июля 1999 г., основной единицей измерения жилища является квадратный метр общей площади. Переход от норматива «жилая площадь» к нормативу «общая площадь» связан с поквар-

тирным заселением семей, превращением жилья в товар, с более широкой дифференциацией жилья по качеству. Он позволил учитывать отличия при исчислении платы за наем и техническое обслуживание квартир, имеющих разную общую площадь.

Анализ законодательства и сложившейся практики регулирования жилищных отношений в Республике Беларусь показывает, что они продолжают базироваться на использовании системы единиц измерения субъектов и объектов этих отношений «физическое лицо–общая площадь». В качестве нормы общей площади в основном применяется норма предоставления общей площади жилого помещения социального пользования (от 15 до 20 кв. м на 1 человека) [2]. Исключением из этого правила являлся порядок предоставления одноразовых безвозмездных субсидий на строительство (реконструкцию) или покупку жилья, который действовал в республике в 1996–2000 гг.

Определение на настоящем этапе социально-экономического развития нашего общества важнейшей задачи – предоставление каждой семье возможности проживать в отдельной квартире или индивидуальном доме – требует прогнозирования и планирования развития жилищного фонда, ведения учета количества объектов жилищных отношений в жилых единицах, а субъектов – в домохозяйствах [3; 4]. Использование при регулировании жилищных отношений системы единиц измерения «домохозяйство – жилая единица» позволит повысить обоснованность прогнозов и планов развития жилищного фонда и улучшения жилищных условий населения, более полно учитывать происходящие экономические и социально-демографические изменения. Для принятия решений, адекватных этим изменениям, требуется наличие актуализированной, системной информации о жилищных условиях домашних хозяйств, их инвестиционном потенциале, развитии, движении и интенсивности использования жилищного фонда. Получить такую информацию можно посредством мониторинга условий заселения жилищного фонда и домашних хозяйств. Также необходимо наличие современной, соответствующей используемой модели удовлетворения потребности общества в жилье, системы учета жилищно-

го фонда и потребности в нем. Такая система должна исходить из отношений собственности и соответствующих им структуре жилищного фонда и способах удовлетворения жилищной потребности.

При оценке обеспеченности населения жильем важно сопоставление не только размера жилищного фонда в квадратных метрах и численности населения, но и количества жилых единиц и количества домохозяйств. Это связано с тем, что реальное количество потребителей жилья определяется как численностью населения, так и средним размером домохозяйств. Изменение численности населения не всегда приводит к адекватному изменению количества домохозяйств. Может иметь место состояние, например, когда сокращение численности населения сопровождается возрастанием количества домохозяйств. Это происходит при уменьшении их среднего размера. В таком случае росту обеспеченности жильем, исчисленному в квадратных метрах общей площади в расчете на 1 человека, будет сопутствовать возрастание потребности в жилье, исчисленной в жилых единицах. Данная тенденция характерна для современного этапа социально-экономического развития республики.

Варианты возможных сочетаний единиц измерения субъектов и объектов жилищных отношений приведены в таблице.

Можно выделить три группы факторов, которые предопределяют необходимость использования на настоящем этапе регулирования жилищных отношений сочетания единиц измерения «домохозяйство – жилая единица» (вариант 2D табл.).

Во-первых, перед обществом стоит задача обеспечить каждую семью отдельной квартирой или индивидуальным домом. Соответственно, развитие жилищного фонда должно осуществляться исходя из потребности домохозяйств в нем, исчисленной в жи-

лых единицах. Отсюда необходимым условием решения жилищной проблемы является обеспечение соответствия количества домохозяйств и количества жилых единиц в том или ином поселении или агломерации.

Во-вторых, эта задача решается в условиях, когда государство располагает ограниченными возможностями в оказании поддержки гражданам. Людей же, нуждающихся в помощи государства при удовлетворении потребности в жилье, значительное число. В этой ситуации крайне важно имеющиеся ресурсы использовать эффективно, т. е. обеспечить улучшение жилищных условий максимальному числу граждан. Достичь этого позволяет нормирование размера поддержки в расчете на домохозяйство, а не на одного человека.

В-третьих, люди являются потребителями не абстрактных квадратных метров, а конкретных жилых единиц в том или ином поселении. У домохозяйств изменение в потреблении жилища происходит дискретно. Оно, как правило, связано со сменой жилой единицы. В экономическом обороте жилище задействовано в подавляющем большинстве случаев в виде квартир и домов. На рынке жилья предметом купли-продажи, аренды и найма, как правило, являются квартиры и дома, а не квадратные метры. Развитие рынка в части структуры предложения, исходя из величины жилых единиц, направлено на удовлетворение спроса домохозяйств, который определяется их размером, потребительскими предпочтениями и покупательной способностью.

Для решения жилищной проблемы необходимо иметь не только оптимальную на каждом этапе социально-экономического развития общества модель удовлетворения потребности в жилье, но и инструменты реализации этой модели. К важнейшим из них относится система учета жилищного фонда и потребности общества в жилье. По отношению к модели эта система является про-

Варианты сочетания единиц измерения субъектов и объектов жилищных отношений

Единица измерения количества субъектов жилищных отношений	Единицы измерения вместимости жилища			
	Жилая площадь А	Общая площадь В	Жилая комната С	Жилая единица D
1. Физическое лицо	1А	1В	1С	1D
2. Домашнее хозяйство	2А	2В	2С	2D

Источник. Собственная разработка.

изводной, т. е. она определяется моделью. Отсюда следует необходимость обеспечения соответствия модели и системы учета развития жилищного фонда потребности общества в жилье. Без такого соответствия добиться реальных позитивных устойчивых результатов в решении жилищной проблемы весьма затруднительно.

На протяжении последних 15 лет в республике произошли существенные изменения в подходах к решению жилищной проблемы. Модель удовлетворения потребности общества в жилье все больше наполняется рыночным содержанием [3; 4]. В то же время система учета жилищного фонда и нуждающихся в улучшении жилищных условий практически не претерпела изменений и остается такой же, какой была еще в период существования СССР [5; 6]. Она, в некоторой мере характеризуя динамику развития жилищного фонда и удовлетворения потребности общества в жилье, не дает четкого представления о факторах, которые ее определяют.

Отмеченное выше несоответствие негативно влияет на качество управления решением жилищной проблемы. Оно не позволяет республиканским и местным исполнительным и распорядительным органам вырабатывать и принимать оптимальные управленческие решения, рационально использовать государственные ресурсы. Для обеспечения квартирного комфортного проживания домохозяйств необходим учет жилищного фонда в жилых единицах, дифференцированных по размеру (числу жилых комнат). При этом потребность в жилье должна определяться количеством домохозяйств. Учет домохозяйств следует осуществлять также дифференцированно исходя из численного их состава. Определение размера жилых единиц на основе количества жилых комнат, входящих в их состав, позволяет учитывать при обеспечении комфортных условий проживания половозрастной состав членов домохозяйств, а также другие их особенности, предусмотренные законодательством.

В Беларуси сегодня, как и прежде, для оценки состояния жилищной проблемы используются два основных индикатора: количество семей и одиноких граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении условий (1-й индикатор); количество жилья,

приходящееся на 1 человека (2-й индикатор). В соответствии с действующим законодательством, нуждающимися в улучшении жилищных условий в общем случае признаются граждане, не имеющие в собственности или в пользовании жилых помещений в данном населенном пункте и обеспеченные общей площадью жилого помещения менее 15 кв. м на 1 человека. Обеспеченность граждан жильем (2-й индикатор) определяется исходя из количества жилищного фонда, находящегося в том или ином населенном пункте (административно-территориальном образовании в целом) и численности населения, проживающего в этом населенном пункте. Таким образом, для определения значений индикаторов используются данные о количестве объектов и субъектов жилищных отношений, т. е. о количестве жилищного фонда и количестве его потребителей [2; 4; 7].

Указанные выше индикаторы появились в условиях действия института прописки. Этот институт не предоставлял гражданам возможности свободного выбора места жительства и трудоустройства. Обеспечение граждан жильем посредством найма жилых помещений в государственном и общественном фонде существенно ограничивало социальную миграцию. Граждане были вынуждены жить и работать там, где прописаны, т. е. имели в пользовании то или иное жилье. Жилье определяло для большинства граждан место работы. Им приходилось жить в тех населенных пунктах и работать на тех предприятиях, где предоставлялось жилье. То есть жилье было для большинства граждан первично по отношению к трудовой деятельности. Либерализация отношений в жилищной сфере, возможность трудовой миграции существенно изменили ситуацию. Все больше граждан стремится жить там, где у них больше доход, т. е. в населенных пунктах, где выше уровень жизни. Для этих граждан первичной является трудовая деятельность, результаты которой позволяют удовлетворять потребность в жилье.

Действующая система учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, допускает их многократную регистрацию. Постановка на квартирный учет осуществляется местными исполнительными и распорядительными органами, предприяти-

ями и организациями. Кроме этого, стать на такой учет по месту работы может каждый член семьи [2; 6]. В настоящее время учет нуждающихся не ориентирует домохозяйства на выбор того или иного способа улучшения жилищных условий исходя из той или иной ситуации, их потребительских предпочтений. Он объективно не отражает результаты улучшения жилищных условий граждан и реальную потребность общества в жилье, и прежде всего той его части, которая по формальным признакам не может являться нуждающейся в улучшении жилищных условий. Данные учета не позволяют прогнозировать и планировать развитие жилищного фонда в интересах всего общества, в том числе самой активной его части, располагающей наибольшим инвестиционным потенциалом.

Поскольку сложившейся моделью удовлетворения потребности общества в жилье предусмотрено двумя способами, посредством приобретения его в собственность и посредством найма, то, соответственно, и учет желающих улучшить свои жилищные условия должен осуществляться дифференцированно. Отдельно тех, кто стремится приобрести жилье в собственность, и тех, кто рассчитывает получить его внаем. В свою очередь, эти группы необходимо разделить на подгруппы по признаку нуждаемости в господдержке. Следует также либерализовать порядок постановки на квартирный учет. Разрешительный порядок оставить только для тех, кто нуждается в господдержке, а на остальных распространить заявительный порядок. Такой учет желающих улучшить жилищные условия явится базой для планирования развития жилищного фонда в том или ином поселении, определения способов решения жилищной проблемы. Он позволит сформировать предложения жилья в соответствии с его спросом, рационально использовать средства господдержки с учетом условий социально-экономического развития того или иного поселения.

Управление развитием жилищного фонда, прогнозирование потребности в жилье не могут эффективно осуществляться посредством использования только данных квартирного учета и обеспеченности общей площадью, рассчитываемой на основе статистических сведений о жилищном фонде. Система учета жилищного фонда и потребности в нем

должна быть адекватной отношениям собственности в жилищной сфере, принятой модели удовлетворения потребности общества в жилье, а также содержать информацию об изменениях как в развитии фонда, так и в условиях его использования. Она должна быть ориентирована на решение приоритетных на том или ином этапе социально-экономического развития задач.

Моделью удовлетворения потребности общества в жилье, используемой в республике, предусматривается следующий состав жилищного фонда: государственный фонд, находящийся в собственности Республики Беларусь и в собственности административно-территориальных единиц, включающий фонд, представленный специальными домами, служебными жилыми помещениями и помещениями социального пользования и предназначенный для сдачи внаем гражданам, состоящим на квартирном учете; частный фонд, находящийся в собственности физических и юридических лиц негосударственной формы собственности и предназначенный для личного использования гражданами и сдачи внаем.

В настоящее время приоритетными задачами жилищной политики являются: содействие возрождению и развитию села и малых городов и повышение доступности жилья для граждан, и прежде всего малообеспеченных. В решении жилищной проблемы особое место занимает фонд, представленный многоквартирными домами, и его дальнейшее развитие. Существенным изменением, связанным с отношениями собственности, является появление в многоквартирных домах множества собственников.

Рассматривая фонд, представленный многоквартирными жилыми домами, следует отметить, во-первых, то, что этот фонд имеет ключевое значение в удовлетворении потребности общества в жилье, так как его доля по площади составляет более 40%. Он играет особую роль в обеспечении жильем населения, проживающего в сельской местности, малых и средних городах, где его доля достигает 80%.

Во-вторых, бремя расходов по содержанию этого фонда в основном несут его собственники, государство оказывает отдельным из них поддержку в размере значительно меньшем, чем гражданам, проживающим в многоквартирных домах.

В-третьих, сегодня и на ближайшую перспективу строительство многоквартирных домов является одним из основных направлений развития жилищного фонда. В 2007 г. индивидуальными застройщиками было построено около 37% общей площади [5; 7]. Усадебное строительство в сельской местности и одно-двухквартирных домов в малых и средних городах и пригороде больших и крупных городов должно обеспечить доступность жилья для тех, кто желает иметь его в собственности. Этому виду жилища отдает предпочтение большинство домохозяйств, рассчитывающих улучшить свои жилищные условия за счет собственных средств. Проживание в частном многоквартирном доме создает наилучшие условия для развития семьи, воспитания ее членов. При его строительстве и использовании домохозяйство может максимально реализовать свои эстетические представления и потребительские предпочтения. Исходя из своего инвестиционного потенциала граждане сами определяют сроки возведения дома и очередность ввода в эксплуатацию отдельных его частей. Этот вид строительства позволяет будущему собственнику активно влиять на его стоимость как за счет личного трудового участия в нем членов домохозяйства, так и за счет контроля над подрядчиком. Пользование и владение на праве собственности комфортным домом повышает статус домохозяйства в обществе. Наличие такого недвижимого имущества является важным фактором при социальной идентификации.

В-четвертых, жилищный фонд, представленный многоквартирными домами, имеет самый низкий уровень благоустройства. На его долю приходится около 90% (5426,2 тыс. кв. м) общей площади незаселенного (пустующего) фонда и почти 62% (1996,7 тыс. кв. м) фонда, выбывшего из эксплуатации в 2007 г. [5]. Для эффективного управления развитием фонда многоквартирных домов необходима более полная информация о нем.

В результате приватизации был создан институт частного фонда, представленного жилыми помещениями в многоквартирных домах, принадлежащих на праве собственности отдельным физическим и юридическим лицам. Произошло разделение единоличного

права собственности на дом на доли, которые стали принадлежать множеству собственников. Существование множества собственников в одном доме возможно только при определенном порядке их взаимодействия, в том числе связанного с владением, пользованием и распоряжением общим имуществом многоквартирного дома. Общее имущество многоквартирного дома возникает тогда, когда в доме появляются два и более собственника. Его содержание и использование требуют урегулирования отношений между ними. Особенности гражданского оборота и воспроизводства частного фонда, представленного жилыми помещениями в многоквартирных домах, определяют необходимость его выделения в составе жилищного фонда в отдельную группу. Этот фонд в основном сосредоточен в городских поселениях, где его доля превышает половину. Количество этого фонда продолжает прирастать за счет приобретения физическими и юридическими лицами жилых помещений в многоквартирных домах, в том числе и вновь построенных. Для организации эффективного управления этим фондом необходима информация о нем, его собственниках и их сообществах.

В системе учета жилищного фонда данные о государственном фонде представлены полнее и детальнее, чем о частном. Она, в целом, «дискриминационна» по отношению к частному фонду, и прежде всего представленному многоквартирными домами. Нет сведений о количестве и качестве этого жилья, в том числе находящегося в незавершенном состоянии. Эта система не содержит данных о многоквартирных домах, жилые помещения в которых принадлежат множеству собственников, способах управления ими. Она не включает сведений о жилищном фонде, представленном специальными домами, служебными жилыми помещениями, жилыми помещениями социального пользования и др. Содержащиеся в ней данные не позволяют оценить количество и качество имеющихся жилых единиц, в том числе тех, которые сдаются в коммерческий наем [5].

Действующие порядки учета жилищного фонда и определения показателей обеспеченности жильем требуют совершенствования. Это связано с тем, что часть граждан, постоянно прописанных в городских поселениях, имеет в

собственности жилые дома в сельских населенных пунктах и использует их для удовлетворения своих потребностей в жилье. При исчислении общей площади, приходящейся на одного сельского жителя, эти граждане не учитываются. И наоборот, расчет обеспеченности городского населения жильем осуществляется исходя из общей площади жилых помещений только в городских поселениях, без учета принадлежащего ему жилья в сельской местности. В результате обеспеченность жильем населения, проживающего в сельской местности, получается завышенной, а городского – заниженной. Это хорошо видно на примере г. Минска, областных центров и сельских населенных пунктов, которые расположены недалеко от них. На начало 2008 г. обеспеченность населения республики жильем в расчете на 1 жителя составила в городских поселениях 20,7, а в сельских населенных пунктах 29,2 кв. м общей площади. В 1995–2005 гг. прирост в обеспеченности жильем на одну треть являлся следствием сокращения численности населения [8].

При расчете показателей обеспеченности не учитываются капитальные жилые дома, возведенные и используемые гражданами на садовых (дачных) участках. Во многих случаях это жилье по качеству и благоустройству не только не уступает, но и превышает уровень, достигнутый в данной сельской местности. Определенная их часть находится вблизи городов и используется практически круглогодично. Завышаются значения расчетных показателей обеспеченности сельского населения жильем и посредством учета при их определении незаселенного (пустующего) жилищного фонда и фонда, по тем или иным причинам выведенного из эксплуатации, в том числе находящегося в состоянии реконструкции, ремонта и др.

Существенное влияние на обеспеченность жильем оказывает движение жилищного фонда, т. е. прибытие и выбытие из эксплуатации жилых зданий и помещений. Так, в 1995–2005 гг. выбыло из состава жилищного фонда 13,8 млн кв. м общей площади, что составило 40,5% объема ввода в эксплуатацию новых и реконструируемых жилых домов. В 2007 г. прибытие составило 5500,2 тыс. кв. м общей площади, в том числе за счет нового строительства 3106,0 тыс. кв. м и реконструкции 103,9 тыс. кв. м. Статисти-

ческие данные не содержат сведений о факторах, способствовавших прибытию 2290,3 тыс. кв. м (42%). В этот период выбыло из эксплуатации 3228,6 тыс. кв. м. Из них 654,8 тыс. кв. м было снесено по ветхости, аварийности и в связи с изъятием земельных участков, переоборудованием в нежилые помещения и разрушением в результате стихийных бедствий. Причины выбытия 2573,8 тыс. кв. м (80%) в статистических данных не указываются [5]. Общая площадь жилых домов, выбывших из эксплуатации, превышает объем прибытия за счет нового строительства и реконструкции (3209,9 тыс. кв. м).

При решении жилищной проблемы необходимо учитывать особенности поселений, и прежде всего связанные с их конкурентоспособностью, которая, как правило, зависит от их размера. В связи с этим учет жилищного фонда следует вести не только по городским и сельским поселениям, но и дифференцированно исходя из крупности городских поселений (г. Минск, областные центры, города с населением 100 и более тыс. чел., города с населением от 50 до 100 тыс. чел., города с населением от 20 до 50 тыс. чел. и городские поселения с населением до 20 тыс. чел.).

Разноскоростное экономическое развитие административно-территориальных единиц, существенные отличия в их инвестиционной привлекательности, а также в уровне социально-культурного обеспечения определяют конкурентоспособность населенных пунктов, их агломераций. Граждане хотят жить и работать в высококонкурентных поселениях. В них они имеют большие возможности для самореализации. Там же они предпочитают вкладывать средства в приобретение жилой и другой недвижимости. В конкурентоспособных поселениях жилище – не только ресурс, потребление которого позволяет получать определенные социальные блага, но и капитал, продуцирующий новую стоимость и богатство. В них имеет место устойчивый спрос на жилье, повышаются требования к его качеству, формируются надежные экономические основы решения жилищной проблемы, реализуются рациональные способы воспроизводства жилища.

В поселениях с низкой конкурентоспособностью в результате миграции и сокращения численности населения недоиспользуется су-

шествующий жилищный фонд, предложение жилья на вторичном рынке превышает спрос, его цена падает. Часто она значительно ниже стоимости строительства нового жилья. Пустующие жилые дома интенсивно изнашиваются, ветшают, становятся эксплуатационно непригодными. Их содержание требует дополнительных затрат от собственников и государства. В таких поселениях недооценка жилища является следствием их недостаточной экономической активности и инвестиционной привлекательности. В республике на начало 2008 г. насчитывалось более 6 млн кв. м общей площади в домах, которые не заселены (пустуют). Количество этого жилья возрастает [5; 9].

Проблема востребованности существующего жилищного фонда характерна, в целом, для реструктуризируемых экономик. Так, в процессе объединения Германии в период с 1990 по 2003 г. в новых федеральных землях (бывшая ГДР) было построено 850 тыс. квартир, реконструировано, модернизировано и санировано около 3 млн квартир. Миграция населения в поисках работы на запад страны, а также незначительный прирост населения привели к тому, что сегодня в новых землях пустует более 1 млн квартир. Правительство ФРГ вынуждено было разработать программу сноса пустующего жилья, а также субсидировать проведение работ по ее реализации. Сносу подлежат и дома, в которых в начале 90-х годов были проведены ремонтно-восстановительные мероприятия. Опыт Германии является поучительным.

Планирование развития жилищного фонда, господдержку его воспроизводства следует осуществлять с учетом перспектив изменения конкурентоспособности населенных пунктов. Это предопределяет эффективное использование финансовых ресурсов, направляемых в жилищную сферу. Лучше, чем потенциальный собственник жилья, вкладывающий в его воспроизводство свои средства, никто не определит, что, где, как и когда нужно строить, реконструировать, модернизировать и ремонтировать. Государству же необходимо обеспечить гармонизацию интересов собственников и общества в целом. Эта гармонизация должна осуществляться, в основном, путем использования экономических методов. Стабильные доходы домашних хозяйств и перспективы их роста, низкий уровень реальной

безработицы являются предпосылками развития жилищного фонда населенного пункта.

Предпринимаемые в последние годы меры по строительству жилья в сельской местности и малых городах, направленные на разворот туда людского потока, не приводят к ожидаемым результатам. Остановить отток населения из сельской местности и малых городов и повернуть миграцию вспять вряд ли удастся. Поднять село, сделать жизнедеятельность в сельской местности привлекательной возможно путем стимулирования прихода туда частных инвестиций для создания современных конкурентоспособных производств. Развитие таких производств должно определять развитие жилищного фонда. Воспроизводство последнего необходимо осуществлять исходя из реального платежеспособного спроса на жилище в тех или иных населенных пунктах в формах, обеспечивающих наибольшую эффективность вложений и удовлетворение объективной потребности в нем. Эта потребность должна определяться с учетом роста производительности труда в сельском хозяйстве.

Подъем сельскохозяйственного производства повлечет за собой рост уровня жизни в деревне и малых городах. Задача государства – обеспечить сельскому населению доступ к услугам здравоохранения, образования, культуры, стимулировать создание в сельских поселениях соответствующей инфраструктуры, и прежде всего по снабжению питьевой водой нормативного качества и в необходимом количестве. Строительство жилья в сельской местности должно вестись в основном за счет средств собственников при поддержке государства. Рост объемов строительства такого жилья будет свидетельствовать об устойчивом развитии соответствующих территорий.

Преобразования в жилищной сфере должны поддерживать мобильность населения, создавать условия для свободной смены места жительства, обеспечивать возможность не только приобретать жилье в собственность, но и арендовать его. Для этого необходимо разработать и реализовать долгосрочную протекционистскую политику развития жилищного фонда, предназначенного для сдачи в аренду и предоставления в социальный наем. Такая политика предполагает создание в рес-

публике благоприятных условий воспроизводства для этих целей зданий и помещений, развитого и прозрачного рынка аренды жилья, доступного социального жилья. Она должна обеспечить застройщикам-инвесторам доступ к земельным участкам, инфраструктурному обеспечению. Важным является также стимулирование привлечения частного капитала, формирование четких и простых процедур сдачи помещений в аренду и социальный наем, регистрации граждан в этих помещениях, уплаты налогов собственниками жилья. Необходимо также установить порядок определения арендной платы, который предусматривал бы включение в нее инвестиционной составляющей.

Значительная часть мер, принятых в течение последнего десятилетия и направленных на решение жилищной проблемы, исходила из так называемой социально-политической целесообразности, основанной на текущей конъюнктуре. Эти меры не привели к созданию надежных инструментов финансирования воспроизводства жилищного фонда. До сих пор не получили должного развития институты ипотеки и строительных сбережений. Их отсутствие не позволяет сформировать реальную устойчивую базу финансирования развития жилищного фонда, приводит к ошибочным решениям, которые не содействуют созданию цивилизованного рынка жилья, повышению его доступности.

Система льготного кредитования жилищного строительства, основанная на формировании государством заемных средств, в том числе и за счет бюджетных инвестиционных фондов, и предоставление их по ставке, которая намного меньше, чем уровень инфляции, не обеспечивает вовлечение будущих доходов домохозяйств. Используемый в ней механизм позволяет отдельным гражданам увеличить потребление жилья посредством его оплаты обществом в целом. Они получают эмиссионный доход, связанный с финансированием жилищного строительства. Такая система представляет собой «финансовый суррогат» и не может рассматриваться в качестве действенного инструмента решения жилищной проблемы. Она искусственная и лишена будущего. Ее использование ухудшает материальное положение домохозяйств, не имеющих доступа к льгот-

ным кредитам, а таких большинство. Она позволяет гражданам зарабатывать на господдержке. Без создания современной системы финансирования воспроизводства жилищного фонда обеспечить экономическую стабильность будет сложно.

Жилищная политика, направленная на решение локальных задач, возникающих в процессе выполнения ежегодных заданий по вводу жилых домов в эксплуатацию, лишена стратегии. Она представляет собой совокупность мер, которые предоставляют возможность приобрести в собственность жилье только определенным группам граждан в тот или иной период времени. Эти меры, скорее, декларируют намерения улучшить жилищные условия домохозяйств, состоящих на квартирном учете, чем реально формируют основы решения жилищной проблемы в обществе. Большинство из них направлено на решение двух задач: обеспечить ввод в эксплуатацию жилых домов в директивном объеме; снизить рост стоимости строительства 1 кв. м общей площади квартир. Однако решить эти задачи на протяжении последнего десятилетия не удается.

В нашей стране не формируются и не доносятся на уровень, где это решается, предложения системного характера. Это касается как жилищной политики, так и управления жилищным сектором экономики. В результате принятия отдельных мер возникало все больше противоречий и жилье становилось все менее доступным для тех, кто острее других в нем нуждался. На протяжении последнего времени усилия государства, в основном, были направлены на рост объемов строительства нового жилья и на снижение роста его стоимости. В период после 1994 г. несколько раз ставилась задача достигнуть объема ввода жилых домов в эксплуатацию на уровне 1990 г. (5282 тыс. кв. м общей площади). Однако она до настоящего времени не выполнена. В 2007 г. было введено в эксплуатацию 4678 тыс. кв. м общей площади жилых домов, в 2008 г. – 5147 тыс. кв. м (по оперативным данным). Еще более скромные результаты имеют место в области снижения стоимости жилья. Несмотря на то, что на решение этой задачи было направлено множество законодательных актов и нормативно-методических документов, сто-

имость жилья только в период с 2000 по 2008 г. увеличилась в 5-6 раз, и ее рост продолжает опережать рост доходов населения.

Увеличение цен на рынке жилья и снижение его доступности для большинства граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, являются следствием отсутствия системных рыночных преобразований как в экономике в целом, так и в жилищной сфере, а также опережающего административного стимулирования его спроса по сравнению с предложением. Дотирование государством производства услуг жилищно-коммунального хозяйства приводит к росту потребления жилья. Население возмещало в 2003 г. около 50% затрат на оказание этих услуг, в 2006 г. – примерно 40%. В 2008 г. уровень возмещения составил порядка 34%. В республике основным способом улучшения жилищных условий является приобретение жилья в собственность, отсутствует свободный наем государственного жилья, рынок аренды частных жилых помещений остается «серым» и не получил должного развития. Количество жилых помещений социального пользования на конец 2007 г. составило только 7846 единиц. Оно не соизмеримо с количеством семей, и прежде всего малообеспеченных, которые в нем нуждаются. Улучшение жилищных условий малообеспеченных семей идет в основном путем «навязывания» приобретения жилья в собственность.

На начало 2008 г. в республике насчитывалось 55 738 граждан, имеющих в собственности от 2 до 7 квартир, которые в основном находились в городских поселениях. Из этого числа 20 262 (36,4%) граждан приходилось на г. Минск и 35 476 (63,6%) граждан – на остальные городские поселения. Доли населения г. Минска и остальных городских поселений в общей численности населения городских поселений соответственно составляют 25,4 и 74,6%. Суммарное количество квартир, которые являются для этих граждан вторым, третьим, четвертым, пятым, шестым и седьмым («вторым») жильем, равно 58 117. Удельный вес этого жилья в общем количестве квартир городских поселений, за исключением г. Минска, составляет 1,4%, а в г. Минске – 3,4%, т. е. более чем в два раза больше. В период с 2002 по 2008 г. количество граждан, имеющих в частной собственности две и более квартиры, возросло с

38 477 до 55 738 человек [5]. Следует отметить, что приведенные сведения, полученные на основе статистических данных, не отражают реального количества «второго» жилья, находящегося в собственности граждан. Они не учитывают индивидуальные жилые дома в сельской местности, капитальные строения на дачно-садовых участках и др. Количество «второго» жилья также занижается посредством его учета исходя из принадлежности гражданам, а не домохозяйствам. Вместе с тем эти сведения свидетельствуют о том, что в республике формируется частный фонд, принадлежащий физическим лицам и предназначенный не для их личного потребления, а для сдачи в коммерческий наем. Наиболее интенсивно это происходит в г. Минске, где самая высокая плата за пользование таким жильем. Сдача «второго» жилья, представленного жилыми помещениями в многоквартирных домах, внаем позволяет собственникам получать дополнительный доход за счет дотирования его содержания государством.

В последние годы возможность получения господдержки при приобретении жилья в собственность стала в большей степени определяться фактом нахождения граждан на квартирном учете, чем реальной потребностью в нем и доходами. В результате с 2004 г. очередь нуждающихся в улучшении жилищных условий стала возрастать. На начало 2008 г. она составила 717,5 тыс. семей и одиноких граждан и увеличилась по сравнению с 2000 г. на 148,7 тыс. единиц. Существенно изменилась ее структура. Все больший удельный вес в ней занимают молодые граждане, которые имеют более высокий уровень потребительских запросов по сравнению с гражданами старших возрастных групп. Для многих из них улучшение жилищных условий связано с отдельным проживанием от родителей. Такое проживание приводит к образованию дополнительного количества домохозяйств и, соответственно, к снижению среднего их размера, росту спроса на жилье. При решении своей жилищной проблемы молодые люди стремятся воспользоваться помощью государства. Гражданами приобретение жилья в собственность рассматривается и как возможность сохранить и приумножить свои накопления, увеличить доходы. В

условиях отсутствия фондового рынка, недостаточно развитого финансового рынка и высокой инфляции для многих из них это практически единственная возможность рационально распорядиться своими накоплениями, а также удобный случай заработать на льготах, предоставляемых государством. По этой причине ежегодно тысячи квартир, построенных с государственной поддержкой, меняют изначальных потребителей.

Расчеты показывают, что исходя из достигнутого в республике уровня обеспеченности населения жильем и в соответствии с правами, закрепленными в законодательных актах, принятых в течение последнего десятилетия, возможностью стать на квартирный учет могут воспользоваться около 1 млн домохозяйств [9]. В этот период возрастание количества семей и одиноких граждан, состоящих на квартирном учете, происходило в условиях сокращения численности населения и увеличения объемов жилищного строительства. На динамику данного показателя значительное влияние оказывали административные меры, которые стимулировали граждан регистрироваться в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Нахождение на квартирном учете открывало гражданам доступ к приобретению жилья в собственность в льготном режиме, позволяло воспользоваться государственной поддержкой.

Строительство жилья, базирующееся на планировании потребности в нем, определяемой на основе данных о количестве семей, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, и статистических данных о жилищном фонде, которые не отражают реальную ситуацию с обеспечением жильем граждан, не приводит к ожидаемым позитивным результатам в решении жилищной проблемы. Эта проблема должна решаться на основе эффективной жилищной политики, реализации оптимальной модели отечественного рынка жилья. Такая политика не может быть ориентирована только на достижение тех или иных результатов в строительстве жилья. Она должна стимулировать проведение реконструкции, модернизации и ремонта жилых домов, рациональное их использование, а также создавать условия для удовлетворения жилищной потребности всех

групп населения, и прежде всего тех из них, у которых доходы не позволяют приобретать собственное жилье. Домохозяйствам следует дать возможность выбора способа удовлетворения жилищной потребности. Для этого жилье на рынке должно предоставляться не только в собственность, но и как услуга, т. е. на условиях его свободной аренды.

В основе решения жилищной проблемы лежат устойчивое развитие жилищного фонда и доступность жилья для всех групп населения. Достичь этого без качественного государственного управления невозможно. Для успешного решения жилищной проблемы важны ценностные установки и мотивация людей. Они должны ориентировать их на активное участие в улучшении своих жилищных условий. При этом система государственной поддержки приобретения жилья в собственность и оплата жилищно-коммунальных услуг не должны позволять гражданам зарабатывать на оказываемой помощи. В республике жилищный фонд, находящийся в частной собственности, располагает значительным потенциалом улучшения жилищных условий всех категорий граждан. Развитию этого фонда и реализации потенциала для удовлетворения потребности в жилье малообеспеченных домохозяйств содействовало бы стимулирование создания цивилизованного рынка его аренды и сдачи в социальный наем. Представляется необходимым отказаться от действующего порядка обеспечения граждан жильем и оказания им государственной поддержки при приобретении жилья в собственность, основанного на принципах нуждаемости и очередности, в качестве доминирующего. Эти принципы следует учитывать при обеспечении жильем малообеспеченных граждан посредством предоставления им внаем жилых помещений социально-го пользования.

Для эффективного решения жилищной проблемы необходимо располагать полной, достоверной и актуальной информацией о ее состоянии, в том числе о домохозяйствах, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и тех, кто желает их улучшить, предпочтительных для них способах улучшения этих условий, о развитии жилищного фонда и его движении. Оценка состояния жилищной проблемы и ее решение должны базироваться на

