

15. Малейна М. Н. Аморуальный проступок преподавателя: правовая оценка понятия и последствий в сфере трудового и гражданского права // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 61–72.
16. В России учителей увольняют за фото в соцсетях. Что происходит с ними потом? / BBC NEWS [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bbc.com/russian/features-47695672>.
17. Решение Октябрьского районного суда г. Новосибирска от 13.04.2015 по делу № 2-2032/2015 // Гарант.ру [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.garant.ru>.
18. Апелляционное определение СК по гражданским делам Московского городского суда от 04.03.2019 по делу № 33-8271/2019 / Гарант.ру [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.garant.ru>.

РЕШЕНИЕ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЗАЛОГ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА

В. И. Сивачёв,
начальник отдела контроля и обеспечения
деятельности Правительства области
управления организационно-контрольной работы
Аппарата Губернатора Тюменской области,
siwa4ov@yandex.ru
Научный руководитель:
Н. М. Добрынин,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права ИГиП ТюмГУ,
доктор юридических наук, профессор

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» одной из ключевых определена задача по увеличению объема жилищного строительства до 120 млн кв. метров и улучшению жилищных условий для более 5 млн семей в год [1].

Для решения указанной задачи были разработаны и утверждены национальный проект «Жилье и городская среда» [2], федеральный проект «Жилье» [3] (далее – НП «Жилье», ФП «Жилье» соответственно), которыми предусмотрено достижение вышеуказанных показателей, в том числе с помощью стимулирования программ по развитию жилищного строительства в субъектах Российской Федерации, эффективного использования земель и обеспечения жильем льготных категорий граждан. Во всех субъектах Российской Федерации утверждены соответствующие региональные проекты.

В Тюменской области, в частности, региональным проектом «Жилье (Тюменская область)» (далее – РП «Жилье») [4] основной целью определено увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 2151 млн кв. метров в год. Для сравнения: в 2019 году объем жилищного строительства составил 1575,2 млн кв. метров [5], соответственно увеличение должно составить 575,8 млн кв. метров применительно к сравниваемым периодам, или 37%.

Достижение указанной цели в Тюменской области планируется, в том числе:

- за счет реализации мероприятий по стимулированию программ развития жилищного строительства;
- модернизации строительной отрасли и повышения качества индустриального жилищного строительства, совершенствования механизмов государственной поддержки строительства стандартного жилья;
- снижения административной нагрузки на застройщиков, совершенствования нормативно-правовой базы и порядка регулирования в сфере жилищного строительства;
- обеспечения эффективного использования земель в целях массового жилищного строительства;
- реализации мероприятий по оказанию гражданам поддержки в улучшении жилищных условий.

Вместе с тем анализ открытых данных и специальной литературы свидетельствует о том, что осуществляемые и планируемые Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти

субъектов Российской Федерации меры, на наш взгляд, не позволяют гарантировать достижение обозначенных выше показателей НП «Жилье», ФП «Жилье», РП «Жилье» соответственно.

Анализ объемов жилищного строительства в Российской Федерации показывает, что начиная с 2015 года отмечается тенденция снижения объемов строительства. В частности, в 2015 году было введено 85,3 млн кв. метров жилья, в 2018 году – 75,3 млн кв. метров, при этом свыше 40% строительства приходится на 10 регионов, а его спад по результатам 2018 года зафиксирован в 49 субъектах Российской Федерации. Следствием этого стало сокращение выпуска строительных материалов, недозагрузка производственных мощностей отрасли порядка 35–40% [6].

Вместе с тем представляется, что распределение показателей объема жилищного строительства применительно к каждому субъекту Российской Федерации производилось посредством умножения объема ввода жилья в эксплуатацию в 2017 году на коэффициент 1,5 без проведения предметного анализа, учитывающего состояние жилищного фонда, объемы незавершенного строительства, количество граждан, уровень их доходов, планы по созданию новых рабочих мест, наличие потенциальных застройщиков, имеющиеся ресурсы, в том числе возможности бюджета, и т. п.

В целом ряде субъектов Российской Федерации отмечается устойчивое снижение численности экономически активного населения. Так, в 2019 году темпы снижения численности рабочей силы значительно ускорились. В I квартале она сократилась почти на 0,8 млн человек по сравнению с соответствующим кварталом прошлого года, при том что за весь 2018 год данный показатель уменьшился лишь на 0,1 млн человек. В результате число экономически активных граждан вернулось к уровню 2005 года [7].

Не способствует формированию платежеспособного спроса на жилье отсутствие роста доходов. Число россиян с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума за первые девять месяцев 2019 года достигло 19,2 млн человек (13,1% от общей численности населения). Аналогичный показатель в январе-сентябре 2018 года составлял 19,1 млн человек (13%) [8].

В свою очередь, на фоне падения реальных доходов населения продолжает фиксироваться рост стоимости жилья на первичном и вторичном рынках. Так, средняя стоимость 1 кв. метра жилья на первичном рынке начиная с 2012 года выросла с 45,0 до 61,8 тыс. рублей (на 27,1%), на вторичном рынке – с 51,9 до 54,9 тыс. рублей (на 5,5%) [9].

Вместе с тем одной из задач, поставленных Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в Указе от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» [10], было снижение к 2018 году стоимости 1 кв. метра жилого помещения на 20% путем увеличения объема ввода в эксплуатацию жилья экономического класса.

Несмотря на это, ФП «Жилье» запланировано дальнейшее увеличение стоимости жилых помещений в 2019–2022 годах более чем на 7,5% ежегодно, что выше целевого показателя по инфляции на 4%. При этом отдан приоритет модельному жилью, понятие которого отсутствует в законодательстве.

В этих условиях в ряде субъектов Российской Федерации отмечается наличие построенного и длительного время невостребованного на рынке жилья, анализ объемов и причин отсутствия спроса на которое при формировании ФП «Жилье» Минстроем России не проводился.

Анализ паспортов региональных проектов «Жилье» целого ряда субъектов Российской Федерации свидетельствует об установлении регионального показателя по объему ввода жилья ниже предусмотренного для соответствующего региона в ФП «Жилье». В результате реализации региональных проектов, посвященных жилищному строительству, в 2024 году планируется возвести 85,9 млн кв. метров жилья, при том что федеральный показатель составляет 120 млн кв. метров; разница составляет 34,1 млн кв. метров, соответственно поставленная Президентом России задача по объему ввода жилья будет выполнена только на 60%.

Представляется, что достижению поставленной цели может способствовать увеличение объемов ввода общей площади многоквартирных домов (далее – МКД) в год на рыночных условиях. Вместе с тем необхо-

димы также действенные меры поддержки строительной отрасли со стороны государства: снижение административно-регуляторных барьеров (относится к требованиям по градостроительной документации, по проведению конкурсов, закупочных процедур и другим законодательным актам), снижение требований по техническим нормативам и регламентам, а также непосредственная поддержка спроса путем увеличения закупок жилья непосредственно государством для отдельных категорий граждан и субсидирование ставок по ипотеке для граждан, планирующих улучшение жилищных условий.

Следует отметить, что спад строительства жилья в 2019 и текущем году отчасти обусловлен переходом с 1 июля 2019 года на систему проектного финансирования жилищного строительства с использованием счетов эскроу, исключающую возможность использования застройщиком средств дольщиков до ввода дома в эксплуатацию. По мнению экспертов строительной сферы, для полного перехода отрасли на модель финансирования с использованием счетов эскроу понадобится два с половиной – три года, так как с учетом принятого порядка до 80% домов будут достраиваться по-старому. Также возможен сценарий, при котором рынок покинет свыше трети застройщиков, прежде всего не крупные компании, не имеющие возможности привлекать кредитные ресурсы на финансирование своих проектов [11].

Считаем также оправданным мнение специалистов отрасли о том, что продажа жилья на начальных стадиях строительства по ценам, близким к себестоимости, на первых этапах внедрения механизма проектного финансирования может стать менее привлекательной для застройщиков, так как до его внедрения большинство помещений в МКД (70–90%) реализовывались до момента ввода их в эксплуатацию.

Соответственно, следствием перехода на механизм проектного финансирования с использованием счетов эскроу может стать очередное удорожание стоимости квартир и, в конечном счете, обусловленное продолжающимся падением реальных доходов населения снижение спроса на жилье.

Международный опыт свидетельствует, что одним из вероятных решений вышеобозначенной проблемы может стать предоставление возможности поэтапного раскрытия счетов эскроу для застройщиков при привязке их окончательного раскрытия к вводу МКД в эксплуатацию. Соответствующая практика применяется в Германии, Франции, Польше, Канаде, Индии и Южной Корее, где предусмотрена возможность поэтапной оплаты жилья в зависимости от стадии готовности МКД [12].

Необходимо отметить, что в 2019 году на рассмотрении Государственной Думы Российской Федерации находился проект федерального закона № 674837-7 [13] (отклонен 4 декабря 2019 года), предусматривающий, в том числе, механизм поэтапного раскрытия счетов эскроу для застройщика в целях увеличения объемов оборотных средств застройщиков и их финансовых возможностей. Полагаем, что в текущих социально-экономических условиях установление возможности поэтапного раскрытия счетов эскроу могло бы стать существенной мерой поддержки застройщиков и позволить увеличить объемы жилищного строительства.

При этом считаем, что в случае повторного возвращения к предложению поэтапного раскрытия счетов эскроу целесообразно также закрепить за гражданами права на поэтапное внесение средств на соответствующие счета эскроу, что позволит не нарушить баланс прав и законных интересов указанных сторон.

Одним из вариантов достижения поставленной НП «Жилье» цели может стать изменение пропорции по вводу жилых площадей с МКД на индивидуальное жилищное строительство (далее – ИЖС). На текущий момент на индивидуальный жилой фонд приходится 40 млн кв. метров. При принятии решения об увеличении доли строительства жилья указанной категории в целях достижения показателя НП «Жилье» потребуются решение целого круга сопутствующих вопросов, ключевым из которых является обеспечение ИЖС землей, обустроенной соответствующей инфраструктурой.

Необходимо также отметить, что, по оценкам экспертов, порядка 40% ранее построенных индивидуальных жилых и дачных домов до настоящего времени не зарегистрировано в установленном порядке [14]. В этой связи представляется, что достижение показателя по объему ввода ИЖС может быть обеспечено за счет регистрации уже существующего, а не строительства нового, что не соответствует цели НП «Жилье».

Как известно, одним из ключевых факторов, ограничивающих жилищное строительство, является отсутствие земельных участков, в том числе для целей комплексного развития территорий, обустроенных социальной, коммунальной и транспортной инфраструктурой.

В ФП «Жилье» и в соответствующих региональных проектах, посвященных жилищному строительству, отсутствуют сведения о потребностях субъектов Российской Федерации в создании инфраструктурных объектов, необходимых для обеспечения предусмотренных в них объемов ввода жилья, не определены конкретные мероприятия, взаимосвязанные с инвестиционными программами ресурсоснабжающих организаций, и источники финансирования. В результате дополнительные затраты в общей стоимости 1 кв. метра жилья, например, в Московском регионе составляют до 70% [15].

Представляется, что в целях устранения разницы в стоимости строительства, а также экономии направляемых на возведение объектов гражданского назначения бюджетных средств целесообразно проработать возможность поэтапной централизации функций технического заказчика и строительного контроля на региональном уровне.

Изучение специальной литературы позволяет судить о том, что за последние годы снизилось качество введенного в эксплуатацию жилищного фонда по причине уменьшения высоты потолков, толщины стен, упрощения архитектурного облика зданий. Широко распространенным является строительство квартир общей площадью, не превышающей 25 кв. метров, в которых иногда не производится зонирование санузла.

Жилищный рынок продолжает характеризоваться дисбалансом спроса и предложения, что усугубляется отсутствием инструментов, позволяющих решать жилищную проблему гражданам со средними доходами и доходами ниже среднего, но не являющимся малоимущими, и предложения жилья в среднем и нижнем ценовых сегментах. Вместе с тем практика обеспечения жильем данной категории граждан по примеру европейских стран (Великобритания, Германия, Швейцария) и Китайской Народной Республики путем строительства жилья, предоставляемого в социальную аренду, не получила широкого применения в России [16].

Одним из приоритетных направлений ФП «Жилье», влияющим на достижение поставленных целей, является выделение средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий по стимулированию программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации. На эти цели предусмотрено 97,8% общего финансового обеспечения федерального проекта в 2018–2024 годах (271,2 млрд рублей). При этом ввод в эксплуатацию жилья с использованием указанных механизмов не превышает 10% от общих объемов ввода.

Для целого ряда субъектов Российской Федерации (Республика Адыгея, Забайкальский край, Магаданская, Мурманская, Сахалинская, Смоленская и Тверская области, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Еврейская автономная область), в которых запланировано значительное увеличение объемов жилищного строительства, в 2018–2019 годах не были предусмотрены соответствующие субсидии из федерального бюджета.

Представляется, что риски недостижения установленных показателей ФП «Жилье» по субъектам Российской Федерации обусловлены не только внедрением проектного финансирования жилищного строительства, но также и тем, что основным инструментом достижения установленных показателей по увеличению объемов жилищного строительства в каждом регионе являются мероприятия по стимулированию программ развития жилищного строительства. При этом анализ паспортов соответствующих региональных проектов указывает на то, что порядка 60% субъектов Российской Федерации определили показатели ниже предусмотренных ФП «Жилье».

Подводя итог вышеизложенному, считаем, что для купирования рисков недостижения показателей НП «Жилье», ФП «Жилье» и аналогичных региональных проектов органам государственной власти необходимо рассмотреть возможность проработки и принятия дополнительных мер, направленных на стимулирование жилищного строительства в субъектах Российской Федерации, в том числе: продолжить работу по снижению

административно-регуляторных барьеров в сфере жилищного строительства; активизировать деятельность по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, перед которыми у государства имеются соответствующие обязательства; обеспечить ежегодное формирование земельных участков, обеспеченных необходимой инфраструктурой, для предоставления под ИЖС; продолжить развитие института наемных домов социального, коммерческого использования.

Представляется, что перечисленные предложения по поддержке жилищного строительства позволят отчасти снизить остроту существующей жилищной проблемы, решение которой, как нам видится, является залогом дальнейшего устойчивого развития государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: по сост. на 19.07.2018 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.
2. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» / Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/i3AT3wjDNyEgFywnDrcrnK7Az55RyRuk.pdf> (дата обращения: 10.05.2020).
3. Паспорт федерального проекта «Жилье» / Сетевое издание «Майский Указ» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://майскийуказ.рф/upload/iblock/5e1/ZHile-_obnov.-red_.pdf (дата обращения: 10.05.2020).
4. Паспорт регионального проекта «Жилье (Тюменская область)» / Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://admtymen.ru/files/upload/OIV/U_gus/Документы/РП%20Жилье%20\(Тюменская%20область\).pdf](https://admtymen.ru/files/upload/OIV/U_gus/Документы/РП%20Жилье%20(Тюменская%20область).pdf) (дата обращения: 10.05.2020).
5. О жилищном строительстве в 2019 году / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/20.htm (дата обращения: 10.05.2020).
6. Названы регионы, в которых строится больше всего жилья / Сетевое издание РИА Новости [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://realty.ria.ru/20191014/1559736346.html> (дата обращения: 10.05.2020).
7. Численность рабочей силы в России сокращается / Сетевое издание «Экономика и жизнь» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.eg-online.ru/news/404791/> (дата обращения: 10.05.2020).
8. О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума и численности малоимущего населения в целом по Российской Федерации в III квартале 2019 года / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/252.htm (дата обращения: 10.05.2020).
9. Экономический кризис привел к подорожанию недвижимости в России / Газета.Ru (Gazeta.Ru) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/business/2020/04/06/13038757.shtml> (дата обращения: 10.05.2020).
10. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»: по сост. на 07.05.2012 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2337.
11. Нам придется постоянно убеждать банкиров, что проект ликвидный и цена оправдана / Новострой-СПб [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.novostroy-spb.ru/intervyu/nam_pridetsya_postoyanno_ubejdat (дата обращения: 10.05.2020).
12. Перспективы поэтапного раскрытия счетов эскроу в жилищном строительстве Российской Федерации / Научный журнал «Вестник Алтайской академии экономики и права» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vaael.ru/pdf/2020/1-2/979.pdf> (дата обращения: 10.05.2020).

13. Законопроект № 674837-7 «О внесении изменений в статью 15.5 Федерального закона “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” (в части поэтапного раскрытия счетов эскроу)» / Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/674837-7> (дата обращения: 10.05.2020).
14. Малоэтажное жилье нуждается в лобби / Сетевое издание «Экономический научный журнал “Оценка инвестиций”» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.esm-invest.com/ru/Low-rise-housing-needs-in-the-lobby> (дата обращения: 10.05.2020).
15. Тайная себестоимость строительства: факты, мнения и сомнения / Новострой.су. Портал строящейся недвижимости [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.novostroy.su/articles/market/taynaya-sebestoimost-stroitelstva-fakty-mneniya-i-somneniya/> (дата обращения: 10.05.2020).
16. Сивачёв В. И. Зарубежный опыт содействия органов публичной власти в осуществлении гражданами права на жилище // Государство и право. 2019. № 9. С. 150–154.