
ТРИБУНА МОЛОДЫХ
УЧЕНЫХ

**К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

© 2018 г. В. И. Сивачёв

Тюменский государственный университет

E-mail: siwa4ov@yandex.ru

Поступила в редакцию 08.06.2018 г.

В статье рассматриваются проблемы функционирования таких механизмов обеспечения конституционного права на жилище, как ипотека и арендное жилье, проведено сравнение функционирования данных механизмов в России с рядом зарубежных стран. Предложено авторское видение перспектив развития ипотеки и арендного жилья в России, отмечена уместность внедрения в России практики коллективных инвестиций в арендное жилье по аналогии с REIT, действующими в США, с созданием для инвесторов определенных стимулов, в том числе налоговых льгот. Автором отмечена целесообразность сохранения долевого строительства в малых и средних городах наряду с вытесняющим его проектным финансированием строительства жилья, ввиду того что последнее несет в себе риски возможной стагнации в секторе строительства жилой недвижимости в данных городах из-за ухода небольших застройщиков.

Ключевые слова: жилище, ипотека, арендное жилье, долевое строительство, органы государственной власти, объем ввода жилья, доступность жилья, коллективные инвестиции, закрытые паевые инвестиционные фонды недвижимости, проектное финансирование.

DOI: 10.31857/S013207690002082-2

Одним из основных направлений социальной политики любого государства является обеспечение доступности приобретения гражданами жилья, в том числе оказание им содействия в улучшении жилищных условий.

Конституцией РФ в ч. 2 ст. 40 закреплено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище¹.

По показателю “обеспеченность жильем” Россия до сих пор находится среди отстающих государств. Средний размер жилой площади в России на человека за период с 2000 по 2016 г. вырос незначительно: с 19.2 до 24.6 кв. м². Он лишь в полтора раза выше позднесоветского и вдвое ниже уровня жилищной обеспеченности граждан США (в США — 70 кв. м на человека, в Германии и Франции — 39, в Польше — 25 кв. м)³.

На федеральном уровне обеспечение права на жилище осуществляется посредством реализации утверждаемых Правительством РФ государственных программ, которые разрабатываются для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Государственной программой РФ “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”, утвержденной постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 (далее — Программа), определены следующие цели:

1) увеличение годового объема ввода жилья до 120 млн кв. м в 2025 г.;

2) снижение отношения средней стоимости квартиры площадью 54 кв. м к среднему годовому денежному доходу семьи из трех человек до 2.3 в 2025 г.;

3) повышение производительности труда в строительстве на 25% в 2025 г. по отношению к уровню 2017 г.⁴

¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

² См.: Россия в цифрах. 2017. Краткий статистический сб. М., 2017. С. 134.

³ См.: Жилищное строительство и рынок недвижимости в период спада экономики // Аналитический центр при Правительстве РФ: сайт. URL: <http://ac.gov.ru/files-publication/a/8353.pdf> (дата обращения: 25.05.2018).

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 (по сост. на 07.03.2018 г.) // СЗ РФ. 2018. № 3, ст. 546.

Общий объем финансового обеспечения Программы с 2018 по 2025 г. составляет порядка 1072 млрд руб., что составляет примерно 1.2% ВВП России. Следует отметить, что впервые произведен перевод государственной программы на механизмы проектного управления, в частности в рамках Программы планируется реализация приоритетного проекта “Ипотека и арендное жилье”.

Перечисленные в Программе цели являются весьма амбициозными, учитывая, что по итогам последних трех лет годовой объем ввода жилья в Российской Федерации не превышает 68% от обозначенной цели в 120 млн кв. м, в частности, он составил 85.35 млн кв. м в 2015 г., 80.2 млн кв. м — в 2016 г., 78.6 млн кв. м — в 2018 г.

В Стратегии развития жилищной сферы РФ на период до 2025 г. (далее — Стратегия жилищной сферы) в качестве целевого ориентира взята обеспеченность 30 кв. м на душу населения, которая является средним уровнем обеспеченности жильем в восточноевропейских странах⁵.

Как отмечают эксперты, чтобы выйти на показатель 35 кв. м на душу населения, в России требуется увеличить объем жилищного фонда в полтора раза, а если принять во внимание необходимость замещения аварийного, ветхого, устаревшего жилья, то объем необходимого строительства должен составить 70–80% имеющегося жилищного фонда⁶, который насчитывает порядка 3.7 млрд кв. м⁷.

Второй целью обозначен показатель (коэффициент) доступности жилья, который позволяет увидеть, сколько лет среднестатистическое домохозяйство должно накапливать свои доходы, не тратя их, чтобы купить квартиру площадью 54 кв. м по средней рыночной цене. К недостаткам данного показателя относится то, что при его расчете не учитываются расходы на потребление, а также возможность приобретения жилья на основании ипотеки.

В утвержденном виде показатель отражает только сложившееся соотношение между средними ценами на жилье и средними доходами граждан, что, в свою очередь, не показывает объективной ситуации с доступностью жилья для граждан, а главное, ведет к постановке неверных целей, формальное достижение которых не ведет к фактическому решению существующей проблемы.

В мировой практике жилье считается доступным, если годового дохода среднего домохозяйства хватает на то, чтобы накопить на квартиру площадью 110 кв. м за три года. При этом среднестатистической российской

семье придется откладывать на все те же 54 кв. м весь полученный доход в течение пяти лет, а если его распределить еще и на проживание, то копить придется 15 лет и более⁸.

Полагаем, что следует рассмотреть возможность модификации используемого в Программе показателя (коэффициента) доступности жилья, в частности осуществлять вычет из среднего годового денежного дохода семьи величины прожиточного минимума на семью, а также дополнить указанный показатель вариантом привлечения ипотечного кредитования.

В данном случае при расчете будут учитываться только свободные денежные средства семьи, которые могут быть потрачены на приобретение жилья, а также вариант их дополнения ипотекой. В идеале целью органов государственной власти для решения проблемы обеспечения жильем должен стать весьма условный показатель — ввод 1 кв. м жилья на человека в год.

Как отмечает проф. Л.Ю. Грудцына, поощрение органами государственной власти жилищного строительства и создание ими условий для осуществления права на жилище фактически выражаются в принятии соответствующего реалiam времени жилищного законодательства и создании действенных механизмов для его реализации⁹.

К ключевым механизмам обеспечения граждан жильем относятся ипотека и арендное жилье, которые, как уже отмечалось, стали новым приоритетным проектом. В развитых странах именно ипотека является ведущим инструментом для приобретения жилья в собственность. В свою очередь, обустройство жилья есть генератор спроса на строительные материалы, технику, мебель и другую продукцию, выступая, соответственно, основой для роста экономики страны.

В Стратегии жилищной сферы ипотека заявлена как основной инструмент приобретения жилья в собственность. На сегодняшний день уровень проникновения ипотеки в России находится на низком уровне по сравнению с другими странами со средним и высоким уровнем душевого дохода. Ипотечное кредитование доступно примерно для трети семей, а отношение задолженности по ипотечным кредитам к ВВП в России составляет всего 5.2% ВВП, в то время как значение в других странах — порядка 35% ВВП¹⁰.

В этой связи полагаем, что для обеспечения доступности ипотеки к 2025 г., как минимум, для 50% семей органам государственной власти следует принять допол-

⁸ См.: *Иванова Н.* Доступное жилье в теории и на практике // ЦИАН: сайт. URL: <http://www.cian.ru/stati-dostupnoe-zhile-v-teorii-i-na-praktike-218231/> (дата обращения: 25.05.2018).

⁹ См.: Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев; науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2013. С. 214.

¹⁰ См.: Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 г. // Минстрой России: сайт. URL: http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock-/ec7/Strategiya-zhilishchnoi_-sfery.pdf (дата обращения: 25.05.2018).

⁵ См.: Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 г. // Минстрой России: сайт. URL: http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock-/ec7/Strategiya-zhilishchnoi_-sfery.pdf (дата обращения: 25.05.2018).

⁶ См.: *Косарева Н., Полиди Т., Пузанов А., Ясин Е.* Как очеловечить “квадраты” // ЭкспертOnline: сайт. URL: <http://expert.ru/expert/2015/15/kak-ochelovechit-kvadratyi/> (дата обращения: 25.05.2018).

⁷ См.: Россия в цифрах. 2017. Краткий статистический сб. С. 134.

нительные меры по стимулированию роста экономики страны, в частности начинать масштабные проекты по строительству транспортной инфраструктуры (создать систему межрегиональных автомагистралей России), поддерживать развитие агропромышленного комплекса, IT-отрасли, а также оказать содействие по развитию новых производств в перерабатывающей промышленности (запустить предприятия по переработке нефти, газа, металлов, древесины и т.п.).

Рост экономики, в свою очередь, позволит планомерно повышать благосостояние граждан, а также проводить постепенное снижение ставки рефинансирования Центрального банка РФ, что в конечном счете повлечет увеличение ипотечного портфеля российских банков, который должен планомерно приближаться к среднему уровню по Восточной Европе (17–19% ВВП).

Безусловно, в последнее время органами государственной власти принимаются существенные меры по стимулированию ипотечного кредитования, в частности с начала текущего года российские семьи, у которых в период с начала 2018 по конец 2022 г. появится второй или третий ребенок, могут получить льготную ипотеку под 6% на приобретение жилья на первичном рынке¹¹.

Вместе с тем среднее значение ставки по ипотеке в 2017 г. для основной массы заемщиков в России составило 9.79% при ключевой ставке Центрального банка РФ 7.75%, что является достаточно высоким значением по сравнению с другими странами мира, например, в США среднее значение ставки по ипотеке в 2017 г. составило 4.22%, в Китае — 4.5%.

По причине высокой процентной ставки в России средний срок ипотеки составляет 15.6 лет¹², тогда как в других развитых странах он существенно больше и доходит до 30 лет.

Планируется, что по итогам 2018 г. будет выдано 1.4 млн ипотечных кредитов на 2.5–2.8 трлн руб. (в 2017 г. — 1.09 млн ипотечных кредитов на 2.02 трлн руб.). Учитывая, что по итогам 1 квартала 2018 г. средневзвешенная ставка по ипотеке составила 9.73%¹³ и продолжается ее дальнейшее снижение, заявленные цели скорее всего будут достигнуты.

Вместе с этим может возникнуть проблема дефицита жилья на первичном рынке, ввиду того что за последние два года существенно сократилось количество возведения новых жилых домов. Следствием этого может стать существенное подорожание жилья. Для решения данной проблемы органам государственной власти, а также единому институту развития

в жилищной сфере — АО «ДОМ.РФ» необходимо активизировать работу по продаже и сдаче в аренду земельных участков с целью жилищного строительства.

В юридической литературе отмечается, что необходимо создавать условия для приобретения жилья путем совмещения предоставляемых органами государственной власти субсидий и получаемого ипотечного кредитования, которое в конечном счете будет способствовать снижению государственных затрат и повышению уровня благосостояния граждан, а также реализации ими конституционного права на жилище.

Поддерживаем также тезис о том, что целесообразно увеличить размер субсидий в зависимости от выслуги лет для государственных служащих, обеспечить выделение субсидий отдельным категориям граждан при признании их не только «не имеющими жилых помещений», но и нуждающимися в улучшении жилищных условий¹⁴.

По нашему мнению, органам государственной власти следует рассмотреть возможность получения от застройщика готовых жилых объектов вместо денежного возмещения за продажу или сдачу в аренду земельных участков под строительство. При такой конструкции победителем аукциона на заключение договора становился бы застройщик, предложивший наибольшее количество жилых объектов, передаваемых организатору аукциона. Готовые жилые объекты можно было бы направлять на переселение граждан из ветхого и аварийного жилья, а также использовать для пополнения государственного жилищного фонда.

Вторым инструментом решения жилищной проблемы, который служит альтернативой ипотеке, является арендное жилье, и прежде всего институциональное арендное жилье, которое практически отсутствует в Российской Федерации.

Главная особенность институционального арендного жилья заключается в том, что все жилые объекты, находящиеся в многоквартирном доме, предназначены для сдачи в аренду (наём). Это отчасти напоминает доходные дома, существовавшие еще в дореволюционный период.

Так, к началу XX в. в Москве насчитывалось более 550 доходных домов, в 1917 г. они составляли порядка 40% жилой недвижимости Москвы¹⁵.

Преимуществом арендного жилья является то, что оно позволяет удовлетворять жилищные потребности на определенных стадиях жизненного цикла, например молодых людей, семей, не имеющих необходимого объема средств для приобретения жилья в собственность.

В России доля рыночного арендного фонда не превышает 7–8%. В то же время в Германии доля

¹¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1711 (по сост. на 17.01.2018 г.) // СЗ РФ. 2018. № 3, ст. 547.

¹² См.: Итоги развития рынков ипотеки и жилья в 2017 г. // АО «ДОМ.РФ»: сайт. URL: <http://дом.рф/wp-content/uploads/2016/04/Itoqi-razvitiya-rynka-za-2017-god.pdf> (дата обращения: 25.05.2018).

¹³ См.: Рынок ипотечного кредитования в I квартале 2018 г. // Там же. URL: <http://дом.рф/wp-content/uploads/2016/04/Dannye-TSB-po-rynku-ipoteki-zamart-2018.pdf> (дата обращения: 25.05.2018).

¹⁴ См.: Голоманчук Э.В. Ипотека как реализация конституционного права на жилище граждан Российской Федерации // Юристъ-Правоведъ. 2009. № 4. С. 3.

¹⁵ См.: Арендное жилье в дореволюционной России // АО «ДОМ.РФ»: сайт. URL: <http://дом.рф/wp-content/uploads/2016/06/Arendnoe-zhile-v-dorevolutsionnoj-Rossii.pdf> (дата обращения: 25.05.2018).

арендного жилья в жилищном фонде превышает 50%, в США и Великобритании — 35%, а в крупных городах — еще выше, например, в Нью-Йорке — 70%, в Берлине — до 85%¹⁶.

Развитие рынка арендного жилья в России сдерживается большими сроками окупаемости проектов строительства и недостаточной привлекательностью этого рынка для инвесторов. В то же время следует обратиться к опыту более чем 30 стран мира: США, Великобритании, Германии, Франции, Японии, ЮАР и др., где широко распространена практика коллективных инвестиций в арендное жилье — REIT (Real Estate Investment Trusts).

Например, в США REIT являются одними из крупнейших собственников институционального арендного жилья, но им принадлежат только 5% арендного фонда в стоимостном выражении. Ввиду того что REIT доступен для частных инвесторов, каждый второй трудоспособный американец (более 70 млн чел.) инвестирует в REIT средства своих пенсионных и инвестиционных счетов¹⁷.

Особенности регулирования деятельности REIT в США заключаются, во-первых, в том, что недвижимость и денежные средства должны составлять не менее 75% активов фонда, во-вторых, акции фонда должны находиться в свободном обращении, и, в-третьих, не менее 90% чистой прибыли фонда должно выплачиваться ежегодно в качестве дивидендов. REIT не имеют также ограничений по сроку деятельности, что позволяет им привлекать средства пенсионных фондов, страховых компаний, суверенных инвестиционных фондов. Основным стимулом развития REIT является то, что для них предусмотрено освобождение от уплаты налога на прибыль, следствием чего выступает высокая доходность.

Ближайшим аналогом REIT в России являются закрытые паевые инвестиционные фонды недвижимости (далее — ЗПИФН). В основном они используются крупными холдингами для оптимизации своих активов в сфере недвижимости, что обусловлено низкой ликвидностью паев, а также отсутствием развитого фонда арендного жилья.

Препятствием для более широкого использования ЗПИФН выступает то, что подобные вклады не защищены системой страхования вкладов, а также отсутствуют налоговые льготы.

По оценкам, население России располагает значительным объемом накоплений — порядка 23 трлн руб. (28.5% ВВП)¹⁸. Учитывая это обстоятельство, полага-

ем, что данные средства при должном информировании и экономической мотивации населения могут быть направлены для коллективных инвестиций в арендное жилье, в том числе посредством ЗПИФН.

Для этого необходимо рассмотреть возможность защиты ЗПИФН системой страхования вкладов, освобождения их от уплаты налога на прибыль; собственников арендных домов следует освободить от уплаты налога на имущество, а для нанимателей (арендаторов) жилых помещений ввести налоговый вычет из налога на доходы физических лиц для арендных плательщиков (по аналогии с налоговым вычетом при покупке жилья).

В целях долгосрочного планирования инвестиционных доходов в ЗПИФН частными и институциональными инвесторами, а также снижения операционных издержек, связанных с продлением срока действия или переводом активов в новый фонд, считаем целесообразным рассмотреть возможность увеличения срока заключения договора доверительного управления паевым инвестиционным фондом на срок более 15 лет, так как строительство и эксплуатация арендных домов явно превышают данный срок.

Ипотека и арендное жилье как инструменты решения жилищного вопроса хорошо дополняют друг друга, но при этом считаем необходимым обратить внимание также на такой механизм обеспечения права на жилище, как долевое строительство многоквартирных домов, который к 2025 г. должен прекратить свое действие¹⁹.

Несмотря на все недостатки, ключевым из которых является риск незавершения строительства объекта из-за недобросовестного застройщика, долевое строительство до сих пор занимает значительную долю в общем объеме сделок по приобретению жилых помещений²⁰.

Полагаем, что развитие данного механизма обеспечения права на жилище, в том числе введение в практику использования специальных эскроу-счетов, а также создание компенсационного фонда долевого строительства дают возможность сохранить его для использования в существующем обороте, так как он позволяет приобретать гражданам жилье, которое находится в процессе строительства, по более низкой цене, чем при покупке готовой недвижимости.

Полный переход от практики долевого строительства многоквартирных домов к проектному финанси-

nt/uploads/2016/06/Потенциал-развития-арендного-жилья.pdf (дата обращения: 25.05.2018).

¹⁶ См.: Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 г. // Минстрой России: сайт. URL: <http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/ec7/Strategiya-zhilishchnoi-sfery.pdf> (дата обращения: 25.05.2018).

¹⁷ См.: Рынок инвестиций в арендное жилье в США // АО «ДОМ.РФ»: сайт. URL: <http://дом.рф/wp-content/uploads/2016/06/Industriya-rei-tov-v-SSHA.pdf> (дата обращения: 25.05.2018).

¹⁸ См.: Потенциал развития рынка арендного жилья // АО «ДОМ.РФ»: сайт. URL: <http://дом.рф/wp-conte>

¹⁹ См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 “О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года” // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038> (дата обращения: 25.05.2018).

²⁰ В первом полугодии 2017 г. удельный вес ипотечных жилищных кредитов, предоставленных под залог прав требования по договорам участия в долевом строительстве, в общем объеме ипотечных кредитов составил 34.2% (см.: URL: http://www.cbr.ru/statistics/ipoteka/am_1-2017.pdf).

рованию строительства жилья несет определенные риски. В частности, предполагается, что строительство объектов недвижимости будет осуществляться за счет привлечения застройщиками банковских кредитов, а из этого следует, что существенное влияние на стоимость недвижимости будет оказывать размер кредитных ставок. Для небольших застройщиков, в первую очередь в малых и средних городах, невозможность привлечения средств граждан будет препятствовать функционированию на рынке, так как привлечение банковских кредитов для них экономически нецелесообразно. При этом не следует забывать об отсутствии в последнее время стабильности на банковском рынке, обусловленной отзывами лицензий у ряда банков либо их санацией.

Для уверенного закрепления в обороте проектного финансирования строительства жилья необходимо, чтобы в Российской Федерации функционировало достаточное количество крупных и надежных банковских организаций, которые могли бы осуществлять кредитование застройщиков. При этом должны быть законодательно ограничены максимальные размеры кредитных ставок для застройщиков под проектное финансирование. В настоящее время осуществлять проектное финансирование строительства жилья мо-

жет только небольшое количество банков, в капиталах которых участвует Российская Федерация.

В этой связи считаем, что необходимо рассмотреть целесообразность сохранения долевого строительства, главным образом в малых и средних городах, наряду с использованием проектного финансирования строительства жилья. Данная мера позволит сохранить в этих городах небольших застройщиков, осуществляющих строительство одного-двух домов, так как для средних и крупных застройщиков строительство жилья в указанном объеме не интересно в финансовом плане.

В заключение отметим, что органам государственной власти необходимо принимать действенные меры для обеспечения конституционного права на жилище. Полагаем, что наши предложения по совершенствованию механизмов обеспечения указанного права могут оказать положительное воздействие на реализацию жилищной политики. Государство обязано создавать главным образом такие условия, при которых будут соблюдены конституционные права всех граждан, механизмы обеспечения права на жилище будут прозрачны и эффективны, и наряду с этим будет соблюден баланс интересов личности, общества и государства.

TO THE QUESTION ABOUT THE PROBLEMS OF THE FUNCTIONING OF THE MECHANISMS ENSURING THE RIGHT TO HOUSING BY PUBLIC AUTHORITIES

© 2018 V. I. Sivachev

Tyumen state University

E-mail: siwa4ov@yandex.ru

Received 08.06.2018

The article deals with the problems of constitutional right to housing ensuring mechanisms as mortgage and rental housing, the comparison of these mechanisms functioning in Russia with a number of foreign countries. The author's vision of the prospects for the development of mortgage and rental housing in Russia suggested, collective investment in rental housing by analogy with the REIT, operating in the United States, could be suitable with the certain incentives creation for investors, including tax incentives. The author notes the expediency of preservation of shared construction in small and medium-sized cities along with the project financing of housing construction, due to the of possible stagnation risks in the sector of residential real estate construction in these cities due to the departure of small developers.

Key words: housing, hypothecation, rental housing, participatory construction, public authorities, amount of new housing, housing affordability, collective investment, private equity investment funds of realty, project financing.