

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ

О. Н. Зерова, к.э.н., доцент; Н. И. Яркова, к.э.н., доцент; И. В. Бодня; А. Н. Прокопенко
ФГБОУ ВО «Донбасская национальная академия строительства и архитектуры», г. Макеевка

Аннотация. В данной статье рассмотрены современные подходы к реализации инвестиционной политики в сфере строительства социального жилья. Усовершенствован механизм управления социальным жилищным строительством в части разработки новых форм финансирования строительства и взаимодействия исполнительных органов государственной власти с частными инвесторами для обеспечения привлечения инвестиций в данную сферу. Выявлены преимущества и недостатки внедрения предложенного механизма для частного и публичного партнеров. Обосновано, что для эффективной реализации инвестиционной политики в сфере строительства социального жилья должна быть создана соответствующая законодательная база.

Ключевые слова: социальное жилье, сфера строительства, инвестиционная политика, государственно-частное партнерство, потребность в жилье, жилищный фонд социального использования, договор социального найма, наемные дома.



Зерова
Ольга Николаевна



Яркова
Нина Ивановна



Бодня
Иван Викторович



Прокопенко
Александр Николаевич

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Обеспеченность жильем как фактором качества жизни является важным социально-экономическим показателем уровня развития государства, неотъемлемым конституциональным правом. В настоящее время в Российской Федерации разработка инвестиционной политики в области социального жилищного строительства, программ по обеспечению жильем малообеспеченных граждан является приоритетным направлением государственной политики. В Жилищном кодексе Российской Федерации [1] закреплены основы для обеспечения условий для осуществления права на жилище. В этой связи повышение эффективности реализации инвестиционной политики в сфере жилищного строительства, в том числе социального жилья, приобретает важное практическое значение и связано с разработкой новых подходов к управлению строительством социального жилья, форм взаимодействия субъектов этой сферы.

АНАЛИЗ ПОСЛЕДНИХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

Значительный вклад в решение проблем управления строительством жилья, разработку инвестиционной политики в сфере строительства жилья в России и зарубежных странах внесли исследования Е. В. Балabenко, А. М. Балтиной, Д. В. Беловой, М. С. Бессонова, Л. Н. Богак, В. В. Бузырева, К. О. Булгаковой, В. В. Виноградовой, К. К. Глинского, Л. С. Кириленко, О. А. Ковалевой, А. А. Колосовской, Н. П. Кошмана, А. А. Пайгусова, В. Н. Пономарева, Н. Д. Потиевко, А. С. Пузанова, О. М. Пырковой, А. С. Самойлова, В. Г. Севки, Л. Г. Селютиной, Т. А. Тропниковой, В. С. Чекалина, Б. Шварца, А. В. Широкова. Однако

следует отметить, что до настоящего времени вопросы формирования инвестиционной политики в сфере строительства социального жилья, повышения эффективности ее реализации недостаточно изучены.

ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ заключается в рассмотрении направлений реализации инвестиционной политики в сфере строительства социального жилья.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

В качестве основных приоритетов государственной жилищной политики выступают обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан и структурно-качественное соответствие жилищного фонда потребностям населения. Они определены в государственной программе «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» [2], Указе Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [3], Указе Президента «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [4], Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [5].

Как известно, потребность в жилье входит в число базовых потребностей человека, а жилищная проблема является одной из основных социальных проблем. По данным Федеральной службы государственной статистики общий жилой фонд Российской Федерации на конец 2022 года составляет 4,1 млрд. кв. м. и около 71,2 млн. квартир, а обеспеченность населения жильем – в среднем 28,2 кв. м. на 1 человека. В 2000 году в РФ состояло на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий 5,4 млн. семей, в 2014 году их количество снизилось до 2,7 млн. семей, а к 2021 году – до 2,1 млн. семей (рис. 1).



Рис. 1. Динамика обеспеченности населения Российской Федерации жильем в 2000-2021 гг., тыс. семей

В Донецкой Народной Республике общее количество населения, которое нуждается в улучшении жилищных условий, составляет 135,8 тыс. чел., из которых около 5 % (или 6, 9 тыс. чел.) утратили жилье в результате боевых действий [6].

В конце 2021 года государственное и муниципальное жильё, предоставляемое по договору социального найма, занимало около 225 млн. кв. м, или 6 % всего жилищного фонда Российской Федерации. При этом количество семей в Российской Федерации, получивших жилье по договору социального найма, в 2021 году составило 33,1 тыс., а в 2022 году оно увеличилось до 35,6 тыс. Несмотря на положительные тенденции в обеспечении жильем малоимущих граждан, объемы строительства социального жилья снижаются, наблюдается длительный период ожидания его получения, недостаток выделяемых на эти цели средств.

К социальному жилью относят жилье, соответствующее установленным государством федеральным жилищным стандартам и предоставляемое на условиях найма гражданам, признанным в установленном государством порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий.

В Жилищном кодексе Российской Федерации используется термин «жилищный фонд социального использования», который находится в государственной или муниципальной собственности [1]. Следует отметить, что действующее законодательство в сфере жилищного строительства ограничивает толкование термина социального жилья и значительно усложняет решение задач государства по обеспечению реализации права граждан на жилье.

Анализ работ, посвященных проблеме социального жилья, показал, что такие исследователи, как Д. В. Белова, В. Н. Пономарев, А. С. Пузанов, В. С. Чекалин связывают понятие социального жилья с источником финансирования его строительства – бюджетными средствами, и утверждают, что такое жилье предоставляется на основе найма. Однако существует и иная точка зрения, которой придерживаются ученые А. М. Балтина, Л. С Кириленко, А. В. Широков. Они считают, что источником финансирования строительства социального жилья должны являться не только бюджетные средства, но и привлеченные.

Классифицировать жилищный фонд можно по разным признакам. Так, по форме собственности его можно разделить на государственный, муниципальный и частный. По целям использования можно выделить жилищный фонд коммерческого использования, жилищный фонд социального использования, индивидуальный жилищный фонд и специализированный. При этом, согласно Жилищному кодексу Российской Федерации [1], специализированный жилищный фонд, в отличие от всех других выше перечисленных, не может находиться в частной собственности, так как он относится к собственности государства и муниципальных образований и используется для реализации трудовой, кадровой и социальной политики государства в связи с текущей геополитической ситуацией и форс-мажорными обстоятельствами.

Из фонда социального использования жилье может предоставляться малообеспеченным гражданам на основании договора социального найма (бессрочно и бесплатно), а также малообеспеченным и другим категориям граждан на основании договора найма

жилищного фонда социального использования (бесплатно на определенный срок (не более 10 лет) в так называемых «наемных домах», являющихся инновацией в жилищной сфере). К положительным моментам введения нового формата социального жилья в виде наемных домов можно отнести расширение круга лиц, кому социальное жилье может быть доступно; установление ограничений размера платы за наем, выше которых плата за жилье не может быть назначена; фиксированный размер платы, который не может меняться чаще, чем один раз в три года.

Изучение зарубежного опыта показало, что в европейских странах и в Австралии жилищная проблема малообеспеченных граждан решается за счет арендного жилья, значительную часть которого составляет социальное жилье (в Англии социальное жилье составляет около 18 %, во Франции – 17 %, в Германии – более 10 %, в Швейцарии – 14 %, в Нидерландах – 33 %, в Дании – чуть больше 20 %, в Австрии – 23 %, в Австралии – 5 % от общего объема жилья). От общеевропейского отличается подход Испании, где рынок жилья ориентирован на владение, социальное жилье в основном покупают, а не арендуют (83 % жителей являются собственниками жилья и только 1 % арендует социальное жилье) [7]. Одним из преимуществ, которое имеется в арсенале у экономически развитых стран при проведении социальной жилищной политики, является возможность использования долгосрочных кредитов по низким процентным ставкам. Кроме того, успех решения жилищной проблемы малоимущего населения связан, в том числе, с использованием различных моделей финансирования строительства социального жилья. Так, в мировой практике широко используется механизм государственно-частного партнерства (ГЧП).

Принимая во внимание то, что строительство социального жилья в Российской Федерации финансируется преимущественно из государственного бюджета, то есть практически отсутствует практика привлечения средств частных инвесторов, становится очевидным, что необходимо совершенствовать существующий механизм финансирования строительства социального жилья. Существенной проблемой при этом является необходимость дальнейшего развития нормативно-правовой базы. Одними из необходимых условий ее решения являются разработка положений об участии частных партнеров в процессе социального жилищного строительства, установление стандартов ответственности органов власти и инвесторов. Кроме этого, необходимо создать информационную базу для обеспечения контроля за процессом принятия управленческих решений в процессе строительства социального жилья.

В первую очередь требует совершенствования существующий механизм управления социальным жилищным строительством в части разработки новых форм финансирования строительства и взаимодействия исполнительных органов государственной власти с частными инвесторами для обеспечения привлечения инвестиций в данную сферу. На рисунке 2 представим механизм государственно-частного партнерства в строительстве социального жилья.

Объектом партнерства, как видно из рисунка, является строительство социального жилья. Субъектами партнерских отношений при реализации государственно-частного партнерства в сфере строительства социального жилья выступают частный партнер и органы государственной власти (публичный партнер).

Участниками государственно-частного партнерства являются потребители благ и услуг (социального жилья). Кроме того, необходимо выделить и специализированные структуры системы обеспечения взаимодействия частного и публичного партнеров, к которым можно отнести проектные и проектно-конструкторские организации, финансово-кредитные учреждения, поставщиков ресурсов.

Необходимо отметить, что при внедрении механизма государственно-частного партнерства в процессе реализации проектов строительства социального жилья целесообразно предусмотреть возможность делегирования части функций государственного заказчика частному инвестору. На предпроектной и проектной стадии целесообразно обеспечить полное финансирование работ из бюджета и позволить инвестору вкладывать средства только на этапе строительства социального жилья [8].

В то же время необходимо обеспечить возможность поддержки частных партнеров. Так, экономические методы стимулирования могут состоять из финансовых и налоговых аспектов. Со стороны государства частному инвестору могут быть предоставлены такие механизмы, как софинансирование строительства социального жилья, субсидирование процентной ставки по долгосрочным кредитам в коммерческих банках, предоставление права на получение дохода от сдачи жилья в аренду на период, который обеспечивает возврат инвестиций частному партнеру, льготы на приобретение земельных участков для строительства социального жилья, предоставление гарантий кредитным учреждениям в случае получения частными инвесторами кредитов на строительство социального жилья. Государство также может осуществлять налоговое стимулирование в виде освобождения от налогов на землю и имущество. Причем, в обязательном порядке предлагаемые стимулы для частных инвесторов должны отражаться в законодательстве, регулирующем границы ответственности частных инвесторов и органов власти, а также разработку правил предоставления услуг частными инвесторами получателям социального жилья.

Механизм ГЧП предполагает финансирование за счет собственных средств частного партнера, корпоративных кредитов, целевого проектного финансирования, кредитов банков, других видов заемного финансирования, в том числе облигаций с обеспечением в форме доходов от предоставления жилья наем [9].

Целесообразно выделить несколько этапов реализации инвестиционной политики в сфере строительства социального жилья, а также инструменты, характерные для каждого этапа. Первый этап – это период формирования системы партнерства между государством и частными инвесторами в реализации

программ социального жилья. На этом этапе основным источником финансирования строительства социального жилья могут быть бюджетные средства муниципалитетов [10, 11]. Государству необходимо заложить основы для создания системы строительства и эксплуатации социального жилья с использованием бюджетных средств, накопить определенный опыт в решении этого вопроса, что привлечет внимание частных инвесторов. Основываясь на зарубежном опыте, наряду со строительством муниципального социального жилья следует ввести субсидии для некоторых категорий жителей.

Второй этап в развитии инвестиционной политики строительства социального жилья предполагает появление значительного количества инвесторов, участвующих в реализации социальных проектов и получающих определенную выгоду от совместной деятельности с государством. На этом этапе необходимо создать новый крупномасштабный фонд социального жилья путем привлечения частных инвесторов и создания управляющих компаний для предоставления жилья нуждающимся гражданам на условиях социальной аренды. В то же время государству необходимо сохранить частичные субсидии на аренду частного жилья для этих категорий граждан. Этот инструмент социальной поддержки целесообразно сохранить для граждан, стоящих в очереди на получение социального жилья.

Результатом реализации проекта государственно-частного партнерства должны стать для государства получение в собственность жилья для решения социальных проблем, а для частных партнеров – экономическая выгода в виде прибыли. При этом другие участники государственно-частного партнерства также получают определенные бонусы: различные отрасли инвестиционно-строительного комплекса, такие как производство строительных материалов – использование своего производственного потенциала и увеличение спроса на продукцию, предприятия обслуживающего характера (инфраструктурные организации) – гарантированный сбыт своей продукции и услуг, финансово-кредитные учреждения – снижение рисков при осуществлении кредитных операций, участники договоров долевого строи-

тельства – современное жилье на рыночных условиях, население, нуждающееся в улучшении жилищных условий, но не имеющее возможности приобрести собственное жилье, – социальное жилье в пользование. Однако, такой субъективный фактор, как менталитет населения, обусловленный низкой популярностью арендных отношений в целом, сужает возможности использования предложенного механизма. Приобретение жилья в собственность считается приоритетнее найма, поскольку собственность дает некоторую уверенность в своем материальном положении. С точки зрения вложения своих средств инвестирование в покупку недвижимого имущества для граждан представляется более привлекательным. Кроме этого, на сегодняшний день арендные отношения слабо регулируются законом, недоверие граждан к рынку аренды в целом обусловлено низкой защищенностью арендаторов со стороны государства.

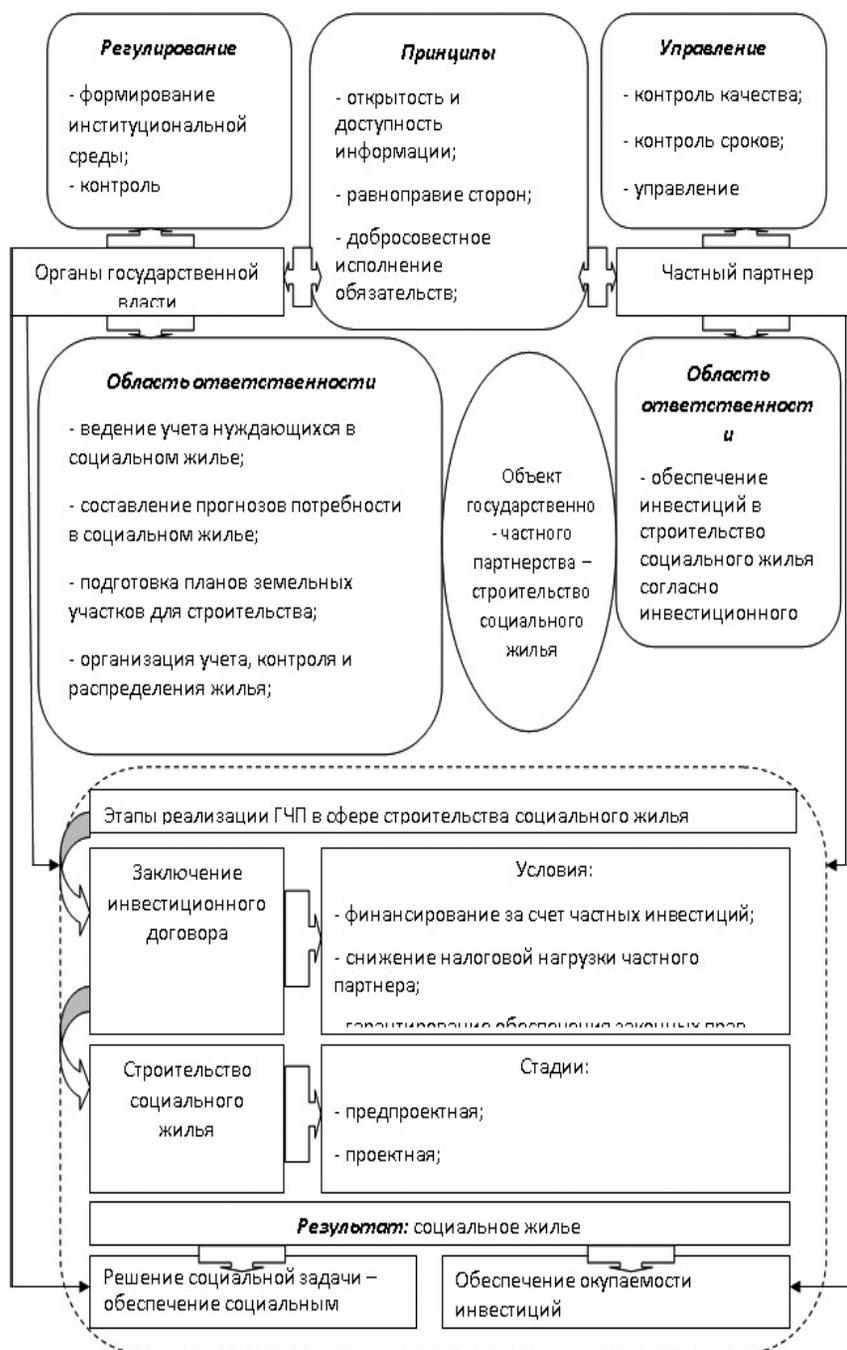


Рис. 2. Механизм государственно-частного партнерства в сфере строительства социального жилья

Преимущества внедрения данного механизма для органов власти заключаются в том, что общая стоимость приобретения права на жилье для органов власти ниже, чем в случае строительства жилья полностью за счет бюджетных средств или приобретения жилья на рыночных условиях. Участие в проектах ГЧП дает определенные преимущества и частному партнеру: более высокую рентабельность инвестиций; возможность долгосрочного развития бизнеса; реализацию технологического потенциала бизнеса; доступ к некоторым государственным ресурсам; формирование положительного имиджа. Кроме того, реализация государственно-частного партнерства при строительстве социального жилья позволяет партнерам реализовывать общественно значимые инициативы, которые отдельно каждый из партнеров не мог бы осуществить; получить эффект синергии; обеспечить повышение эффективности расходования средств и других видов ресурсов; повысить собственную компетентность в результате ознакомления с лучшими практиками и инструментами реализации проектов на основе государственно-частного партнерства; реализовывать проекты инновационного характера.

ВЫВОДЫ

Таким образом, развитие сферы строительства социального жилья напрямую зависит от создания эффективной системы взаимодействия государства и частного бизнеса. При этом государственно-частное партнерство должно стать одним из инструментов привлечения частного капитала в эту сферу и иметь всестороннюю поддержку в лице государства. Его эффективность значительно зависит от институциональной среды, в которой этот инструмент применяется и развивается. Наибольший эффект от взаимодействия государства и бизнеса при реализации ГЧП может быть достигнут при создании экономической среды, благоприятной для реализации преимуществ обоих партнеров.

При реализации государственно-частного партнерства в сфере строительства социального жилья каждый из партнеров и участников преследует свои субъективные интересы: государство стремится получить в собственность жилье для решения социальных проблем, частные партнеры — экономическую выгоду в виде прибыли, другие участники государственно-частного партнерства также хотят получить определенные преимущества. В результате реализация государственно-частного партнерства позволяет партнерам реализовывать общественно значимые инициативы, которые отдельно каждый из партнеров не мог бы осуществить; получить эффект синергии; обеспечить повышение эффективности расходования средств и других видов ресурсов.

Список литературы

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ [Электронный ресурс]: (с изм. и доп.) в ред. от 28 апреля 2023 г. [Электронный ресурс] —

- Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/ (дата обращения: 21.04.2023).
2. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/115063/> (дата обращения: 23.11.2022).
 3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс] — Режим доступа: https://shkolaplovinkinskaya-r86.gosweb.gosuslugi.ru/netcat_files/30/69/Ukaz_Prezidenta_RF_ot_07.05.2018_204_O_natsional_nyh_tselyah_i_strategicheskikh_zadachah_razvitiya_Rossiyskoy_Federatsii_na_period_do_2024_goda.pdf (дата обращения: 23.11.2022).
 4. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 23.11.2022).
 5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. N 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/UVAqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 23.11.2022).
 6. Балабенко, Е. В. Организационно-институциональный механизм развития государственно-частного партнерства в отраслевой среде: монография / Е. В. Балабенко; научная редакция Л. А. Овчаренко. — Макеевка: ГОУ ВПО «ДОННАСА», 2021. — 283 с.
 7. Балтина, А. М. Модели финансирования строительства социального жилья в странах Европы / А. М. Балтина, Л. С. Кириленко // ВЕСТНИК ОГУ. — 2014. — №4 (165). — С. 143-148.
 8. Виноградова, В. В. Современные проблемы управления строительством социального жилья / В. В. Виноградова // Вестник гражданских инженеров. — 2016. — №2 (55). — С. 291-297.
 9. Haffner, M. Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries? // Marietta Haffner, Joris Hoekstra, Michael Oxley, Harry van der Heijden. Housing and Urban Policy Studies, vol. 33. IOS Press, 2009. — 310 p. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://bookfi.org/book/1155500> (дата обращения: 06.04.2023).
 10. Rosenfeld, O. Governance of Relocation: An Examination of Residential Relocation Processes in Housing Market Renewal Areas in England / O. Rosenfeld // Housing Studies, 2013. Vol. 28, No. 4, pp. 338-362. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/VCFw5ttXuEY> (дата обращения: 23.11.2022).
 11. Белова, Д. В. Государственно-частное партнерство и поддержка инноваций в строительной отрасли / Д.В. Белова // Экономика и менеджмент инновационных технологий. — 2017. — № 3. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://ekonomika.snauka.ru/2017/03/14362> (дата обращения: 06.04.2023).