

**АГЕНТСТВО КОНСУЛЬТАЦИЙ И УПРАВЛЕНИЯ
В СТРОИТЕЛЬСТВЕ
«КОНУС»**

СТРАТЕГИЯ-ФАНТОМ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ

Старовойтов А.С.
(отраслевой журнал «Строительство»,
№ 1-2, 2018)

Москва
2018

Есть в России Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Подписан он Президентом РФ 28 июня 2014 года за номером 172-ФЗ. Вполне приличный закон, исполняемый и понятный.

В первой статье этого закона написано, что он «регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, **отраслей экономики** и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

В общем, этим законом должны руководствоваться все уровни власти от самого верха до муниципального низа, если у них возникнет необходимость сформулировать документ стратегического планирования. Закон достаточно полно регламентирует, из каких обязательных и дополнительных разделов такие документы должны состоять, кто и как их должен готовить, с кем и в какой последовательности их надо согласовывать и кто их должен утверждать.

Например, «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» утверждена Указом Президента РФ, «Стратегия развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую перспективу до 2030 года» – распоряжением Правительства РФ.

Закон также определяет, что **отраслевой документ стратегического планирования** Российской Федерации – это документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного управления, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного управления.

Важно отметить, что в соответствии с законом проекты документов стратегического планирования выносятся на **общественное обсуждение**, за исключением, наверное, ежегодного послания Президента Российской Федерации. А это означает, что в процесс обсуждения важных документов стратегического развития должны включаться специалисты из негосударственных организаций и их мнения и предложения должны учитываться разработчиками.

И наконец, после утверждения «документы стратегического планирования подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования».

Теперь поясню, почему я так много времени потратил на рассказ о нормах федерального законодательства.

Дело в том, что на сайтах Единого института развития в жилищной сфере (АИЖК - ДОМ РФ) и Минстроя России появился новый документ под названием «**Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года**» (далее – Стратегия).

Судя по названию – это документ отраслевого стратегического планирования, но нигде не удалось найти никаких выходных данных о решении, которым он был утвержден. Нет информации о Стратегии и в основных базах правовой информации, таких как «Консультант+» и «Гарант».

Крайне странно выглядит и сама Стратегия, размещенная на сайтах, – это скорее слайд-презентация с некоторым количеством текста, чем официальный документ.

Удалось найти только один след Стратегии: на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 20 декабря прошлого года рассматривался вопрос «О стратегии развития жилищной сферы». Но в протокольном решении заседания по этому вопросу нет слов об утверждении Стратегии.

Таким образом, мы имеем дело с новым явлением в отраслевом стратегическом планировании – текст документа с таким важным для страны названием фактически есть и его можно читать в открытом доступе, а в законодательном поле такого документа нет.

Формально на этом в обсуждении вопроса следовало бы поставить точку. Однако, сегодня я бы не стал сбрасывать со счетов то обстоятельство, что люди, принимающие решения в жилищной политике и занимающие ответственные посты в важнейших профильных институтах власти, видимо не считают более нужным свои решения согласовывать ни с кем, кроме ограниченного круга руководителей. И это мне представляется крайне опасным явлением.

С учетом сказанного, крайне высока вероятность того, что в ближайшие годы бюджетные средства, выделяемые на жилищные нужды, будут расходоваться только по тем направлениям, которые прописаны в неутвержденной Стратегии. И поэтому целесообразно внимательно проанализировать, что же там написано.

А написано там дословно следующее:

1. «Важнейшим направлением реализации стратегии является создание качественной городской среды. **Формирование комфортной городской среды – это самый актуальный вопрос в сегодняшней повестке дня.** Необходимо уйти от строительства за пределами городских границ и формирования новых районов, не обеспеченных социальной, деловой и транспортной инфраструктурой. Для этого нужно вовлекать под жилищное строительство неэффективно используемые и пустующие земли в городах, прежде всего – земли в федеральной собственности. Строительство «жилья в среде» **в существующих границах городов**, там, где сосредоточен основной спрос населения, – **ключевое условие обеспечения востребованности нового жилья**».

Далее в Стратегии провозглашается важнейший постулат: **«переход от расширения городов к эффективному использованию застроенных территорий и пустующих участков внутри городских границ».**

Также сказано, что «необходимо активнее развивать центры городов и создавать комфортную среду для наших граждан, а не возводить каменные резервации в десятках километров от окраин».

2. «Ипотека и арендное жилье – два механизма обеспечения населения жильем», сказано в Стратегии.

«Формирование цивилизованного рынка аренды – одна из главных целей Стратегии. Это позволит гражданам решать широкий спектр задач, как временных, так и более долгосрочных, в ситуациях, где ипотека будет не очень удачным выбором. **Эти два инструмента хорошо дополняют друг друга, покрывая все потребности современных городских жителей**».

И это всё, это самое главное! Вернее там есть ещё несколько мелких пассажей, но по сравнению с этими двумя они несущественны.

Таким образом, Минстрой России и АИЖК-ДОМ РФ на ближайшие семь лет сформулировали «тихий переворот» в жилищной политике страны, а именно:

– все усилия власти и все бюджетные средства (за вычетом сертификатных программ) теперь будут направляться **ТОЛЬКО** на развитие **существующих городов в их существующих границах**, и развитие это будет проводиться только за счет строительства жилья на территориях промзон или других «неэффективно» неиспользуемых участков в центральных частях городов;

– из инструментов обеспечения россиян жильем предложен закрытый список из ипотеки и совершенно туманной аренды.

Я не оговорился, когда написал, что в этой Стратегии фактически сформулирована новая концепция государственной жилищной политики. И эта «новая политика» входит в явное противоречие с действующим документом, где ранее сформулированы основные направления долгосрочного развития страны – «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее – Концепция), утвержденной распоряжениями Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р.

Концепцией определено, что «стратегической целью государственной жилищной политики является обеспечение доступности жилья для **всех** категорий граждан, а также соответствия объема комфортного жилищного фонда потребностям населения.

Необходимо формирование градостроительной политики, направленной на создание нового облика российского **города и села**, архитектурной среды, комфортной для жизни людей, характеризующейся не только функциональными, утилитарными, но и эстетическими особенностями. Это предполагает, в частности, рациональное сочетание разнообразных типов строительства (многоэтажного и малоэтажного строительства), учет при застройке населенных пунктов принципов формирования их архитектурного облика, а также принципов сохранения исторического облика старых населенных пунктов».

В качестве одной из основных задач Концепции сформулирована задача **формирования комфортной городской среды и среды сельских поселений**.

Стратегия же в качестве сверхзадачи формулирует задачу **формирования комфортной городской среды**.

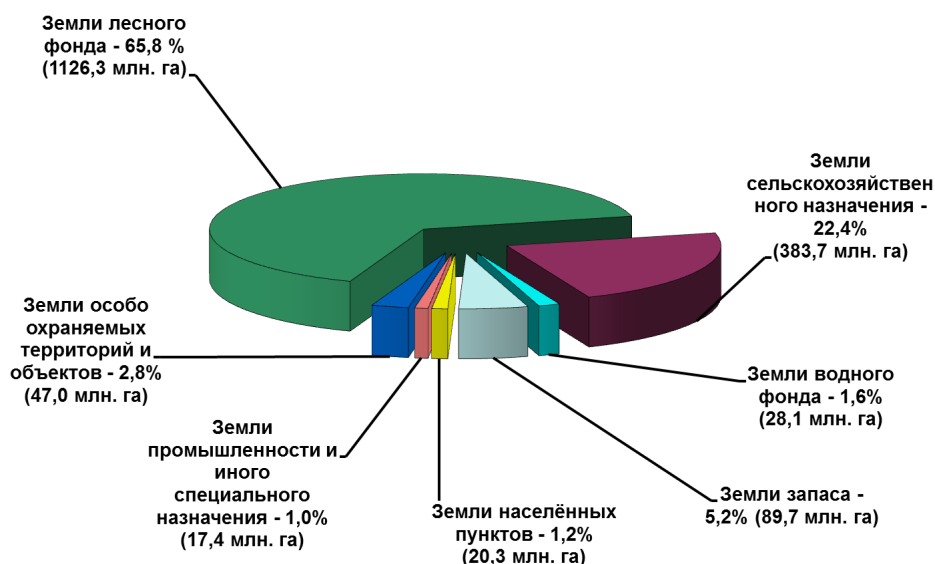
Почувствуйте разницу! Очевидно, что из сферы интересов авторов Стратегии вычеркнуто 26 процентов российского населения, приживающегося в 150 тысячах сельских населенных пунктах. И это, безусловно, новое, революционное слово в жилищной политике.

Серьезную угрозу национальной безопасности страны несут два тревожных тренда: депопуляция (сокращение населения) и сокращение площади расселения (уменьшение числа населенных пунктов и изменение их распределения по территории страны в пользу точечной урбанизации).

С первой угрозой государство пытается бороться стимулированием рождаемости и привлечением в страну мигрантов на постоянное место жительства.

Со второй угрозой дела обстоят намного хуже. На территории страны в 1712,5 млн. га (или 17, 1 млн. км²), под землями всех населенных пунктов мы имеем только 1,2 процента страны (в Европе 6-18%), при этом уже сегодня 75% российского населения живет в городах (рис. 1).

Рис. 1. Структура земельного фонда Российской Федерации по категориям земель¹



А городские населенные пункты (города и городские поселения) занимают от этого всего 40 процентов, т.е. 0,48 процента территории страны.

Количество городских поселений – 2386 (из них городов – 1100, посёлков городского типа – 1286), количество сельских населенных пунктов (села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки) – 153124

¹ «Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году», Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), А Г Е Н Т С Т В О " К О Н У С "

(в том числе 19439 населенных пунктов на селе уже брошены, стоят без населения).

Почти четверть (23,6 %) всех сельских населённых пунктов имеет численность населения менее 10 человек (в основном такие населённые пункты сосредоточены в Центральном и Северо-Западном федеральных округах), и ещё в 12,7 % отсутствует постоянное население².

В городах с населением более 500 тысяч человек живет **26,5%** российского населения, а общая площадь этих городов составляет всего **0,1%** территории.

В городах с населением более 1 миллиона человек (таких городов в России 12) живет **18,5%** российского населения, а общая площадь этих городов составляет всего **0,04 %** территории.

Таким образом, Россия уже сегодня – свехурбанизированная страна с чрезвычайно высокой плотностью населения в городах и с крайне низкой плотностью населения в целом по стране (8,5 жителей на 1 кв. километр³) и с вымирающими сельскими населёнными пунктами.

На фоне глобальной урбанизации страны происходит процесс сокращения общего числа городских и сельских населенных пунктов: за время между переписями 2002 и 2010 годов число городов и поселков городского типа уменьшилось на 554, из них 413 поселков городского типа преобразованы в сельские населённые пункты, 127 — включены в черту других городских населённых пунктов, 14 — ликвидированы в связи с выездом жителей. Число сельских населённых пунктов уменьшилось на 2164.

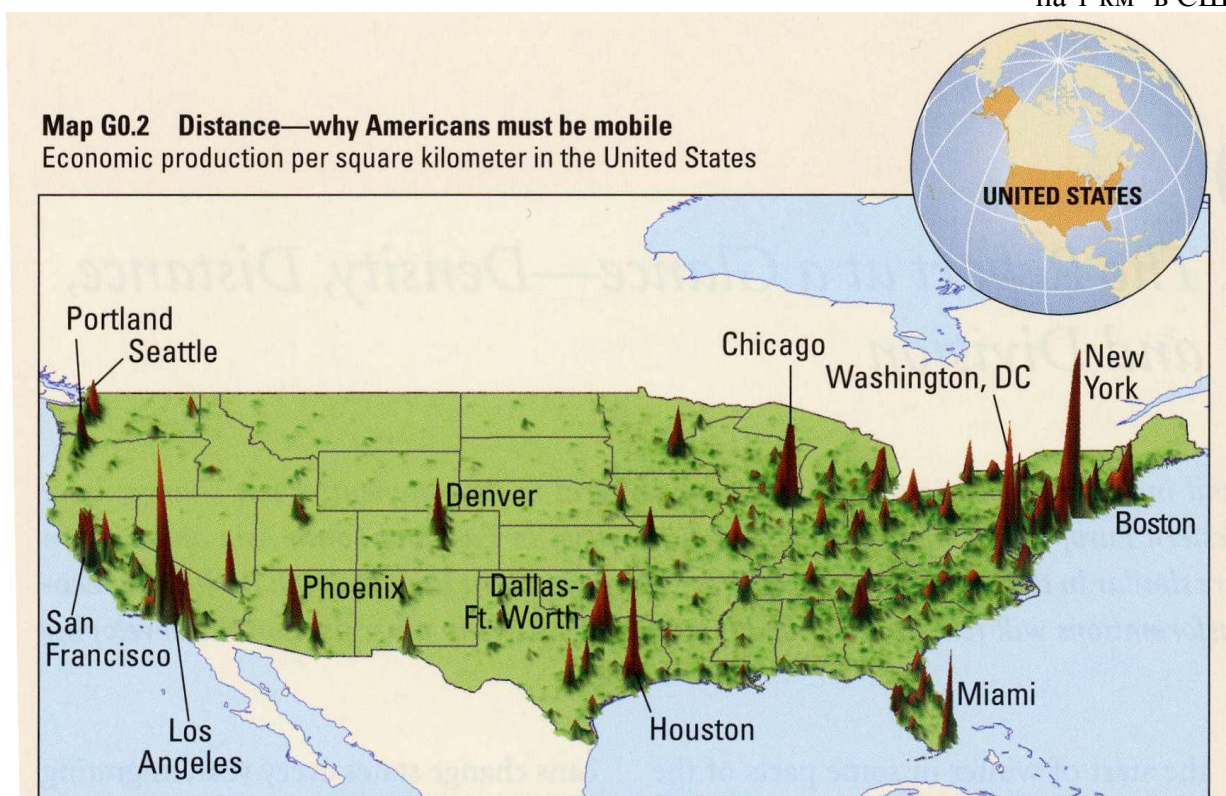
И если до 1990 года в России были феноменальные темпы строительства новых городов, большие села преобразовывались в города, то после 1990 года создание населённых пунктов прекратилось.

Население России отличается крайне низкой территориальной мобильностью (прежде всего, на локальном уровне) в сравнении с другими странами с обширной территорией. Так, в США в 2008/2009 гг. 19 чел. из тысячи переселилось из одного штата в другой (рис. 2).

² Росстат

³ В США – 32 человека на км², в европейских странах – в среднем 200 человек на км².

Рис 2. Распределение производства валового экономического продукта на 1 км² в США



У нас, к сожалению, нет такой равномерной картины заселения территории и в России в 2008 г. в межобластных перемещениях участвовало 6 человек из тысячи. Причины: высокие транспортные издержки, неразвитость транспортной сети, высокая стоимость жилья и его найма, низкие доходы населения.

Сложившиеся за последние двадцать лет потоки **внутренних миграций** противоречат геополитическим интересам страны. Осевым вектором межрегиональных внутренних миграций остается движение с Востока в Центр и движение в Московский регион.

При продолжении развития ситуации в таком же направлении существует реальная угроза депопуляции огромных территорий страны, что приведет к усложнению их управляемости и контролируемости.

В этих обстоятельствах представляется крайне нецелесообразным исключение вопросов развития и поддержки сельских населенных пунктов из стратегической повестки Минстроя России. Как раз наоборот, упор должен быть сделан на создание распределенной сети современных комфортных населенных пунктов в логистической доступности городов.

Возможно, целесообразно вспомнить о существовавшем не так давно документе под названием «Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации». Совсем недавно, в 1999 году, Правительство Российской Федерации своим постановлением утвердило порядок разработки и согласования такой генеральной схемы и основные её положения, а Госстрой России в 2002 году утвердил инструкцию о порядке разработки,

согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации, которая на федеральном уровне должна была включать генсхему расселения.

Понятно, что никакая генеральная схема расселения не сложится, пока в стране нет продуманной стратегии развития промышленности, нет градостроительной политики и нет много-много ещё чего. Но глобальные территориальные угрозы столь существенны, что пора вспомнить позитивные практики плановой экономики.

Теперь несколько слов об основном инструменте развития городов, который предусмотрен в Стратегии – «от расширения городов к эффективному использованию застроенных территорий и пустующих участков внутри городских границ».

Как мне представляется, в переводе фраза «использованию застроенных территорий» означает модную нынче «реновацию» и освоение промышленных зон, а фраза «пустующие участки внутри городских границ» означает принудительное изъятие «неэффективно используемых» земель у различных научных и учебных организаций – вузов и академий.

И первое, и второе – способы старые, испытанные. Но если с изъятием опытных полей у Сельхозакадемии опыт был в целом результативный (правда, тогда у Фонда «РЖС» был очень сильный в таких вопросах руководитель), то с промзонами дела обстояли хуже. Наверное, многое помнят, как при предыдущем мэре столицы руководство АФК-Система пыталось «освоить» Магистральную промзону (очень лакомый кусочек), но даже сверхмощный административный ресурс господина Евтушенкова не помог – зона устояла. Возможно, в это раз будет использован «бульдозерный» метод нынешнего московского руководства, но это сомнительно: одно дело сносить ларьки всякой плотвы с зачастую «левыми» документами, а другое дело трогать заводы и бизнес-центры различных щук и иных хищников с нормальными документами.

И даже если в Москве такая история получится, её не удастся мультиплицировать на все города страны, как бы ни была высока заинтересованность девелоперов, стимулирующих власть.

Теперь о второй главной цели Стратегии – «формировании цивилизованного рынка аренды».

Сектор жилья, предоставляемого гражданам внаем на различных условиях (авторы Стратегии достаточно неаккуратно называют его «арендным»), безусловно важен и играет на жилищных рынках всех стран значимую роль. Вопрос о его необходимости не обсуждается, но должны обсуждаться механизмы его создания. А вот как раз механизмов в Стратегии и нет. Есть только неясные упоминания коммерческой и некоммерческой аренды и неких стимулов для коммерсантов.

Так как соавтором Стратегии значится Минстрой России, то он по должности должен знать, что в российском законодательстве НЕТ понятия «некоммерческий наем». Действующий Жилищный Кодекс предусматривает

два вида условного «некоммерческого» найма: договор социального найма и договор найма жилищного фонда социального использования.

И применительно к жилым помещениям государственного и муниципального жилищного фонда, предоставляемого гражданам внаем на условиях договоров социального найма, установлено **бессрочное** право нанимателей на бесплатную приватизацию этих жилых помещений⁴.

В этой связи совершенно не ясно, что имели в виду авторы Стратегии, когда поставили перед собой такую задачу: **«необходимо предусмотреть отказ от возможности приватизации новых предоставленных квартир на условиях некоммерческой аренды»?** Как можно отказаться от возможности, которая не предусмотрена законом?

Если вернуться к серьезному разговору, то стоит отметить, что мировой опыт предлагает считанное количество финансовых и организационных инструментов по обеспечению граждан жилыми помещениями. И самые положительные результаты случаются в тех странах, которые этим опытом пользуются. Например, самые эффективные поставщики наемного жилья для решения социальных задач – это некоммерческие застройщики, а самое грамотное стимулирование их появления – государственная поддержка.

Ничего этого в Стратегии нет, хотя в Концепции прямо говорилось о жилищной кооперации. И при этом, самое парадоксальное состоит в том, что именно АИЖК-ДОМ РФ является правообладателем и единственным оператором самого удачного современного опыта создания по всей стране нормальных жилищно-строительных кооперативов!

А вместо этого мы опять читаем о легализации апартаментов, хотя уж точно Минстрой должен от этого дистанцироваться как федеральный орган, отвечающий за соблюдение жилищного законодательства. Но АИЖК продолжает сотнями скупать эти нежилые помещения видимо в надежде превратить их в «арендное жилье». Стратегия никакого внятного объяснения этому не дает.

Завершая чтение Стратегии, остановлюсь на последней ее особенности: по всему тексту, видимо в подтверждение весомости предлагаемых стратегических новаций, помещены отсылки к рекомендациям двух международных организаций – ООН-Хабитат и ОЭСР.

Про ОЭСР сегодня говорить не буду, а вот про ООН-Хабитат скажу, так как хорошо с этой организацией знаком.

Программа по населенным пунктам ООН (ООН-Хабитат) со штаб-квартирой в Найроби (Кения) – это основная профильная организация системы ООН по вопросам урбанизации и населенных пунктов. ООН-Хабитат получила мандат Генеральной Ассамблеей ООН для оказания **развивающимся странам** содействия по вопросам создания социально и экологически устойчивых населенных пунктов.

⁴ Федеральный закон от 22 февраля 2017 г. № 14-ФЗ

Основная деятельность ООН-Хабитат сориентирована на помощь странам Африки, Юго-Восточной Азии, Центральной и Южной Америки в решении ими проблем городской нищеты, обеспечения населения адекватным жильем, безопасной питьевой водой, современной канализацией и иными коммунальными услугами. Если зайти на сайт этой организации, то видно, что все региональные ее офисы расположены только в этих странах.

Благодаря усилиям ООН-Хабитат удалось привлечь внимание международной общественности и стран-доноров системы ООН на проблемы и нужды обездоленного населения развивающихся стран, проживающего в трущобах и незаконно созданных поселениях, лишенных элементарных социальных и бытовых условий.

Финансируется деятельность ООН-Хабитат за счет взносов стран-доноров, и понятно, что это в основном развитые страны. Россия, кстати, тоже формально выступает донором, переводя ежегодно из бюджета на счет этой организации примерно 500 тысяч долларов, и почти весь этот взнос возвращается обратно на содержание офиса в Москве.

Важно отметить, что хотя значительная часть активности ООН-Хабитат направлена на помощь в решении проблем городов, и прежде всего крупных агломераций, тем не менее, в сфере внимания агентства находятся и все прочие населенные пункты, в том числе и в сельской местности.

Именно об этом в 2001 году заявили участники Генеральной ассамблеи ООН, приняв «Декларацию о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии», в которой сказано: «Сельские и городские территории в экономическом, социальном и экологическом отношениях взаимозависимы, города и городские поселения выступают двигателями роста, способствующими развитию и сельских, и городских населенных пунктов».

Таким образом, никогда и никому в ООН-Хабитат в голову не придет выбросить из своих стратегических документов проблематику развития жилых поселений в сельской местности, как это замечательно получилось в нашей Стратегии, и поэтому прикрывать такой разворот международными рекомендациями не стоит.