

Пузанов А.С.

**ШОМИНА Е.С. КВАРТИРОСЪЕМЩИКИ –
НАШЕ «ЖИЛИЩНОЕ МЕНЬШИНСТВО»:
РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ
РАЗВИТИЯ АРЕНДНОГО ЖИЛЬЯ. –
М.: ИЗД. ДОМ ГОС. УН-ТА – ВЫСШЕЙ
ШКОЛЫ ЭКОНОМИКИ, 2010. – 364 С.**

Наём жилья является одной из важных форм использования жилищного фонда, обеспечивающих мобильность рабочей силы, а также позволяющих гибко реагировать на изменение демографической структуры, доходов семей.

Развитие съёмного (арендного) жилья также является одним из важных элементов жилищной политики в любой стране, поскольку поддержка строительства и содержания публичного (государственного, муниципального) и квазипубличного жилищного фонда для целей предоставления внаём отдельным категориям граждан является одной из наиболее активных (и ресурсоемких) форм вмешательства государства в функционирование рынка жилья.

Наём жилья был преобладающей формой реализации жилищных прав граждан в советский период, более 70% жилищного фонда в 1990 г. использовалось в качестве арендного жилья, в основном государственного и муниципального. Развитие рыночных отношений в жилищной сфере, процесс приватизации жилья привели к тому, что за прошедшие годы ситуация изменилась кардинально – по данным на конец 2008 г., 79% жилищного фонда находилось в собственности физических лиц¹. В принципе этот процесс можно было бы оценить как вполне естественный для экономики переходного периода, если бы не сопровождающее его практически полное «выпадение» проблематики арендного жилья из сферы научной и общественной дискуссии, из сферы государственной жилищной политики.

В этом контексте появление книги Е.С.Шоминой особенно значимо: можно надеяться, что эта публикация привлечет общественное внимание к данной проблеме и стимулирует дискуссию и выработку практических мер жилищной политики на государственном и местном уровнях, которые, на наш взгляд, давно назрели.

Содержание книги существенно шире ее названия: автор затрагивает такие выходящие за рамки очерченного предмета темы, как качество жилья, жилищные последствия глобализации, трудовые миграции, функции жилища в современном обществе. Многие проблемы, анализируемые автором, в первую очередь проблемы управления многоквартирными домами, в равной степени важны как для нанимателей, так и для квартиросъемщиков.

Такой широкий фронт обсуждения представляется на данном этапе вполне оправданным.

Во-первых, в отсутствие целостной, публично предъявленной концепции государственной политики в жилищной сфере, на что справедливо указывает автор (стр. 21), неизбежно приходится затрагивать смежные вопросы.

Во-вторых, что представляется крайне важным, меняются роль и функции арендного жилья, причем не только в России, но и во всем мире. Если до середины XX в. развитие арендного жилья, в том числе при участии органов публичной власти, было обусловлено в основном физической нехваткой жилья, особенно в больших городах, то в настоящее время в развитых странах эта проблема решена, по крайней мере на «статистическом» уровне – и в России: на конец 2008 г. количество жилых помещений на 1000 человек составило 416, в том числе в городской местности – 412, что примерно соответствует уровню, достигнутому в странах Европейского Союза (так что по этому показателю, в отличие от обеспеченности площадью жилых помещений, мы от Европы не отстаем, что естественно не снимает проблемы адекватности существующего жилищного фонда потребностям населения).

В этих условиях на первый план выходят такие вопросы, как качество арендуемого жилья, его ценовая доступность, способность арендного сектора ответить на вызовы, связанные с возрастающей мобильностью населения в современном мире, спрос, который различные категории населения предъявляют к арендному жилью в рамках выбора между арендой и приобретением жилья в собственность, и целый ряд других факторов. Широкий контекст международных сопоставлений, в рамках которого ведется обсуждение проблем арендного жилья, чрезвычайно важен и продуктивен: многие из проблем, с которыми сталкиваются европейские специалисты в области жилищной политики (внутригородская сегрегация, резкий рост миграции), нам еще только предстоят, однако готовиться к их решению нужно уже сейчас.

Значительная часть публикации построена на основе экспертных оценок и анализа конкретных кейсов; статистических данных не так много, что отражает серьезную проблему и существенное препятствие на пути дальнейшего развития жилищной политики: мы очень мало знаем о нашем арендном жилье, а имеющаяся статистическая информация часто неполна, часто недостоверна, а иногда и противоречива.

Так, автор приводит статистические данные об объеме муниципального жилищного фонда в Российской Федерации на основе представленных Росстатом сведений о муниципальных образованиях (форма № 1-администрация федерального статистического наблюдения) – 545,1 млн. кв. м на 01.01.2009 (таблицы 1 и 2 на стр. 51–52). В то же время, согласно форме № 1-жилфонд того же федерального статистического наблюдения на конец 2008 г., площадь муниципального жилищного фонда составляет только 388,2 млн. кв. м.

Статистика жилищного фонда социального использования и специализированного жилищного фонда хотя и существует, но уже несколько лет находится в стадии становления². Согласно вышеуказанной форме, сумма площадей жилищного фонда социального использования, специализированного жилищного фонда и жилищного фонда коммерческого использования составляет 293,7 млн. кв. м. По идее, эта цифра должна совпадать с величиной объема государственного и муниципального жилищного фонда, однако такового, согласно той же форме, у нас 388,2 млн. кв. м. Как используются «оставшиеся» 94,5 млн. кв. м, мы пока не знаем, хотя и можем предположить, что речь идет о недостатках учета того же жилищного фонда социального использования.

Мы также не знаем, сколько жилья ежегодно строится государством и муниципалитетами для целей предоставления в социальный или специализированный наём, и многого другого, что в большинстве европейских стран является ключевыми индикаторами развития жилищной сферы.

Попробуем тем не менее разобраться, сколько же сегодня в России квартиросъемщиков. Автор экспертно оценивает количество проживающих в муниципальном жилищном фонде в 20 млн. человек (стр. 53). Согласно данным формы № 1-жилфонд, таковых на конец 2008 г. – 17,8 млн. человек. Однако это далеко не все квартиросъемщики. Добавим сюда 7,4 млн. человек, проживающих, согласно статистике, в государственном жилищном фонде, и 4,7 млн. человек, проживающих в жилищном фонде, находящемся в собственности юридических лиц и «других формах собственности»³. Получаем порядка 30 млн. человек. Остаются наниматели жилых помещений у физических лиц – их количество можно оценить пока только экспертно. Хотя Всероссийская перепись 2002 г. и дает нам цифру 4,4 млн. человек, «снимающих жилое помещение у отдельных граждан»⁴, ее можно считать существенно заниженной. Большинство экспертов сходятся в том, что внаём сдается не менее 8% жилья, находящегося в собственности граждан, а значит, нанимателей у физических лиц, не менее 9 млн. В итоге получаем, что в России почти 40 млн. квартиросъемщиков – около 28% всего населения, что позволяет согласиться с общей оценкой числа нанимателей жилых помещений, приведенной автором на стр. 32.

Вынесенный в заголовок термин «жилищное меньшинство» несет в себе в качестве одного из смыслов более высокую уязвимость нанимателей с точки зрения обеспеченности жильем и жилищных прав, наличие специфических проблем, с которыми сталкиваются наниматели. В книге содержится достаточно подробный анализ таких проблем, который,

на наш взгляд, требует ряда уточнений. В частности, автор утверждает, что на «муниципальных» квадратных метрах живет больше людей, чем на собственных (стр. 50). Согласно данным статистики, это различие сегодня в России является несущественным и не превышает 2%: 22,2 кв. м на человека в жилищном фонде, находящемся в собственности граждан и 21,8 кв. м в муниципальном жилищном фонде. Конечно, было бы интересно сравнить эти данные с жилищной обеспеченностью граждан, которые стали собственниками в результате покупки жилья, но такая информация пока недоступна. Чрезмерным представляется и перечень проблем квартиросъемщиков, приведенный на стр. 42. Например, в качестве таких проблем приводятся отсутствие согласования собственника в переустройстве квартиры, отсутствие согласования передачи муниципального жилья в поднаем. Почему неявно предполагается, что собственник всегда обязан давать такое согласование? Приведенные примеры свидетельствуют скорее о чрезмерно широких (в ряде случаев) правах российских нанимателей (или по крайней мере наших представлений о том, каковы должны быть эти права).

Отдельно рассматривается вопрос о правах нанимателей жилья в частном секторе. Следует признать, что сегодня в России, в отличие от многих других стран, их права должным образом не защищены.

Создание условий для развития частного жилищного фонда, жилые помещения которого предоставляются внаем на длительный срок (более пяти лет), и интеграция сегментов наемного жилья (индивидуальных наймодателей и бизнес-наймодателей) при обеспечении равных условий для всех участников рынка – один из актуальных вопросов современной жилищной политики.

Основные меры по развитию рынка найма частного жилья должны быть направлены на обеспечение его прозрачности и защиты прав участников, включая:

- совершенствование правовой защиты как нанимателей, так и наймодателей жилья, в том числе при найме жилья на длительный срок;
- установление системы налогообложения нанимателей и наймодателей, стимулирующей предоставление частного жилья внаём в рамках установленного правового режима.

На последующих этапах по мере повышения спроса населения на наемное жилье будут созданы условия для строительства частных многоквартирных домов, предназначенных для сдачи внаём (доходных домов). Сегодня экономическая ситуация неблагоприятна для развития данного сегмента жилищного рынка. Одна из причин лежит на поверхности – частное арендное жилье вовсе не является дешевым. Ведь бизнесмен-арендодатель через арендную плату должен компенсировать все виды расходов, которые нес бы проживающий в аналогичной квартире собственник. Отмеченный автором факт, что сегодня «в подавляющем большинстве случаев затраты на съемное жилье гораздо ниже выплат по кредиту за собственное» (стр. 40), связан с преобладанием на данном рынке «непрофессиональных арендодателей», к тому же ставших собственника-

ми в основном в результате приватизации, а значит, не осуществивших инвестиционных затрат, связанных с приобретением жилья.

Риски бизнес-проектов по строительству «доходных домов» пока таковы, что, будучи заложенными в цену арендной платы, дадут величину едва ли не большую, чем та, которая сегодня существует в Западной Европе. Нынешние цены на рынке аренды – это цены, запрашиваемые «непрофессиональными арендодателями», с одной стороны, недоступные для большинства потенциальных арендаторов, с другой – не позволяющие бизнесмену обеспечить приемлемый срок окупаемости своих инвестиций.

Стоит также упомянуть, что наряду с плюсами частное арендное жилье имеет и ряд недостатков, которые необходимо учитывать при формировании жилищной политики. Один из них – оборотная сторона мобильности. Цены на такое жилье тоже очень «мобильные», гораздо мобильнее доходов арендаторов. Как результат – периодически возникающие локальные жилищные кризисы. Когда арендаторы составляют существенную часть населения (избирателей), возникает мощнейший политический соблазн вмешаться либо через законодательное ограничение уровня арендной платы, либо путем прямого или косвенного субсидирования сектора (тут уже не до пополнения городского бюджета). Опыт многих стран демонстрирует, что арендодатель отвечает на контроль арендной платы в частном секторе ухудшением содержания жилья – риск превращения в трущобы существует отнюдь не только для плохо управляемых многоквартирных домов. А арендатор старается как можно дольше задержаться в субсидированном жилье, что сведет на нет все преимущества арендного жилья с точки зрения мобильности населения. Как показало недавнее исследование, страны, в которых практиковалось субсидирование арендной платы (Скандинавия, Франция, Нидерланды, Германия), как раз характеризуются низкой мобильностью арендаторов и высокой долей субсидирования жилищной сферы во внутреннем валовом продукте^{5,6}.

Автором предложена интересная модель социальной жилищной лестницы – лестницы жилищных прав жителей (стр. 24–26), которая развивает применительно к современным условиям описанную автором концепцию жилищных классов П.Рекса и Р.Мура, а также концепцию иерархии жилищных статусов, разрабатывавшуюся в 1990-х гг. О. Бессоновой⁷. Представляется, что две эти концепции должны быть более четко разведены. Если мы говорим об иерархии жилищных прав и свобод, то в ней вряд ли уместно выделение в качестве верхней ступени «владельцев многоквартирного дома», поскольку никаких дополнительных жилищных прав по сравнению с иными собственниками жилых помещений этот статус не предполагает. В то же время очевидно, что физические лица – домовладельцы, причем не только собственники всех помещений в многоквартирном доме, но и иные собственники нескольких жилых помещений, получающие доход от сдачи их внаём, – представляют собой особую социальную группу, «жилищный класс».

Наниматели в предложенной модели социальной жилищной лестницы занимают две ступени: «житель общежития» и «квартиростьемщик». В по-

следнюю категорию, как указывает автор, попадают все прочие наниматели в государственном, муниципальном и частном арендном жилье. Общежития являются одним из видов специализированного жилья наряду со служебным, маневренным жильем, рядом других особых видов государственного и муниципального жилищных фондов. С точки зрения жилищных прав нанимателей, специализированный жилищный фонд отличается увязкой срока действия договора найма с наступлением некоторого события (окончания срока учебы или работы, завершения капитального ремонта «с отселением», завершения расчетов по продаже заложенного жилого помещения и др.). При этом у наймодателя, в общем случае, отсутствует обязанность предоставить иное жилое помещение по окончании срока действия договора найма специализированного жилого помещения. В этом существенное отличие от договора социального найма, который в современном российском жилищном законодательстве носит бессрочный характер. Поэтому вряд ли есть смысл выделять в качестве самостоятельной ступени жителей общежитий, а не нанимателей специализированного жилья в целом.

Следует также упомянуть о таких специфических предусмотренных действующим жилищным законодательством категорий, как поднаниматели⁸ и временные жильцы⁹. Представляется, что эти категории обладают специфическим набором жилищных прав и могут быть выделены в качестве самостоятельных ступеней на лестнице жилищных прав.

В целом модель социальной жилищной лестницы заслуживает внимания и дальнейшего развития как полезный инструмент анализа жилищной сферы.

В книге затронута еще одна важная тема развития арендного жилья в России: необходимость формирования некоммерческого арендного жилищного фонда. По мере формирования жилищного рынка и развития инструментов жилищной политики становится все более очевидным существование общественного запроса на арендный жилищный фонд, который, с одной стороны, не требовал бы чрезмерных дотаций как жилищный фонд социального использования, а с другой – предоставлялся бы на принципах, отличных от чисто рыночных. Речь, по существу, идет о формировании механизмов обеспечения доступности жилья для граждан, которые, с одной стороны, не могут быть отнесены к категории малоимущих, но, с другой стороны, не могут воспользоваться ипотекой или приобрести жилое помещение на рынке за счет собственных средств (около 60% граждан). В большинстве европейских стран некоммерческий арендный жилищный фонд представлен достаточно широко.

Автор подробно анализирует стихийно складывающийся опыт формирования и использования такого жилья в российских регионах, в первую очередь опыт Москвы по формированию сети бездотационных домов для предоставления жилых помещений гражданам по договорам найма. Проблема заключается в институционализации данного сегмента жилищного рынка, что, как справедливо указывает автор, предусмотрено Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹⁰

В последнее время в Государственную Думу Российской Федерации был внесен ряд законопроектов¹¹, направленных на решение данной задачи. К сожалению, предлагаемые в них решения – введение нового типа договора (договор некоммерческого найма) и выделение нового вида использования жилищного фонда (некоммерческое использование) – представляются недостаточными.

Существующее законодательство (гл. 35 Гражданского кодекса и ст. 19 Жилищного кодекса РФ) не мешает органам публичной власти заключать аналогичные по содержанию договоры, что и происходит на практике в Москве и ряде других городов. Поэтому в итоге законопроекты решают только юридико-терминологическую проблему (формальное выведение жилья, уже сегодня на практике предоставляемого на бездотационной основе, из категории «жилищный фонд коммерческого использования»). К сожалению, само по себе это никак не скажется на повышении доступности жилья для граждан с невысокими доходами.

Как правило, также предлагается ограничить возможность заключения договора некоммерческого найма жилого помещения исключительно органами публичной власти, что может обострить проблему нахождения баланса между обязательствами по обеспечению жильем малоимущих (договор социального найма) и обеспечением арендным жильем граждан с невысокими доходами. В условиях дефицита бюджетных ресурсов есть основания опасаться, что развитие некоммерческого жилищного фонда будет происходить «за счет» социального жилья.

В этой связи следует поддержать развиваемую автором концепцию, в соответствии с которой обеспечением нуждающихся граждан некоммерческим жильем должны также заниматься некоммерческие организации, деятельность которых должна соответствовать определенным стандартам (стр. 119).

Таким образом, для того чтобы жилищный фонд некоммерческого использования стал реальным сегментом жилищной сферы, позволяющим решить жилищные проблемы значительного числа граждан, представляется целесообразной следующая последовательность шагов:

- определить правовой статус и финансово-экономические основы функционирования организаций – некоммерческих арендодателей, меры их государственной поддержки;
- определить, в каких формах и с какими особенностями органы государственной власти и местного самоуправления могут выступать в роли некоммерческих арендодателей;
- с учетом принятых решений прописать в жилищном законодательстве особенности и существенные условия договора некоммерческого найма.

В книге рассматривается и целый ряд других актуальных вопросов развития арендного жилья, формирования новой культуры отношений в жилищной сфере. В целом книга Е.С.Шоминой – это серьезный и разносторонний вклад в обсуждение проблем и направлений развития жилищного сектора, в том числе тех аспектов, которые до настоящего времени обсуждались явно недостаточно.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Рассчитано по данным формы № 1-жилфонд.
- ² Примечание к соответствующим строкам формы № 1-жилфонд указывает, что они «заполняются по мере организации соответствующего первичного учета», что на практике означает, что общероссийские цифры отражают данные только по тем регионам, кто такой первичный учет уже организовал.
- ³ Следует оговориться, что в этом расчете учтены также члены жилищных и жилищно-строительных кооперативов, не выплатившие свой паевой взнос, и нанимателями не являющиеся, хотя и схожи с ними по ряду характеристик. Однако число таких граждан невелико.
- ⁴ Рассчитано по данным: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г. – Том 11. – С. 39.
- ⁵ Rental Choice and Housing Policy Realignment in Transition: Post-privatization Challenges in the Europe and Central Asia Region. Infrastructure Department. Europe and Central Asia Region. The World Bank. 2005.
- ⁶ Пузанов А.С. Жилищная политика в России – мифы, заблуждения и реальность // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2006. – 10 (61).
- ⁷ Бессонова О.Э. Жилье: рынок или раздача. Новосибирск: ВО «Наука», 1993. – С. 115.
- ⁸ Статьи 77–79 Жилищного кодекса Российской Федерации.
- ⁹ Статья 80 Жилищного кодекса Российской Федерации.
- ¹⁰ Часть 3, пункт 7 Концепции (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р).
- ¹¹ См., например, проект Федерального закона № 162577-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации».