

УДК 332.812.14

## К вопросу о проблемах обеспечения населения доступным стандартным жильем

В.Н. Бердникова

Байкальский государственный университет, филиал в Братске, ул. Карла Маркса 14, Братск, Россия  
wkoshman@rambler.ru

Статья поступила 04.03.2019, принята 7.03.2019

*В статье уточняются характеристики жилья экономического класса, которое превалировало на первичном рынке в последние десятилетия, и вводится новое понятие «стандартное жилье». Обозначены условия для отнесения жилья к стандартному, рассматриваются новые возможности применения данного термина. Приводится авторский анализ тенденций на рынке первичного жилья в крупных и малых городах России, сделан акцент на специфических проблемах, возникающих при строительстве стандартного жилья.*

**Ключевые слова:** доступность жилья; стандартное жилье; ветхое и аварийное жилье; программа по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья; проблемы первичного рынка жилья.

## On the issue of providing the population with affordable standard housing

V.N. Berdnikova

Bratsk Branch of Baikal State University; 14, Karl Marx St., Bratsk, Russia  
wkoshman@rambler.ru

Received 04.03.2019, accepted 7.03.2019

*The article clarifies the characteristics of economy-class housing, which has prevailed in the primary market in recent decades, and introduces a new concept of "standard housing". The conditions for attributing housing to the standard are indicated; new possibilities of applying this term are considered. The author analyzes the trends in the primary housing market in large and small cities of Russia, focuses on the specific problems encountered in the construction of standard housing.*

**Keywords:** housing affordability; standard housing; dilapidated and emergency housing; a program for the relocation of citizens from dilapidated and emergency housing; problems of the primary housing market.

**Введение.** Как правило, жилищное строительство рассматривается в качестве мощного драйвера экономического роста. В течение последнего десятилетия строительный бум в той или иной степени затронул все региональные города и города-мегаполисы России. На этом фоне правительство РФ и частные финансовые институты активно развивали систему мер и инструментов, направленных на стимулирование спроса на первичном рынке жилищного строительства. Для крупных городов эти действия оказались вполне успешными и позволили целой группе домохозяйств улучшить свои жилищные условия. Активно строилось жилье экономического класса с не самыми лучшими потребительскими характеристиками, но при этом экономически привлекательное. Однако реализуемые

меры имели слабый эффект в небольших городах, где жилищный фонд катастрофически устаревал, а процесс реновации так и не запустился. Поэтому проблема обеспеченности населения экономически доступным и качественным жильем для большей части российских городов была и продолжает оставаться актуальной.

*Методы исследования.* Доступность жилья, как правило, ассоциируется с обеспеченной денежными средствами способностью населения приобрести недвижимость. При этом методика, представленная в федеральной целевой программе «Жилище», учитывает среднюю стоимость одного квадратного метра по рынку. Последняя может сильно варьироваться в зависимости от структуры сделок и характеристик жилья.

В настоящее время в России не существует единой классификация жилья, так как каждый город или регион имеют свои отличительные особенности рынка первичного жилья. Так в 2013 г. специалистами Российской гильдии риэлторов по заказу Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства была разработана и утверждена рыночная методика классифицирования жилых новостроек. Значительный вклад в формирование единой классификации типовой жилой недвижимости внесли такие экономисты, как Г.М. Стерник, С.Г. Стерник, Э.Д. Епишина и В.Н. Бердникова, предложившие универсальную классификацию, которая может быть широко использована практиками в развитых городах России [1; 2]. Другие авторы (В.В. Шеховцев, С.В. Апреликова [3]) делают упор на то, что каждый локальный рынок жилья специфичен, и предлагают методику для рынка жилья конкретного региона России. При этом все эти авторы активно оперируют такими терминами, как «экономическое жилье» или «жилье экономкласса».

На законодательном уровне классификация жилой недвижимости не прорабатывалась, но были достаточно четко обозначены специфические признаки жилья экономкласса. Такая работа проводилась параллельно с реализацией в России программы «Жилье для российской семьи» в рамках исполнения госпрограммы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Для выполнения программы на законодательном уровне потребовалось обозначить критерии экономичности жилья. В результате к такому жилью отнесли строения, которые обладают следующими характеристиками:

1) отдельно стоящий жилой дом площадью не более 200 м<sup>2</sup>, с количеством этажей не более чем три, расположенный на земельном участке площадью не более 1 500 м<sup>2</sup>, предназначенный для проживания одной семьи;

2) блок площадью не более 200 м<sup>2</sup>, входящий в состав нескольких блоков жилого дома блокированной застройки с количеством этажей не более чем три, который предназначен для проживания одной семьи, имеет общую стену (общие стены) без проемов с соседним блоком или соседними блоками, расположен на отдельном земельном участке площадью не более 400 м<sup>2</sup> и имеет выход на территорию общего пользования;

3) квартира в деревянном, кирпичном, крупнопанельном или крупноблочном многоквартирном доме площадью не менее 20 и не более 150 м<sup>2</sup>, которая обеспечена инженерными системами (электроосвещение, хозяйственно-питьевое и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление и вентиляция, а в газифицированных районах также и газоснабжение) [4].

Данные условия являются универсальными и могут быть использованы для различных целей. Однако в программе «Жилье для российской семьи» параметры экономического жилья были дополнены еще одной, ценовой характеристикой: цена договоров участия в долевом строительстве многоквартирного дома или договоров купли-продажи, а также цена государственных (муниципальных) контрактов в расчете на 1 м<sup>2</sup> общей площади жилых помещений не превышает минимальной из величин – 35 тыс. р., или 80 % оценки рыночной стоимости 1 м<sup>2</sup> общей площади таких жилых помещений.

В 2018 г. президент Владимир Путин подписал указ, исключая из законодательства термин «жилье экономического класса». Вместо него было введено понятие «стандартное жилье». После этой поправки словосочетание «жилье экономического класса» не используется в Градостроительном и Земельном кодексах, а также в законах «О государственной регистрации недвижимости», «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости». В пояснительной записке к указу говорилось, что замена термина направлена на стимулирование строительства доступного жилья.

По мнению автора, термин «стандартное жилье» в отличие от «экономкласса» говорит о гарантированном уровне качества и не несет в себе пренебрежительного оттенка по отношению к потребителю, тогда как экономкласс в сознании массового потребителя совершенно бесосновательно ассоциируется с низким качеством, плохими стройматериалами и т. д. Новая терминология, по большому счету, социальна, поскольку позволяет теперь не понятийно, а на законодательном уровне закрепить тот базис, который комфортен для проживания обычной российской семьи, и ниже которого быть уже ничего не может. Если же ориентироваться на международную практику, то там также распространены классификации «стандарт» и «комфорт». Хотя в последнее время на рынке наблюдается тенденция к размытию этих понятий и совершенствованию проектов с точки зрения архитектуры, инфраструктуры и применения новых технологий. Таким образом, стандартное жилье сегодня воспринимается не как вынужденная экономия, а как хороший уровень жизни.

Заметим, что на законодательном уровне понятие стандартности жилья ограничивается ценовым лимитом, и в нем никак не отражены физические характеристики. Отсюда можно говорить о волатильности в отношении местополо-

Заметим, что на законодательном уровне понятие стандартности жилья ограничивается ценовым лимитом, и в нем никак не отражены физические характеристики. Отсюда можно говорить о волатильности в отношении местополо-

Заметим, что на законодательном уровне понятие стандартности жилья ограничивается ценовым лимитом, и в нем никак не отражены физические характеристики. Отсюда можно говорить о волатильности в отношении местополо-

жения, инфраструктуры и т.д. При этом критерием в 35 тыс. р. за 1 м<sup>2</sup>, или 80% от рыночной стоимости, можно оперировать только применительно к массовому строительству жилья.

Для роста объемов жилищного строительства необходимо увеличение масштабов инвестиций. Мировой опыт показывает, что основным инструментом активизации инвестиционного процесса в жилищном строительстве является ипотека. Острота жилищной проблемы такова, что спрос на жилье по мере роста реальных доходов населения будет неуклонно увеличиваться. По информации правительства РФ, в 2020 г. 35 % семей смогут улучшить жилищные условия с

помощью ипотечных кредитов, а к 2025 г. их должно стать больше 50%. Таким образом, объемы строительства ежегодно должны составлять 110–120 млн м<sup>2</sup>.

Но и без амбициозных планов правительства РФ жилищное строительство в России устойчиво развивается. Если не учитывать послекризисные годы, то темпы роста вводимых квадратных метров возрастают. Также претерпевают изменения качественные характеристики вводимого жилья. За последние 20 лет 1-комнатные квартиры плавно переродились в полнметражные квартиры-студии затем в скромные по площади комнаты с удобствами (рис. 1).

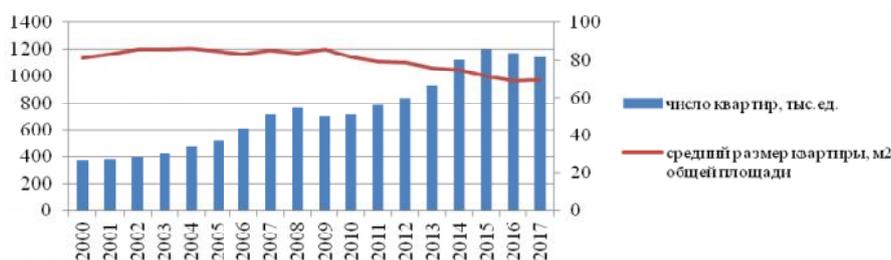


Рис. 1. Динамика строительства квартир в России. Источник: [5].

Разнонаправленные тенденции к увеличению объема вводимого жилья с одной стороны и сокращению площади квартир с другой стороны отразились на структуре предложения на первичном рынке (рис. 2). По сравнению с 2000 г. на 26 пп. выросла доля вводимых 1-комнатных квартир. Примечательно, что еще в 2000 г. половина построенного жилья пришлось на большие квартиры, тогда как в 2017 г. их удельный вес упал в два раза, до 25% от всего вводимого жилья.

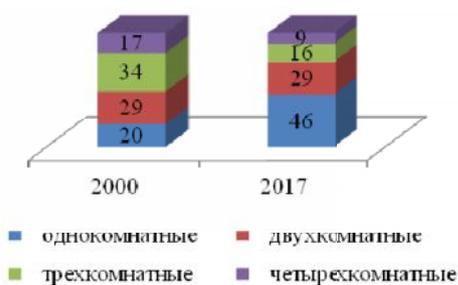


Рис. 2. Структура построенных квартир по количеству комнат. Источник: [5].

Маркетинговые стратегии строительных компаний нацелены на максимизацию доли присутствия на рынке за счет охвата все большего круга покупателей. Неудивительно, что в условиях низкой платежеспособности населения застройщики повышали доступность жилья не только за счет не всегда привлекательных характеристик квартир, но и в большей степени за счет их маленькой квадратуры. Таким образом, на первичном рынке одними из важных признаков доступного жилья ста-

ли невысокое качество и недостаточная комфортность (площадь, высота потолков, благоустройство, инженерное обеспечение и др.).

В процессе развития рынка доступного стандартного жилья формировались проблемы, накопившиеся у строителей в крупных городах:

- дефицит экономически привлекательных для строителей земельных участков;
- коррупционные схемы, связанные с предоставлением участков земли и получением разрешений на ввод объектов в эксплуатацию;
- бюрократические трудности в оформлении необходимых документов;
- невысокий уровень благоустройства и развития социальной инфраструктуры при комплексной застройке;
- критическая перегруженность инфраструктуры при возведении объектов в черте уже существующей застройки;
- наличие недостроенных жилых объектов и финансовые потери инвесторов-дольщиков.

Региональные и небольшие города столкнулись совершенно с другими проблемами стандартизации жилья. Миграционный отток молодого поколения привел к отсутствию массового многоквартирного строительства и, как следствие, не способствовал формированию рынка стандартного жилья.

В региональных и небольших городах термин «стандартное жилье» нашел применение только после реализации программы по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья.

Опрос, проведенный Единым институтом развития в жилищной сфере, показал, что проблема аварийного и ветхого жилья наиболее ак-

туальна в городах с численностью населения от 100 до 500 тыс. чел. [6]. Результаты оценки состояния жилья населением отражены в табл. 1.

Таблица 1

## Состояние жилого фонда в городах России

| Категории городов по численности жителей | Темпы прироста аварийного жилья, % за 15 лет | Состояние жилого фонда, % |                     |                    |
|--|--|---------------------------|---------------------|--------------------|
|  |  | Аварийное                 | Требуется капремонт | Удовлетворительное |
| 100–150 тыс. чел.                        | 43   | 11                        | 24                  | 65                 |
| 500–950 тыс. чел.                        | 5  | 8                         | 37                  | 55                 |
| Миллионники                              | –6   | 2                         | 30                  | 66                 |
| Москва и Санкт-Петербург                 | –68  | 3                         | 32                  | 65                 |

По данным таблицы видно, что именно небольшие города за прошедшие 15 лет показали 43%-ный прирост аварийного жилого фонда, проблемы которого решаются, по мнению жителей, очень вяло. Среди основных причин такой ситуации называют отсутствие выбытия жилья, неправильную градостроительную политику и экстенсивное развитие городов.

Рассмотрим ситуацию на примере Братска (Иркутская область), где также реализуются мероприятия по переселению жителей из ветхого и аварийного жилья в рамках госпрограммы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014–2020 гг. и существуют проблемы, сдерживающие первичное строительство стандартного жилья [7]. В соответствии с указом президента РФ № 600, аварийный жилищный фонд, признанный таковым по состоянию на 1 января 2012 г., должен быть расселен до октября 2017 г. Правительством Иркутской области был утвержден план мероприятий (дорожная карта) по переселению граждан из жилых помещений, расположенных на территории Иркутской области [8].

До 2017 г. в Братске предстояло построить более 150 тыс. м<sup>2</sup> жилья. Все возводимое жилье относилось к экономклассу.

При реализации жилищной программы Братск столкнулся со следующими основными проблемами:

1) низкая нормативная стоимость строительства одного квадратного метра жилья, повлекшая отказ крупнейшего застройщика от участия в строительстве жилья.

Для реализации программы Министерство строительства и ЖКХ РФ утвердило показатели средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам РФ. В результате для Иркутской области средняя рыночная цена составила 34 545 р., однако в связи с особыми климатическими особенностями северных территорий региона такая

стоимость оказалась низкой, а проекты для застройщика – нерентабельными. Проблема низкой стоимости квадратного метра плавно переросла в проблему низкого качества построенного жилья;

2) изменения в градостроительном законодательстве, вынудившие застройщиков отказаться от строительства 3-этажных домов и заставившие приступить к проектированию 5- и 9-этажных домов.

В результате было упущено время на проектирование и получение положительного заключения государственной экспертизы, что привело к задержке в сроках реализации программы;

3) необходимость реконструкции магистральных инженерных сетей в связи с выходом на повышенную этажность строительства.

На территории строительства многоквартирных домов по программе было предусмотрено использование существующей инженерной инфраструктуры, которая смогла бы справиться с повышением нагрузки. Повышение этажности потребовало проведения реконструкции магистральных инженерных сетей, что заняло определенное время и привело к удорожанию строительства. Были намечены трассы, приняты основные решения по размещению сетей, а при выполнении конкретных проектов застройки были разработаны уличные и внутриквартальные сети, которые позволили обеспечить санитарные условия в соответствии с нормативными документами;

4) отсутствие строительных организаций, имеющих достаточное количество оборотных средств для производства работ на территории Братска.

По данным Иркстата, в 2016 г. на территории Иркутской области зарегистрировано 4704 строительных организации [10], преобладающая часть которых относится к малому бизнесу. Структура строительных организаций отражена на рис. 3.

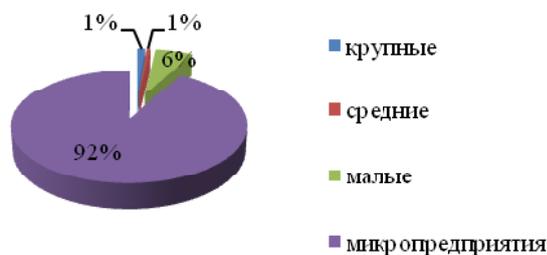


Рис. 3. Структура строительных организаций по масштабам, %

Среди организаций, которые занимаются жилищным многоэтажным строительством на территории Иркутской области, только СК ГК «ВостСибСтрой» работает в Братске, остальные крупные компании расценивают город как малоперспективный;

5) отсутствие квалифицированных кадров ведущих строительных специальностей на территории Братска.

Руководители строительных организаций не раз отмечали, что в отрасли практически нет молодых специалистов, которые обладают необходимыми профессиональными компетенциями. Дефицит рабочих строительных специальностей приводит к тому, что на строительных площадках интенсивно используется труд мигрантов из близлежащих государств;

6) сложная логистика по доставке строительных материалов в Братск и, как следствие, увеличение сроков и стоимости строительства.

На территории Братска и Братского района работают несколько предприятий стройиндустрии, относящихся исключительно к среднему бизнесу. Среди них ООО «КБЖБ», где провели обновление своего технологического оборудования, и ООО «Братский кирпичный завод», который осуществляет производственный процесс на изношенных мощностях. В результате местные производители не смогли справиться с запрашиваемыми объемами. Что касается Иркутской области, то здесь есть производители, которые могут поставлять на рынок строительные материалы, конкурентоспособные как по качеству, так и по цене. Однако большинство из них расположено вдали от источников качественного сырья (за исключением древесины, цемента и относительно дешевой электроэнергии), а также различных комплектующих, их основную часть приходилось завозить из других регионов России и из-за рубежа, что вело к удорожанию стоимости строительства жилья [11];

7) продолжительный технологический цикл возведения 5- и 9-этажных домов при коротком сроке благоприятного времени строительства в сравнении с малоэтажной застройкой, что явля-

ется крайне существенным фактором для северных территорий страны.

Кроме того, основные требования федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – федеральный закон № 44-ФЗ) практически не дают возможности воздействовать на подрядчиков, определенных по итогам конкурсных процедур, в случае нарушения сроков строительства, до исполнения муниципального контракта.

Несогласованность федеральных законов № 44-ФЗ и № 214-ФЗ от 30.12.2004 г. «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости» (далее – федеральный закон № 214-ФЗ) привела к банкротству всех застройщиков – участников программы на этапе 2016–2017 гг. Например, невозможность продления сроков муниципальных контрактов в рамках федерального закона № 44-ФЗ, в то время как федеральный закон № 214-ФЗ при необходимости предоставляет такую возможность.

В результате дополнительные соглашения, подписанные между застройщиками и администрацией Братска, признаны судами различных инстанций незаконными, что, в свою очередь, привело к применению штрафных санкций за просрочку исполнения муниципальных контрактов.

Следующее довольно существенное расхождение указанных федеральных законов – это способ оплаты по контрактам. В соответствии с федеральным законом № 44-ФЗ оплата производится за фактически выполненные работы по предоставленным формам КС-2, КС-3, в то время как федеральный закон № 214-ФЗ предполагает график платежей, не зависящий от сроков сдачи выполненных работ. Таким образом, способ оплаты по одному федеральному закону противоречит другому.

Указанные проблемы нуждаются в скорейшем решении на федеральном уровне. По мнению специалистов администрации Братска, требуется корректировка федерального закона № 44-ФЗ для приведения его в соответствие с федеральным законом № 214-ФЗ, кроме того, требуются дополнительные правки, которые позволят обеспечить качественное и своевременное выполнение работ. Также считаем необходимым проработать возможность сокращения конкурсных процедур ввиду крайне неблагоприятных условий для ведения строительного-монтажных работ в северных территориях нашей страны.

В дальнейшем считаем необходимым создание единой базы проектной документации как

объектов жилищного строительства, так и объектов социального назначения с возможностью получения полного комплекта проектной документации муниципальными образованиями на безвозмездной основе, с передачей всех необходимых прав. Подобного рода база позволит качественно оценить все имеющиеся в ней проекты прочим муниципальным образованиям и отобрать лучшие для внедрения на своей территории. Создание подобной базы позволит существенно снизить затраты на проектирование, учитывая, что стоимость привязки готового проекта значительно ниже, чем проектирование «с нуля».

### Выводы

Сегодня проблема обеспечения населения доступным стандартным жильем в крупных и малых городах России решается по-разному.

В крупных городах благодаря концентрации финансовых ресурсов на первичном рынке предлагаются разные варианты стандартного жилья, в основном за счет долевого участия в строительстве. Ценовая доступность со стороны строительных организаций достигается благодаря массовости, хотя и формируются специфические проблемы, такие как удаленные районы застройки, «недострой», перегрузки инфраструктуры и т.д., что негативно отражается на качестве стандартного жилья.

Региональные и небольшие города столкнулись совершенно с другими проблемами, среди которых отсутствие сформированного рынка первичного стандартного жилья и заинтересованности застройщиков в его развитии, невысокая стоимость и низкое качество стандартного жилья по государственной программе.

### Литература

1. Стерник Г.М., Стерник С.Г., Епишина Э.Д. Методика классифицирования многоквартирных жилых новостроек по потребительскому качеству (классу) [Электронный ресурс] // Сайт Рос. Гильдии риэлторов. URL: <http://rgr.ru/UserFiles/File/Congress/XV/epishina-sternik.pdf> (дата обращения: 10.12.2018).

2. Бердникова В.Н. Проблемы формирования рынка доступного жилья в Приангарье // Труды Братского государственного университета. 2016. Т. 1. С. 36-39.

3. Шеховцев В.В., Апреликова С.В. Классификация объектов жилой недвижимости г. Белгорода // Вестн.

Белгор. ун-та кооперации, экономики и права. 2013. № 2. С. 208-212.

4. Об утверждении условий отнесения жилых помещений к жилью экономического класса [Электронный ресурс]: приказ М-ва строительства и ЖКХ Рос. Федерации от 14 нояб. 2016 г. № 800/пр // Гарант. ру: информ.-правовой портал. URL. <https://base.garant.ru/71583486/> (дата обращения: 10.02.2019).

5. Строительство в России [Электронный ресурс] // РосСтат: информ. сайт о Федер. службе гос. статистики. URL. [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/building/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/building/#) (дата обращения: 20.01.2019).

6. Развитие рынков ипотеки и жилищного строительства: [Электронный ресурс] // Дом РФ: сайт. URL [https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/04/АНМЛ\\_17-let\\_2017.12.11.pdf](https://дом.рф/wp-content/uploads/2016/04/АНМЛ_17-let_2017.12.11.pdf) (дата обращения: 17.01.2019).

7. Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014-2020 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Иркутской области от 24 окт. 2013 г. № 443-п. // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

8. О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 // Гарант. ру: информ.-правовой портал. URL. <https://base.garant.ru/70170944/> (дата обращения: 15.01.2019).

9. О нормативе стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по Российской Федерации на первое полугодие 2016 года и показателях средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации на I квартал 2016 года: приказ М-ва строительства и ЖКХ РФ от 28 дек. 2015 г. № 951/пр // Гарант. ру: информ.-правовой портал. URL. <https://base.garant.ru/71583486/> (дата обращения: 15.01.2019).

10. Количество строительных организаций за 2016 год по Иркутской области [Электронный ресурс] // Сайт о Федер. службе гос. статистики. URL. [http://irkutskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/irkutskstat/resources/39b93b8043b60ea5b3aeb3fa17e1e317/kol\\_org.html](http://irkutskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/irkutskstat/resources/39b93b8043b60ea5b3aeb3fa17e1e317/kol_org.html) (дата обращения: 20.01.2019).

11. Грушина О.В., Евсева А.Г., Царегородцев М.С. Анализ и проблемы выполнения государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья в аспекте развития отрасли промышленности строительных материалов // Изв. Байкал. гос. ун-та. 2016. № 3. С. 374-383.