



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту постановления Законодательного Собрания Пермского края
"Об утверждении концепции долгосрочной целевой программы
"Стимулирование развития жилищного строительства в Пермском крае
в 2013-2015 годах"

11.03.2013

№ 34

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением Председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 11.02.2013 № 426-13/07 на основе проекта постановления Законодательного Собрания Пермского края «Об утверждении концепции долгосрочной целевой программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Пермском крае в 2013-2015 годах», направленного в адрес Законодательного Собрания в порядке законодательной инициативы губернатором Пермского края Басаргиным В.Ф. (письмо от 08.02.2013 № СЭД-01-65-33).

Актуальность рассмотрения и утверждения Концепции долгосрочной целевой программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Пермском крае в 2013-2015 годах» (далее – Концепция), по мнению авторов, обусловлена необходимостью участия Пермского края в Федеральной целевой программе «Жилище» на 2011 - 2015 годы¹ (далее – ФЦП «Жилище»).

По нашему мнению, актуальность принятия Законодательным Собранием Концепции имеет более весомые основания, обусловленные, прежде всего, спецификой жилищных проблем в Пермском крае, в числе которых необходимо выделить следующие проблемы.

а) Относительно низкий уровень обеспеченности жильем в Пермском крае.

Уровень **обеспеченности населения жильем** в Пермском крае остается одним из самых низких в Приволжском федеральном округе (далее – ПФО): на конец 2011 года обеспеченность жильем в среднем по краю составила **21,8 кв.м на одного человека** (см. таблицу 1). Более сложная ситуация складывается только в Республике Удмуртия, где этот показатель составляет 20,3 кв.м на человека.

Ежегодный рост указанного показателя за период с 2006 по 2011 годы не

¹ Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 (ред. от 30.12.2012) «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011 - 2015 годы».

превышает в среднем 0,36 кв.м на человека. Его отставание от показателя средней обеспеченности жильем в ПФО (при существующих темпах роста) в Пермском крае составляет 3,9 года. Соответственно, без разработки механизмов развития жилищного строительства жилья отставание Пермского края по данному показателю будет только усугубляться.

Таблица 1
Динамика роста показателя обеспеченности населения жильем в Пермском крае²

	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	2011г.
Жилищный фонд всего, тыс. м ²	54561,8	55298,5	55702,9	56167,9	56639,1	57463,9
в среднем на одного жителя, м ²	20,0	20,3	20,6	20,8	21,5	21,8

Для сравнения: на конец 2011 года средняя обеспеченность жильем в ПФО составляет 23,2 кв.м на чел. Наиболее высокий показатель обеспеченности населения жильем в Саратовской области – 25,7 кв.м на чел. В Нижегородской области этот показатель составляет 24,8 кв.м на чел., в Республике Татарстан - 23,3 кв.м на чел., в Кировской области – 23,2 кв.м на чел., в Самарской области – 22,6 кв.м на чел.

б) Относительно низкий **уровень качества** имеющегося в Пермском крае **жилищного фонда**, характеризующегося на конец 2011 года:

- высокой долей старого (построенного до 1970 года) жилищного фонда, составляющего в Пермском крае **около 40%** общего его объема (см. таблицу 2).

Таблица 2
Распределение жилищного фонда в Пермском крае по годам постройки на конец 2011 года³

	Годы				
	до 1945	1946- 1970	1971-1995	1996-2011	всего
всего, тыс. м ²	3736,3	18862,9	25371,8	9452,9	57463,9
доля в общем объеме жилищного фонда, в %	6,5	32,8	44,2	16,5	100

- относительно невысоким уровнем благоустройства жилищного фонда, который составляет **62,7%** от общей площади жилищного фонда.

*Это показатель характеризуется крайне низкими значениями в сельской местности (составляет всего **15,9%**);*

- высокими темпами ветшания жилищного фонда.

На конец 2011 года в Пермском крае ветхий и аварийный

² Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012: P32 Стат. сб. / Росстат. – М., 2012. – 990 с.

³ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012: P32 Стат. сб. / Росстат. – М., 2012. – 990 с.

жилищный фонд составил 2475,9 тыс. кв.м., или **4,3%** от общего объема жилищного фонда. Общая площадь жилых помещений, размещенных в аварийных и ветхих строениях, более чем в 3,3 раза превышает объем введенного в 2011 году жилья. За период с 2008 по 2011 годы объем ветхого и аварийного жилищного фонда увеличился на 114,3 тыс. кв.м⁴.

в) Низкие **объемы ввода жилья** на одного человека.

Объем ввода жилья на одного человека в Пермском крае остается одним из самых низких в Приволжском федеральном округе и составляет на конец 2012 года **0,312** кв.м на чел. (см. таблицу 3).

Таблица 3

Динамика показателя ввода жилья в Пермском крае на душу населения

	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	2011г.	2012г.
Ввод жилья всего, тыс. м ²	718	884	833	695	761	749	823
в среднем на одного человека, м ²	0,267	0,331	0,313	0,262	0,289	0,285	0,312

Для сравнения: на конец 2011 года в ПФО в среднем ввод жилья на душу населения составил **0,465** кв.м. на чел., т.е. почти в 1,5 раза выше, чем в Пермском крае. У регионов-лидеров по общему объему ввода жилья в ПФО показатель ввода жилья на душу населения составляет:

в Татарстане – 0,63 кв.м на чел., что в 2,2 раза превышает краевой показатель 2011 года;

в Башкортостане – 0,519 кв.м на чел., что выше на 79 %;

в Нижегородской области – 0,446 кв.м на чел., что выше на 56%;

в Самарской области – 0,414 кв.м на чел., что выше на 45%.

Лидером ПФО по данному показателю являлась Чувашия, где этот показатель составил 0,71 кв.м на чел. и в 2,5 раза превысил уровень Пермского края.

г) Высокая **стоимость жилья**.

Характерно, что за ряд последних лет рост стоимости жилья в Пермском крае наблюдается как в новостройках, так на вторичном рынке (см. таблицу 4).

Таблица 4

Динамика роста средних цен на жилые помещения различных типов

	2009г.	2010г.	2011г.	2012г.
На первичном рынке жилья: руб. за 1 кв.м	41577	40312	44834	46708
% к предыдущему году		97,0	111,2	104,2
На вторичном рынке жилья: руб. за 1 кв.м	30690	34901	37703	47290

⁴ Жилищный фонд в Пермском крае в 2011 году. Статистический сборник. Пермьстат.

% к предыдущему году		113,7	108,0	125,4
----------------------	--	-------	-------	-------

В IV квартале 2012 года рост стоимости жилья на вторичном рынке составил 25,4% к соответствующему периоду 2011 года⁵.

Высокая стоимость жилья обусловлена относительно низким предложением на рынке нового жилья, которое к тому же в Пермском крае не соответствует платежеспособному спросу. Соответственно, сделки с жильем концентрируются преимущественно на вторичном рынке, что находит свое отражение в высокой стоимости вторичного жилья.

д) Ограниченные возможности населения Пермского края улучшить жилищные условия.

Учитывая, что доступность жилья для населения зависит от возможности улучшить жилищные условия либо при помощи рыночных механизмов, либо путем получения жилья социального использования, а возможность приобретения жилья на рынке зависит, в том числе от доходов населения и от их распределения, полагаем, что доступность жилья для населения в Пермском крае сдерживается следующими обстоятельствами:

- **снижением** реально располагаемых **денежных доходов⁶** населения в Пермском крае (см. таблицу 5).

- **ростом** показателя, характеризующего долю населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума (уровень бедности населения)⁷ (см. таблицу 6)⁸.

Таблица 5

Реально располагаемые денежные доходы населения в Пермском крае

	Годы					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Реальные располагаемые денежные доходы, в % к предыдущему году	120,6	109,4	98,8	98,5	100,5	96,8

По предварительной оценке денежных доходов населения, проведенной Росстатом, в январе-декабре 2012 года реальные располагаемые денежные доходы населения снизились на 0,9% и составили 99,1% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего 2011 года⁹.

⁵ Социально-экономическое положение Пермского края. Основные экономические и социальные показатели. Цены на рынке жилья, <http://www.gks.ru/region/doc1157>.

⁶ Реально располагаемые денежные доходы – доходы за вычетом обязательных платежей, скорректированные на индекс потребительских цен.

⁷ В соответствии с методикой Пермьстата бедным считается население, доходы которого ниже официально установленного прожиточного минимума.

⁸ Пермский край в цифрах. 2012 (краткий аналитический обзор), стр.48. <http://www.gks.ru/region/doc1157>.

⁹ Пермский край в цифрах. 2012 (краткий аналитический обзор). Социально-экономическое положение Пермского края. Основные экономические и социальные показатели. Денежные доходы, <http://www.gks.ru/region/doc1157>.

Динамика роста показателя, характеризующего
долю населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума

	Годы					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в % от общей численности населения	14,4	13,8	14,3	14,6	13,8	15,3

Величина прожиточного минимума в среднем по Пермскому краю на IV квартал 2011 года в расчете на душу населения определена в размере 6690 руб.¹⁰

Проведенный анализ существующих проблем в жилищной сфере Пермского края позволяет сделать следующие **выводы**:

рост стоимости жилья в Пермском крае опережает рост доходов населения, что свидетельствует о **снижении доступности жилья** для населения;

относительно низкий уровень жилищной обеспеченности населения края, высокая доля старого и неблагоустроенного жилья, низкое предложение на рынке нового жилья, его высокая стоимость свидетельствуют, что в Пермском крае имеется **потребность в массовом строительстве нового жилья, отвечающего стандартам ценовой доступности.**

Правовые основы решения задачи повышения доступности жилья для населения в регионе закреплены в следующих **федеральных** актах.

1) Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹¹ (далее – Концепция-2020).

В соответствии с Концепцией-2020, средний уровень обеспеченности населения Российской Федерации жильем должен достигнуть к 2020 году около 30 кв. м на человека (или около 100 кв. м на среднестатистическую семью).

2) Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011 - 2015 годы¹² (далее – ФЦП «Жилище»);

Целью подпрограммы «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации» ФЦП «Жилище» является развитие массового строительства на территории

¹⁰ Распоряжение Правительства Пермского края от 20.10.2011 № 200-рп «Об установлении величины прожиточного минимума на IV квартал 2011 года».

¹¹ Распоряжение правительства РФ от 17.11.2008 № 1662 (ред.от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»

¹² Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 (ред. от 30.12.2012) «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011 - 2015 годы».

Российской Федерации жилья экономкласса, отвечающего стандартам ценовой доступности, энергоэффективности и экологичности.

3) Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»¹³ (далее – Указ № 600), в котором обозначены основные целевые ориентиры в сфере жилищного строительства.

Согласно Указу № 600, до 2018 года необходимо обеспечить создание для граждан России:

*возможности улучшения жилищных условий не реже **одного раза в 15 лет**;*

*снижение стоимости одного квадратного метра жилья на **20 процентов** путем увеличения объема ввода в эксплуатацию жилья экономического класса.*

Указанные задачи необходимо решать, в том числе, посредством: бесплатного предоставления земельных участков под строительство жилья экономического класса, предусмотрев при этом, ограничение продажной цены на такое жилье;

комплекс мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих 3-х и более детей, включая создание необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых указанной категории граждан на бесплатной основе.

На **региональном уровне** правовой основой для разработки Концепции долгосрочной целевой программы (ДЦП), направленной на развитие жилищного строительства, является Программа социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы¹⁴ (далее – ПСЭР Пермского края).

Согласно ПСЭР Пермского края приоритетными задачами социально-экономического развития региона являются следующие:

создание доступного безопасного и комфортного жилья (п.4.2.1) посредством увеличения объемов строительства жилья (п.4.2.1.1);

строительство жилья, отвечающего требованиям, предъявляемым к жилью экономического класса в объемах не менее 50% общего объема вводимых многоквартирных домов (п.4.2.2) посредством создания системы стимулов для застройщиков в целях увеличения объема строительства жилья экономического класса (4.2.2.1).

Для эффективного социально-экономического развития региона в заданных на федеральном и региональном уровнях направлениях необходимо выработать и закрепить нормативными правовыми актами комплекс механизмов, взаимоувязанных по ресурсам, срокам и этапам реализации, направленных на развитие жилищного строительства.

¹³ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

¹⁴ Закон Пермского края от 20.12.2012 № 140 ПК «О программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы»

В соответствии с требованиями Закона Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края» (далее—Закон № 598-ПК) принятию Правительством Пермского края соответствующей долгосрочной целевой программы (ДЦП) должно предшествовать утверждение Законодательным Собранием Пермского края ее концепции.

Учитывая изложенное, принятие Концепции ДЦП считаем **актуальным**.

Представленный для утверждения Законодательным Собранием проект Концепции согласно требованиям Закона № 598-ПК включает следующие разделы:

- обоснование необходимости и целесообразности решения задач по развитию жилищного строительства в Пермском крае программно–целевым методом;

- обоснование соответствия предлагаемых к решению задач приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского края;

- возможные варианты решения задач,

- предложения по разработчикам и исполнителям Программы;

- основные цели, принципы и задачи Программы;

- ожидаемые результаты реализации Программы,

- период реализации программы,

- наименования целевых показателей программы,

- предлагаемые объемы и источники финансирования Программы,

обоснование необходимости и целесообразности использования средств бюджета Пермского края.

Цель будущей Программы сформулирована в проекте Концепции как: формирование рынка доступного жилья, отвечающего требованиям энергоэффективности и экологичности;

обеспечение комфортных условий проживания населения на территории края.

Достигнуть заявленных целей авторы предлагают посредством решения следующих **задач**:

- поддержать предложение на рынке жилья экономического класса;

- стимулировать спрос населения Пермского края на приобретение (строительство) жилья;

- создать фонд жилищного строительства для обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Для достижение целей и решения основных поставленных задач авторами предлагаются следующие **основные механизмы**.

1) Решение задачи по **поддержанию предложения** на рынке жилья экономического класса предлагается посредством следующих

организационных, нормативно-правовых и финансовых механизмов:

а) предоставление субсидий местным бюджетам для подготовки муниципальными образованиями Пермского края документации по планировке территорий (п.1.1.1);

б) вовлечение в оборот земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, посредством применения различных механизмов реализации, в том числе:

- предоставления субсидий местным бюджетам на выполнение работ по формированию земельных участков (п.1.2.1) в целях предоставления их под жилищное строительство многодетным семьям.

Направление реализуется в рамках выполнения государственных обязательств по предоставлению семьям, имеющим 3-х и более детей, земельных участков на бесплатной основе в соответствии с Законом Пермского края от 01.12.2011 № 871-ПК «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Пермском крае. При этом субсидируется 95% стоимости кадастровых работ по заявкам муниципальных образований;

- формирования списков граждан, которые будут иметь право приобрести жилье, построенное на земельных участках, находящихся в федеральной собственности (п.1.2.2), в целях реализации Федерального закона от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии жилищного строительства».

Направление реализуется в рамках соглашения с Фондом содействия развитию жилищного строительства;

- строительства жилья на земельных участках, высвобожденных после сноса ветхого (аварийного) жилищного фонда;

- введения упрощенного порядка предоставления земельных участков под малоэтажное строительство без проведения конкурсных процедур.

Отметим, что данное направление требует разработки нормативного правового механизма его реализации;

в) поддержка в обеспечении земельных участков, предназначенных для жилищного строительства социальной, инженерной и транспортной инфраструктурой посредством:

- возмещения части затрат муниципальным образованиям или юридическим лицам на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на обеспечение инженерной инфраструктурой земельных участков, предназначенных для строительства жилья экономического класса (п.1.3.1);

- предоставления субсидий местным бюджетам на строительство (реконструкцию) объектов социальной инфраструктуры в рамках реализации проектов по комплексному развитию территорий (п.1.3.2);

- предоставления субсидий местным бюджетам на строительство автомобильных дорог в новых микрорайонах массовой малоэтажной застройки жильем экономического класса (п.1.3.3);

- предоставления субсидий местным бюджетам, юридическим лицам на софинансирование строительства объектов инженерной инфраструктуры

в рамках реализации проектов по комплексному развитию территорий, предусматривающих строительство жилья экономического класса (п.1.3.4);

г) поддержка развития системы ипотечного жилищного кредитования посредством реализации программы «Стимул» ОАО «АИЖК»;

д) стимулирование развития местной строительной индустрии посредством возмещения юридическим лицам и предпринимателям части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях для финансирования проектов реконструкции (строительства) энергоэффективных предприятий строительной индустрии в целях жилищного строительства;

е) другие меры поддержки преимущественно организационного характера.

Решение задачи по *стимулированию спроса* на приобретение (строительство) жилья авторы предлагают посредством следующих организационных и финансовых механизмов:

а) оказание государственной поддержки обеспечения жильем отдельных категорий граждан, установленных действующим законодательством (государственные гарантии) посредством:

- формирования регионального специализированного жилищного фонда для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, посредством приобретения жилья;

- осуществления единовременных выплат на приобретение жилья: участникам Великой Отечественной войны, реабилитированным лицам, являющимся пенсионерами или имеющими инвалидность и членов их семей, военнослужащим, уволенным с военной службы, ликвидаторам последствий радиационных аварий, гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера, и приравненных к ним местностей, вынужденным переселенцам;

- компенсации затрат, произведенных многодетными семьями при строительстве жилья на земельных участках, предоставленных на бесплатной основе;

- переселения граждан из ветхого и аварийного фонда;

- предоставления социальных выплат и компенсаций молодым учителям и членам их семей;

- возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на улучшение жилищных условий, работникам бюджетных учреждений, многодетным семьям, признанным нуждающимися в государственной поддержке;

б) формирование фонда доступного арендного жилья;

в) осуществление мер поддержки гражданам в завершении строительства жилых домов, по которым, застройщик не выполнил обязательства по строительству и предоставлению жилых помещений;

г) другие меры поддержки, преимущественно организационного характера.

Авторы предусматривают в качестве одной из задач, способствующих формированию рынка доступного жилья в Пермском крае – создание Фонда

жилищного строительства.

В Концепции предусмотрено, что Программа будет рассчитана на 3 года – 2013-2015 годы. Разбивка на этапы не предусмотрена.

В результате реализации Программы авторы предполагают достичь к 2015 году следующих результатов:

увеличить годовой объем ввода жилья на одного жителя – до 0,48 кв.м на человека;

увеличить долю ввод жилья экономического класса в общем объеме вводимого жилья – до 60%;

увеличить долю малоэтажного жилья в общем объеме вводимого жилья – до 65%;

обеспечить сдерживание доли ветхого и аварийного жилья в общем объеме жилищного фонда – на уровне не более 4,64%.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту Концепции ДЦП общий объем расходов на 2013-2015 годы на реализацию мероприятий, направленных на стимулирование жилищного строительства в Пермском крае, планируется в размере 14,1 млрд.руб., из них 5,1 млрд.руб. – средства краевого бюджета (включая средства регионального фонда софинансирования расходов).

Таблица 7

Финансирование расходов на реализацию ДЦП

Объем расходов	млн. руб.	% от общего объема
Всего по программе	14 067,0	100
в том числе по источникам финансирования:		
федеральный бюджет ¹⁵ ,	2 831,6	20,1
краевой бюджет	5 132,1	36,5
в т.ч. региональный фонд софинансирования расходов	915,5	6,5
местные бюджеты	1 646,4	11,7
внебюджетные источники	4 456,9	31,7

В случае принятия проекта Концепции и подготовленной на ее основе долгосрочной целевой программы потребуются увеличение расходов в бюджете края на 2013 год на 143 580 тыс.руб. (на 13% к первоначально утвержденным расходам, см. приложение).

В бюджете края¹⁶ средства на реализацию долгосрочной целевой программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Пермском крае в 2013-2015 году» не предусмотрены.

В указанном законе получили отражение только отдельные мероприятия программы, такие как:

расходы на предоставление государственной поддержки

¹⁵ Прогнозный показатель средств федерального бюджета.

¹⁶ Закон Пермского края от 19.12.2012 № 139-ПК «О бюджете Пермского края на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов»

обеспечения жильем отдельных категорий граждан, установленных действующим законодательством (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, реабилитированные лица, молодые учителя) – 829 367 тыс.руб. ,

средства на исследования и работы в сфере государственного управления - 1 000 тыс.руб.,

взнос в уставный капитал ОАО «ПАИЖК» (на реализацию мер поддержки гражданам в завершении строительства жилых домов, по которым, застройщик не выполнил обязательств по строительству и предоставлению жилых помещений («обманутые дольщики») - 300 000 тыс.руб.,

расходы на формирование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и государственная собственность на которые не разграничена, и их постановку на государственный кадастровый учет для бесплатного предоставления многодетным семьям - 13 464 тыс.руб.

Принятие Концепции будет иметь **благоприятные социально-экономические последствия**, поскольку позволит в дальнейшем разработать на ее основе и реализовать долгосрочную целевую программу, направленную на развитие жилищного строительства в Пермском крае и решение жилищной проблемы населения.

Поскольку приобретение жилья является одной из приоритетных целей каждой семьи, а его отсутствие порождает у человека неуверенность в собственном будущем, принятие комплекса мер по решению жилищной проблемы в крае будет оказывать благоприятное воздействие на демографическую ситуацию, здоровье населения, социализацию молодежи, способствовать снижению социальной напряженности. С учетом этого, принятие Концепции долгосрочной целевой программы, направленной на развитие жилищного строительства, имеет **высокую социальную значимость**.

Вместе с тем, считаем необходимым, отметить следующие **проблемные моменты** представленного проекта Концепции устранение которых, по нашему мнению, будет способствовать эффективному решению жилищной проблемы, а также более полному отражению в будущей долгосрочной целевой программе положений уже принятых на федеральном и региональном уровне правовых актов.

1. Структура и содержание проекта Концепции ДЦП **не в полной мере соответствует требованиям Закона № 598-ПК.**

1.1. Проект Концепции не содержит ряд положений установленных ч.2 ст.6 Закона № 598-ПК, а именно:

- не содержит обоснования соответствия предлагаемых к решению задач приоритетным направлениям социально-экономического развития, которые закреплены в ПСЭР Пермского края.

Кроме этого, в соответствии с Указом № 600¹⁷ в проекте Концепции следует учесть, что приоритетные направления в жилищной сфере должны быть **социально ориентированными**:

на массовое строительство жилья экономического класса,
на повышение его доступности для населения;

- не содержит возможных вариантов решения задач, оценки преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения задач (п. «в» ч.2 ст.6 Закона № 598-ПК).

В частности, проектом Концепции определены задачи по стимулированию спроса населения на жилье, а также задачи по поддержке предложения на рынке жилья экономического класса, которые для достижения заявленной цели (формирование рынка доступного жилья), по нашему мнению, должны быть **сбалансированы**.

Следует отметить, что в случае поддержки мероприятий, направленных на решение каждой из задач, равными темпами, добиться заявленной цели, в частности обеспечить доступность жилья для населения, будет проблематично.

В связи с этим, при доработке проекта Концепции ДЦП по результатам оценки преимуществ, возникающих при решении каждой из задач, следует выделить **приоритетные направления государственной поддержки**.

Полагаем, что особое значение при разработке Программы имеет выбор оптимальных направлений развития жилищного строительства в различных муниципальных образованиях, который должен определяться с учетом потребностей и предпочтений их населения, муниципальной градостроительной политики и перспектив социально-экономического и демографического развития муниципалитета.

В связи с чем, в целях определения механизмов государственной поддержки, учитывающих специфику таких территорий, при доработке проекта Концепции целесообразно выполнить оценку возможных вариантов решения задачи для муниципальных образований разных типов (расположенных в пригородной зоне крупных городов, в сельской глубинке, городах и поселках, удаленных от краевого центра).

1.2. В разделе VIII проекта Концепции представлен перечень показателей, позволяющих оценивать итоги реализации программы, но **отсутствуют их значения** (п. «з» ч.2 ст.6 Закона № 598-ПК).

В связи с этим, в будущем представляется проблематичным как оценить достигнутые результаты, так и сравнить принятую Правительством ДЦП на соответствие утвержденной Концепции.

Кроме того, проект Концепции, по нашему мнению необходимо **дополнить целевыми показателями**, позволяющими оценить как общую ситуацию в жилищной сфере, так и эффективность реализации **отдельных мероприятий** программы.

В частности считаем целесообразным проект Концепции дополнить

¹⁷ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»

следующими целевыми показателями:

а) обеспеченность населения жильем, кв.м на человека.

Применение показателя позволило бы оценить потребность населения в жилье и общую ситуацию в жилищной сфере на территории региона. Является целевым ориентиром Концепции-2020;

б) доля ветхого и аварийного жилья в общем объеме жилищного фонда Пермского края, в %.

в) общая площадь расселенного аварийного жилищного фонда, в тыс. кв.м;

Показатели б) и в) позволили бы оценить эффективность мероприятий ДЦП по переселению граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда (п.2.1.9 проекта Концепции). Следует учитывать, что данный целевой показатель не должен противоречить значениям, установленным в ПСЭР Пермского края (общая площадь расселенного аварийного и ветхого жилищного фонда в рамках реализуемых на территории края программ к концу 2016 года должна составить не менее 200 тыс.кв.м.);

г) коэффициент доступности жилья для населения, в годах.

Указанный показатель отвечает основной стратегической цели Программы. Данный целевой показатель позволил бы оценить эффективность полного комплекса мероприятий Программы. Кроме того, такой показатель рекомендован Минрегионом России к включению в региональные программы¹⁸. Методика расчета данного показателя приведена в ФЦП «Жилище»;

д) удельный вес жилищно-строительных кооперативов в общем вводе жилых домов, в % от общего объема ввода жилья.

Показатель позволил бы оценить эффективность мероприятий программы направленных на формирование условий для создания некоммерческих объединений граждан, включая жилищно-строительные кооперативы (п.2.3 проекта Концепции);

е) объем ввода жилья, соответствующего стандартам экономического класса, в тыс. кв. м.

В проекте Концепции указанный показатель обозначен как ожидаемый результат реализации Программы. Однако в перечне целевых показателей объем ввода жилья экономического класса в общем объеме жилищного строительства не выделен, что на наш взгляд, не позволит оценить степень достижения запланированного в рамках Программы целевого показателя - увеличение доли ввода жилья экономического класса в общем объеме вводимого жилья.

Кроме того, в Концепции не получили закрепления еще ряд других показателей, которые позволили бы оценить эффективность мероприятий, предлагаемых к включению в Программу, а именно:

мероприятий, направленных на развитие производственной базы

¹⁸ Методические рекомендации по разработке региональных программ развития жилищного строительства, утверждены Приказом Минрегиона РФ от 28.12.2010 № 802;

строительного комплекса,

мероприятий по снижению административных барьеров,
мероприятий по созданию фонда арендного жилья и т.п.

1.3. В проекте Концепции *отсутствуют* некоторые формы и методы оценки эффективности Программы (п. «е» ч.2 ст.6 Закона № 598-ПК), в частности не сформирован *стандарт обеспечения граждан жилыми помещениями экономического класса*.

Анализ федеральных нормативных правовых актов показал, что в ФЦП «Жилище» в целях обеспечения повышения доступности жилья для населения в соответствии с платежеспособным спросом граждан определен следующий стандарт обеспечения граждан жилыми помещениями:

для одиноких граждан – 33 кв. метра общей площади;

на семью из 2 человек – 42 кв. метра,

при семье из 3 человек и более – по 18 кв. метров на каждого члена семьи.

В соответствии с частью 2 Методических рекомендаций по отнесению жилых помещений к жилью экономического класса¹⁹, жилое помещение рекомендуется относить к жилью экономического класса, если рекомендуемые площади квартир в многоквартирных домах по числу комнат и их площади (по нижнему и верхнему пределу площади) соответствуют следующим данным (таблица 8).

Таблица 8

Рекомендуемые площади квартир в многоквартирных домах по числу комнат и их площади

	Число жилых комнат					
	1	2	3	4	5	6
<i>Рекомендуемая площадь квартир, кв.м</i>	28-45	44-60	56-80	70-100	84-116	103-126

По данным статистики, средний размер строящихся в Пермском крае квартир в 2011 году составил - **74,3** кв.м. (см. таблицу 9). При этом доля однокомнатных квартир в общем числе квартир – 38,2%, доля двухкомнатных квартир – 31%, с числом комнат три и более – 30,7%.

*Расчеты показывают, что в Пермском крае при указанной выше доле квартир в общем объеме ввода жилья в совокупности с предлагаемыми в ФЦП «Жилище» стандартами обеспечения жилыми помещениями средний размер строящихся в Пермском крае квартир в 2011 году составил бы **43,9** кв.м.*

Это позволяет сделать вывод, что в последние годы в Пермском крае строятся квартиры преимущественно большой площади.

¹⁹ Приказ Минрегиона РФ от 28.06.2010 № 303 «Об утверждении Методических рекомендаций по отнесению жилых помещений к жилью экономического класса»..

Число построенных в Пермском крае квартир и их средний размер

	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	2011г.
Число квартир, тыс.	9,9	11,6	10,6	8,7	10,2	10,1
Их средний размер, м ² общей площади	72,4	76,5	78,7	79,9	74,4	74,3

В связи с этим, в проекте Концепции представляется целесообразным указать способ отнесения жилого помещения к стандарту экономического класса (в частности, уточнить относительно какого параметра будет производиться оценка отнесения его к экономическому классу: по верхнему, нижнему или специально установленному пределу площади жилого помещения).

1.4. В проекте Концепции ДЦП отсутствует **обоснование необходимости** и целесообразности **использования средств бюджета** Пермского края (п. «и» ч.2 ст.6 Закона № 598-ПК) **на реализацию программы «Стимул»**, а именно:

не приведен анализ существующей ситуации на рынке ипотечного кредитования в Пермском крае и прогноз развития системы ипотечного жилищного кредитования, в том числе показатели работы ОАО «ПАИЖК» в 2010-2012 годах и его доля на рынке ипотечного кредитования Пермского края;

не указан перечень приоритетных инвестиционных проектов предполагаемых к включению в программу «Стимул»;

не указана предельная стоимость жилья, предполагаемая в рамках реализации указанной программы;

не указано в частности, какие функции будут возложены на ОАО «ПАИЖК» в рамках предполагаемой программы помимо гарантированного выкупа жилья у застройщиков, осуществляющих строительство жилья в рамках программы «Стимул»;

не сформированы целевые показатели, позволяющие оценить эффективность её реализации;

не достаточно, на наш взгляд, обоснована сумма вноса в уставный капитал ОАО «ПАИЖК» – 153,36 млн. руб.

Для сравнения: в Ленинградской области взнос региона в уставный капитал регионального отделения ОАО «АИЖК» в 2012 году составлял 100 млн.руб., а целевой займ на реализацию программы «Стимул» - 420 млн.руб. Доля молодых семей, имеющих возможность приобретения жилья с помощью собственных и заемных средств составили 21%.

Региональной программой развития жилищного строительства для оценки эффективности реализации программы «Стимул» дополнительно определены следующие целевые показатели:

- количество выданных ипотечных кредитов, в ед.;
- сумма выданных ипотечных кредитов, млн.руб.;
- общая площадь жилья, введенного в рамках программы «Стимул», кв.м.

1.5. В проекте Концепции отсутствует *обоснование необходимости* и целесообразности *использования средств бюджета* Пермского края (п. «и» ч.2 ст.6 Закона № 598-ПК) *на создание Фонда жилищного строительства* (далее – Фонд), а именно:

отсутствует информация об организационно-правовой форме, в которой предполагается создать указанный Фонд;

не указано, какими функциями он будет наделен;

отсутствует информация о предполагаемой штатной численности;

и другая информация, позволяющая оценить целесообразность его создания в рамках Программы.

2. *Состав участников* Программы, подготовленной на основе предложенной Концепции, должен соответствовать требованиям, установленным Постановлением Правительства Пермского края от 11.02.2009 № 63-п «О разработке, формировании и реализации долгосрочных целевых программ» (далее – Постановление № 63-п).

Согласно Постановлению № 63-п исполнителями Программы являются привлекаемые к реализации Программы исполнительные органы государственной власти Пермского края, структурные подразделения аппарата Правительства Пермского края, администрации губернатора Пермского края, органы местного самоуправления муниципальных образований Пермского края, являющиеся получателями бюджетных средств.

Отметим, что Постановлением № 63-п не допускается включение хозяйствующих субъектов (ОАО «Пермское агентство по ипотечному жилищному кредитованию») в перечень *исполнителей* Программы. Такие субъекты могут быть только участниками Программы.

С учетом планируемых мероприятий ДЦП в состав *участников* Программы целесообразно включить жилищно-строительные кооперативы и индивидуальных застройщиков.

*Отметим, что одним из условий допуска субъектов РФ к участию в подпрограмме «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов РФ» ФЦП «Жилище» является наличие в Программе мероприятий по стимулированию **частной инициативы граждан** в жилищном строительстве, формирование условий для создания жилищных некоммерческих объединений граждан, включая жилищные кооперативы²⁰.*

По данным статистики в Пермском крае за период с 2009 по 2012 год ввод жилья жилищно-строительными кооперативами не осуществлялся, тогда как в 1990 году удельный вес таких домов в общем вводе жилья составлял - 6,9%.

Удельный вес индивидуально построенного жилья в общем вводе

²⁰ Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на развитие жилищного строительства субъектов РФ (Приложение 3 к Подпрограмме «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов РФ» ФЦП «Жилище» (пп. «д» и «е» ч.4)).

жилых домов на конец 2011 года составил - 36,1%, или 270,3 тыс.кв.м.

По нашему мнению, создание некоммерческих объединений в форме строительных кооперативов, позволит эффективно вовлекать бюджетные средства и средства населения в строительство нового жилья экономического класса по доступным ценам. Кроме того, отсутствие в составе участников Программы, принимаемой на основании представленного проекта Концепции ДЦП, указанных выше лиц, существенно снижает шансы Пермского края на получение субсидий из федерального бюджета.

3. Сравнительный анализ проекта Концепции с ПСЭР Пермского края, ФЦП «Жилище» и другими документами федерального и регионального уровня выявил значительные отличия в описании целей и задач программы, её результатов, целевых показателей развития жилищного строительства.

3.1. Предлагаемые в Концепции цели *не* в полной мере **соответствуют целям**, обозначенным в ПСЭР Пермского края и ФЦП «Жилище».

В частности, одной из основных целей ПСЭР Пермского края и ФЦП «Жилище» является **строительство жилья экономического класса**.

Основной целью в сфере природопользования и инфраструктуры ПСЭР Пермского края являются - строительство жилья, отвечающего требованиям экономического класса, в объемах не менее 50% от общего объема вводимых многоквартирных домов (п.4.2.2. ПСЭР Пермского края).

Согласно ФЦП «Жилище», основной целью является - формирование рынка доступного жилья экономкласса, отвечающего требованиям энергоэффективности и экологичности.

Таким образом, указанные выше документы федерального и регионального уровня ориентированы на формирование на рынке жилья нового сегмента – жилья экономического класса, отвечающего требованиям энергоэффективности, экологичности и ценовой доступности;

Тогда как основанная цель, обозначенная в Концепции, ориентирована только на формирование на территории Пермского края рынка доступного жилья, вне зависимости от его параметров.

3.2. Предлагаемые к решению в Программе **задачи**, на наш взгляд, **сформулированы** в Концепции (раздел V) **неконкретно**, что не позволяют сделать вывод, каким образом будут достигаться заявленные цели.

При этом в ФЦП «Жилище» и ПСЭР Пермского края задачи в области развития жилищного строительства сформулированы достаточно четко.

Так, основными задачами ФЦП «Жилище» являются:

*создание условий для развития **массового строительства жилья экономкласса**;*

*повышение уровня обеспеченности населения жильем **путем увеличения объемов жилищного строительства** и развития финансово-кредитных институтов рынка жилья;*

*обеспечение повышения доступности жилья в соответствии с платежеспособным спросом граждан и **стандартами обеспечения их***

жилыми помещениями.

Основной задачей ПСЭР Пермского края также является конкретная задача - увеличение объемов строительства жилья.

Анализ программ развития жилищного строительства, принятых в различных субъектах Российской Федерации показал, что практически во всех субъектах программы приняты в соответствие с целями и задачами ФЦП «Жилище». Соответственно, комплекс мероприятий в аналогичных программах субъектов Российской Федерации направлен на развитие массового строительства жилья экономического класса, и других указанных выше задач.

С учетом изложенного полагаем, что в проекте Концепции необходимо учесть задачи, обозначенные в ФЦП «Жилище» и ПСЭР Пермского края, и на их основе сформировать комплекс мероприятий.

3.3. Ожидаемые результаты реализации Программы в проекте Концепции *не соотносены с целевыми показателями ПСЭР* Пермского края. Так, например:

годовой объем ввода жилья на одного жителя Пермского края к концу 2015 года (жилищная обеспеченность) при общем объеме ввода жилья на указанную дату 1300 тыс.кв.м. – должен составить 0,49 кв.м на человека, а не 0,48 кв.м на человека, как указано в проекте Концепции;

целевой показатель, обозначающий долю жилья экономического класса, в ПСЭР Пермского края определяется от общего объема вводимых *многоквартирных* домов. Тогда как в проекте Концепции ДЦП доля жилья экономического класса определена от *общего объема* вводимого жилья (т.е. с учетом объемов ввода индивидуальных жилых домов).

3.4. В целях развития массового строительства жилья экономического класса в Пермском крае, по нашему мнению, необходимо предусмотреть мероприятия, по созданию новых типологий жилья. Такие мероприятия, в частности, рекомендованы к включению в региональные программы Минрегионом России²¹,

Методическими рекомендациями по разработке региональных программ развития жилищного строительства, утвержденными Приказом Минрегиона РФ от 28.12.2010 № 802, стимулирование малоэтажного жилищного строительства рекомендовано осуществлять посредством формирования баз данных типовой проектной документации малоэтажного строительства (п.7.4).

Аналогичные положения содержит Стратегия социально-экономического развития Пермского края до 2026 года, утвержденная постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 01.12.2011 № 3046 (далее – Стратегия СЭР-2026)²².

Одной из ключевых задач Стратегии СЭР-2026 по функционально целевому направлению «Природопользование и инфраструктура»

²¹ Методические рекомендации по разработке региональных программ развития жилищного строительства, утверждены Приказом Минрегиона РФ от 28.12.2010 № 802;

²² Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01.12.2011 № 3046 (ред. от 06.12.2012) «О Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года».

является создание безопасного и комфортного жилья посредством создания новых типологий жилья (п.1.1).

3.5. В проекте концепции отражены не все мероприятия, являющиеся условиями допуска к участию в ФЦП «Жилище», в том числе отсутствуют следующие мероприятия:

разработка документов территориального планирования;
реализация проектов комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства;

осуществление мероприятий по обеспечению жильем семей, имеющих право воспользоваться средствами материнского (семейного) капитала для улучшения жилищных условий;

создание инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых семьям, имеющим 3 и более детей.

Отсутствие таких мероприятий в Программе существенно снизит шансы Пермского края в привлечении средств федерального бюджета на развитие жилищного строительства.

4. В представленном проекте Концепции механизм реализации по направлению «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда» ориентирован на получение средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на 2013-2015 годы (далее – Фонд). В настоящее время Фондом лимиты и условия предоставления таких средств Пермскому краю не установлены. Иных механизмов в проекте Концепции не содержится.

Принимая во внимание высокую долю старого жилья в Пермском крае (см. таблицу 2), отсутствие в проекте Концепции мероприятий, направленных на решение указанной проблемы, по нашему мнению, будет являться существенным недостатком Программы. При доработке проекта Концепции, представляется целесообразным учесть данные обстоятельства и предусмотреть механизмы решения проблемы ветшания жилищного фонда Пермского края.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная

Мочалова
217 76 05
Селянинова
217 75.49

Мероприятия ДЦП	Утвержде но в бюджете на 2013	Проект Концепц ии	Сумма отклоне ния
Всего	1 143 831	1 475 885	143 580
в том числе:			
1. Поддержка предложения за счет средств краевого бюджета	14 464	278 621	75 682
1.1. Градостроительная документация		5 700	5 700
1.2. Вовлечение в оборот земельных участков для жилищного строительства	13 464	13 464	0
1.3. Поддержка в обеспечении земельных участков, предназначенных. для жилищного строительства социальной, инженерной, транспортной инфраструктурой	0	253 848	65 373
в т.ч. ФСР	188 475	188 475	
1.4. реализация программы «Стимул»	0	0	0
1.5. Развитие производственной базы стройиндустрии	1 000	5 041	4 041
1.6. Снижение административных барьеров	0	0	0
1.7. Подготовка и переподготовка кадров для строительной отрасли	0	569	569
2. Стимулирование спроса за счет средств краевого бюджета	1 129 367	1 189 564	60 197
2.1. Обеспечение жилыми помещениями отдельных категорий граждан	829 367	889 564	60 197
2.2. Создание фонда арендного жилья	0	0	0
2.3. Формирование условий для создания ЖСК	0	0	0
2.4. Защита прав участников долевого строительства	300 000	300 000	0
2.5. Взаимодействие с коммерческими банками	0	0	0
3. Фонд жилищного строительства	0	7 700	7 700

Приложение 1

**Средства
краевого
бюджета на
реализацию
мероприятий
долгосрочной
целевой
программы на
2013 год**