

**Сводная аналитическая записка
об использовании средств федерального бюджета,
направленных на реализацию национального проекта
«Доступное и комфортное жилье - гражданам России»**

Сводная аналитическая записка об использовании средств федерального бюджета, направленных на реализацию национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», подготовлена в соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год (пункт 2.3.5).

Основной целью подготовки сводной аналитической записки является проведение анализа хода реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» (далее - Национальный проект), качественных и количественных показателей, а также проблем, сопровождающих его реализацию в 2006 году.

Для подготовки аналитической записки были использованы:

- материалы мониторинга хода финансирования расходов федерального бюджета по реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» (пункт 3.1.3.4 Плана работы на 2006 год);

- материалы проверки использования средств, выделенных в 2006 году на реализацию федеральной целевой программы «Жилище», включая подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей», «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства», «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» (пункт 2.3.2 Плана работы на 2007 год);

- материалы проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на государственную поддержку системы рефинансирования ипотечных кредитов (пункт 3.1.3.2 Плана работы на 2006 год);

- информация, представляемая государственным заказчиком программы - Росстроем - в режиме оперативного контроля;

- информация, полученная от контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, администраций субъектов Российской Федерации и различных организаций, о ходе финансирования и реализации Национального проекта.

Кроме того, в сводной аналитической записке учтена информация, представленная направлениями деятельности Счетной палаты Российской Федерации, о проведенных в 2006 году контрольных мероприятиях в части вопросов реализации Национального проекта, а также особенностях его реализации на территории субъектов Российской Федерации.

Введение

Проведенные в 1991-2005 годах реформы в жилищной сфере обеспечили коренной поворот от планово-административных методов регулирования к рыночным механизмам при соблюдении принципов обеспечения социальных гарантий в области жилищных прав малоимущим гражданам и иным категориям населения, установленным законодательством Российской Федерации. Право собственности на жилье, а также рынок жилья стали неотъемлемой частью отношений в жилищной сфере.

Кардинальным образом изменилась структура жилищного фонда Российской Федерации по формам собственности, сформирован новый слой собственников жилья как социальная база жилищной реформы. Доля частного жилищного фонда за 1990-2004 годы увеличилась с 33 % до 73,5 %, а доля государственного и муниципального жилищного фонда сократилась с 67 % до 25,6 %, из них 20,1 % составляет муниципальный жилищный фонд.

Радикальные изменения произошли в жилищном строительстве. Основную роль здесь стали играть частные и индивидуальные застройщики.

Вместе с тем, наряду с рыночными преобразованиями, не удалось обеспечить существенного улучшения ситуации в жилищной сфере, повысить доступность жилья для населения и обеспечить комфортные и безопасные условия проживания.

Данные социологических обследований показывают, что жилищная проблема стоит перед 61 % российских семей, в той или иной степени не удовлетворенных жилищными условиями. При этом каждая четвертая семья имеет жилье, находящееся в плохом или очень плохом состоянии. Общая потребность населения России в жилье составляет 1570 млн. кв. м, для удовлетворения этой потребности необходимо увеличить жилищный фонд на 46 процентов.

Жилищно-коммунальное хозяйство в сегодняшнем его состоянии характеризуется низкой инвестиционной привлекательностью и нуждается в привлечении значительных объемов инвестиций для модернизации и развития. Данная проблема усугубляется наличием большой задолженности в отрасли, образовавшейся в первую очередь в результате невыполнения своих обязательств бюджетами всех уровней.

Не удовлетворительны и темпы обеспечения жильем граждан, принятых на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. В очереди на улучшение жилищных условий стоят около 4,5 млн. семей. Среднее время ожидания предоставления жилых помещений социального использования составляет 15-20 лет. Российская Федерация в соответствии с федеральным законодательством на начало 2005 года имела государственные обязательства по обеспечению жильем перед 1014 тыс. граждан (из них: ветераны и инвалиды - 306 тыс. человек, граждане, относящиеся к иным категориям, - 708 тыс. человек), значительная часть которых также признана органами местного самоуправления нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Острота проблем в жилищной сфере и важность их решения для социально-экономического развития Российской Федерации в переходном периоде требуют от федерального центра совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы в жилищном и жилищно-коммунальном секторах, стимулирования проведения преобразований на местах, непосредственного использования средств федерального бюджета в рамках реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», а цели и задачи федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы определяются целями и задачами приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», поскольку программа является основным инструментом реализации Национального проекта.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 865 «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы» были зафиксированы итоги первого этапа реализации федеральной целевой программы «Жилище», включающие использованные объемы финансирования на его реализацию и результаты обеспечения жильем категорий граждан Российской Федерации, и утверждена новая редакция указанной программы, приняты новые индикаторы программы до 2010 года. Второй этап реализации федеральной целевой программы «Жилище» (на 2006-2010 годы) предусматривает продолжение преобразований в жилищной сфере, а также реализацию комплекса мер в рамках Национального проекта.

Основная цель федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы - комплексное решение проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечивающее доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем.

Основными задачами указанной программы являются:

- создание условий для развития жилищного и жилищно-коммунального секторов экономики и повышения уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения объемов жилищного строительства и развития финансово-кредитных институтов рынка жилья;

- создание условий для приведения жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры в соответствие со стандартами качества, обеспечивающими комфортные условия проживания;

- обеспечение доступности жилья и коммунальных услуг в соответствии с платежеспособным спросом граждан и стандартами обеспечения жилыми помещениями (33 кв. м общей площади жилого помещения для одиноких граждан, 42 кв. м - на семью из 2 человек, по 18 кв. м - на каждого члена семьи при семье из 3 человек и более, далее - стандарты обеспечения жилыми помещениями).

Решение этих задач предполагается обеспечить путем реализации комплекса нормативно-правовых, организационных и финансовых мер и мероприятий по 4 основным направлениям:

- развитие жилищного строительства;

- совершенствование жилищно-коммунального комплекса;

- развитие ипотечного жилищного кредитования населения и рынка жилья;

- исполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством, и нормативно-правовое обеспечение организации предоставления гражданам жилых помещений социального использования.

Утверждены целевые индикаторы реализации программы, а именно:

- годовой объем ввода жилья в 2010 году должен быть на уровне 80 млн. кв. м общей площади жилья;

- объем выдаваемых в год ипотечных жилищных кредитов и займов гражданам - в 2010 году на сумму 415 млрд. рублей;

- количество семей граждан, относящихся к категориям, установленным федеральным законодательством, улучшивших жилищные условия, за 2002-2010 годы должно составить 229,1 тыс. семей, в том числе по фактическим данным за 2002-2005 годы оно составило 96,8 тыс. семей, а за 2006-2010 годы должно составить 132,3 тыс. семей;

- количество молодых семей, улучшивших жилищные условия, за 2002-2010 годы должно составить 295,7 тыс. семей, в том числе за 2003-2005 годы фактически оно составило 114 тыс. семей, а за 2006-2010 годы должны получить квартиры 181,7 тыс. семей.

Мероприятия второго этапа реализации программы в 2006-2010 годах будут выполняться в две стадии:

1 стадия (2006-2007 годы) - мероприятия федеральной целевой программы «Жилище» и ее подпрограмм будут сконцентрированы на реализации мер приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России»;

2 стадия (2008-2010 годы) - основные приоритеты реализации программы и ее подпрограмм могут быть уточнены по итогам реализации мероприятий приоритетного национального проекта за 2006-2007 годы.

Таким образом, федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010 годы и приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» неразрывно связаны одной идеей, что позволит корректировать их реализацию и принимать необходимые акты для обеспечения всех механизмов действия программы и проекта.

Финансовые ресурсы Национального проекта определяются объемами средств федерального бюджета, утвержденных на реализацию федеральной целевой програм-

мы «Жилище» на 2002-2010 годы, которые в основном направлены на субсидии отдельным категориям граждан, подготовку инфраструктуры в целях жилищного строительства и ее модернизацию.

Объем реализации указанной программы на 2006-2010 годы за счет всех источников финансирования должен составить 902,4 млрд. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 239,8 млрд. рублей (26,6 % от общего объема), за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 93,2 млрд. рублей (10,4 %), за счет средств частных инвесторов и кредиторов - 470,4 млрд. рублей (52,0 %) и за счет собственных и заемных средств граждан (молодых семей) - 99,0 млрд. рублей (11 процентов).

Выделение средств федерального бюджета непосредственно на строительство жилья не предполагается, что подразумевает строительство жилья за счет средств негосударственных коммерческих организаций.

При реализации Национального проекта граждане должны получить (приобрести) столько жилой площади, сколько и запланировано проектом, значит, со стороны государства должны быть предприняты усилия для обеспечения выполнения заданий (к 2010 году ввод жилых площадей должен составить около 80,0 млн. кв. м, а в последующем - 140,0-150,0 млн. кв. м в год).

Имеется в виду, что реализация отдельных подпрограмм в составе федеральной целевой программы «Жилище», меры, предпринятые Правительством Российской Федерации, условия, которые намечено создать для стимулирования строительного бизнеса, позволят достигнуть намеченных объемов ввода жилых площадей в Российской Федерации. Далее, за пределами 2010 года, Правительством Российской Федерации планируется вводить ежегодно около 1 кв. м на каждого гражданина.

На самом деле индикаторы данной программы напрямую не связаны с мероприятиями, которые необходимо реализовать для получения расчетного показателя по вводу жилья - 80 млн. кв. м жилой площади в год. То есть, сколько для этого нужно иметь или создать производственных мощностей, реконструировать предприятий строительной индустрии - такие проблемы в рамках федеральной целевой программы «Жилище» не рассматриваются. Вопросы регулирования или взаимодействия с негосударственными коммерческими организациями строительного комплекса (бизнеса) данной федеральной целевой программой также не затрагиваются.

1. Анализ состава и финансирования расходов, предусмотренных на реализацию Национального проекта

1.1. В 2006 году расходы на Национальный проект были выделены из расходов некоторых подпрограмм в составе федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы (2 этап), что потребовало присвоения расходам новых кодов целевых статей и видов расходов бюджетной классификации Российской Федерации, а также разработки порядков по реализации механизма отдельных подпрограмм в составе федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы.

Объем расходов на реализацию Национального проекта в 2006 году изначально был предусмотрен в сумме 21900,0 млн. рублей. Увеличение расходов на Национальный проект было принято решением Совета при Президенте Российской Федерации по реализации национальных проектов и, начиная с IV квартала 2006 года, отчетные данные по использованию федерального бюджета Минфином России и Росстроем представлялись исходя из объема 40766,7 млн. рублей.

После издания приказа Минфина России от 15 мая 2006 года № 78н «О порядке введения в действие приказа Минфина России от 30 марта 2006 года № 50н «О внесении изме-

нений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Минфина России от 21 декабря 2005 года № 152н) коды были присвоены расходам, включенным в состав расходов по Национальному проекту.

Уточненная сводная бюджетная роспись расходов на 2006 год доведена до главных распорядителей бюджетных средств, участвующих в Национальном проекте, в полном объеме, но кассовое исполнение сдерживалось отсутствием утвержденных Правительством Российской Федерации и Росстроем порядков реализации расходов по некоторым подпрограммам.

Объем финансирования Национального проекта за 2006 год составил 40766,7 млн. рублей, кассовое исполнение расходов - 29152,6 млн. рублей (71,5 % от годового объема).

Расходы по предоставлению жилья министерствам и ведомствам «силового блока» в сумме 7000,0 млн. рублей профинансированы в полном объеме, кассовые расходы полностью соответствуют объему финансирования.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2006 года № 259-р расходы федерального бюджета, предусмотренные на увеличение уставного капитала ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», в размере 3700,0 млн. рублей переданы Росимуществу в полном объеме для дальнейшего оформления передачи акций в собственность Российской Федерации. Кассовое исполнение произведено в полном объеме.

Данные кассового исполнения за 2006 год расходов, включенных в Национальный проект, приведены в таблице:

(млн. руб.)					
	Установлено на 2006 г.	Кассовое исполнение	%	Установлено на 2007 г.	% к 2006 г.
1	2	3	4	5	6
Расходы по национальному проекту - всего	40766,7	29152,6	71,5	50858,4	124,8
в том числе:					
жилищно-коммунальное хозяйство	10803,3	10794,4	100,0	8082,2	74,9
субсидии бюджетам на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой застройки	-	-	-	3500,0	-
строительство (приобретение) служебного жилья для «силовиков»	7000,0	7000,0	100,0	-	-
взнос в УК ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»	3700,0	3700,0	100,0	4500,0	121,7
содержание Дирекции федеральных целевых программ	103,3	94,4	91,4	82,2	79,6
социальное обеспечение населения	18194,1	8760,7	48,2	24060,9	132,3
в том числе:					
субсидии на приобретение жилья военнослужащим, подлежащим увольнению	11298,5	5727,8	50,7	12614,0	111,7
субсидии на приобретение жилья гражданам, уволенным с военной службы	4679,0	2491,2	53,2	5320,0	113,7
субсидии на приобретение жилья гражданам, подлежащим отселению с комплекса «Байконур»	17,5	8,1	46,3	19,5	111,5
субсидии на приобретение жилья гражданам-участникам ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф, пострадавшим в результате этих аварий	790,0	83,9	10,7	3848,5	4,9 п.
субсидии на приобретение жилья вынужденным переселенцам	250,0	28,5	11,4	1006,0	4,0 п.
субсидии на приобретение жилья гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей	1159,1	421,2	36,4	1252,9	108,1
межбюджетные трансферты	11769,3	9597,4	81,6	18715,3	1,6 п.
в том числе по подпрограммам:					
«Обеспечение жильем молодых семей»	2100,0	1865,1	88,9	3600,0	1,7 п.

1	2	3	4	5	6
«Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства, в том числе малоэтажного» - субсидирование процентных ставок	1700,0	0,0	0,0	3800,0	2,2 п.
Субвенции бюджетам на обеспечение жильем отдельных категорий граждан	3200,0	3200,0	100,0	5200,0	1,6 п.
«Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры»	4769,3	4532,3	95,1	6115,3	1,3 п.
в том числе:					
субсидии бюджетам на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры	3769,3	3765,8	100,0	5005,3	1,3 п.
субсидии бюджетам на переселение граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания	1000,0	766,45	76,7	1110,0	1,1 п.

Объемы кассового исполнения расходов, включенных в состав Национального проекта по разделам 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство», 10 «Социальная политика» и 11 «Межбюджетные трансферты», представлены в таблице:

(млн. руб.)

Раздел федерального бюджета	Установлено	Кассовое исполнение
Раздел 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство»	10803,3	10794,4
Раздел 10 «Социальная политика»	18194,1	8760,7
Раздел 11 «Межбюджетные трансферты»	11769,3	9597,4
Всего	40766,7	29152,6

По разделу 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство» кассовое исполнение практически соответствует бюджетным назначениям (есть экономия по расходам на содержание Дирекции федеральных целевых программ - 8,9 млн. рублей); не в полном объеме осуществлено погашение сертификатов по подразделу 10 03 «Социальное обеспечение населения» раздела 10 «Социальная политика», в связи с чем кассовое исполнение расходов составило 8760,7 млн. рублей (48,2 %); кассовые расходы на предоставление жилья ветеранам и инвалидам полностью соответствуют объему финансирования.

По разделу 11 «Межбюджетные трансферты» кассовое исполнение составило 9597,4 млн. рублей (81,6 % от установленного объема на год), не полностью профинансированы расходы по подпрограммам «Обеспечение жильем молодых семей» (88,9 %), «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» (95,1 %); отсутствует кассовое исполнение по субсидированию процентных ставок по банковским кредитам на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой.

В составе мероприятий по реализации Национального проекта предусмотрено предоставление государственных гарантий в объеме 26,5 млрд. рублей.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2006 года № 277-р были предоставлены гарантии до 14 млрд. рублей по заимствованиям ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (на основании договоров от 28 июня 2006 года № 01-01-06/04-63 - 4,0 млрд. рублей, № 01-01-06/04-64 - 5 млрд. рублей, № 01-01-06/04-65 - 5,0 млрд. рублей).

В 2006 году федеральным бюджетом предусмотрено предоставление государственных гарантий в размере 12,5 млрд. рублей по банковским кредитам на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства и 1,7 млрд. рублей - на субсидирование процентных ставок по этим кредитам.

Основным организационно-финансовым механизмом реализации в части увеличения объемов жилищного строительства является подпрограмма «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы, по которой предусмотре-

но предоставление субсидий по процентным ставкам и гарантий в объеме 1,7 млрд. рублей и 12,5 млрд. рублей, соответственно.

В 2006 году проведен отбор инвестиционных проектов для дальнейшего предоставления по ним гарантий Российской Федерации. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации 11 августа 2006 года № 1098-р распределение гарантий было утверждено в сумме 12,5 млрд. рублей, в том числе по субъектам Российской Федерации - 5563,27 млн. рублей и по муниципальным образованиям - 6936,73 млн. рублей.

Финансирование части расходов на возмещение процентной ставки по кредитам по субъектам вне рамок подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» не было начато, предоставление государственных гарантий по заимствованиям на обеспечение земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизацию коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства не производилось. В информации субъектов Российской Федерации отмечается, что механизм реализации указанной подпрограммы разработан в расчете на крупные мегаполисы и районы с высокой степенью инвестиционной привлекательности, а проведение конкурсов или аукционов на местах вызывает большие затруднения.

По направлению ипотечного жилищного кредитования в 2006 году общий объем предоставленных кредитов фактически составил около 260,0 млрд. рублей (доклад Правительства Российской Федерации), в 2007 году указанный объем, скорее всего, будет превышен (в 2007 году планировалось увеличение объемов до 250,0 млрд. рублей).

Предположительно процентная ставка по ипотечным жилищным кредитам должна быть снижена до 10,5 %. Вместе с тем доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилой площадью, с помощью привлеченных средств сохранится и в 2007 году на уровне 17 процентов.

1.2. Состав расходов на реализацию Национального проекта в 2006 и 2007 годах в основном сохранился. Отличие состоит в том, что в 2007 году не включены расходы, предусмотренные в 2006 году для строительства и обеспечения служебным жильем военнослужащих и сотрудников «силовых» министерств (в 2006 году - 7,0 млрд. рублей), но добавлены расходы на субсидии бюджетам на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки в сумме 3,5 млрд. рублей.

Учитывая то, что состав расходов на реализацию Национального проекта может варьироваться, представляется целесообразным учесть и расходы на государственную поддержку строительного бизнеса для целей жилищного строительства (возможно и в части частичного покрытия процентных ставок по кредитам, полученным для развития производства, а также и другие формы поддержки, включая компенсационную основу бюджетных средств и использование средств Инвестиционного фонда Российской Федерации для осуществления крупных проектов массовой застройки или комплексного освоения территорий). Вопрос стоит следующим образом: должно ли государство побуждать эти предприятия к созданию новых и развитию существующих мощностей или это не находится в сфере государственного регулирования.

На 2007 год объем расходов на реализацию Национального проекта составил 50858,4 млн. рублей (на 24,8 % больше, чем в 2006 году), из которых расходы на социальное обеспечение граждан - 22060,9 млн. рублей (на 32,3 % больше, чем в 2006 году), или 43,4 % от общего объема расходов на Национальный проект; объем средств на реализацию подпрограмм, финансирование которых предусмотрено за счет межбюджетных трансфертов, - 18715,3 млн. рублей (в 1,6 раза больше, чем в 2006 году), или 36,8 % от объема расходов на Национальный проект. По состоянию на 1 марта 2007 года касовые расходы не осуществлялись.

Соотношения объемов на реализацию Национального проекта в 2006 и 2007 годах в разрезе разделов функциональной структуры расходов федерального бюджета представлены в таблице:

(млн. руб.)

Раздел федерального бюджета	2006 г.	2007 г.
Раздел 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство»	10803,3	8082,2
Раздел 10 «Социальная политика»	18194,1	24060,9
Раздел 11 «Межбюджетные трансферты»	11769,3	18715,3
Всего	40766,7	50858,4

За счет средств, выделенных в составе Национального проекта на приобретение жилья за счет субсидирования граждан, в 2006 году должны улучшить жилищные условия 21,2 тыс. семей граждан, перед которыми имеются государственные обязательства (19,9 тыс. семей с учетом сертификатов, выданных в 2005 году и погашенных в 2006 году), 12,7 тыс. ветеранов и инвалидов, 27,8 тыс. молодых семей (фактически - 8,5 тыс. молодых семей). В ходе проверки в Росстрое получена информация о фактическом количестве семей, улучшивших в 2006 году жилищные условия, которая свидетельствует о невыполнении приведенных показателей.

1.3. В 2006 году направлением деятельности были проведены проверки бюджетных расходов на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы в отдельных регионах Российской Федерации, где были также получены данные о расходах, предусмотренных на реализацию отдельных подпрограмм в рамках Национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

Данные о финансировании в 2006 году расходов на подпрограммы в рамках реализации Национального проекта в проверенных регионах приведены в таблице:

(млн. руб.)

	Федеральный бюджет*			Бюджет субъекта Российской Федерации		Муниципальный бюджет
	Социальная политика (субсидии)	Субсидии молодым семьям	Субсидии на обеспечение жильем отдельных категорий граждан (Фонд компенсаций)	Строительство в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей»	Строительство объектов ЖКХ	Строительство объектов ЖКХ
Республика Карелия	2,8	28,8	0	5,0	203,6	12,7
Приморский край	119,8	17,7	46,9	298,2	0	0
Брянская область	185,9	0	11,7	15,6	246,2	0
Нижегородская обл.	111,4	51,8	49,8	137,3	0	0

* Данные приведены по фактическому кассовому исполнению за 2006 год.

Основной объем средств федерального бюджета поступал на обеспечение государственными жилищными сертификатами в рамках подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством», на которое приходилось в 2006 году по приведенным регионам 419,9 млн. рублей. Софинансирование осуществляется по подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей», причем за счет средств бюджета субъектов Российской Федерации предусмотрено в основном строительство жилых домов.

По результатам проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на государственную поддержку системы рефинансирования ипотечных кредитов, осуществленной в ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (далее - Агентство), установлено, что с 1 января 2006 года минимальная процентная ставка по предоставляемым Агентством кредитам в соответствии со Стандартами была установлена в размере 12 % годовых, максимальная - 16 % годовых; с 1 октября 2006 года они были снижены и составили 11 % и 14 % годовых, соответственно.

В соответствии со Стандартами предоставляемых кредитов Агентством обеспечены следующие параметры: средневзвешенная ставка ипотечного кредита - 13,2 %, средневзвешенный срок ипотечного кредита - 184 месяца, средний размер ипотечного кредита - 665,6 тыс. рублей, средний первоначальный взнос - 465,4 тыс. рублей.

Проверка показала, что внедрение ипотечного жилищного кредитования, основанного на Стандартах Агентства, было проведено на территории всех 7 федеральных округов, но рефинансирование Агентством ипотечных жилищных кредитов в разрезе субъектов Российской Федерации осуществлялось неравномерно.

Установлено, что государственные гарантии в 2006 году были предоставлены с нарушением сроков, установленных Планом-графиком реализации основных мероприятий приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» в 2006-2007 годах, утвержденным приказом Минрегиона России от 18 января 2006 года № 5.

Также Агентством в 2006 году не был осуществлен выпуск ипотечных ценных бумаг на общую сумму 11 млрд. рублей, что не позволило привлечь дополнительные финансовые ресурсы в сферу долгосрочного ипотечного жилищного кредитования.

В 2007 году была завершена проверка использования средств, выделенных в 2006 году на реализацию федеральной целевой программы «Жилище», включая подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей», «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства», «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством».

В ходе контрольного мероприятия было установлено, что Росстроем не были соблюдены сроки, установленные Планом-графиком реализации основных мероприятий приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» в 2006-2007 годах, в части проведения отбора субъектов Российской Федерации и заключения соглашений с ними по подпрограммам «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» и «Обеспечение жильем молодых семей».

Выявлено, что в Росстрое отсутствует информация о фактическом софинансировании мероприятий подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и собственных средств молодых семей, о количестве молодых семей, обеспеченных жильем в 2006 году (плановый показатель - 27800 молодых семей), информация в Росстрое - 7479 молодых семей.

В связи с отсутствием в Росстрое данных о софинансировании и о количестве молодых семей, улучшивших жилищные условия в 2006 году, не представляется возможным подвести итоги реализации и оценить эффективность подпрограммы.

Необходимо отметить, что одним из препятствий успешной реализации данной подпрограммы в 2006 году явилось позднее перечисление средств из федерального бюджета (осуществлено в ноябре-декабре 2006 года).

Финансирование подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» в 2006 году было предусмотрено в объеме 32100,0 млн. рублей, в том числе за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 1700,0 млн. рублей и за счет средств кредиторов - 30400,0 млн. рублей, однако финансирование подпрограммы за счет средств федерального бюджета не было предусмотрено.

В 2006 году были предусмотрены расходы на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на обеспе-

чение земельных участков под жилищное строительство коммунальной инфраструктурой в объеме 1700,0 млн. рублей, однако кассовые расходы не были осуществлены.

По результатам проведенного в 2006 году Росстроем отбора субъектов Российской Федерации на получение указанных субсидий соглашения заключены лишь с 27 субъектами Российской Федерации из 47 прошедших отбор. Однако Росстроем не была представлена информация о причинах, не позволивших заключить соглашения с остальными 20 субъектами Российской Федерации.

В ходе проверки установлено, что средства федерального бюджета Росстроем в 2006 году на реализацию данной подпрограммы не были использованы, отчетность о реализации подпрограммы субъектами Российской Федерации в Росстрой не представлялась и в Росстрое отсутствует информация о фактическом софинансировании подпрограммы в 2006 году за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также средств кредиторов.

Таким образом, невозможно определить были ли соблюдены условия подпрограммы по софинансированию, а также оценить достижение в 2006 году показателя по обеспечению дополнительного ввода жилья (4,3 млн. кв. метров).

Кроме того, в соответствии с условиями подпрограммы общий объем ввода жилья за 2006 год должен составлять не менее 50,8 млн. кв. м. По данным, представленным Минрегионом России по запросу Счетной палаты Российской Федерации, фактически в 2006 году было введено 50,2 млн. кв. м жилья (98,8 % от установленного на 2006 год показателя).

В связи с тем, что средства в течение 2006 года Росстроем не были использованы, неэффективное использование средств федерального бюджета по подпрограмме составило 1700,0 млн. рублей.

На реализацию подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» в 2006 году было предусмотрено 11369,8 млн. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 4775,3 млн. рублей, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 3752,0 млн. рублей, за счет внебюджетных источников - 2842,5 млн. рублей. Проверкой установлено, что финансирование за счет средств федерального бюджета составило 4765,81 млн. рублей, кассовые расходы составили 4532,26 млн. рублей.

В ходе проверки установлено, что в нарушение условий подпрограммы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 865, предусмотренные в подпрограмме доли софинансирования соблюдены не были. Доля средств федерального бюджета вместо запланированных 42,0 % составила 62,8 %, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 30,0 % вместо 33,0 % запланированных, за счет внебюджетных источников - 7,2 % вместо 25 процентов.

Несоблюдение соотношения объемов софинансирования приводит к тому, что количество объектов коммунальной инфраструктуры, финансируемых из федерального бюджета, уменьшается, и, как следствие, для частных инвесторов теряется инвестиционная привлекательность по ряду объектов.

В связи с поздним поступлением бюджетных средств фактически введено в эксплуатацию за 2006 год только 38 объектов (48,7 % от запланированных 78 объектов).

Фактически в 2006 году были выполнены показатели подпрограммы по уменьшению уровня износа коммунальной инфраструктуры и увеличению доли частных компаний, управляющих объектами коммунальной инфраструктуры на основе концессионных соглашений и других договоров, в общем количестве всех организаций коммунального комплекса.

Показатель по увеличению доли частных инвестиций в общем объеме инвестиций в модернизацию коммунальной инфраструктуры в 2006 году выполнен лишь на 52,9 процента.

По данным Росстроя, за 2006 год в результате реализации мероприятий, выполненных на территориях субъектов Российской Федерации, введено 72,2 тыс. кв. м общей жилой площади, ликвидировано 56,6 тыс. кв. м ветхого и аварийного жилья. Однако следует отметить, что утвержденная подпрограмма не содержит конкретные индикаторы для оценки ее реализации в части ветхого и аварийного жилищного фонда, в связи с чем не представляется возможным оценить степень ее выполнения.

Предусмотренные для финансирования строек и объектов Брянской и Ярославской областей средства в объеме 233,55 млн. рублей не были использованы Росстроем в течение 2006 года, а также не были своевременно перераспределены, что является неэффективным использованием средств федерального бюджета.

В нарушение Правил проведения отбора субъектов Российской Федерации и проектов модернизации объектов коммунальной инфраструктуры для предоставления средств федерального бюджета в рамках подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2006 года № 393, условия софинансирования за счет средств бюджетов участников подпрограммы с привлечением средств внебюджетных источников соблюдены не были. Однако Росстроем не было приостановлено финансирование расходов за счет средств федерального бюджета.

В результате средства федерального бюджета в сумме 108,06 млн. рублей не высвобождены и не перераспределены на другие объекты, в связи с чем использованы неэффективно.

В ходе проверки использования бюджетных средств, предусмотренных на реализацию подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты», установлено, что в 2006 году на расходы 1 этапа в составе федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы было предусмотрено 7959,19 млн. рублей, финансирование составило 7959,19 млн. рублей, кассовые расходы соответствуют объему финансирования; на мероприятия по реализации Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» было предусмотрено 1019,1 млн. рублей, финансирование составило 1019,1 млн. рублей, кассовые расходы соответствуют объему финансирования.

На реализацию подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» (2 этап) было предусмотрено 18194,1 млн. рублей, которые полностью профинансированы, кассовые расходы соответствуют объему финансирования.

В ходе проверки установлено, что показатель подпрограммы по количеству выданных в 2006 году государственных жилищных сертификатов выполнен на 80,0 %, а по количеству реализованных государственных жилищных сертификатов - на 57,1 % (от количества выданных).

По результатам проверки Минобороны России (аудитор А. А. Пискунов) была представлена информация об использовании средств федерального бюджета, предусмотренных на обеспечение служебным или постоянным жильем военнослужащих за счет государственных жилищных сертификатов, а также за счет непрограммных расходов по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» в сумме 4,2 млрд. рублей.

Использование выделенных бюджетных средств Минобороны России позволило сократить на 18,5 тыс. семей количество нуждающихся в жилье военнослужащих. За счет

средств, выделенных Минобороны России в рамках реализации Национального проекта, было получено 1825 квартир общей жилой площадью 121,6 тыс. кв. метров.

1.4. Включение в состав Национального проекта объемов бюджетных средств на выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством (субсидии на сертификаты), резко увеличило объемы Национального проекта. Механизм, заложенный в реализации данной подпрограммы, действует давно, работает без сбоев.

Проблема состоит не в том, в каком объеме финансировать расходы Национального проекта, а в том, чем обеспечить его реализацию и каким жильем, не говоря о его качестве. При росте стоимости жилья почти в 2 раза с момента объявления данного Национального проекта жилищный сертификат может только частично обеспечить социальную норму предоставляемого по нему жилого помещения. В основном граждане прибегают к кредитам, займам, чтобы получить достойное жилье, или приобретают жилье с меньшими параметрами по метражу (социальная норма обеспеченности жильем не выдерживается). Можно ли сказать в данном случае о выполнении государственных обязательств, если это - только поддержка или часть средств, выполняющая функцию по обеспечению жильем.

Основной причиной такого положения явилось то, что стоимость 1 кв. м, которую устанавливает Минрегион России, не соответствует фактической стоимости 1 кв. м и в отдельных регионах существенно больше.

Представляются два пути для восстановления справедливого обеспечения жильем: либо Минрегион России должен пересмотреть свою методику по определению стоимости 1 кв. м и в полном объеме учитывать фактически сложившиеся цены на территории субъектов Российской Федерации, либо должно строиться жилье со стоимостью 1 кв. м общей жилой площади, которую устанавливает Минрегион России, что подразумевает государственное жилищное строительство.

Фактические показатели, полученные по результатам реализации Национального проекта за 2006 год (количество семей, улучшивших свои жилищные условия), не дают представления, сколько это квадратных метров, соответствует ли их количество социальным нормам.

Видимо Национальный проект в части обеспечения жильем льготной категории граждан должен включать положения, касающиеся соблюдения социальной нормы предоставления жилой площади, а также и средств на обязательное ее обеспечение, как это предусмотрено Жилищным кодексом Российской Федерации.

В настоящее время сложилась такая конъюнктурная ситуация на рынке жилья, что строительный бизнес, скорее всего, не будет снижать себестоимость жилищного строительства и, следовательно, его рыночную стоимость.

Таким образом, бюджеты Российской Федерации сильно переплачивают в силу высокой стоимости 1 кв. м общей жилой площади практически по всем регионам, что значительно снижает физическое наполнение Национального проекта.

По данным Росстата, на 1 января 2006 года состояние жилищного фонда характеризовалось следующими данными:

- общая площадь жилищного фонда составляет 2956,0 млн. кв. м;
- удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общем количестве жилищного фонда - 3,2 % (94,6 млн. кв. м);
- общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя, - 20,9 кв. метра.

Данные о количестве введенных площадей по федеральным округам Российской Федерации приведены в таблице:

Федеральный округ	Введено общей жилой площади, млн. кв. м		Жилые дома		Площадь жилых домов, находящихся в незавершенном строительстве на 01.01.2006 г., млн. кв. м	в том числе приостановленные/законсервированные, млн. кв. м
	2005 г.	2006 г.	введено в 2005 г. на 1000 чел., кв. м	место, занимаемое в Российской Федерации		
Всего по Российской Федерации	43,6	50,2	304		34,9	6,7
в том числе:						
Центральный	15,3	17,6	407	1	9,2	1,5
Северо-Западный	4,0	4,6	291	3	3,1	0,8
Южный	6,2	7,1	272	5	3,4	0,8
Приволжский	9,2	10,6	299	2	8,4	1,2
Уральский	3,6	4,2	290	4	3,4	0,6
Сибирский	4,4	5,1	223	6	5,7	1,1
Дальневосточный	0,9	1,0	142	7	1,7	0,7

В 2005 году было введено 43,6 млн. кв. м, в 2006 году - 50,2 млн. кв. м, что на 15,2 % больше, чем в 2005 году. Как и в предыдущие годы, лидирует Центральный федеральный округ (17,6 млн. кв. м) и отстает Дальневосточный (1,0 млн. кв. метров).

По количеству введенных площадей значительно отстает Дальневосточный федеральный округ, где на 1000 человек было введено в 2005 году только 142,0 кв. м, а лидирует по данному показателю Центральный федеральный округ - 407,0 кв. м. Также к неблагоприятным по вводам жилых площадей можно отнести Сибирский, Южный и Уральский федеральные округа.

Следует отметить, что количество жилых площадей, находящихся в незавершенном строительстве, за 2005 год (по состоянию на 1 января 2006 года) составило 34,9 млн. кв. м, или 80,1 % от количества введенных в 2005 году площадей.

По данным Росстата, доля государственной собственности в общем объеме введенных жилых площадей в 2005 году составляет 3,0 млн. кв. м (6,9 % от общего объема), которые можно расценивать, как показатель приобретенной государственными органами исполнительной власти жилой площади; доля муниципальной собственности - 2,8 млн. кв. м (6,3 %), а частной - 32,98 млн. кв. м (75,7 %), которые «выбрасываются» на рынок жилья и предназначены для приобретения гражданами по рыночной стоимости.

Из представленных данных определить, сколько жилой площади было приобретено за счет средств, выделенных на Национальный проект, не представляется возможным.

2. Анализ информации, представленной контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и администрациями субъектов Российской Федерации

2.1. К моменту принятия решения о реализации Национального проекта регионы не были готовы к участию в Национальном проекте, отсутствовали муниципальные программы по обеспечению жильем различных категорий граждан. Национальный проект имел практически только федеральное бюджетное подкрепление, в бюджетах многих субъектов Российской Федерации такие расходы принципиально отсутствовали по причине скудности самих бюджетов или же были предусмотрены на решение отдельных жилищных проблем, например, строительство жилья на селе для молодых специалистов.

Многие регионы отмечают, что критерии отбора субъектов Российской Федерации для участия в реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы, разработанные Росстроем, не позволяют значительной части регионов рассчитывать на реальную поддержку из федерального бюджета при реализации данных мероприятий. Основная часть средств федерального бюджета фактически будет направлена на развитие более развитых регионов, что ставит в неравные условия граждан Российской Федерации при реализации Национального проекта. Также субъекты Российской Федера-

ции отмечают, что доля средств федерального бюджета, выделяемых на реализацию федеральной целевой программы «Жилище», недостаточна (около 10 %). Доля расходов на финансирование мероприятий Национального проекта за счет средств субъектов Российской Федерации составляет 30 процентов.

Информация, полученная от администраций субъектов Российской Федерации, позволяет сделать вывод, что в механизмах реализации подпрограмм обеспечения жильем молодых семей, земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства имеются недостатки.

В 2006 году для реализации 2 этапа федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы, и в том числе национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», разрабатывалась необходимая нормативно-правовая база для обеспечения механизмов финансирования расходов, предоставления субсидий, гарантий для субъектов Российской Федерации, а также проведения конкурсного отбора для участия их в подпрограммах.

2.2. Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации были проведены проверки использования бюджетных средств, выделенных на финансирование расходов Национального проекта в 2006 году и его реализацию.

В ходе проверок установлено следующее:

- реализация Национального проекта на территории субъектов Российской Федерации потребовала провести организационные мероприятия, связанные с образованием координационных групп и рабочих групп;

- методика определения норматива стоимости 1 кв. м общей жилой площади, установленной Минрегионом России, несовершенна, что приводит к несоответствию размера государственных жилищных субсидий и реальной стоимости 1 кв. м на территории субъектов Российской Федерации;

- низкий размер субсидий из федерального бюджета не позволяет выдерживать социальную норму обеспечения жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством и др.

2.3. Счетной палатой Российской Федерации в целях проведения анализа ситуации, сложившейся с реализацией национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», были направлены запросы руководителям субъектов Российской Федерации с предложением изложить проблемы и трудности, с которыми на практике сталкиваются регионы при реализации Национального проекта (направлено 84 запроса, по состоянию на 11 апреля текущего года получено 79 ответов).

Информация ряда субъектов Российской Федерации свидетельствует об успешной реализации Национального проекта, планируемые задания были практически перевыполнены по всем показателям (например, Республика Бурятия, Приморский край, Нижегородская, Кировская, Томская области и др.); в отдельных регионах практически не были осуществлены расходы, проводилась работа по подготовке конкурсной документации, заключению соответствующих договоров, реализация которых намечена в 2007 году (Чеченская Республика, Калининградская, Калужская, Сахалинская области и др.).

В администрациях субъектов Российской Федерации была проведена работа по разработке собственных жилищных программ, причем каждый субъект самостоятельно определял их направленность и необходимость, исходя из сложившихся условий и возможностей бюджета субъекта Российской Федерации и муниципального бюджета. К началу 2006 года бюджеты отдельных субъектов Российской Федерации (в том числе и муниципальных) были сформированы уже с дефицитом, что не позволило им участвовать в реализации жилищных программ.

Например, в Приморском крае разработан и находится на согласовании в структурных подразделениях администрации пакет документов краевой целевой программы «Жилище Приморья» с тремя подпрограммами в ее составе: «Обеспечение жильем молодых семей в Приморском крае», «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры для жилищного строительства в Приморском крае на 2006-2010 годы», «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой для жилищного строительства в Приморском крае на 2006-2010 годы». Для их реализации должно быть наличие документов территориального планирования муниципальных образований, правил землепользования и застройки, проектов планировки. Финансирование стоимости указанной работы по разработке генеральных планов должно осуществляться за счет бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета муниципальных образований.

Практически все субъекты Российской Федерации отмечают проблемы, которые сопровождают и осложняют реализацию Национального проекта. Также в представленной информации были даны предложения по улучшению механизма реализации Национального проекта, а именно:

- факторами, влияющими на стоимость квадратного метра, являются обременения на расселение и снос ветхого и аварийного жилья, на месте которого планируется строительство нового жилья, инженерных сетей, дорог, и доленое участие в развитии и реконструкции сетей коммуникаций (получение технических условий);

- объемы жилищного строительства на данном этапе (в отдельных областях в сроки до 2020 года) необходимо стабилизировать и поддерживать на уровне, обеспечивающем компенсацию выбывающего жилищного фонда;

- сосредоточение населения неравномерно из-за присутствующего миграционного фактора; в пределах территории отдельных субъектов Российской Федерации имеются депрессивные районы, откуда население выезжает из-за отсутствия работы; закрываются производства, муниципалитеты испытывают дефицит бюджетных средств; практически точками роста являются два-три населенных пункта в области, где и предлагается развивать жилищное строительство и социальную инфраструктуру;

- необходимо оказать финансовую помощь бюджетам муниципальных образований, которые должны провести работу по разработке документов территориального планирования и финансировать эти работы за счет расходов на реализацию подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства»;

- расходы на реализацию Национального проекта, помимо бюджетных средств на субсидии, должны включать расходы по государственной поддержке предприятий - производителей деревянных строительных конструкций, деревообрабатывающей, цементной промышленности, промышленности строительных материалов с целью наращивания (или создания новых мощностей) объемов производства для обеспечения ввода жилых площадей;

- при строительстве и возведении новых микрорайонов не учтено строительство социально-бытовой инфраструктуры (особенно в новых микрорайонах и малоэтажных застройках), на которые следует также предусматривать средства софинансирования из региональных и муниципальных бюджетов; также предлагается включить их в состав Национального проекта для комплексного обеспечения реализации проекта;

- для решения жилищной проблемы в стране необходимо рассмотреть вопрос о создании и государственной поддержке государственных строительных компаний (корпораций), целью которых было бы строительство дешевого социального (альтернативного) жилья, так как строительный бизнес преследует коммерческие интересы и не пойдет на снижение собственных расходов с целью удешевления себестоимости жилья;

- для развития жилищного строительства, а также энергетики, транспортной инфраструктуры потребность в дополнительных мощностях строительной индустрии будет увеличиваться; также необходимо проводить и техническое перевооружение действующих предприятий с целью снижения затрат на производимую продукцию за счет применения новых прогрессивных технологий;

- для успешного продвижения подпрограммы обеспечения жильем молодых семей необходимо пересмотреть софинансирование средств, предоставляемых в качестве субсидии для молодых семей за счет средств федерального бюджета, увеличить объем предоставляемой субсидии из федерального бюджета до 20-30 % и увеличить возраст молодой семьи до 35 лет;

- предлагается внести изменения в Градостроительный кодекс в части освобождения от аукционов земельных участков, выделяемых под строительство жилья для государственных нужд;

- необходимо дифференцировать долю федеральной составляющей в зависимости от обеспеченности субъекта Российской Федерации собственным бюджетом.

2.4. Из 84 запрошенных субъектов Российской Федерации только один - Республика Карелия - сообщил, что в Республике разработана программа «Развитие строительного комплекса для реализации приоритетного Национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» на 2007-2009 годы», которая принята для развития малоэтажного домостроения и развития, модернизации производственной базы жилищного строительства; также в Республике разрабатывались и реализовывались инвестиционные проекты по наращиванию мощностей индустриального деревянного домостроения, позволяющих производить быстровозводимые, комфортные дома.

Администрация Мурманской области предлагает разработать и включить в федеральную целевую программу «Жилище» на 2002-2010 годы подпрограмму, направленную на развитие строительной индустрии и предусматривающую мероприятия по восстановлению заводов крупнопанельного домостроения, модернизацию существующих и создание новых производств по выпуску строительных материалов.

Таким образом, общим в предложениях субъектов Российской Федерации является необходимость увеличения:

- возраста молодых семей с 30 до 35 лет;

- доли федеральной составляющей в объемах софинансирования подпрограмм, реализуемых на территории субъектов Российской Федерации;

- стоимости 1 кв. м общей жилой площади в соответствии с рыночной стоимостью.

В материалах мониторинга хода реализации Национального проекта по итогам 2006 года уже отмечалось, что увеличение доли федерального финансирования поможет субъектам нарастить темпы осуществления проекта на местах, что и подтверждает информация, полученная от них.

2.5. Характерным для анализируемой информации от субъектов Российской Федерации по реализации Национального проекта является полное отсутствие вопросов качества и комфортности предоставляемого жилья. Обсуждается доступность предлагаемого гражданам жилья (особенно в части несоответствия устанавливаемой Минрегионом России стоимости квадратного метра жилья), меры к тому, как сделать жилье более доступным с изменением или совершенствованием механизма его предоставления.

В полученной от администраций субъектов Российской Федерации информации не поднимаются вопросы низкого качества строящегося жилья и комфортности введенного жилья, которые являются при проведении аудита эффективности жилищных национальных проектов в других странах наиболее обсуждаемыми показателями (критериями) при предоставлении жилья тем категориям граждан, перед которыми у государства

имеются обязательства. Скорее всего, это связано с отсутствием стандартов, которые должны быть приняты для получения условий и показателей комфортности жилых помещений, для повышения качества жилья, которое в настоящее время очень низкое, и приведение его в состояние комфортности, изначально считается, должно ложиться на плечи граждан. В этом смысле федеральная целевая программа «Жилище», и в том числе Национальный проект, содержат только вопросы субсидированной доступности жилья и не имеют содержательных положений в части наличия стандартов комфортности предоставляемого за счет бюджетов Российской Федерации жилья.

2.6. На территории Чеченской Республики в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» было выдано 3 сертификата, которые предполагается погасить в 2007 году. Реализация других подпрограмм практически не была начата.

Следует отметить проблемы реализации Национального проекта, который осуществляется в Чеченской Республике с определенными сложностями из-за ряда специфических проблем, в числе которых:

- недостаточность собственных источников финансирования и низкий объем софинансирования из федерального бюджета в сочетании с чрезмерно жесткими условиями и критериями конкурсного отбора для участия в реализации подпрограмм «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» и «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры»;

- отсутствие материально-технической базы и рыночных отношений в сфере жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства;

- отсутствие развитой банковской сети и необходимых условий для привлечения внебюджетных источников финансирования.

Правительство Чеченской Республики считает возможным включить аналогичные подпрограммы в состав федеральной целевой программы «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (на 2002 год и последующие годы)», что позволит реализовать данные направления Национального проекта без софинансирования и участия в конкурсном отборе (то есть осуществлять прямое бюджетное финансирование расходов Национального проекта на территории Республики); учитывать при субсидировании граждан Чеченской Республики состав семей, который в среднем по Республике составляет 5,5 человека. Остальные проблемы, имеющиеся в Республике, созвучны с проблемами других субъектов Российской Федерации.

2.7. В материалах проверки Счетной палаты в Республике Дагестан (аудитор С. Н. Рябухин) отмечается, что проблема обеспечения жильем стоит крайне остро на фоне естественного прироста населения и спада темпов строительства многоквартирных домов; очень высока доля индивидуального строительства (около 80,5 %); примерно 70 % граждан Республики не удовлетворены жилищными условиями; каждая пятая семья проживает в жилищном фонде, находящемся в плохом или очень плохом состоянии; около 40 тыс. семей стоят в очереди на улучшение жилищных условий. Основными проблемами, препятствующими увеличению объемов жилищного строительства в Республике Дагестан, являются:

- отсутствие обустроенных коммунальной инфраструктурой земельных участков для жилищного строительства;

- отсутствие частных инвестиций;

- обременительные для застройщика условия присоединения к коммунальным сетям;

- высокий уровень монополизации и административного вмешательства.

3. Анализ проблем, возникающих в ходе реализации мероприятий Национального проекта

С принятием решения о реализации Национального проекта по условиям, которые должны выполняться со стороны субъектов Российской Федерации, стало ясно, что данный проект рассчитан, прежде всего, на экономически наиболее развитые регионы России, так как критерии участия субъектов Российской Федерации в федеральной целевой программе «Жилище» зависят от экономического и финансового состояния субъектов Российской Федерации, от обеспеченности их бюджетов. Например, средства федерального бюджета, в частности, по подпрограммам «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» и «Обеспечение жильем молодых семей», предоставляемые на конкурсной основе, не учитывают состояние бюджетного наполнения (и исполнения) субъектов Российской Федерации и выделяются только при условии 70 % софинансирования со стороны субъектов Российской Федерации. Возможно, следует пересмотреть этот процент с учетом состояния бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации и дифференцировать его.

Реализация приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» сталкивается со значительными по своему масштабу трудностями по сравнению с остальными национальными проектами по двум основным причинам:

во-первых, значительный объем несовременного и ветхого жилья по всей стране, изношенные коммуникации, отсутствие резервов по электроэнергии и теплоснабжению для осуществления и подключения к коммуникациям нового построенного жилья, старые технологии, устаревшие и недостаточные мощности по производству строительных материалов (которые находятся у частных компаний);

во-вторых, государство практически перестало строить государственное (а также социальное) жилье, бюджетные средства направляются на субсидирование и приобретение жилья для бюджетной и льготной категорий граждан.

Обострились жилищные проблемы на муниципальном уровне, а именно:

- у большинства муниципальных образований отсутствуют перспективные планы развития территорий, которые определили бы перспективу строительства жилья и инженерной инфраструктуры;

- недостаточность собственных бюджетных средств не позволяет провести работы по разработке планов территориального развития;

- высокая степень износа жилого фонда и нарастающие объемы ветхого и аварийного жилья, в котором в настоящее время проживают около 2,0 млн. семей, объемы ввода нового жилья не компенсируют общее старение жилищного фонда; фактически проблемы ликвидации ветхого жилья и поддержания жилищного фонда в нормальном состоянии лежат на бюджете муниципалитетов.

Отсутствие перспективных планов развития отраслей промышленности (в частности промышленности строительных материалов), выраженных в цифрах, и сводных промышленно-производственных балансов по отраслям и материалам привело к ситуации, когда рост объемов жилищного строительства (с планами ввода до 80 млн. кв. м в год) практически не обеспечен и не подкреплён материально.

Правительством Российской Федерации декларируется, что строительный бизнес нуждается в стимулировании для развития его в целях увеличения объемов жилищного строительства, но нельзя сказать о массовом притоке инвестиций в строительную индустрию частных или иностранных инвестиций в соответствующих объемах, хотя определенный интерес в деловых кругах он вызывает.

Федеральная целевая программа «Жилище» нацелена в силу заложенного в ней механизма только на приобретение жилья путем субсидирования граждан. Промышленно-производственные задачи, связанные с развитием мощностей строительной индустрии, отсутствуют, что является недостатком для комплексного решения проблемы обеспечения жильем населения. Представляется необходимым разработать дополнительные меры на федеральном уровне и включить их в состав мероприятий по реализации Национального проекта.

Для увеличения объемов жилищного строительства и снижения стоимости жилья необходимо рассмотреть вопрос о создании государственной строительной корпорации, оказании государственной поддержки предприятиям - производителям деревянных строительных конструкций, деревообрабатывающей, цементной промышленности и промышленности строительных материалов с целью наращивания (или увеличения) объемов производства; рассмотреть вопрос о создании в федеральных округах Российской Федерации государственных строительных компаний, которые могли бы строить дешевое социальное жилье для того, чтобы бюджеты различного уровня не «переплачивали» за приобретаемое жилье.

По мере продвижения национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» его реализация обрастает сопутствующими проблемами, которые должны решаться в совокупности и иметь комплексный подход как в формировании нормативной базы, так и в решении практических задач, например, расширения базы стройиндустрии и увеличения объемов производства строительных материалов, необходимых для выполнения заложенных в Национальном проекте индикаторов.

В соответствии с задачами Национального проекта увеличение объемов жилищного строительства напрямую связано с определением первоочередных площадок строительства, а также с предоставлением земельных участков инвесторам-застройщикам. Неудовлетворительно решается проблема земельных участков, связанная с отсутствием у муниципалитетов генеральных планов поселений, что сдерживает строительство новых жилых микрорайонов, но их (генпланов) наличие является требованием Градостроительного кодекса Российской Федерации. Земельным планированием регионы не занимались последние 15 лет, и в настоящее время необходимо наверстать упущенные вопросы, создать соответствующие организационные структуры и дать финансовое обеспечение для проведения данной работы.

Если раньше строительство жилых домов осуществлялось только государственными строительными организациями, то сейчас - это прерогатива частных компаний, которым помимо финансовых средств необходимо иметь возможность приобрести земельный участок и построить то, что спроектировано, при условии, что это разрешено.

Подпрограммами в составе федеральной целевой программы «Жилище» предусмотрено субсидирование приобретаемого жилья, а не строительство жилых площадей, которое должно быть обеспечено строительным частным бизнесом. Возникает вопрос, каким образом Правительство Российской Федерации, которое обязуется решить жилищные проблемы, должно влиять на стоимость строящегося жилья, на развитие частного бизнеса в стройиндустрии, производственной базы строительных материалов; есть ли тут точки соприкосновения, которые позволят найти золотую середину. Даже если частными компаниями будет построено достаточное или излишнее количество жилья, то будет ли это доступно для населения, или же за счет средств бюджетов Российской Федерации и граждан будет обеспечена успешная деятельность строительного бизнеса и, в основном, за счет тех цен, которые он диктует. В 2006 году все проблемы были сфокусированы, однако определенного подхода к их решению со стороны Правительства Российской Федерации не было

выработано. Все решение сводится к установлению Минрегионом России средней рыночной стоимости квадратного метра, а оказывать влияние на ценовую политику и на снижение себестоимости строящегося жилья Министерство не может. Но данный вопрос (и это отмечают все субъекты Российской Федерации) является главным в обеспечении жильем льготных категорий граждан по социальной норме.

Национальный проект, также как и федеральную целевую программу «Жилище», можно условно определить по составу «участников» расходов как состоящий из двух блоков - бюджетный и коммерческий, а именно:

бюджетный блок - это подпрограммы, которые предусматривают бюджетные расходы на предоставление субсидий, сертификатов и других форм обеспечения жильем населения, успешность реализации которых зависит от активности населения, а также стоимости сертификатов и размера субсидии;

коммерческий блок - подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства», «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», меры, направленные на формирование предложений на рынке жилья, реализация которых целиком зависит от возможностей коммерческих структур и активности администраций субъектов Российской Федерации (и возможностей их бюджета); надо иметь в виду, что в руках частных компаний находятся производство строительных материалов и цементная промышленность.

На стыке взаимоотношений этих условных блоков находится проблема возведения новых жилых домов для обеспечения населения жилой площадью.

Во многих субъектах (помимо дефицита бюджетных средств) отсутствует развитая строительная база, обладающая достаточной мощностью для осуществления развернутого строительства жилых домов; недостаточен уровень газификации и энергообеспечения; усложнилась процедура землеотвода под жилищное строительство; выделяемые средства для субсидирования очередников на получение жилья в субъектах недостаточны, средства бюджетов субъектов также не компенсируют потребность; ветшание жилых домов опережает ввод жилья, предоставляемого взамен.

Проблемы переходного периода требуют участия федерального центра как через совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы в жилищной сфере, стимулирование проведения на местах ряда организационных мероприятий, так и через непосредственное использование средств федерального бюджета для решения некоторых основных задач. В данной ситуации увеличение средств федерального бюджета (федеральной составляющей) на реализацию жилищных подпрограмм в составе федеральной целевой программы «Жилище» в регионах (в том числе и Национальный проект) является определяющим для получения толчкового решения проблем.

В настоящее время в Российской Федерации производителями цементной продукции отмечается отставание от спроса на этот материал, при этом подавляющее большинство действующих производственных мощностей работает по устаревшей и неэффективной технологии производства, что и определяет высокую себестоимость выпускаемого цемента. Потенциал увеличения объемов производства на таких предприятиях фактически исчерпан.

Для выполнения целевых показателей национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» объем производства цемента в стране должен быть значительно увеличен, причем в короткие сроки. Минрегионом России в рамках реализации проекта подготовлены предложения по осуществлению мероприятий, направленных на создание условий по строительству новых и модернизации существующих цементных заводов.

В различных регионах Российской Федерации прорабатываются вопросы о возобновлении работы простаивающих цементных заводов и строительстве новых, оснащенных современным оборудованием; также намечены к вводу кирпичные заводы и по производству железобетонных плит, газосиликатных блоков.

Таким образом, нужны реальные меры по государственной поддержке производственных баз стройиндустрии и строительного комплекса, развитию промышленности строительных материалов в объемах, необходимых для продвижения Национального проекта.

На эти цели можно направить средства Инвестиционного фонда Российской Федерации с упрощением процедуры предоставления бюджетных средств (также можно рассмотреть вопрос о предоставлении бюджетных средств на компенсационной основе или возвратной кредитной основе в составе мероприятий по поддержке малого и среднего бизнеса). В данном случае все механизмы бюджетной поддержки могут быть приемлемы для скорейшего решения вопроса обеспечения жильем участников проекта. Также можно рассмотреть вопрос о комплексных проектах застройки отдельных территорий с созданием полной инфраструктуры (коммунальной и транспортной) и социально-бытового обеспечения таких территорий, финансирование строительства которых можно осуществить за счет средств Инвестиционного фонда.

Одним из важнейших факторов по продвижению Национального проекта должна стать проблема стоимости жилья для льготной категории граждан.

Например, администрацией Сахалинской области при определении стоимости 1 кв. м жилья предлагается использовать не фиксированную цену, установленную Росстроем на основе статистических данных, а цену, определенную по результатам конкурсов среди застройщиков (собственников) жилья (методом котировок). Кроме того, как показала практика по области, конкурсный механизм позволяет сэкономить средства молодых семей (в сумме до 300-400 тыс. рублей).

Немаловажным фактором, влияющим на стоимость 1 кв. м жилья, является ситуация с приобретением жилья на вторичном рынке, в стоимость которого включается значительное количество дополнительных расходов, в разы увеличивающие его стоимость.

Вложение средств инвесторов на стадии закладки строительства жилых домов чревато другими последствиями. Например, в Счетную палату неоднократно поступали обращения из различных регионов от обманутых вкладчиков (дольщиков - частных лиц), которые инвестировали собственные и заемные средства в строительство жилых домов и остались и без денег, и без жилья. По данным обращения Счетная палата не может проводить проверки, так как это не связано с финансированием за счет средств федерального бюджета.

При Минрегионе России создана рабочая группа с участием представителей общественных формирований, представляющих интересы граждан - участников долевого строительства. Согласован план мероприятий, предусматривающий дальнейшую разработку нормативных правовых актов, направленных на предотвращение подобных негативных ситуаций в будущем. Но многие изменения, вносимые в нормативные акты, не распространяются на правоотношения, возникшие до их принятия, не могут защитить тех, кто уже пострадал от недобросовестных застройщиков. Следует отметить, что обеспечение безопасности финансовых вложений в недвижимость является одним из факторов успешной реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», в особенности это касается инвестирования при оформлении гражданами ипотечных жилищных кредитов.

Оба способа приобретения жилья (как на первичном, так и на вторичном рынке) «дефектны» для общества. Поэтому в определенной мере надо вернуться к бюджетному финансированию строительства государственного жилья, что оздоровит обстановку в данной сфере. Такие вопросы не должны быть пущены на самотек в надежде, что рынок все выправит.

Многие регионы единодушны в том, что предоставление земельных участков через аукционы приводит к увеличению стоимости построенного жилья, так как все затраты на выкуп права на участок могут быть компенсированы только за счет включения их в стоимость жилья или путем перепродажи.

Кроме того, вследствие общедоступности аукционов, победителями их часто становятся не застройщики жилья, а различные посредники, для которых первостепенное значение имеет достижение максимального коммерческого эффекта.

В условиях дефицита свободных земельных участков и отсутствия у основных застройщиков достаточного объема оборотных средств велика вероятность монополизации этих участков путем их скупки крупными финансовыми корпорациями для последующего строительства и продажи жилья по монопольно высоким ценам.

В связи с принятием Градостроительного кодекса Российской Федерации субъектам Российской Федерации необходимо провести работу по внесению изменений и дополнений в генеральные планы субъектов Российской Федерации (муниципальных образований, городских поселений) с уточнением всех необходимых для этого документов.

Указанная работа значительно упростит размещение объектов капитального строительства регионального значения, включая жилищное строительство; наличие документации по планировке территории позволит определить или уточнить границы земельных участков для размещения объектов строительства, отведения площадок для подготовки и модернизации коммунальной инфраструктуры с целью дальнейшего жилищного строительства.

Отсутствие указанных схем территориального планирования не позволит продвигаться работе по реализации Национального проекта в части подготовки земельных участков и модернизации коммунальной инфраструктуры.

По информации, полученной от администраций субъектов Российской Федерации, в регионах сложилась ситуация, которая сдерживает темпы реализации Национального проекта по различным причинам:

- не выполнены мероприятия по нормативно-правовому обеспечению рынка жилья в части приведения законодательных актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации, не приняты законодательные акты, регламентирующие порядки предоставления молодым семьям субсидий на приобретение жилья или оплату первоначального взноса при получении ипотечного жилищного кредита, государственных гарантий по заимствованиям, осуществляемым в целях обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой, субсидий органам местного самоуправления на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;

- не подготовлены генеральные планы землепользования, градостроительные схемы (почти все субъекты Российской Федерации);

- поздние темпы выделения финансовых ресурсов и их недостаточность как из федерального, так и из регионального бюджетов на выполнение работ по модернизации объектов коммунальной инфраструктуры;

- из-за недостаточного финансирования задерживается выполнение работ в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» (доля средств федерального

бюджета по ряду областей составляет 10 % от расчетной стоимости жилья - почти все регионы отмечают, что эту долю необходимо увеличить до 30 %);

- основная часть кредитов (более 80 %), выдаваемых кредитными организациями, не соответствует существующим стандартам ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»;

- в части обеспечения жилищного строительства необходимыми инженерными коммуникациями отмечается, что в отдельных населенных пунктах (городах и поселках) возник дефицит свободных земельных участков для строительства жилых домов, имеющих необходимые инженерные коммуникации; подведение новых коммуникаций неизбежно повлечет увеличение себестоимости строительства;

- не предусмотрено формирование маневренного фонда для отселения лиц, не исполнивших свои обязательства по ипотечным кредитам;

- большинство населения не может принять участие в ипотечном жилищном кредитовании из-за высокой стоимости жилья, которая особенно возросла в 2006 году;

- из-за задержек финансирования не обеспечиваются жильем ветераны и инвалиды, здесь также отмечается дефицит жилого фонда, соответствующего размеру субсидии, из-за чего многие участники не могут подобрать жилье без доплаты за счет собственных средств;

- низкие темпы субсидирования молодых семей на приобретение жилья обусловлены отсутствием объемов финансирования из местного бюджета и недостаточным поступлением денежных средств из федерального бюджета, здесь многие регионы предлагают дифференцировать долю участия бюджета субъекта Российской Федерации в зависимости от его обеспеченности и наполняемости;

- низкие темпы выделения финансовых ресурсов на выполнение работ по модернизации объектов коммунальной инфраструктуры;

- задержка формирования перечня земельных участков под строительство связано с отсутствием у значительной части муниципалитетов генеральных планов застройки;

- подготовка генпланов городов, поселений и схем территориального планирования районов оказалась неразрешимой задачей для многих местных администраций в силу отсутствия собственных бюджетных средств, многие регионы предлагают предусматривать за счет подпрограммы средства федерального бюджета на частичное финансирование разработки генеральных планов;

- отсутствие у муниципалитетов средств, необходимых для подготовки строительных площадок для строительства коммунальной инфраструктуры;

- в расходы Национального проекта не включены объекты социально-бытового обслуживания, особенно в микрорайонах массовой застройки, а также малоэтажного строительства;

- плохое состояние предприятий стройиндустрии.

Субъектами Российской Федерации отмечается, что темпы роста доходов населения значительно ниже темпов роста цен на жилье, доступность приобретения жилья для большинства населения сдерживается.

Проведенные ФСО России опросы в различных регионах Российской Федерации выявили уровень среднего годового дохода россиян, который они могут потратить за год условно на приобретение некоторого количества квадратных метров жилья, исходя из стоимости 1 кв. м в каждом регионе.

По результатам данного опроса получилось, что в среднем гражданин может купить не больше 1,5 кв. м жилья в год, а двухкомнатную квартиру по социальной норме на 3 человек (54 кв. м) - за 50-60 лет.

По результатам мониторинга реализации Национального проекта можно отметить и возникшие негативные тенденции, сопровождающие его.

Цены на жилье в IV квартале 2006 года по сравнению с аналогичным периодом 2005 года увеличились в среднем по России на 47,7 % на первичном рынке и на 54,4 % - на вторичном. По данным Росстата, средняя цена реализации квадратного метра по стране более чем в 2 раза превышает среднюю стоимость строительства. Существенный рост цен на жилье приводит к увеличению вложений средств физическими и юридическими лицами в недвижимость с целью их приумножения (не менее 30 % жилья приобретаются с этой целью).

Например, по данным Росстата, стоимость квадратного метра в Москве составляет 48,0 тыс. рублей (1,85 тыс. долл. США), но фактически цена 1 кв. м общей жилой площади даже на стадии закладки строительства уже сейчас около 100,0 тыс. рублей (3,8 тыс. долл. США). Московский рынок жилья (как первичный, так и вторичный) трансформировался из потребительского в финансовый рынок, на котором финансовые вложения в приобретение жилья осуществляются с целью извлечения прибыли.

По данным риэлторов, за период действия Национального проекта (за 2006 год) помимо двукратного роста цен на жилье, начали сокращаться объемы ввода строящегося жилья, и если эта тенденция не остановится, то объемы ввода в 2007 году упадут еще на 20-25 процентов.

Существенным фактором (к уже описанным ситуациям по стройматериалам, цементу, коммуникациям), влияющим на ввод жилых площадей в г. Москве, является дефицит электроэнергии. РАО «ЕЭС России» строительство новых подстанций, линий электропередач будет осуществлять совместно с правительством Москвы в соответствии с программой по строительству новых объектов, которая разработана и должна за 400 млрд. рублей обеспечить до 2011 года столицу 276 подстанциями, 5800 МВт электрической и 4785 Гкал/час тепловой мощностями. То есть городская электроэнергетика будет финансироваться и из бюджета города.

По итогам 2006 года можно сказать, что подготовительный период в реализации Национального проекта в основном завершен.

Для наращивания объемов ввода новых жилых площадей первостепенное значение имеют подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» и «Модернизация объектов коммунальной инфраструктурой», финансирование которых предусмотрено не только за счет бюджетных средств (федеральных, субъекта Российской Федерации и муниципальных), но и частных инвесторов.

В рамках данных подпрограмм также предполагается уделить внимание подготовке земельных участков для индивидуального малоэтажного строительства, особенно в регионах, для которых характерно использование приусадебного хозяйства.

Значительно упрощена процедура перевода государственных земель в собственность под жилищное строительство (изменение категории земель, изъятие земель, не используемых по целевому назначению, передача земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов и органов местного самоуправления и др.), внесены поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации, устанавливающие «прозрачную» процедуру при проведении аукционов по выделению участков для жилой застройки (статья 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации), что позволит ввести в рыночный оборот большее количество земель, стимулировать жилищное строительство.

Должна начать действовать цепочка этапов развития жилищного строительства: отведение и подготовка земельных участков (муниципалитеты + бизнес) - строительство коммунальной инфраструктуры (бизнес) - строительство жилых комплексов (бизнес) - приобретение инвесторами для социальной льготной категории граждан жилых помещений (бизнес + субъекты).

На каком этапе вмешательство государства в регулировании стоимости конечного продукта данной цепочки (стоимости приобретаемых квадратных метров) необходимо - это вопрос, который также должен быть рассмотрен, так как, по данным регионов, только за 2006 год стоимость 1 кв. м жилья возросла практически в 2 раза. Участие бизнеса (частных строительных компаний) неизбежно, решение социальных задач государства для бизнеса - это только бизнес, и, соответственно, спекулятивный рост цен тут обязательно произойдет. Чем больше будет нужда в жилых помещениях, даже при расширении объемов и масштабов жилищного строительства, тем больше будет происходить рост цен. Скорее всего, необходимо ввести регулирование роста цен для частного капитала при условии налоговых (или арендных) послаблений для него. В данном случае государству надо научиться регулировать деятельность бизнеса в интересах реализации Национального проекта и, в конечном итоге, в интересах всех граждан.

Следует отметить, что наряду с ростом производства строительных материалов в объемах соответствующих масштабов жилищного строительства, требует решения и расширения конструкций (компонентов) для малоэтажного жилищного строительства в регионах, внедрение и освоение новых производственных технологий.

Государственно-частное партнерство, осуществляемое в рамках реализации расходов на инвестиционные проекты, финансирование которых предусмотрено за счет средств Инвестиционного фонда, можно расширить для возможного ускорения и качественно нового подхода к решению жилищной проблемы в стране.

С этой точки зрения можно отметить, что бизнес проявляет интерес к проблемам жилищного строительства, связанным со строительством не отдельных разрозненных объектов, а к масштабным комплексным застройкам, осуществляемым на большом свободном от существующих объектов земельном участке.

Такие проекты удобны и позволяют вести проектные работы без ограничений, задаваемых возможностями старой инфраструктуры, применять при строительстве инженерных сетей и недвижимости современные технологии и материалы, создавать комфортную городскую среду обитания в соответствии с современными тенденциями в городском строительстве.

Выводы

Расходы на реализацию Национального проекта (с учетом уточненного состава расходов) составили 40766,7 млн. рублей, кассовое исполнение - 29152,6 млн. рублей (71,5 % от предусмотренного на год объема расходов).

Уточненный объем расходов на реализацию федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы в 2006 года составил 36293,33 млн. рублей, финансирование - 36273,33 млн. рублей (99,9 % от уточненного объема расходов), кассовые расходы - 34104,93 млн. рублей (94,0 % от объема финансирования).

В ходе контрольного мероприятия, осуществленного Счетной палатой, установлено, что в 2006 году общий объем неэффективного использования средств федерального бюджета по федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы составил 2041,61 млн. рублей:

- средства федерального бюджета в объеме 1700,0 млн. рублей, выделенные на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских

кредитных организациях на обеспечение земельных участков под жилищное строительство коммунальной инфраструктурой, не были использованы в течение 2006 года;

- средства федерального бюджета в объеме 233,55 млн. рублей, предусмотренные для финансирования строек и объектов Брянской и Ярославской областей по подпрограмме «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», не были использованы в течение 2006 года, а также не были своевременно перераспределены;

- в нарушение Правил проведения отбора субъектов Российской Федерации и проектов модернизации объектов коммунальной инфраструктуры для предоставления средств федерального бюджета в рамках подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2006 года № 393, условия софинансирования за счет средств бюджетов участников подпрограммы с привлечением средств внебюджетных источников соблюдены не были. Однако Росстроем не было приостановлено финансирование расходов за счет средств федерального бюджета. В результате средства федерального бюджета в сумме 108,06 млн. рублей не высвобождены и не перераспределены на другие объекты.

Показатели реализации подпрограмм в составе федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы в 2006 году в полном объеме выполнены не были.

В связи с отсутствием в Росстрое данных о количестве молодых семей, улучшивших жилищные условия в 2006 году, не представляется возможным подвести итоги реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» и оценить ее эффективность.

По информации, полученной Счетной палатой от 64 субъектов Российской Федерации (из 69 участвующих в реализации подпрограммы в 2006 году), жилищные условия в 2006 году улучшили только 8580 молодых семей (30,9 % от установленного на 2006 год показателя - 27800 семей).

В связи с отсутствием в Росстрое информации о фактическом софинансировании подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» невозможно оценить достижение в 2006 году показателя по обеспечению дополнительного ввода жилья (4,3 млн. кв. метров).

Кроме того, в соответствии с условиями подпрограммы общий объем ввода жилья за 2006 год должен составлять не менее 50,8 млн. кв. м, однако, по данным Минрегиона России, фактически в 2006 году было введено 50,2 млн. кв. м жилья (98,8 % от установленного на 2006 год показателя).

Показатель реализации подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» по увеличению доли частных инвестиций в общем объеме инвестиций в модернизацию коммунальной инфраструктуры в 2006 году выполнен лишь на 52,9 процента.

Показатель реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» по количеству выданных государственных жилищных сертификатов выполнен на 80 % (16510 от предусмотренных 21180), показатель по количеству реализованных (оплаченных) сертификатов выполнен на 57,1 % (9431 сертификат от выданных 16510).

Анализ итогов реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы за 2006 год и, в том числе Национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», позволяет отметить проблемы, требующие со стороны Правительства Российской Федерации принятия решений для успешной реализации программ обеспечения жильем льготных категорий граждан, строительства и модернизации коммунальной инфраструктуры.

1. Организационные проблемы.

Градостроительный и Земельный кодексы Российской Федерации сняли не все административные барьеры, при том, что Градостроительный кодекс Российской Федерации значительно упростил процедуру получения всех разрешений на застройку, особенно для индивидуального жилищного строительства. Однако до сих пор законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты не приведены в соответствие с новыми требованиями. По оценке Минрегиона России, получение необходимых согласований, разрешений, экспертиз на этапе оформления разрешения на строительство обходится строительным компаниям в 30 % от стоимости возводимого жилья.

Правительству Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос о создании государственной жилищной корпорации, которая бы осуществляла работы по всем разрешительным, согласительным документам, имела бы государственные строительные организации, изыскивала бы дополнительные источники финансирования жилищного строительства, вела бы контроль за соблюдением стандартов строительства и сдачи жилых домов с соответствующим их оснащением. Это в разы снизило бы стоимость строящегося жилья.

2. Отсутствие у большинства муниципальных образований перспективных планов развития территорий.

Ситуация в данной области совершенно неудовлетворительная, работа по созданию и разработке генеральных планов городов и поселений начата в 2006 году в отдельных регионах, но не носит массового характера, так как необходимо предусмотреть в бюджетах финансовые средства, а также создать необходимые структуры для проведения указанной работы. Отсутствие генеральных планов не позволяет вести застройку обширных территорий, а застройщики и производители стройматериалов не могут планировать развитие своего бизнеса на перспективу, что, как следствие, является одной из причин, не позволяющей снизить стоимость возводимого жилья.

Правительству Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос о выделении дополнительных средств на финансирование этих работ в пределах сумм на реализацию подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства», так как в бюджете муниципального образования трудно изыскать дополнительные средства на данные расходы.

3. Высокая степень износа жилищного фонда и нарастающие объемы ветхого и аварийного жилья.

Степень износа жилищного фонда в среднем по России превышает 50 %, а с учетом включения панельных домов - еще выше. Проблемы сноса ветхого и аварийного жилья не нашли отражения в Национальном проекте (площадь такого рода жилья составляет в среднем по России - 91,0 млн. кв. метров).

Правительству Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос о включении в состав расходов федеральной целевой программы «Жилище» подпрограммы по сносу ветхого и аварийного жилья и строительству на его месте новых жилых домов.

4. Высокие цены на жилье и их быстрый рост.

Беспрецедентный рост цен на недвижимость в России привел к тому, что покупательная способность населения в приобретении жилья за последние 2 года снизилась в среднем на 30 процентов.

Правительству Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос об установлении стоимости квадратного метра общей жилой площади по тем котировочным предложениям, которые выявляют субъекты Российской Федерации на своей территории с целью выполнения социальной нормы обеспечения жильем граждан.

5. Факты покупки жилья с инвестиционными целями.

Спрос на квартиры как объект недвижимости оказывает значительное давление на рынок жилья и приводит к общему росту цен на недвижимость (по мнению экспертов, от 15 до 30 % сделок по приобретению квартир имеют целью вложение свободного капитала). Эксперты оценивают, что если ввести прогрессивный налог на недвижимость (в зависимости от площади жилья и его рыночной стоимости), то популярность инвестиционных квартир значительно снизится и предложение на рынке жилья возрастет (куда тогда будут направляться «свободные деньги?»).

6. Отсутствие в расходах федеральной целевой программы «Жилище» и Национального проекта средств на обеспечение объектов социально-бытового и культурного обслуживания населения.

Субъектами Российской Федерации отмечается отсутствие средств на строительство объектов социально-бытового и культурного назначения, особенно там, где ведется возведение объектов малоэтажной жилой застройки и новых микрорайонов.

Правительству Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос о включении в Национальный проект строительства таких объектов для комплексного обеспечения населения услугами.

7. Увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования при одновременном уменьшении количества сделок по ипотеке в связи с быстрым ростом цен на жилье, низкие объемы ипотечного кредитования, высокие банковские ставки.

Ипотечные кредиты на покупку жилья становятся еще более недоступными для большинства населения, чей доход не позволяет выплачивать взносы по кредиту. Так, средняя стоимость ежемесячного обслуживания по кредиту, взятому на покупку двухкомнатной квартиры в г. Москве с первоначальным взносом 20 %, возросла с 850-950 долл. США в 2004 году до 2200-2500 долл. США в 2006 году, при том, что процентные ставки по ипотечным кредитам снизились на 2-3 %, а срок кредитования возрос с 10 до 15 лет.

По данным Российской гильдии риэлторов, 2/3 заемщиков, получивших кредиты в 2006 году, так и не смогли их реализовать из-за быстрого роста стоимости выбранных квартир. В настоящее время объем ипотечного кредитования в России составляет 0,3 % по отношению к ВВП. В США этот показатель превышает 53 %, в странах Восточной Европы, где рыночные реформы начались одновременно с Россией, объемы ипотечного кредитования достигают 25 % от ВВП.

Несмотря на снижение процентных ставок при ипотечном жилищном кредитовании, они по-прежнему продолжают оставаться достаточно высокими. Эксперты определили, что при нынешних ставках кредитования при условии 20-летнего кредита квартира дорожает для покупателей в 2-3 раза. Очень немногие готовы сегодня покупать жилье за такие деньги. Значительная часть семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, не сможет получить социальное жилье и воспользоваться ипотечным кредитом из-за высоких процентных ставок и низких доходов, такие семьи остались за чертой Национального проекта. Также многие молодые семьи вынуждены отказываться от участия в подпрограмме из-за отсутствия возможности взять ипотечный кредит, так как это в среднем 500-1200 тыс. рублей на семью.

8. Проблемы доступности и комфортности предоставляемого жилья.

Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010 годы (2 этап) не содержит критериев комфортности жилья, которое должно предоставляться гражданам России. Такой показатель, как достижение ввода жилой площади 80 млн. кв. м, не подкреплён показателями по увеличению мощностей строительной индустрии и обеспечению комплекса мер по привлечению к сотрудничеству строительного бизнеса.

Правительство Российской Федерации не уделяет в должной мере внимание качеству возводимого частными компаниями жилья, не существует стандарта качества жилья по набору необходимых услуг, материалов, оборудования квартир и домов. В настоящее время то жилье, которое предлагается льготным категориям граждан практически представляет собой только голые стены (за очень редким исключением).

Правительству Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос о введении стандартов (в том числе и для коммерческих строительных компаний), которые включали бы полное оснащение квартир в пределах рыночной стоимости и были бы оговорены применяемые материалы и оборудование, как это делается в развитых странах, в которых квартиры оснащены всем оборудованием (вплоть до мебели). Введение таких высоких стандартов обязало бы застройщиков их выполнять, что повысило бы качество вводимого жилья.

Правительством Российской Федерации должно быть четко оговорено, что в пределах той стоимости жилья, которую оно готово заплатить за покупку у частных компаний, жилье должно быть обеспечено стандартной комплектацией из соответствующих материалов и оборудования. Такие меры позволили бы сказать, что комфорт - немаловажная составляющая Национального проекта.

Предложения

По результатам рассмотрения на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации сводной аналитической записки об использовании средств федерального бюджета, направленных по реализацию национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», предлагается направить аналитическую записку в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Государственную автоматизированную систему «Управление».

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН