

Лучшие практики ОЭСР в области жилищной политики - возможности использования в России и ЕАЭС

ОЭСР большое внимание уделяет вопросам устойчивого развития городов в соответствии с принципами «зеленого» роста, включая вопросы экологии в городах и повышения качества и комфортности городской среды.



По данным [программы ООН-Хабитат](#) за последние десятилетия темпы урбанизации в 3 раза превысили темпы увеличения объемов государственных услуг в жилищной сфере. Учитывая тенденции экстенсивного разрастания городских агломераций, этот факт является вызовом не только с точки зрения экологии и энергоэффективности, но и с точки зрения обеспечения

инклюзивного и справедливого экономического роста, особенно в отношении лиц, проживающих на городской периферии. Одновременно с разрастанием городов наблюдается тенденция уменьшения [плотности городской застройки](#), тормозящая процессы создания рабочих мест и представляющая собой вызов для эффективной организации транспортной логистики. Наконец, еще один аспект - это вопросы эффективности коммуникаций на уровне местного самоуправления; вопросы толерантности и самоидентификации горожан в XXI веке.

Серьезным вызовом с точки зрения устойчивого развития городов является также внедрение передовых технологий, трансформирующих образ жизни людей и оказывающих критическое влияние на процессы урбанизации и городского развития. В этой перспективе интерес представляет деятельность ОЭСР, направленная на исследование потенциала так называемых умных городов и цифровизации. Аспекты жилищной политики в данной связи включены в рассмотрение в рамках горизонтального проекта ОЭСР [«Going Digital»](#), участие в котором принимают практически все комитеты и рабочие группы Организации, включая подразделения, ответственные за формирование повестки в сфере жилищной и градостроительной политики.

Стандарты ОЭСР в области жилищной политики

В настоящий момент среди направлений реализации международных стандартов и лучших практик можно отметить следующие: «зеленая» городская инфраструктура и принципы устойчивого развития в городской и строительной политике (1); обеспечение доступности жилья в соответствии с международными стандартами (2); формирование комфортной городской среды и повышение ее качества (3); цифровизация рынка ипотечного

кредитования и строительства, «умные города» (4); децентрализация управления и развитие механизмов межведомственной координации в городской и жилищной политике (5); международные стандарты статистического наблюдения в жилищной сфере (6), включающие в себя нижеперечисленные поднаправления, которые можно рассматривать в качестве международных стандартов:

«Зеленая» городская инфраструктура и принципы устойчивого развития в городской и строительной политике

а. Концепция [компактных городов](#), включая подходы к оптимизации транспортной и общественной инфраструктуры. ОЭСР в 2016 г. разработала модель оптимизации использования городских пространств. На основании данных об общем количестве городских пространств в городе, площади конкретной территории, налогообложении и стоимости муниципальных расходов можно рассчитать, насколько экономически привлекательным является место для застройки и насколько эффективно его текущее использование. В целях обеспечения согласованного планирования и проектирования объектов городской инфраструктуры, транспортной сети и обеспечения надлежащего качества коммунальных услуг ОЭСР рекомендует использовать в жилищной сфере комплексный подход, предусматривающий: развитие и укрепление межведомственного планирования; создание профильных экспертных институтов; развитие государственно-частного партнерства; разработку соответствующей нормативно-правовой базы; четкое распределение полномочий органов власти.

б. [Устойчивость городов к природным катаклизмам и климатическим изменениям](#). ОЭСР подчеркивает, что странам требуются цели и стимулы на национальном и региональном уровне, которые бы создавали возможности, в том числе финансовые, для городов по повышению устойчивости к природным катаклизмам и негативным изменениям климата. От действий на национальном уровне зависит создание здоровой конкуренции между городами за экологическое благополучие. При этом ОЭСР отмечает, что инвестиции в низкоуглеродную и безопасную для экологии городскую инфраструктуру зачастую не требуют значительных издержек. Тем не менее, государственное финансирование недостаточно и требуется привлечение частного капитала через создание схем, привлекательных для инвесторов в «зеленые» городские проекты. В качестве приоритетных сфер в рамках государственно-частных партнерств ОЭСР выделяет развитие «зеленых» проектов. В 2007 г. в ОЭСР была издана Рекомендация [«Принципы участия частного инвестора в развитии инфраструктуры»](#), направленная на оказание помощи правительствам в привлечении частного сектора для развития инфраструктуры, реализации общественно значимых инициатив.

с. *Неравенство и инклюзивность*. Интеграция градостроительной политики, политики занятости и транспорта. В ряде страновых обзоров (в т. ч. по [Коре](#), [Чили](#) и [Мексике](#)) ОЭСР подчеркивает, что градостроительная политика,

частью которой является строительство доступного жилья, включая жилье для социального найма, должна учитывать необходимость соединения, за счет развития продуманной транспортной системы, жилых районов с центрами занятости, чтобы препятствовать социальной сегрегации и криминализации.

Комплексное изучение феномена бездомности. Среди лучших практик стран ОЭСР – [национальные стратегии по борьбе с бездомностью](#), позволяющие комплексно изучать и решать связанные с ней вопросы.

Учет в градостроительной политике вопросов [пространственной сегрегации](#). Явление пространственной сегрегации может оказывать негативное воздействие на наиболее уязвимые слои населения, которые концентрируются в неблагополучных районах (гетто) с низким качеством инфраструктуры, плохой социальной средой, низким уровнем занятости и образования, что приводит к ухудшению качества жизни населения страны в целом.

Развитие инновационного потенциала моногородов. В обзоре территориальной политики агломерации [Красноярска](#), подготовленном ОЭСР, отдельное внимание уделено развитию инновационного потенциала моногородов, таких как Железногорск и Зеленогорск, для чего рекомендовано укреплять экономические отношения, включая логистику и движение рабочей силы, связывающие моногорода с другими экономическими зонами.

1. Обеспечение доступности жилья в соответствии с международными стандартами

а. Устранение [административных барьеров](#) в сфере строительства и ЖКХ. ОЭСР рекомендует снижать административные барьеры в жилищной сфере с целью стимулирования градостроительной деятельности и привлечения частных инвесторов. Рекомендуется оптимизировать процесс принятия решений и разработки документации [в сфере городской политики](#), в том числе предусмотрев создание механизма, стимулирующего согласование и утверждение проектов документов за ограниченный промежуток времени, что также предусматривает более четкое определение ролей и обязанностей различных участников этого процесса.

б. Регулярный мониторинг конъюнктуры на рынке жилья. В ряде стран ОЭСР осуществляется [непрерывный мониторинг](#) в сфере жилищной политики, помогающий поддерживать здоровую рыночную конкуренцию. Особенно релевантным выступает мониторинг за ценами на арендном рынке, который помогает арендаторам находить более привлекательные предложения, способствуя оздоровлению рыночной конкуренции.

с. Приоритет мерам государственной поддержки, не искажающим рыночную конкуренцию. Такой вид государственной поддержки как компенсация расходов домохозяйств на жилье пользуется в странах ОЭСР наибольшей популярностью; им пользуются [32 из 35 стран](#) ОЭСР. Это

обусловлено тем, что компенсация расходов, в отличие от прямых субсидий, не искажает рыночной конкуренции, поэтому ОЭСР считает такие виды поддержки предпочтительными.

d. Регулярная ревизия норм, затрагивающих сферу строительства и землепользования, изменение которых способно усилить конкуренцию в строительном секторе. В обзоре городской политики [Швейцарии](#) ОЭСР отмечает, что причина высоких цен на жилье - чрезмерная зарегулированность строительного сектора и землепользования, а также отсутствие гармонизированности кантональных и общинных норм, что в целом создает препятствия для конкуренции в строительном секторе, и как следствие, в целом на рынке жилья. Для решения данной проблемы ОЭСР предлагает пересмотреть нормы, регулирующие строительный сектор и сферу землепользования, а также гармонизировать соответствующие нормы между региональными субъектами.

e. Постоянный мониторинг за сектором ипотеки. [Рекомендация Совета ОЭСР \(C\(2009\)125\)](#), принятая спустя год после начала мирового финансового кризиса, призывает страны, для предотвращения злоупотреблений и нарушений прав потребителей, на постоянной основе осуществлять мониторинг за деятельностью организаций, предоставляющих ипотечные кредиты онлайн.

2. Формирование комфортной городской среды и повышение ее качества

a. Эффективное использование городского пространства. ОЭСР разработана модель оптимизации использования [городских пространств](#). На основании данных об общем количестве городских пространств в городе, площади конкретной территории, налогообложении и стоимости муниципальных расходов модель позволяет рассчитать, насколько экономически привлекательным является место для застройки и насколько эффективно его текущее использование.

b. Новый урбанизм в городской политике. ОЭСР в обзорах стран ([Канада](#), [Франция](#), [Япония](#)) положительно оценивает практики внедрения принципов нового урбанизма в пространственное городское развитие. Принципами этой концепции, изложенными в [Хартии нового урбанизма](#), являются «зеленый» и энергосберегающий транспорт, дружелюбный к пешеходам дизайн городской среды, устойчивое развитие и минимальное воздействие на окружающую среду.

3. Цифровизация рынка ипотечного кредитования и строительства, «умные города»

a. Разработка информационных систем, основанных на принципах централизации и открытых данных, например, единой электронной базы учета внутренней миграции. Обзор городской политики ОЭСР по [Казахстану](#) содержит рекомендацию, касающуюся разработки системы

регистрационного учета внутренней миграции, что может быть также полезно и для России, если говорить о создании централизованной электронной базы данных, которая на текущий момент отсутствует, затрудняя реализацию статистического учета внутренней миграции.

b. *Развитие электронных сервисов и документооборота.* С точки зрения повышения качества услуг в жилищной сфере, а также оздоровления конкуренции, ОЭСР считает полезным внедрение [электронного документооборота и сервисов](#). С одной стороны, электронные сервисы, позволяя опытным пользователям не прибегать к услугам брокеров, способствуют повышению конкуренции, а с другой стороны, позволяют пользователям получать больше информации, то есть, повышают прозрачность рынка.

c. *Реализация потенциала «больших данных» в городской политике.* В докладе [«Инновации за счет данных»](#) ОЭСР рассматривает данные городов как стимул развития инновационности. Город и объекты городской среды являются потенциальными источниками большого количества информации о жизни в городе, а использование современных технологий позволяет анализировать такую информацию. ОЭСР указывает, что государственные органы могут помочь развитию «умных» систем города путем интеграции и администрирования информационных систем, проверки существующих регуляторных мер на предмет ограничений в использовании больших данных, развития открытых данных.

d. *Реализация подходов «умной» утилизации твердых бытовых отходов.* ОЭСР рекомендует разрабатывать системы утилизации отходов, минимизирующие транспортные расходы и времязатратные операции.

4. Децентрализация управления и развитие механизмов межведомственной координации в городской и жилищной политике

a. *Децентрализация полномочий в области градостроительной деятельности.* Исходя из странового анализа, ОЭСР рекомендует делегировать полномочия в сфере жилищной политики на региональный и муниципальный уровни при условии наличия там соответствующих финансовых, кадровых и административных ресурсов. При этом на начальной стадии реформирования жилищной сферы допускается концентрация полномочий в сфере градостроительной и жилищной политики на федеральном уровне, а также разработка проектов общенационального значения и значимых региональных проектов. Кроме того, необходим мониторинг реализации и корректировки региональных программ, предварительная оценка управленческого потенциала местных властей по реализации передаваемых полномочий. Указанный подход, в то же время, сопряжен с определенными рисками, включая усложнение институциональной структуры и возникновение преференциального режима, но в целом он позволяет лучше учитывать территориальную, политическую или культурную специфику.

б. Улучшение вертикальной и горизонтальной координации управления в сфере жилищной политики. ОЭСР поощряет развитие кросс-секторального [планирования](#) и [мониторинга](#): экология, транспорт, жилищная политика и другие сектора должны развиваться во взаимодействии друг с другом. В ряде случаев предусматривается создание (назначение) единого регулирующего органа, который координировал бы работу различных ведомств, отвечающих за отдельные сферы жилищной политики. Одновременно рекомендуется усиливать вертикальную координацию в сфере жилищной политики (при сохранении полномочий региональных органов власти).

с. Развитие механизмов взаимодействия между регионами по вопросам совместного финансирования взаимовыгодных проектов. На основе примеров ряда стран ([Франция](#), [Япония](#), [Казахстан](#)) ОЭСР делает вывод об эффективности разработки механизмов (системы контрактов) взаимодействия между городами и агломерациями с целью поощрения взаимных инвестиций в жилищную сферу, например, при строительстве социальных объектов, находящихся на смежной (сопредельной) территории.

д. Реализация подходов фискального федерализма. Ряд [аналитических документов](#) ОЭСР говорит о том, что реализация масштабных и последовательных реформ в жилищной сфере требует, чтобы соблюдались два условия. Во-первых, полномочия местного уровня, требующие расходования бюджетных средств, должны покрываться доходами, обеспеченными полномочиями по сбору налогов. Во-вторых, должен соблюдаться принцип фискальной эквивалентности, при котором регионы-доноры и регионы-реципиенты обладают, рассматривая их в совокупности, приблизительно равным удельным весом в численности населения страны.

5. Международные стандарты статистического наблюдения в жилищной сфере

а. Многомерная оценка качества городской и жилищной политики. В международной практике стран ОЭСР качество городской и жилищной политики оценивается не только экономическими показателями, но и включает другие жизненно важные социально-экономические аспекты. В частности, [Индекс лучшей жизни ОЭСР](#) и [Индекс процветания ООН-Хабитат](#) рассматривают качество городской и жилищной политики как один из критериев более комплексной оценки благополучия людей, включая аспекты экологии, безопасности, гражданской сплоченности и др. В данных индексах уделяется внимание таким показателям жилищной сферы как расходы домохозяйств на жилье, коммунальные услуги, обеспеченность населения жильем и базовыми удобствами.

б. Регулярный и системный сбор статистических данных, характеризующих состояние жилищной сферы. В большинстве стран ОЭСР статистика жилищной сферы собирается не только в рамках национальных

переписей населения, но и в рамках специализированных статистических обследований.

с. Измерение динамики занятости на уровне субъектов и агломераций. В настоящее время ОЭСР реализует проект [«Measuring Employment Dynamics at Regional and Metropolitan Level»](#), посвященный анализу рынка труда на уровне субъектов и агломераций, основанному на пообъектной статистической информации (микроданных). На их основе формируется база данных, содержащая ряд показателей, таких как вклад в занятость стартапов, крупных промышленных предприятий, динамика занятости по национальным субъектам и др.

Стандарты в области жилищной политики для решения стратегических задач России

Согласно [Указу Президента Российской Федерации №204 от 7 мая 2018 года](#) одной из приоритетных целей государственной политики является разработка и последующая реализация национальных проектов, в перечень которых включен проект в сфере жилья и городской среды. В рамках проекта предполагается достижение ряда показателей, таких как повышение комфортности городской среды, в том числе с прямым участием граждан в ее формировании, уменьшение городов с неблагоприятной средой и другие.

Россия уделяет большое внимание международным стандартам (прежде всего ОЭСР, ООН-Хабитат) в области городского развития и жилищной политики и это находит реальное отражение в законодательстве и правоприменительной практике.

Приоритетами государственной политики Российской Федерации, на которые обратил особое внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин в [Послании Федеральному собранию от 1 марта 2018 г.](#), в ближайшее время станут: разворачивание масштабной программы пространственного развития России; качественное, основанное на современных технологиях и архитектурных решениях обновление городской среды; раскрытие потенциала малых городов и сельских территорий наряду с развитием крупных городских агломераций; повышение качества и доступности жилья. В 2017 г. была запущена государственная программа [«Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»](#). В рамках реализации проектного подхода к управлению запущен ряд национальных приоритетных проектов в жилищной сфере, в которые могут быть включены стандарты и практики ОЭСР в части:

- «Формирование комфортной городской среды»: создание условий для повышения качества и комфорта городской среды по всей России в рамках реализации мероприятий по созданию такой среды в регионах, по результатам которых появится возможность формирования индекса городской среды.

- «Обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг»: внедрение единых современных стандартов по управлению многоквартирными домами и системы оценки жителями качества и ценообразования услуг управляющих компаниями; доступность информации о размере платы за жилое помещение и коммунальные услуги и задолженности по оплате через государственную информационную систему жилищно-коммунального хозяйства; дальнейшая системная модернизация объектов коммунальной инфраструктуры, в том числе за счёт законодательных и регулятивных мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

- «Комплексное развитие моногородов»: создание дифференцированной классификации моногородов, формирование и пересмотр критериев оценки эффективности государственных и иных мер поддержки моногородов и перечня моногородских поселений, оценку конкурентоспособности продукции, производимой на якорных предприятиях, отбор инвестиционных проектов, учитывающих комплексное влияние на экономику моногорода, и оценка их эффективности и влияния, создание единой информационной платформы, обучение представителей муниципальных органов власти международным стандартам ОЭСР, лучшим практикам стратегий развития моногородов в странах ОЭСР.

- «Чистая страна»: создание современной системы обращения с отходами, управление перерабатываемыми отходами в соответствии с природоохранными требованиями, возможность применения альтернативных технологий, включая альтернативные виды топлива, повышение экологической безопасности транспорта.

В целом, имеется потенциал для улучшения политики жилищной сферы и градостроительства в России на основе лучших практик ОЭСР по большей части направлений работы ОЭСР. Так, использование практик ОЭСР позволит повысить качество городской инфраструктуры, городской среды и ее комфортности, вводимого жилья. В то же время это приведет к улучшению экологии в городах, преодолению неравенства, повышению показателей безопасности и уровня благополучия граждан. Кроме того, на политическом уровне будет оптимизировано государственное управление и регулирование, повышаться качество государственных услуг и управления ресурсами государственного бюджета.

Важные шаги в этом направлении уже сделаны – например, проработан вопрос внедрения индекса цен на рынке недвижимости, аналогичного индексу Кейса-Шиллера, а также формирование единой информационной системы в области жилищной политики, которая обеспечит безопасный и автоматизированный обмен данными между государственными органами и будет обладать широкими возможностями для визуализации и анализа. Также, в соответствии с Планом работы по взаимодействию России с ОЭСР на 2018 год, предполагается обеспечить внедрение в Федеральный план статистических

работ статистических показателей ОЭСР, касающихся оценки состояния качества городской среды.

Кроме того, в настоящее время под эгидой Минстроя России и АО «ДОМ.РФ» ведется разработка российского индекса качества городской среды, учитывающего методические подходы Индекса лучшей жизни ОЭСР и Индекса процветания ООН-Хабитат.

Применение стандартов ОЭСР в ЕАЭС

Развитие инфраструктуры городов оказывает влияние на трудовую миграцию, прогресс промышленного и транспортного сектора, инновации, экономическое процветание. Жилищная и градостроительная политика является актуальным направлением для многих стран, в том числе для стран ЕАЭС. Данная тематика просматривается в регулирующих документах в части купли-продажи и найма жилых помещений, жилищного законодательства, управления, помещений не жилого назначения, неприкосновенности. Однако практики ОЭСР для совершенствования инструментов государственной политики в сфере жилья и градостроения и развития городов не достаточно используются в рамках разработки документов стратегического планирования жилищной и градостроительной политики.

Несмотря на это, некоторые страны Союза уже проводят такую политику увязки стандартов и практик ОЭСР со своей внутренней политикой в данной сфере. Например, в Казахстане в 2017 году было реализовано два исследования, результаты которых внедряются в повестку управления сектором: Обзор территориальной политики ([OECD Territorial Review](#)); Обзор городской политики ([OECD Urban Policy Review](#)). По результатам обзоров были сформулированы следующие рекомендации:

- в области территориальной политики: необходимость сбора субнациональных данных для стимулирования разработки региональной политики, основанной на данных; развитие навыков и инноваций на уровне регионов, а также концентрация на проблеме усиления соответствия подготовки запросам рынка труда; создания рамки национальной городской политики для использования потенциальных преимуществ от эффектов агломерации; адаптации инвестиционных стратегий к нуждам регионов путем укрепления межведомственного взаимодействия; укрепление «вертикальной» координации между уровнями власти; прозрачности распределения финансирования на субнациональном уровне для ее повышения и улучшения процесса планирования; улучшения практик финансового управления, государственных закупок и качества регулирования на субнациональном уровне; повышения качества государственных инвестиций и вовлеченности граждан на субнациональном уровне.

- в области городской политики: необходимость создания рамки стратегического развития городов и территориального развития, создание управляющего «горизонтального» органа и комплексной системы планирования

и использования земель и территорий, развитие рынка аренды, учет внутренней миграции, взаимодействие разных секторов и пересмотр тарифов коммунальных услуг, развитие ЧГП.

Такая ситуация говорит не только о важности данных стандартов, но и о том, что на уровне отдельных государств-членов ЕАЭС уже происходит активное включение в проработку и имплементацию стандартов ОЭСР в собственную нормативно-правовую базу.

Россия тесно сотрудничает с ОЭСР в рамках проектов и исследований Организации. ОЭСР запускает новые проекты, представляющие большой интерес для России, в том числе международный проект «Доступность жилья в городах».

В настоящее время Россия совместно с ОЭСР реализует «Исследование экономической ситуации в Российской Федерации», в рамках которого анализируются, в том числе, вопросы региональной, градостроительной и жилищной политики как важных факторов устойчивого экономического роста. Кроме того, в 2018 году начата подготовка обзора ОЭСР «Национальная городская политика Российской Федерации».

Евгений МОИСЕИЧЕВ

Елена САБЕЛЬНИКОВА