

УДК 339.13.017

## К вопросу о необходимости совершенствования механизмов реализации государственной жилищной политики на муниципальном уровне

С. Ю. Куценко<sup>1</sup>, кандидат экономических наук

Архангельский научный центр Уральского отделения РАН

*Рассмотрены проблемы, связанные с реализацией жилищной политики на муниципальном уровне в Российской Федерации. Кратко изложены механизмы и инструменты регулирования рынка жилья в развитых странах. Показано, что сложившееся государственное регулирование жилищной сферы в силу целого ряда объективных и субъективных причин до сих пор остается процессом несистемным. Исследования проводились на статистических материалах северных и арктических районов Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** жилищная политика, муниципальные образования, нормативно-правовая база, механизмы поддержки, развитие территорий, инфраструктура.

Обеспечение населения доступным жильем ввиду особой социальной важности этой проблемы, безусловно, является актуальным, так как входит в число первичных потребностей человека. При этом ее решение неоднозначно и связано с множеством факторов, важнейшие из которых: качество, стоимость, расположение, наличие удобств, обеспеченность объектами социальной инфраструктуры. Спрос на жилье также достаточно сложно определить, поскольку он растет по мере не только увеличения численности населения, но и повышения его благосостояния, продолжительности жизни, развития стремления у молодых людей жить самостоятельно и пр. Актуальность совершенствования механизмов реализации жилищной политики неоднократно подчеркивалась президентом России В. В. Путиным.

### Роль государственных органов власти

Специфика и сложность решения жилищной проблемы в России состоит в том, что, с одной стороны, жилье — товар, а с другой — социальная услуга. Для решения жилищной проблемы в современных условиях необходима консолидация конструктивных усилий всех заинтересованных сторон: личности, бизнеса, государственных и муниципальных структур.

В этом направлении предпринимаются определенные действия. Результатом некоторых из них стало следующее: за последние пять-шесть лет в 2,5 раза увеличилась доля семей, имеющих возможность приобрести собственное жилье, около 200 тыс. военнослужащих воспользовались ипотечно-накопительной системой, 324 тыс. семей — средствами материнского капитала, чтобы погасить ранее взятые ипотечные кредиты, только в 2011 г. 52 тыс. ветеранов Великой Отечественной войны получили новые квартиры. Тем не менее около 60% населения страны хотели бы улучшить жилищные условия.

В целях формирования рынка жилья в России проводится приватизация жилых помещений. По оценкам экспертов, к началу 2013 г. в частной собственности находилось около 86% жилищного фонда, более 80% которого перешло в частную собственность граждан в результате стимулирующих мер по приватизации.

Ведется и жилищное строительство, причем относительно высокими темпами. Однако в пересчете на человека в сравнении с другими странами этого далеко недостаточно. Сравнительный анализ показывает, что по объемам ввода 1 м<sup>2</sup> жилья в расчете на одного человека отставание России от США составляет 2,9 раза, от Норвегии — 2,1, от Франции — 1,8 раза. Из развитых стран Европы ниже показатели только в Германии. И это без оценки качества

<sup>1</sup> e-mail: kutsenko.arhsc@mail.ru.

возводимого жилья, обеспеченности социальной и транспортной инфраструктурой.

В нашей стране исторически сложились достаточно разнообразные механизмы реализации жилищной политики (табл. 1), но следует признать, что они малоэффективны.

Для решения жилищной проблемы крайне важно совершенствование использования земельных ресурсов. Однако существует немало примеров того, что низкий уровень нормативно-правового регулирования управления земельными ресурсами, бюрократизм, произвол и коррумпированность чиновников сдерживают эффективное использование земельного потенциала. По данным независимых экспертов, до 90% земель под строительство выделяются волевым решением местных органов власти и без аукционов, нередки манипуляции со статусами земель, общеизвестна закрытость и непрозрачность земельного рынка. В этой связи жилищная политика государства должна быть неотделима или по крайней мере тесно связана с земельной политикой и проводиться одним полномочным органом федеральной исполнительной власти.

По статистике в собственности населения находится только 7% земельного фонда, а в собственности государства — 92%<sup>1</sup>. В выступлениях президента В. В. Путина [5; 6] неоднократно высказывалась мысль о необходимости разработки механизмов, позволяющих передавать неэффективно используемые участки государственных земель другим собственникам, в том числе муниципалитетам, в частности, путем введения в экономический оборот большего количества земельных участков — не только в процессе расширения «агломерационного радиуса» крупных городов, развития местной дорожной и инфраструктурной сети, но и за счет изъятия их у государственных учреждений и ведомств, где они не используются или используются неэффективно. При этом земля под строительство социального жилья, жилья эконом-класса и социальных объектов должна предоставляться бесплатно, в обмен на ограничение стоимости жилья.

В условиях новой экономики, характеризуемой существованием многообразия форм собственности на землю, актуальной становится разработка адекватных правовых и экономических механизмов государственной земельной политики, управления недвижимостью — основы современного землепользования в России.

### **Инструменты государственной поддержки развития жилищной сферы в развитых странах**

Для большинства европейских стран 90-е годы XX в. без преувеличения можно назвать знаковым этапом либерализации жилищного рынка, роста

активности в приватизации социального жилья и сокращения государственных программ.

Важно подчеркнуть, что для большинства государств ЕС стратегия развития ипотеки не получила дальнейшего развития — не произошло увеличения предложения жилья, возросли цены. Финансовый кризис обнажил эти проблемы, и потребовалось возобновить программы государственного стимулирования нового строительства, в том числе доступного арендного жилья.

Заметной тенденцией последних 10 лет в развитых странах стало повышение доступности жилья, прежде всего за счет активного строительства социального жилья и многоэтажных домов в аренду. Правительствами развитых стран были представлены программы жилищного строительства, включающие различные схемы по стимулированию строительства жилья и повышению его доступности для населения:

- Увеличение бюджета федеральной жилищной программы, субсидии на покупку первого дома молодым семьям в размере 17,5% — Великобритания (2007 г.).
- 30% строящегося жилья для социального найма — Испания (2007 г.).
- Строительство небольших по площади квартир (до 60 м<sup>2</sup>) для продажи малоимущим на льготных условиях с запретом перепродажи в течение пяти лет, введение запрета на получение второго ипотечного кредита, дополнительного 5%-ного налога на продажу жилья в течение первого года после покупки — Китай (2006 г.).
- Бюджетные субсидии частным компаниям на строительство доступного арендного жилья (Нидерланды, Германия).
- Госгарантии по займам поставщикам арендного жилья на строительство домов (европейские страны).
- Налоговые льготы, субфедеральные и федеральные субвенции. Использование налоговых зачетов, которые позволяют сократить налогооблагаемый доход пропорционально объему инвестиций в строительство арендного социального жилья в соотношении один к одному (США).
- Поддержка жилищных корпораций и ассоциаций как основных контрагентов арендного жилья. Например, в Нидерландах эти компании выступают основными поставщиками арендного жилья как в коммерческом, так и в социальном сегментах, они владеют 45% арендного рынка, их прибыль составляет 5—10%. В обмен на бюджетные субсидии, доступное долгосрочное финансирование, госгарантии и налоговые льготы застройщики предоставляли часть квартир в построенных домах (30—40%) на выдвинутых государством условиях. Эта доля может сдаваться по регулируемым ставкам, которые покрывают текущие затраты на содержание дома, кредиты. Арендаторами такой недвижимости, как правило, являются семьи с умеренными

<sup>1</sup> Аргументы недели. — 2012. — 18 окт.

Таблица 1. Механизмы реализации жилищной политики в Российской Федерации

№ п/п	Механизмы	Содержание
1	Очередь на улучшение жилищных условий	<p>Основной формой безвозмездного обеспечения граждан жильем является социальная очередь на улучшение жилищных условий, формируемая органами местного самоуправления. Жилищная проблема очередников решается путем предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора социального найма в пределах нормы жилой площади.</p> <p>Число очередников имеет тенденцию к сокращению, но оно в основном происходит за счет «естественной убыли» (самостоятельное решение жилищной проблемы, получение жилья по другим государственным программам, непродление участия и т. п.), а не за счет улучшения жилищных условий очередников.</p> <p>Проблема использования механизма очереди на улучшение жилищных условий связана не только с низкими темпами ее продвижения и разочарованием населения в его действенности, но и в том, что до сих пор не существует строгой нормативной базы и четких критериев определения статуса нуждающегося в улучшении жилищных условий. В условиях сокрытия значительной доли доходов в категорию очередников попадают граждане с высокими доходами, а при формировании очереди основное значение имеет принцип времени постановки на учет, а не реальной потребности в улучшении жилищных условий</p>
2	Предоставление жилья льготным категориям граждан. Федеральные программы	<p>За счет бюджетных средств обеспечение жильем определенных льготных категорий граждан происходит в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2011—2015 гг. и ее подпрограмм.</p> <p>Эти механизмы являются продолжением программ, действовавших в 1995—2001 гг., причем ранее принятые программы не были выполнены (достижение 30% планируемых результатов по некоторым категориям было лучшим результатом, а приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье» многими экспертами признан провальным)</p>
3	Региональные и муниципальные программы	<p>Субъекты Федерации и муниципальные образования принимают свои специфические программы в области жилищной политики, не входящие в перечисленные федеральные программы. Наиболее распространенные из них — это обеспечение жильем детей-сирот по достижении ими совершеннолетия и молодых специалистов государственных и муниципальных органов власти и учреждений. В этой связи показателен опыт Тюменской области. В 2011 г. была запущена программа по обеспечению жильем за счет средств областного бюджета работников бюджетной сферы. Смысл программы состоит в следующем: работник получает субсидию в размере 400 тыс. руб., 100 тыс. руб. на каждого ребенка, возможность взять кредит (1 млн руб. на 10 лет) в жилищном областном фонде по ставке 1,8%. Программа рассчитана на работников сферы образования, здравоохранения, а также культуры, спорта и других направлений бюджетной сферы.</p> <p>Существенным недостатком этого механизма является низкая возможность его реализации в подавляющем большинстве субъектов Федерации и муниципальных образованиях вследствие недостатка финансовых ресурсов</p>

Продолжение табл. 1

№ п/п	Механизмы	Содержание
4	Ипотека	<p>Для получения ипотечного кредита требуется хорошая кредитная история заемщика, первоначальный взнос (в среднем 30% стоимости жилья) и страхование как жилья, так и трудоспособности заемщика. Привлекательность ипотечного кредитования для заемщика состоит в большом сроке кредитования (до 20 лет).</p> <p>Начало участию государства в ипотечном кредитовании было положено созданием в октябре 1997 г. ОАО «Агентства по ипотечному жилищному кредитованию», уставный капитал которого в размере 80 млн руб. полностью находится в федеральной собственности. Региональные ипотечные структуры могут использовать средства регионального и местных бюджетов для льготного кредитования. Кроме того, существуют программы, проводимые непосредственно через органы власти или уполномоченные банки, использующие бюджетные средства для субсидирования процентной ставки. На первом этапе реализации национального проекта «Жилье» были созданы условия для развития ипотеки. Рост ипотечных кредитов в 2010—2011 гг. составлял 40—50% в год. Ипотечкой пользуются в основном люди с доходами выше среднего. Однако пока отсутствуют механизмы решения жилищного вопроса для более широких категорий малообеспеченных граждан (молодых семей, специалистов социальной сферы, врачей, учителей, ученых, инженеров), недостаточно доступного жилья эконом-класса, отсутствует регулирование арендного жилья</p>
5	Жилищные сберегательные программы	<p>Схема строительных ссудосберегательных касс, использовавшаяся Сбербанком и АК «СБС-АГРО», предполагала предоставление кредита на льготных условиях лишь после накопления на счету определенной суммы за счет периодических платежей определенного размера. Суммы взносов используются для кредитования участников, уже накопивших требуемую сумму, кроме того, они характеризуют стабильность доходов заемщика и заменяют характеристику его кредитной истории. Подобную схему используют и застройщики, собирая взносы во время строительства и предоставляя рассрочку после сдачи дома</p>
6	Государственно-частное партнерство	<p>В целях привлечения долгосрочных инвестиций, направленных на развитие инновационных проектов и секторов экономики</p>
7	Жилищно-строительные кооперативы	<p>Разновидность потребительского кооператива, некоммерческая организация, целью которой является удовлетворение потребностей ее членов в жилье. В ЖКК могут объединяться граждане для строительства нового дома, приобретения новых или капитально отремонтированных домов либо домов, подлежащих капитальному ремонту и реконструкции, осуществления ремонта на собственные средства и т. д. Но пока этот механизм используется недостаточно из-за правового и организационного несовершенства его реализации. Главенствующая роль при формировании кооперативного движения должна принадлежать государству: от создания законодательной базы и контроля над строительными компаниями до искоренения коррупции в части предоставления земельных участков и т. д.</p>

## Проблемы регионов

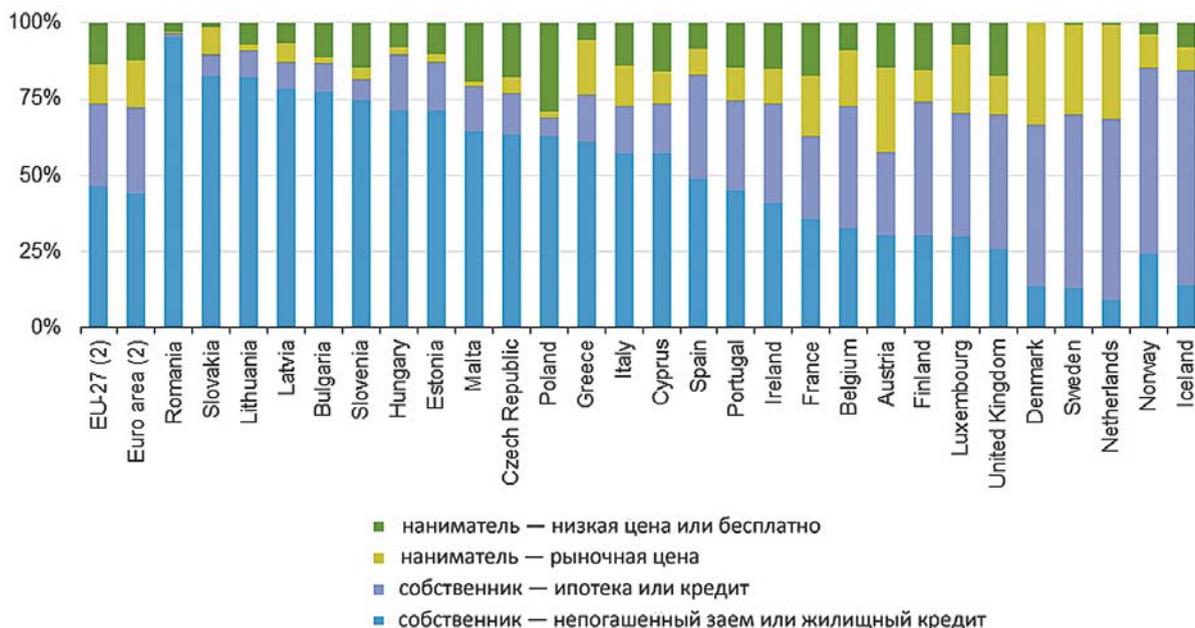


Рис. 1. Распределение жилья по формам владения в странах Европейского союза, %  
 Источник: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> EUROSTAT, Population and social conditions, Statistics in focus, 4/2011

доходами, студенты. В целом на долю социального жилья в арендном сегменте приходится от 6% до 40% предложения. Такие схемы действуют до сих пор в сочетании с программами субсидирования арендных ставок (т. е. разновидностями финансовой помощи не застройщикам, а жильцам).

- Совершенствование законодательства по защите прав арендаторов и арендодателей (темпы роста цен ограничены инфляцией, ограничена возможность заключения краткосрочных контрактов, возможность сохранять условия аренды для детей и родственников).

В 2009 г. 73,5% населения Европейского союза являлись собственниками домов, из них 36,9% — владельцами ипотечных и жилищных кредитов. В каждой стране ЕС не менее половины населения — собственники домов: от 57,5% в Австрии до 96,5% в Румынии. На долю ипотеки в Румынии приходилось 1,2%, в Словакии — 8,0%, в Польше — 8,3%, в Словении — 8,5%, в Швеции, Нидерландах и Исландии — 80%. Среди арендаторов (26,5% населения в ЕС) 49,1% арендаторов по рыночной ставке, а 50,9% платили по сниженной ставке аренды или жили бесплатно. В Польше и на Мальте менее 10% арендаторов платили по рыночной цене, в Дании, Нидерландах и Швеции — более 95%.

В 2009 г. у 12,2% населения ЕС расходы на оплату жилья составляли более 40% дохода. Самые высокие показатели в Дании (24,4%), за ней следуют Германия (23,6%) и Греция (22,2%) (рис. 1).

В большинстве западноевропейских стран и США строительство социального жилья и инфраструктуры — прерогатива местных и региональных властей.

Они определяют вектор развития территорий, ориентируясь на потребность местного населения через такие инструменты, как социологические опросы, референдумы.

### Роль местных органов власти Российской Федерации

Полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений, изложенные в ст. 14 и 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, включают:

- установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;
- предоставление малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда.

Для признания семьи (одиноко проживающего гражданина) малоимущей необходимо соответствие нормам ст. 15 федерального закона «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ и п. 1 ст. 6 федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ. Таким образом, среднестатистическая семья с двумя детьми для признания ее малоимущей должна иметь доход

Таблица 2. Величина прожиточного минимума в Российской Федерации

Период, за который исчислена величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации	В целом по Российской Федерации, руб.				Нормативный акт, установивший величину прожиточного минимума
	на душу населения	для трудоспособного населения	для пенсионеров	для детей	
I квартал 2012 г.	6307	6827	4963	6070	ПП РФ от 19 июня 2012 г. № 613
I квартал 2013 г.	7095	7633	5828	6859	ПП РФ от 27 июня 2013 г. № 545

Примечание. ПП РФ — постановление Правительства Российской Федерации.

не выше 28 984 руб. (2013 г.) ежемесячно (табл. 2). Более того, необходимо быть признанными в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, — ст. 50 и 51 Жилищного кодекса.

По данным Федеральной службы по статистике Российской Федерации, удельный вес числа семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в общем числе семей (на конец года) составил в 2010 г. 5% (в 2000 г. таких семей было 11%, в 1990 г. — 20%). Подобное сокращение нуждающихся в жилых помещениях семей объясняется не реальным их снижением, а ужесточением правил постановки на учет в очередь. В соответствии с законодательством, чтобы встать на учет для получения социального жилья из муниципального жилищного фонда, семья должна быть малоимущей, а площадь занимаемого ею жилья — быть меньше определяемой муниципальными властями учетной нормы, 15—7,5 м<sup>2</sup> общей площади на человека (табл. 3). И в компетенции органов местного самоуправления пересмотреть этот норматив в сторону его снижения, что приведет к сокращению очереди и лишению возможности граждан получить социальное жилье.

Таким образом, обеспечение малоимущего населения жильем в соответствии с существующим законодательством является задачей исключительно местных органов власти.

Обычная практика любого муниципального образования заключается в выделении земельных участков под строительство на льготных условиях (п. 2.1 ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации, ст. 19 федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ) в обмен на передачу в муниципальную собственность части построенного жилого дома либо объекта социальной или инженерной инфраструктуры. Но упомянутые и другие управленческие инициативы в результате приводят

либо к повышению стоимости квадратного метра жилья (застройщик-инвестор стремится получить максимальную прибыль от оставшихся квартир, тем самым увеличивая их конечную стоимость), либо к значительному снижению количества инфраструктурных объектов (индивидуальных котельных, паркинга, коммуникаций и т. д.), а также качества возводимого жилья (например, социального жилья).

При заключении инвестиционного договора о развитии территории между муниципалитетом и инвестором (застройщиком) при выделении земельного участка на льготных условиях под жилищное строительство, следует предусматривать:

Таблица 3. Размеры учетной нормы в некоторых муниципальных образованиях (городах), м<sup>2</sup>

Архангельск, Северодвинск, Коряжма, Нарьян-Мар	12
Сыктывкар	10,5
Воркута	10
Якутск	9
Ухта, Норильск	11
Анадырь, Надым	14
Салехард	15
Магадан	13
Москва (для сравнения)	10
Санкт-Петербург (для сравнения)	9
Реутов Московской области (для сравнения)	7,5

Источник: <http://www.consultant.ru>.

## Проблемы регионов

- Обязательства инвестора (застройщика) реализовывать возводимое жилье на всех этапах его строительства строго в соответствии со стоимостью, утвержденной муниципалитетом. Максимальная стоимость квадратного метра должна быть существенно ниже рыночной стоимости на всех этапах строительства и повышаться поэтапно в зависимости от степени готовности жилого дома. Муниципалитет, в свою очередь, в целях поддержки незащищенных слоев населения и исключения многочисленной перепродажи прав собственности получает право устанавливать минимальный процент от объема возводимого жилья, который может быть продан только определенной категории граждан по указанной стоимости (многодетным семьям, врачам, учителям и другим категориям граждан с доходом ниже определенного уровня).
- Обязательное применение конкретных инноваций (новых материалов и технологий, направленных на ресурсо- и энергосбережение), использование инфраструктурных объектов. Это потребует принятия на региональном и муниципальном уровнях дополнений к санитарным нормам и правилам, не противоречащих федеральному законодательству правил землепользования и застройки для перехода на проектирование зданий и сооружений с использованием прогрессивных инновационных конструктивных решений и технологий.
- Введение контроля со стороны муниципалитета и санкций, возлагаемых на инвестора (застройщика) в случае нарушения пунктов договора вплоть до его разрыва и возмещения муниципалитету всех видов ущерба.

По различным оценкам, только перечисленные меры позволят снизить стоимость 1 м<sup>2</sup> жилья на 40—50% на всех этапах строительства, повысить его качество и комфортность, обеспечить реальную поддержку со стороны муниципалитета незащищенных слоев населения.

Однако примерами реализации такого подхода пока являются только отдельные муниципальные образования с высокими налоговыми доходами бюджета, где существует реальная конкуренция между инвесторами (застройщиками) за территорию, сложился высокий платежеспособный спрос на жилье. Практически все они входят в состав субъектов Федерации — доноров бюджета страны. Подавляющее же большинство муниципальных образований не в состоянии самостоятельно строить жилье и реализовывать инфраструктурные проекты в силу недостатка финансовых ресурсов, что делает их зависимыми от инвесторов (застройщиков).

Современные межбюджетные отношения в России сложились таким образом, что подавляющая часть налогов, которые собираются на местах, уходит в региональные и федеральный бюджеты, откуда перераспределяются обратно, но уже через

трансферты в рамках целевых программ, субсидий, субвенций и пр. В местных бюджетах остается порядка 10—30% подоходного налога, 20—30% имущественных налогов (суммарно небольших из-за отсутствия адекватной системы оценки имущества и кадастровой стоимости земли). При этом доля дотаций и субсидий в доходах большей части муниципальных образований превышает 50%.

В условиях гиперцентрализованной системы бюджетных взаимоотношений у муниципалитетов существенно ограничены собственные финансовые возможности развития территорий и вследствие этого резко снижена мотивация к каким-либо эффективным действиям по развитию территорий и повышению благосостояния населения. Не исключен и вариант муниципального управления, при котором чем хуже дела, тем на больший объем дотаций могут рассчитывать администрации и аффилированные с ними подрядчики.

При сложившейся системе межбюджетных отношений у муниципалитетов ограничены также возможности структурирования инфраструктурных проектов, в том числе с целью привлечения в них внебюджетных инвестиций, например, через муниципальные облигации. Чрезвычайно важно формировать экономические условия, при которых бюджетные средства могли бы служить рычагом для привлечения частного капитала. Создание качественной жилой среды и развитие инфраструктуры муниципальных образований без преувеличения полностью зависит от внедрения законодательно четко прописанных, жестко исполняемых и контролируемых механизмов исполнения бюджетных обязательств.

В последнее время федеральные власти намереваются предпринять шаги, направленные на некоторое ослабление централизации налоговой системы и ее модернизацию. Предполагаемые Правительством России к введению с 2014 г. новации позволят увеличить доходную базу муниципалитетов от налоговых и неналоговых поступлений на 67 млрд руб. в год: уже с 1 января 2013 г. введена патентная система налогообложения, и часть доходов от налогов будет зачисляться в бюджеты городских округов и муниципальных районов; порядка 1,3 млрд руб. бюджеты получают от единого сельскохозяйственного налога в объеме 100%; возможно, часть доходов от акцизов на нефтепродукты и оптимизация льгот и изъятий, в том числе по земельному налогу, дадут еще около 3 млрд руб. Планировалось уже в 2013 г. ввести в ряде регионов местный налог на недвижимость, а в 2014 г. распространить его на всю страну. Налог на недвижимость позволит несколько пополнить муниципальную казну средствами для инфраструктурного развития. В общей сложности с 2014 г. доходы муниципалитетов, по оценкам экспертов, в случае принятия упомянутых и других мер могут возрасти на 6—7% [3; 4].

Вполне очевидно, что жилищная проблема не может быть решена раз и навсегда. Как и любая другая социальная проблема, она динамична, требует постоянного внимания органов власти всех уровней, разработки новых подходов. Сложившееся государственное регулирование жилищной сферы в силу целого ряда объективных и субъективных причин до сих пор остается процессом несистемным, не учитывающим в полной мере «российскую специфику» рыночной экономики.

Становится все более актуальным дальнейшее совершенствование жилищной политики на уровне муниципальных образований, поиск новых и адаптация старых, уже опробованных на практике экономических методов и способов управления. Существует немало ограничений, которые сдерживают использование бюджетных средств вне стандартных схем госзаказа в качестве инвестиционного рычага (речь идет о выпуске муниципальных облигаций, эффективном структурировании проектов на условиях государственно-частного партнерства и др.).

Вполне очевидны пробелы в существующей нормативно-правовой базе. Например, в законодательстве нет норм, четко регулирующих взаимоотношения муниципалитетов с частными инвесторами, в том числе с участниками рынка публичного долга. Отсутствуют механизмы контроля целевого использования привлеченных средств, преференций для инвесторов (налоговые и прочие льготы), которые могли бы стимулировать вложения в инфраструктурное развитие. Не прописаны механизмы раскрытия информации, позволяющие инвесторам, в том числе владельцам муниципальных инфраструктурных облигаций, контролировать ход проектов и риски нецелевого использования средств, неправомерного распоряжения имуществом, преднамеренного банкротства, изменения тарифов и пр. Наконец, у инвесторов нет способов воздействия на региональные и муниципальные власти в случае проблем с погашением облигаций. Известно, что при дефолте по муниципальным облигациям (в отличие от корпоративных долговых обязательств) не возбуждается процедура банкротства, имущество эмитента не переходит к кредитору. Нередки случаи, когда новые муниципальные или региональные руководители попросту отказывались платить по долгам предшественников. Важно и то, что инфраструктурные проекты предполагают длительные сроки окупаемости. Следовательно, крайне необходимы дополнительные стимулы для инвесторов в муниципальные инфраструктурные облигации (налоговые льготы, новые преференции).

Требуется изменений система кадрового обеспечения муниципального управления. Исследования, проведенные в рамках различных проектов на территориях субъектов Федерации и муниципальных образований, расположенных на Севере и в Арктической зоне, позволяют заключить, что существующий кадровый дефицит сдерживает применение

современных рыночных методов управления развитием территорий, капитализацию вверенных им объектов недвижимости с помощью бюджетных рычагов, вовлечение в этот процесс частных инвесторов, в том числе через механизмы рынка ценных бумаг. Крайне недостаточно специалистов, умеющих квалифицировано управлять недвижимостью и прежде всего муниципальными земельными ресурсами — важнейшим рычагом регулирования развития территории, провести размещение облигационного займа, разработать стратегию заимствований, эффективно управлять долгом. Государство должно выступить заказчиком принципиального обновления качества муниципального управления, обучения, обязательной кадровой ротации.

Содержание жилищного фонда, развитие коммунального хозяйства, обеспечение условий для жилищного строительства муниципальных образований различного уровня должны не только стать функциями органов местного самоуправления, но и оставаться важнейшей ответственностью государства.

### **Особенности реализации жилищной политики на территории Арктической зоны Российской Федерации**

Изменение роли государства в обеспечении развития северных и арктических районов после распада СССР привели к существенному сокращению численности населения и трудовых ресурсов макрорегиона. Первопричина — в разрушении производственной сферы, ликвидации существовавших прежде экономических и социальных механизмов привлечения и адаптации кадров. При этом экономика России по-прежнему зависит (а в обозримом будущем будет зависеть в еще большей степени) от экономического потенциала Севера и Арктики, их вклада в ВВП страны.

В «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике» и «Стратегии социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года и обеспечения национальной безопасности» в качестве важнейших направлений развития макрорегиона определены дальнейшее освоение ресурсов, укрепление Северного морского пути в качестве национальной транспортной магистрали и модернизация транспортной инфраструктуры, улучшение качества жизни населения включая коренные малочисленные народы Севера.

Для удовлетворения потребностей страны в минеральном и углеводородном сырье, водных и биологических ресурсах северных и арктических регионов неизбежно наращивание производственного потенциала на новой технологической основе и адекватное развитие социальной сферы, прежде всего прибрежных регионов. Особенно важно сформировать и реализовывать особую жилищную политику — основу для создания достаточного и эффективного демографического и трудового потенциала.

Таблица 5. Общая площадь жилого фонда субъектов Федерации Северо-Западного федерального округа на конец года, тыс. м<sup>2</sup> [2]

Субъект Федерации	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Северо-Западный федеральный округ	314 248	320 391	325 945	330 759	336 031	340 676
Республика Карелия	15 729	16 111	16 259	16 354	16 492	16 261
Республика Коми	22 348	22 429	22 383	22 192	22 210	22 251
Архангельская область	30 137	30 326	30 609	30 778	30 990	30 847
В том числе Ненецкий АО	844	878	916	958	1 027	933
Мурманская область	19 448	19 391	19 357	19 374	19 298	19 291

Вполне очевидно, что развитие арктических территорий, строительство и развитие городов и поселков практически полностью определяется масштабами и направлениями освоения месторождений полезных ископаемых. Это важнейшая и едва ли не единственная предпосылка (за исключением необходимости решения задач обеспечения обороноспособности страны) их перспективного социально-экономического развития. Падение объемов добычи полезных ископаемых приводит к избыточности трудовых ресурсов в городах и поселках, где уже создана вся необходимая для производства инфраструктура включая учебные заведения, а развитие других отраслей фактически невозможно вследствие их нерентабельности. Учитывая низкую мобильность жителей районов Арктики, в первую очередь из-за слабости развития транспортной сети и психологической неготовности мигрировать в регионы с гораздо более низким уровнем доходов, нетрудно прогнозировать постепенный рост социальной напряженности, безработицы, расходов местного и федерального бюджетов на содержание и обновление объектов социальной инфраструктуры, на выполнение социальных программ для северян. В этой связи особенно важно определить перспективы развития каждого города (поселения) в местах добычи полезных ископаемых и других видов природопользования, их статус, сроки существования, порядок функционирования, а затем исключительно на этой основе сформировать перспективную систему расселения в Арктике.

Пока же обеспечение жильем населения северных и арктических территорий России является чрезвычайно острой проблемой, требующей значительных капитальных затрат как на новое строительство, так и на поддержание и развитие инфраструктуры. Особую обеспокоенность вызывает высокий уровень аварийного и ветхого жилья. Так, по экспертным оценкам, на конец 2012 г. в Северо-Западном федеральном округе наибольший удельный вес ветхого

и аварийного жилищного фонда отмечен в Архангельской области (40% общей площади всего жилищного фонда) и в Республике Коми (30%).

Строительство нового жилья в Арктике и на Севере ведется в основном традиционными методами и темпами, существенно отстающими от темпов роста цен на недвижимость (табл. 5 и 6). Причем значительный скачок цен на жилье отмечен в 2011 г. За последние семь лет цены выросли от 1,7 раза в Архангельской области до рекордных 2,3 раза в Ненецком АО и Республике Карелия.

Наличие очередей на улучшение жилищных условий свидетельствует о том, что жилье между жителями распределено неравномерно. Существующие экономические и налоговые механизмы не в состоянии решить эту проблему. По Северо-Западному федеральному округу число семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в конце 2011 г., составляло в целом 211,4 тыс. (без учета Санкт-Петербурга — 199,6 тыс.), или 10% общего числа. В Архангельской области зарегистрировано 43,6 тыс. таких семей (9%), в Ненецком АО — 3,4 тыс. (22%), в Мурманской области — 12,4 тыс. (4%).

Цель создания эффективного рынка жилья в районах Арктики и Севера заключается в конечном счете в создании условий для закрепления населения на территориях, перспективных с точки зрения решения общегосударственных экономических задач, обеспечения национальной безопасности, формирования опорных точек новых векторов территориального развития. Следует использовать весь спектр возможных методов и средств: увеличение объемов жилищного строительства, развитие рынка доступного жилья, обеспечение жильем малоимущих и других установленных законом категорий граждан, составляющих основу трудового потенциала удаленных районов.

Реализация жилищной политики в северных регионах и Арктической зоне должна основываться на рациональном сочетании развития базовых (опорных)

Таблица 6. Средние цены на рынке жилья субъектов Федерации Северо-Западного федерального округа на конец года, тыс. руб. за 1 м<sup>2</sup> общей площади [2]

Субъект Федерации	Первичный рынок						Вторичный рынок					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Северо-Западный федеральный округ	37,5	58,4	64,6	66,5	55,2	52,1	36,7	44,2	55,7	56,8	61,6	49,6
Республика Карелия	21,7	31,6	47,2	43,1	45,8	45,9	25,0	36,7	43,7	40,7	41,7	43,6
Республика Коми	39,9	42,9	41,6	40,1	39,5	43,9	36,1	45,2	44,8	39,6	39,9	42,3
Архангельская область	35,6	39,8	39,8	40,6	39,2	54,1	32,4	38,4	42,1	36,5	38,5	57,3
В том числе Ненецкий АО	36,1	40,9	57,6	—	—	—	32,8	48,9	58,2	—	—	—
Мурманская область	—	—	—	—	—	—	32,5	23,5	27,6	28,5	23,6	34,2
Россия (справочно)	36,2	47,5	52,5	47,7	48,1	43,7	36,6	47,2	56,5	52,9	60,0	48,2

населенных пунктов с постоянно проживающим населением и вахтовых поселков.

С учетом особенностей северных и арктических районов, связанных с необходимостью обеспечения особой надежности инфраструктурных систем жизнеобеспечения населения, приоритетными направлениями должны стать малоэтажное и индивидуальное строительство с применением промышленных конструкций, а также местных строительных материалов. Опыт жилищного строительства на севере Канады и на Аляске убедительно свидетельствует в пользу широкого применения индивидуального жилищного строительства. Используемые при этом автономные системы инженерного обеспечения позволяют не только снизить затраты на строительство коммуникаций, но и сократить эксплуатационные расходы. По различным оценкам строительных организаций упомянутых стран, возведение индивидуальных жилых домов на единицу жилой площади обходится в три-четыре раза дешевле, обеспечивается существенная экономия энергоресурсов.

Для арктических районов, прежде всего на территориях концентрированного освоения природных ресурсов, целесообразно широкое развитие вахтовых поселков с ограничением набора объектов социальной инфраструктуры (до уровня, обеспечивающего восстановление способности к труду). К основным преимуществам данного подхода можно отнести:

- снижение нагрузки на местные бюджеты в части выполнения возложенных социальных программ и обязательств;
- рост доходной части бюджета за счет увеличения налогооблагаемой прибыли добывающих предприятий;

- снижение расходов государственного бюджета, связанных с необходимостью поддержки объектов социальной инфраструктуры населенных пунктов и выполнения социальных программ.

#### Литература

1. Орешков А. А. Механизмы реализации жилищной политики в современной России — тенденции и проблемы развития // Управление экономическими системами. — 2010. — № 4.
2. Регионы Северо-Западного федерального округа: Социально-экономические показатели. 2012: Стат. сб. — Сыктывкар, 2012. — 208 с.
3. Ступин И. Специальный доклад: как решить квартирный вопрос // Эксперт. — 2011. — № 48 (781).
4. Рос. газ. — 2012. — 2 нояб.
5. Путин В. В. Строительство справедливости: Социальная политика для России // Комсомол. правда. — 2012. — 13 февр.
6. Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2012 г. // <http://www.kremlin.ru/news/17118>.
7. Павленко В. И., Куценко С. Ю. Инновационные проекты в развитии производственных комплексов кризисных территорий (на примере Архангельской области) // Науч.-техн. ведомости СПбГПУ. Сер. 4. Экон. науки. — 2010. — № 4.
8. Куценко С. Ю. Оценка эффективности реализации инновационных проектов в производственной сфере проблемных территорий Северо-Запада России // Северная стратегия России: экологическая безопасность и этнокультурная политика: Материалы VI северного социально-экологического конгресса. — [Б. м.], 2011.