УДК 332.821(470.321)

ОМАРОВА Ю.А.

Жилищная политика в Российской Федерации: современные подходы и принципы управления (на примере Тульской области)

В статье автор рассматривает расстановку приоритетов в жилищной политике на примере Тульской области. Наиболее знаковый признак этих приоритетов: жилищная политика является результатом проводимой в стране экономической политики и сложившейся властной конъюнктуры. Автор пытается предложить новые методологические подходы и принципы управления жилищным фондом.

Ключевые слова: жилищная политика, системный подход, инновация, адаптация, регионализация.

В современных условиях в России возникают новые требования к жилищной политике в рамках политической системы. Рядом авторов делаются заявления о её устойчивости в процессе продолжающейся трансформации.[1] Ситуация, сложившаяся в сфере жилищной политики требует применения в регионах новых подходов и принципов управления.

Региональная специфика при проведении жилищной политики обусловлена объективными хозяйственными процессами и историческим местом региона в системе политико-экономических и федеративных отношений, его особенностями и возможностями, подготовленностью к тем или иным вариантам взаимоотношений с центральными государственными институтами[2].

На современном этапе, несмотря на некоторые достижения в сфере жилищной политики, в целом более 40% населения всё еще нуждается в жилье. При этом, по данным Государственной службы статистики, финансовыми средствами, достаточными для приобретения жилья в собственность при существующем уровне цен на него, обладают не более 19% населения страны[3].

При анализе современного международного опыта реализации жилищной политики установлено, что наиболее эффективным и обоснованным считается внедрение системы долгосрочного найма жилых помещений[4]. Мировая практика свидетельствует, что аренда жилых помещений различного класса на длительный срок без права её изъятия у собственника успешно конкурирует на рынке недвижимости с куплей-продажей и удовлетворяет потребность в жилье не менее 50% участников рынка. До сих пор привлекательным остается ипотечное кредитование, и в ряде европейских стран прослеживается социальная ориентация таких государственных программ. В некоторых государствах Южной Африки, Филиппинах, Литве и др. страховые взносы по ипотечным программам коррелируются со стоимостью жилья: недорогое или «социальное» жилье предполагает меньший размер страховых взносов. Для заемщиков с особыми нуждами (беднейшие слои или граждане, проживающие в ветхом жилье) значительно снижается размер страховых взносов. Ипотечное страхование вообще в зарубежной практике выделено в отдельный вид страхования[5]. Данная практика вполне применима и в российских условиях.

Тульская область с населением более 1 550 тыс. человек стоит на 8-м месте в своём федеральном округе по объему валового регионального продукта и на 5-м месте по вводу в действие общей площади жилых домов на 1 тыс. населения (58 м^2). Структура имеющегося в Тульской области жилищного фонда типична и для других российских регионов. Доля частной собственности на жильё составляет чуть более 80% от всего жилищного фонда, в соседних Орловской и Липецкой областях – около 90%. В 2000-е годы в Тульской области произошло снижение общей площади государственного жилищного фонда с 1 млн. м^2 (в 2000 г.) до 0,8 млн. м^2 (в 2008–2010 гг.). В Ярославской области, например, это снижение было ещё более ощутимым. Там за этот период доля государственного жилищного фонда снизилась в 2 раза – с 1 до 0, 5 млн. м^2. Такое же двукратное снижение произошло и в ряде субъектов Сибирского и Уральского федеральных округов, в Дальневосточном – в 2,5 раза, а в Москве, напротив, она увеличилась за 2000-е гг. почти в 1,6 раза[6]. Ещё большими темпами в Тульской области шло снижение муниципального жилищного фонда. За последнее десятилетие он снизился с 12 до 7 млн. м^2. Снижение в 2–4 раза данного вида собственности на жилье в последнее время наблюдается вообще по всем регионам Российской Федерации.

Расширение частного сектора идёт в основном за счет муниципального и государственного жилищного фонда. К тому же в период реформ конца XX в. многие ведомства постарались переложить своё жильё на город, поскольку такие траты для них «экономически не целесообразны», тем самым пополнив муниципальную собственность. Сейчас на фоне резкого сокращения в ряде субъектов муниципального и государственного жилищных фондов Тульская область представляется более стабильной. В связи с этим и частный жилищный фонд здесь за 2000-е гг. увеличился лишь в 1,4 раза (с 22 до 31 млн. м^2), тогда как, например, в Москве и Московской области – более чем в 2 раза, а по остальным регионам страны в среднем в 1,6 – 1,8 раза.

Примечательно, что за 2000-е гг. в Тульской области, как и в целом по Российской Федерации, почти не было роста сельского жилищного фонда. В 2000 г. он составлял там 7 млн. м^2, а к 2010 г. – 9 млн. м^2. В Тверской, Тамбовской, Смоленской, Орловской, Рязанской, Калужской, Псковской, Новгородской и многих других областях не было даже этого роста, сельский жилищный фонд там остался на прежних показателях. Более 80 % сельского жилищного фонда является частной собственностью граждан.

Цены на жилье в Тульской области несколько ниже, чем в среднем по России, но их неуклонный рост в 2000-е гг. показывает не только уровень инфляции, но и недоступность жилья для большинства населения региона, где средняя заработная плата в 3–4 раза ниже стоимости одного квадратного метра жилья.

Большую проблему для Тульской области, как, впрочем, и для России в целом, составляет ветхий и аварийный жилищный фонд. Здесь Тульская область лидирует, её ветхий и аварийный жилищный фонд составляет 2283 тыс. м^2 (около 6% от всего жилищного фонда региона)[7]. В Тамбовской, Смоленской, Воронежской областях и г. Москве его доля в 3–4 раза меньше, Орловской – в 5 раз, Липецкой – в 9, а в Курской области – в 12 раз меньше, чем в исследуемом регионе. В 2007 г. Президент РФ даже назвал Тулу столицей ветхого жилья[8].

В Тульском регионе ещё имеется 15 826 индивидуальных жилых домов и 5161 многоквартирный жилой дом дореволюционной постройки. В целом это составляет 1470,9 тыс. м^2 жилой площади[9]. Десять тысяч индивидуальных жилых домов и 8 тыс. многоквартирных домов в Тульской области к 2010 г. имели свыше 66% износа. Это более 2,7 млн. м^2 жилой площади, что является самым высоким показателем по Центральному федеральному округу. К примеру, в Курской области насчитывается 235 многоквартирных домов, имеющих износ более 66%.[10] Это почти в 230 раз меньше, чем в Тульской области.

Исторически пик жилищного заселения в Тульской области пришёлся на 1946–1970 гг. за счет из т.н. «хрущевок». Что касается индивидуального строительства, то за 17 лет после 1995 г. здесь построено всего чуть более 8 тыс. жилых

домов. По сравнению даже с другими аутсайдерами строительства – Брянской, Орловской, Владимирской, Вологодской, Тверской областями, где их около 20 тыс., – это значительно меньше. С 1995 г. в Тульской области построено 1608 многоквартирных жилых домов[11], и этот показатель находится на примерно одинаковом уровне с соседями по федеральному округу, однако в среднем по субъектам РФ он значительно выше. Так, в Кемеровской области он составляет 6463, в Красноярском крае – 7823, Самарской области – 5636, Краснодарском крае – 8832, Московской области – 24 631.

Это столь неравное распределение позволяет судить о разной степени экономической значимости регионов для Центра и соответственно – разной степени финансовых вложений в них. Экономическая привлекательность регионов также представляется различной. Так, Тульская область, являясь старейшим промышленным регионом, не так привлекательна для туристских инвестиций бизнеса и государства в жилищное строительство, как, например, Алтайский край или Краснодарская область. Рыночная специализация региона, современная экономическая ситуация напрямую отражаются и на проводимой в нём жилищной политике.

Жилищный кризис в регионе – преднамеренный и непосредственный результат производственной, социальной и политической деятельности человека. Теоретические аспекты его изучения предусматривают учёт комплексных характеристик экономического риска, который позволяет анализировать как социально-политические, так и территориально-производственные комплексы в едином методологическом ключе по отдельным классам экономических, исторических, социально-политических, природных, антропогенных и территориальных факторов. В связи с этим жилищное строительство должно быть отнесено не только к стратегическим, но и к тактическим целям жилищной политики области и стать приоритетом политической, социальной, экономической, промышленной, энергетической, строительной, транспортной и других видов деятельности. Политический механизм реализации аспектов строительства и энергосбережения в жилищной политике в сжатом виде можно сформулировать в следующем виде: планирование (политические нормы) – нормирование (юридические нормы) – учет (политико-экономический контроль) – стимулирование – программная реализация.

Некоторые авторы, исследуя проблему полномочий Федерации и субъектов при формировании жилищного законодательства и проведении жилищной политики (ст. 72 Конституции РФ), пришли к выводу о том, что данная проблема может быть решена путём принятия федеральным законодателем основ той или иной отрасли законодательства, а региональными законодателями – законов, включая кодексы. Однако пока на уровне регионов законотворческая деятельность в сфере жилищной политики ведётся слабо. Так, например, в Тульской области основной жилищный законодательный корпус сформировался в 2000-е гг. Однако в последнее время в данном регионе Общественным советом при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тульской области неоднократно поднимались вопросы о проблемах в жилищном законодательстве и вносились предложения о внесении в него изменений.

Переходный период к новой системе управления сопряжен с дополнительными рисками, которые предполагалось минимизировать силами самого региона. Однако 25 июня 2012 г. в Жилищный кодекс внесены изменения, касающиеся федерального государственного жилищного надзора за деятельностью органов исполнительной власти субъектов. Эти и многие другие изменения, которые также предусматривают передачу полномочий в области жилищного строительства на уровень субъектов Российской Федерации, делают для депрессивных регионов активное жилищное строительство крайне затруднительным.

Каждый субъект жилищной политики при определении приоритетов руководствуется определённой методологией. Применение методологии количественной оценки (количество введенной в строй общей жилой площади, размер жилой площади в среднем на одного жителя, длительность очередей, доступность, стоимость

жилья, размер жилищных субсидий и др.) дает возможность определить приоритеты жилищной политики на федеральном, региональном и местном уровнях, разработать механизм и стратегию действий, отдающих предпочтение регулированию жилищных проблем тех категорий населения, повышение уровня жизни которых позволяет не только стабилизировать социальную систему, но и повысить устойчивость политической системы.

Жилищная политика Тульской области развивается в соответствии с национальной программой и подпрограммами, входящими в неё, а также в соответствии со стратегией развития России до 2020 г., региональными источниками, такими как «Стратегия социально-экономического развития Тульской области на период до 2020 г.», «Концепция социально-экономического развития города Тулы на 2011–2015 годы и на перспективу до 2025 года», законами и иными нормативными правовыми актами РФ и Тульской области в сфере жилищной политики.

В этих правовых актах разработан порядок реализации планов действий по реализации жилищной политики на различных уровнях управления. Однако проводится она недостаточно эффективно. Так, по плану реализации национального проекта «Жилье» в Тульской области за 2012 г. должно быть введено 0,38 млн. м^2 жилья, а на 1 июля 2012 г. было введено всего 0,08 млн. м^2 жилья, также планировалось за этот год ввести 0,04 млн. м^2 жилья для расселения из ветхого и аварийного жилищного фонда, но к июлю 2012 г. показатели по этим статьям были нулевые[12].

При анализе федерального и регионального жилищного законодательства выяснилось, что в нём нет единой системы, очень часто нормативные акты не связаны друг с другом. Так, например, несколько законопроектов, которые анонсировались Минрегионом ещё два-три года назад, так и не были разработаны. Они касались, в частности, вопросов предоставления субсидий бюджетам субъектов на реализацию жилищной политики. В исследуемом регионе этот процесс малоуправляем. Существующий экономический механизм не обеспечивает стимулирование жилищного строительства у хозяйствующих субъектов. Предприятиям выгоднее отказаться от жилищного строительства, чем строить новые дома или обслуживать старые, вкладывая намного большие средства в их реконструкцию и модернизацию.

Система инструментов финансовой поддержки жилищной политики должна включать и систему оценочных индикаторов (индекса устойчивости), отражающих результативность реализации жилищной политики с позиции социально-экономического подхода. Оценка эффективности региональной жилищной политики включает в себя такие показатели, как:

– затраты на жилищное строительство;

– объем ввода жилья;

– затраты на поддержку в приобретении жилья льготным категориям граждан;

– количество населения, охваченного системой господдержки при получении жилья;

– количество малых предприятий, занятых в реализации жилищной политики;

– объем ветхого и аварийного жилья;

– количество аттестованных специалистов, принимающих решения в сфере жилищной политики;

– количество жителей, нуждающихся в жилье;

– количество некоммерческих объединений граждан;

– количество совместных строительных акций (власть, бизнес, НКО).

Таким образом, место жилищной политики в структуре политического процесса в Тульской области определяется не только количественными параметрами, но в том числе и её ролью в процессах легитимации власти. Острый жилищный дефицит в Тульской области показывает, сколь значимыми могут являться для власти такие социальные проблемы. Они способны серьезно повлиять не только на экономическую, но и на общественную и внутриполитическую обстановку в стране. Неспособность региональных и центральных властей эффективно проводить жилищную политику приводит к усилению общественного недовольства, падению авторитета правительства и отставкам ряда высокопоставленных чиновников.

Характеристика состава действующих политических акторов жилищной политики

Тульской области (региональных отделений политических партий, жилищных советов, организаций, движений, объединений, центров, инициативных групп и др.) показывает их асимметричный характер при выработке основных направлений жилищной политики.

Итак, современные условия диктуют необходимость модернизации подходов и принципов в управлении жилищной политикой. В нашей стране должна использоваться такая модель управления жилищной политикой, при которой будет преобладать ориентация на сохранение контроля государства и развитие социального арендного сектора жилья, а не на приоритет рыночных факторов. Разработку основных принципов жилищной политики должно определять центральное правительство, но ключевые позиции занимать региональные и местные органы власти, а также элементы гражданского общества (НПО, ТСЖ, ассоциации арендодателей и арендаторов жилья и др.). Политико-правовое пространство развития жилищной политики – мобильное, постоянно меняющееся, совершенствующееся. Оно должно включать адаптационные механизмы управления, чтобы своевременно реагировать на изменившиеся условия, растущие потребности населения и специфику регионов.

[1] См.: Дорожкин Ю. Актуальные проблемы модернизации политической системы России // Власть. 2012. № 10. С. 10–11.

[2] См.: Батуев Ц. Территориальное развитие депрессивных субъектов федерации как предмет государственного регулирования // Власть. 2012. № 1.С. 22–29.

[3] См.: Алпацкая И.Е. Совершенствование инвестиционной политики в сфере жилищного строительства в условиях социально ориентированной экономики. Автореф. дис. ... канд. эк. наук. М., 2012. С. 4.

[4] Сабирджанов Ф.Р. Зарубежный опыт финансового обеспечения жилищной политики // Вестник СГСЭУ. 2011. № 4. С. 21.

[5] См.: Романова М.В. Формирование страховой инфраструктуры социальной политики в сфере обеспечения жильем граждан в Российской Федерации. Монография. М.: ООО Книжная редакция «Финансы», 2009. С. 37.

[6] Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. 2010. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. С. 22–23.

[7] Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. 2010. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. С. 41.

[8] Ставка на малоэтажное строительство // Бюджет. 2007. № 3. С. 4.

[9] Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. 2010. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. С. 43.

[10] Там же. С. 57.

[11] Всего общая площадь жилых помещений (индивидуальных и многоквартирных жилых домов), построенных в Тульской области с 1995 г., составляет 2731,2 тыс. кв. м.

[12] Сведения о параметрах реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» (Тульская область) на 1 июля 2012 года // Официальный сайт Правительства Тульской области.