Хуснутдинова С.Р.,
доцент кафедры ГиМУ
экономического факультета
Казанского государственного университета

Жилищная политика как составная часть социально-экономической политики муниципального образования

Одной из важнейших проблем улучшения качества жизни населения муниципалитетов является необходимость реформирования системы ЖКХ и обеспечение населения жильем. Для решения жилищной проблемы муниципалитетам необходимо осуществлять долгосрочную жилищную политику. Эффективное проведение жилищной политики охватывает государственный, региональный и муниципальный уровни власти, а решение жилищной проблемы возможно в единстве усилий власти, бизнеса и общества.

Трансформация экономической системы страны привела к регионализации экономической жизни, росту роли регионов и муниципалитетов во всех сферах экономической жизни. Возрастанию значения местных органов власти в улучшении условий жизни населения способствовало принятие Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому местное самоуправление как форма осуществления народом своей власти представляет собой «самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [1].

С принятием Закона возрастает роль и значимость органов местного самоуправления в обеспечении благосостояния населения и улучшении качества жизни на местном уровне. Понятие "качество жизни" как важнейшая категория социально ориентированного экономического развития предполагает учет не только материальной составляющей ("стоимость жизни") и уровень потребления благ и услуг ("уровень жизни"), но и таких факторов как здоровье взрослых и детей, продолжительность жизни, экологические условия жизнедеятельности, духовная и морально-психологическая составляющая жизни любого человека, т.е. вопросы, решение которых возможно в рамках местной социально-экономической политики.

В эпоху информационного общества, расширяющейся глобализации, возрастания конкуренции на мировых рынках и усиления роли инновационных процессов в экономическом развитии города или муниципалитеты вынуждены вступать в конкурентную борьбу за инвестиции, рабочую силу, а, следовательно, использовать новые механизмы развития и управления. Современный город представляют собой саморегулирующуюся социально-эколого-экономическую систему, что обуславливает необходимость целенаправленного воздействия на развитие отдельных ее подсистем для улучшения качества жизни населения, проживающего на территории города [9].

В литературе приводятся следующие основные методы развития территории:

- развитие социальной сферы, предполагающее создание качественной среды для людей, уже проживающих здесь, и потенциальных жителей, в том числе инвесторов и т.п.;

- улучшение городской среды, в том числе сохранение и улучшение архитектурного облика, открытых пространств, землепользование и планировка улиц, чистота и экологическое состояние;

- экономическое развитие, осуществляемое за счет создания различных муниципальных программ, направленных на повышение конкурентоспособности муниципального образования;

- стратегическое планирование [5] .

Стратегическое планирование развития муниципального образования находит все большее количество сторонников и представляет собой систематический процесс, с помощью которого местные сообщества формируют видение своего будущего и намечают цели и задачи развития, а также определяют этапы и мероприятия, проведение которых способствует достижению намеченного, исходя из местных ресурсов и учитывая влияние факторов внешней среды, в том числе таких, как глобализация, конкуренция и ускоренное технологическое совершенствование.

Стратегия муниципального социально-экономического развития разрабатывается, планируется и реализуется совместными усилиями органов местной власти, представителей частного бизнеса, государственных и муниципальных предприятий, общественных организаций, органов территориально-общественного самоуправления, населения, т.е. всем городским сообществом. Таким образом, стратегический план является документом общественного согласия, задающим важнейшие долгосрочные ориентиры для местного сообщества и потенциальных инвесторов.

Важно отметить, что все указанные методы развития территории используются в сочетании. Предпочтение одному из методов может отдаваться в том случае, если муниципалитет ставит перед собой специфическую цель, достижению которой тот или иной метод может соответствовать в максимальной степени.

В наиболее широком подходе, цели муниципальной деятельности, определяющие муниципальную социально-экономическую политику, вытекают из предусмотренных законодательством функций и полномочий местного самоуправления. «Главным предметом муниципальной деятельности является благоустройство жизни на территории муниципального образования в широком смысле этих слов, как устройство на благо человека, и оказание населению различных услуг на местном уровне или муниципальных услуг» [3].

Достижение органами власти поставленных социально-экономических целей может осуществляться за счет проведения эффективной социально-экономической политики на местном уровне. В составе социально-экономической политики муниципального образования могут быть выделены «частные» политики, отвечающие за конкретное направления жизнедеятельности муниципалитета: экономическая, жилищная, социальная, демографическая, молодежная, экологическая и иные.

Местная экономическая политика представляет собой «комплекс мер регулирующего воздействия на экономику, осуществляемый органами местной власти или при ее участии в рамках определенной концепции, направленной на расширение экономического потенциала территории и повышение эффективности его использования, усиление конкурентоспособности местных предприятий посредством создания лучших общих условий производства, динамичной и плодотворной среды для экономического развития на местном уровне» [7].

Важнейшие направления местной экономической политики состоят в привлечении инвестиций, как внешних, так и внутренних; в поддержке местного бизнеса, в первую очередь начинающих предпринимателей, а также предприятий малого и среднего бизнеса; в содействии появлению и распространению инноваций; в улучшении имиджа города в рамках маркетинга территорий. Реализация местной экономической политики предполагает создание благоприятного местного делового климата и использование определенных инструментов.

За десятилетие реформирования экономики страны и укрепления местного самоуправления муниципальные власти в основном освоили базовые механизмы и инструменты осуществления экономической политики, в том числе развитие информационных услуг для предпринимательства и консультирование субъектов предпринимательства, привлечение инвестиций, в том числе зарубежных, осуществление содействия в установлении деловых контактов за рубежом, разработка и реализация комплексных программ маркетинга города как места хозяйственной деятельности, создание и продвижение инвестиционного имиджа города, предоставление налоговых льгот, привлечения дополнительных финансовых ресурсов в виде банковских кредитов, размещения муниципальных ценных бумаг, продвижении правового зонирования, межевания, выделения зон, предназначенных для хозяйственной деятельности [7].

Одной из важнейших проблем в рамках улучшения качества жизни населения муниципальных образований, с которой пришлось столкнуться местным властям, является необходимость реформирования системы жилищно-коммунального хозяйства и обеспечение населения муниципалитетов жильем.

Для решения жилищной проблемы в условиях рыночной конкуренции муниципалитетам необходимо осуществлять долгосрочную жилищную политику. Под жилищной политикой следует понимать систему мер и мероприятий правового, административного и экономического характера, направленных на преодоление недостатков или «провалов» свободного рынка жилья. Основной целью проведения жилищной политики является обеспечение населения доступным и комфортным жильем, создание оптимальной инфраструктуры жилых массивов с соблюдением физических, эстетических, экологических параметров окружающей среды и с учетом местных условий. Жилищная политика, как составляющая часть комплекса мер по стабилизации и выводу местной экономики на качественно новый уровень, важнейшей задачей имеет поэтапный перевод жилищной сферы как отрасли экономики в режим безубыточного функционирования при обеспечении соблюдения современных требований к качеству

жилья, а также обеспечения социальной защиты малоимущих групп населения муниципалитета.

Жилищная политика, являясь составным элементом общей социально-экономической политики муниципалитета, имеет важнейшее социальное значение, с одной стороны, т.к. в том случае если даже небольшая часть населения не имеет жилья, либо не в состоянии оплачивать расходы, связанные с предоставлением коммунальных услуг, либо проживает в тяжелых жилищных условиях, то проблема выходит за рамки частных или личных проблем отдельной семьи или домохозяйства и превращается в социальную и политическую проблему для всего муниципального сообщества. С другой стороны, развитие жилищного сектора, строительство нового жилья и содержание уже существующего требует привлечения квалифицированных кадров, в том числе управленческого характера, и значительных долгосрочных финансовых инвестиций не только на этапе строительства жилья, но и на протяжение всего срока его использования. Как правило, расходы в местном бюджете на ЖКХ составляют значительный удельный вес в общей сумме расходов. Так, в бюджете Казани на 2007 год предусматриваются расходы на ЖКХ в размере 1,9 млрд. руб. или 20,7% [10].

Таким образом, жилищный вопрос является комплексной социально-экономической проблемой и во многих странах объектом вмешательства как государственного, так и местного уровня власти, а направления, мероприятия и оптимальные формы подобного вмешательства определяются в рамках жилищной политики.

При формировании и проведении жилищной политики муниципалитета следует учитывать, что жилье как товар обладает специфическими свойствами.

Во-первых, следует указать на то, что рынок жилья характеризуется значительной неоднородностью или неравнозначностью предоставляемых основных и сопутствующих услуг. Так, в современных городах присутствует рынок элитного жилья и рынок пятиэтажек, рынок однокомнатных и четырехкомнатных квартир и т.п. Процессы, которые идут на этих субрынках, могут быть совершенно различными. Прогнозы и выводы, справедливые в отношении отдельных субрынков, при обобщении теряют смысл.

Во-вторых, важной особенностью современного рынка жилья является наличие совокупности сопутствующих "услуг". А именно, при приобретении квартиры покупатель становится не просто собственником, а в случае найма - арендатором определенной жилой площади, но и одновременно получает целый ряд сопутствующих обстоятельств или «услуг» - школу, детский сад, магазины, поликлинику, стоянку для машины, придомовую территорию, доступ к транспорту и т.п., т.е. все то, что укладывается в понятие цикла суточной доступности населения муниципалитета.

В-третьих, высокая стоимость жилья по отношению к доходу потребителя является одной из важнейших характеристик жилища как товара [6].

Все указанные характеристики влияют на стоимость жилья, на спрос и предложение на жилищном рынке. Представляет интерес, используемый в зарубежной литературе гедонистический подход к определению цены на жилье. Со-

гласно этому подходу жилье состоит из целого набора отдельных элементов, каждый из которых имеет свою неявную цену. Рыночная цена на жилье, таким образом, представляет собой сумму цен на отдельные элементы. Например, к таким элементам в наиболее упрощенном подходе можно отнести: доступность места работы в центре города, количество спален (комнат – в отечественном варианте), состояние крыши, качество окружающего воздуха и качество местных школ [4].

Важно отметить и то, что жилье является товаром длительного пользования и собственник жилья может влиять на срок его службы, вкладывая, либо не вкладывая средства в техническое обслуживание, капитальный и текущий ремонт. В связи с этим чрезвычайно важна структура жилищного фонда по форме собственности и одним из основополагающих моментов обслуживания жилищного фонда является понятие собственности на жилье. Согласно Жилищному Кодексу, т.е. одному из основополагающих документов Российской Федерации в области жилищных вопросов, в зависимости от формы собственности жилищный фонд делится на следующие виды:

1) частный жилищный фонд - совокупность жилых помещений, находящихся в собственности граждан и в собственности юридических лиц;

2) государственный жилищный фонд - совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации (жилищный фонд Российской Федерации), и жилых помещений, принадлежащих на праве собственности субъектам Российской Федерации (жилищный фонд субъектов Российской Федерации);

3) муниципальный жилищный фонд - совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям [2].

К основным направлениям компетенции органов местного самоуправления в области жилищных отношений согласно Жилищному Кодексу относятся:

1) учет муниципального жилищного фонда;

2) установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, 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;

3) ведение в установленном порядке учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;

4) определение порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда;

5) предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

6) принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения;

7) согласование переустройства и перепланировки жилых помещений;

8) признание в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания;

9) осуществление контроля над использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;

10) иные вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, Жилищным Кодексом, другими федеральными законами, а также законами соответствующих субъектов Российской Федерации [2].

Эффективная жилищная политика должна осуществляться на всех уровнях власти – государственном, региональном и местном. Наиболее характерными мероприятиями современной жилищной политики на государственном уровне является создание и реализация Федеральной целевой программы на 2002-2010гг «Жилище», национальный проект "Доступное и комфортное жилье - гражданам России".

Региональный уровень проведения жилищной политики на примере Республики Татарстан характеризуется проведением республиканской программы ликвидации ветхого жилья, реализованной в республике в период с 1996 по 2004 годы. За это время было построено 1763 многоквартирных жилых дома, новые квартиры получили около 50 тысяч семей, инвестировано более 20 миллиардов рублей, появилось два совершенно новых микрорайона. Причем, при реализации этой программы, впервые были привлечены внебюджетные средства - добровольные взносы предприятий, что дало двойной эффект - укрепление доверия населения к власти и формирование социально-ориентированного бизнеса. Эти принципы были соблюдены и при внедрении новой республиканской программы - социальной ипотеки, в рамках которой уже построены два дома. В рамках заседания Ассоциации руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский Федеральный Округ, проходившего в конце 2006 года в Казани, указывалось на то, что задача регионального уровня проведения жилищной политики, а именно задача региональных парламентов - упростить сложные, громоздкие и неэффективные механизмы освоения земельных участков под жилищное строительство, законодательно обеспечить формирование градостроительной политики во всех населенных пунктах. Необходимо также решить проблему эксплуатации уже введенного в строй жилья, в частности за счет усиления значения ТСЖ, которые должны быть наделены земельными участками, инфраструктурой, то есть всем имущественным комплексом, который позволит им зарабатывать на свое существование и достойное содержание жилого фонда [10].

Для Казани одними из основополагающих документов местного характера, определяющих долгосрочные цели и мероприятия, являются «Стратегия развития Казани до 2015 года» и Генеральный план города.

В «Стратегии развития Казани до 2015 года» проведен анализ сложившейся ситуации, определены цели и направления долгосрочного развития горо-

да. Весь материал структурирован по трем крупным блокам: Общество, Среда, Экономика. Анализ ситуации, сложившейся в городе к моменту разработки «Стратегии», выявил несколько сквозных тем, существенных для решения проблем накопившихся в каждом из блоков. Главная из них – жилищная сфера и жилищно-коммунальное хозяйство. В блоке «Общество» жилищная сфера связана с темами социального жилья, самоорганизации населения по месту жительства, создания гражданского общества. В экономическом смысле это расходование значительных общественных средств, причем далеко не всегда рациональное. Соответственно – высокая нагрузка на бюджет, тормозящая решение социальных задач. В тоже время, жилищная сфера и строительство жилья – катализатор развития мощного кластера отраслей экономики муниципального образования. Жилищная сфера – это и базовая составляющая городской среды обитания – от самих квартир и внутридомовых пространств, до благоустройства микрорайонов и обеспечения первичного набора социальных услуг по месту жительства. Учитывая все вышесказанное, в структуре Стратегии был выделен один крупный комплексный мегапроект «Надежный дом, удобный район: реформирование и развитие жилищной сферы». В рамках мегапроекта, на основании учета интересов бюджетного сектора и частного бизнеса, были сформулированы основные цели развития и реформирования ЖКХ в Казани. Экономическими задачами реформирования жилищной сферы названы:

- демонополизация в сфере обслуживания жилищного фонда и привлечение частного капитала;
- обеспечение участия граждан в управлении жилищной сферы и стимулирование создания ТСЖ;
- повышение прозрачности деятельности естественных монополий и обеспечение ясных и предсказуемых правил подключения к сетям;
- обеспечение 100%-ой собираемости коммунальных платежей;
- создание экономических стимулов экономии ресурсов для населения и бюджетных учреждений.

Социальные аспекты реформирования жилищной сферы заключаются:

- в развитии системы адресных субсидий и обеспечении контроля их целевого использования;
- в создании программы предоставления социального жилья;
- в подготовке к внедрению единого пособия по нуждаемости;
- в общественной поддержке программы реформирования ЖКХ.

К градостроительным и техническим аспектам реформирования жилищной сферы относятся:

- разработка Генерального плана;
- модернизация инженерной инфраструктуры и жилищного фонда;
- развитие энерго- и ресурсосберегающих технологий, установка приборов учета;
- благоустройство общественных и внутридворовых территорий [8].

В настоящее время в городе проходит обсуждение Генерального плана города Казани, разработанного в соответствии с целями и задачами развития

города, сформулированными в документах социально-экономического развития города Казани.

Концепция градостроительного развития г. Казани изначально исходит из уникальной геополитической значимости города, заключающейся в том, что Казань является одним из 10 опорных городов - миллионеров единого каркаса расселения России, расположенный на пересечении поперечной континентальной оси – р. Волги, и продольной трансконтинентальной оси – Москва – Владивосток; крупным промышленным и научным центром федерального значения, транспортным узлом; культурным центром с тысячелетней историей и культурой; столицей Республики Татарстан.

В составе Генерального плана города Казани выделены следующие временные сроки его реализации: 1) расчетный срок Генерального плана города Казани, на который рассчитаны все основные проектные решения Генерального плана города Казани - 2020 год; 2) первая очередь Генерального плана города Казани, на которую определены первоочередные мероприятия по реализации Генерального плана города Казани, - 2010 год; 3) перспектива - период, следующий за расчетным сроком Генерального плана города Казани, на который определяются основные направления стратегии градостроительного развития города Казани, - 2020-2050 годы.

Посредством разработки и утверждения Генерального плана города Казани и внесения в него изменений осуществляется территориальное планирование города. Основными целями территориального планирования города Казани являются создание благоприятной среды жизнедеятельности и устойчивого развития города, обеспечение экологической безопасности и сохранение природного и культурного наследия. Территориальное планирование города Казани направлено на определение назначения территорий города, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития города Казани; повышения качества городской среды; сохранения и регенерации исторического и культурного наследия; развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур; обеспечения учета интересов Российской Федерации; Республики Татарстан; жителей города Казани и их объединений.

Основными задачами территориального планирования города Казани являются:

- сохранение историко-культурного, ландшафтного и архитектурно-пространственного своеобразия города;
- обеспечение эффективного использования городских территорий;
- создание благоприятной среды жизнедеятельности;
- безопасность территории и окружающей среды;
- улучшение жилищных условий, достижение многообразия типов жилой среды и комплексности застройки жилых территорий;
- развитие и равномерное размещение на территории города общественных и деловых центров;
- надежность транспортного обслуживания и инженерного оборудования территории;

- комплексность благоустройства и озеленения территории [10].

Приоритетом для местных органов власти Казани является создание четких и ясных правил игры для добросовестных участников рынка, а также учет мнение частного бизнеса и населения о проводимых в городе преобразованиях. С этой целью в Казани проводился круглый стол с предпринимателями в сфере ЖКХ. Частный бизнес в ЖКХ города Казани представлен более 120 частных фирм, из них порядка 60 предприятий обслуживают жилой фонд, более 50 предприятий выполняют капитальный ремонт жилых домов. В течение года городом в части реформирования и преобразований в области ЖКХ были сделаны серьезные шаги:

- оптимизирован аппарат управления отраслью, который позволил сэкономить порядка 25 миллионов рублей бюджетных средств;

- создано Муниципальное унитарное предприятие 'Единый расчетный центр', которое усовершенствовало и ускорило систему расчетов в сфере ЖКХ, т.е. прозрачные схемы прохождения финансовых потоков, единая отчетная система, и основы единого информационного пространства города;

- исключен посредник между управляющими компаниями и населением в лице жилищно-коммунальных участков - в 2005 году численность работников жилищных организаций составляла 1090 человек, а после оптимизации составила 420 человек, снижение численности на 61%;

- введена строгая система контроля за качеством выполняемых работ и предоставляемых услуг подрядных организаций, осуществляющих обслуживание и ремонт жилого фонда, в отдельную независимую структуру выделено МУП «Служба технического надзора», привлечение подрядных организаций для выполнения капитального ремонта производится на конкурсной основе;

- в 2006году город выделил 29 миллионов рублей на межевание земель под многоквартирными жилыми домами, проведено межевание на территории большинства крупных микрорайонов, а отмежеванная земля - это основа права собственности и четких правил игры на рынке ЖКХ, т.к. неопределенный правовой статус некоторых земель в городе приводил к проблемам с границами домовладения, за которыми в свою очередь следовали проблемы благоустройства и уборки территории [10].

Для реализации прав собственников жилья во всех районах города Казани в течение 2006 года проводились собрания собственников в многоквартирных домах. По итогам собраний жители 3908 муниципальных жилых домов выбрали в качестве управляющих организаций частные управляющие компании, что составляет 88% от общей численности домов в городе. Также, по итогам собраний в текущем году образовано 12 новых товариществ собственников жилья (ТСЖ). Если в начале 2006 года в Казани управлением жилым фондом занимались две частные управляющие компании, то на 1 сентября в городе их насчитывалось уже 11 [10].

Таким образом, жилищная политика в современной России является основополагающим элементом социально-экономической политики, нацеленной на улучшение качества жизни населения, а принимаемые решения в рамках жилищной политики имеют долгосрочный комплексный характер. Эффективное

проведение жилищной политики должно охватывать все уровни управления – государственный, региональный и муниципальный. Важно отметить и то, что состояние жилищной сферы непосредственным образом сказывается на функционировании всех важнейших муниципальных подсистем – социальной, средовой, экономической, а решение жилищной проблемы возможно в единстве согласованных усилий власти, бизнеса и общества.

Литература:

1. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 3.06.2003 № 131- ФЗ.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации 29.12.04 № 188-ФЗ
3. Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики: Учеб. пособие / Моск. обществ. науч. фонд. - М., 2001. - 143 с.: табл. - (Б-ка мест. самоуправления; Вып. 35). - Библиогр.: с. 143.
4. О'Салливан А. Экономика города. – 4-е изд.: Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – XXVI, 706 с. – (Серия «Университетский учебник»).
5. Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы.- Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. – 376с.
6. Лекции по экономике города и муниципальному управлению. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 340 с.
7. Местная экономическая политика в России: очерк становления и трансформации (1995-2005) / Научный редактор – д.э.н. Б.С.Жихаревич. – М.: Московский общественный научный фонд; МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2006. – 152с.
8. Стратегия развития Казани до 2015 г.// Администрация Казани; Генеральный совет стратегического развития Казани. – СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. – 116с.
9. Хуснутдинова С.Р. Современный город – сущность и условия развития // Культура & общество [Электронный ресурс]: Интернет-журнал МГУКИ / Моск. гос. ун-т культуры и искусств — Электрон. журн. — М.: МГУКИ, 2004. — № гос. регистрации 0420600016. — Режим доступа: http://www.e-culture.ru/Articles/2006/Khusnutdinova.pdf, свободный — Загл. с экрана.
10. www.kazan.org.ru - Официальный сайт муниципального образования города Казани.