

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЫ В СЕВЕРНЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ

В статье обосновывается возрастание роли жилья на Севере; исследуются ограничения, которые накладывают условия северности на развитие жилищной сферы; выделены основные проблемы и противоречия развития жилого фонда высокоширотных городов; рассматривается опыт решения жилищного вопроса в европейских северных странах; даны рекомендации по решению жилищного вопроса в северных регионах России.

Сегодня в условиях действия стратегических вызовов России¹, территории Дальнего Востока и Арктики имеют все возрастающее значение для национальной экономики, обеспечения безопасности и геополитических интересов Российской Федерации. Поэтому существующее сегодня критическое соотношение «население – ресурсы» в северных регионах России требует от государства проведения продуманной миграционной политики, одной из главных составляющих которой является решение жилищного вопроса.

Основным стимулом привлечения кадров на Север до последнего времени являлась более высокая оплата труда (районные коэффициенты и надбавки). Но многолетний опыт показывает, что более высокие заработки хотя и повышают заинтересованность трудящихся в переезде в новые районы хозяйственного освоения, но не влияют должным образом на их оседание. В северных и дальневосточных районах должны быть обеспечены преимущественное развитие всего комплекса жизненных условий, более высокие темпы механизации, электрификации и автоматизации хозяйства с передовыми формами организации труда. В условиях нарастающей конкуренции между регионами за трудовые ресурсы, для привлечения мигрантов обеспечение жильем, жилищно-коммунальные условия, а также развитие всего комплекса жизненных условий на Севере должны быть гораздо лучше, чем в среднем по стране.

Положение в жилищно-коммунальном хозяйстве северных регионов характеризуется наличием серьезных проблем, свойственных этой отрасли по стране в целом. Но особенность в решении проблем этой области заключается в существенных различиях стартовых условий реализации реформ и проектов в центральной части России и в районах Севера, которые необходимо учитывать, но делается это неудовлетворительно, в связи с чем возникают новые коллизии. По этой причине положение дел в области решения

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 год. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

жилищного вопроса на территории северных районах значительно тяжелее, чем в других регионах России.

Главной особенностью географической основы развития высокоширотных городов России является «северность».² Условия северности накладывают ограничения на все стороны жизни населения, включая жилищную сферу. Региональное управление северных территорий должно быть ориентировано на учет неблагоприятного воздействия северных условий при принятии управленческих решений. Проблемы воспроизводства и развития жилищной сферы Севера усугубляются следующими факторами: особенность расселения заключается в преимущественном проживании людей в городах, преобладание малоэтажного строительства, высокий уровень износа жилищного фонда и коммунальных сетей, значительное удорожание строительно-монтажных работ, отношение населения к месту своего проживания как к месту временного проживания, слабое развития рынка жилья и т.д.

Историческая ретроспектива освоения и развития Севера показывает, что ускоренное возведение высокоширотных городов, связанное с необходимостью скорейшего обеспечения страны природными ресурсами, привело к негативным тенденциям в развитии жилищной сферы северных регионов. При строительстве северных городов разработка генеральных планов и их осуществление велись параллельно. Это обстоятельство не могло не сказаться на качестве городского строительства. Сооружение гражданских объектов осуществлялось с серьезными нарушениями градостроительных и санитарных норм. При застройке новых городов вырубались лесные массивы, территория жилых микрорайонов не благоустраивалась. Самым слабым местом в строительстве городов была инженерная подготовка территории и коммунальное обслуживание. То есть уже на начальном этапе формирования городов в районах нового промышленного освоения нарушалась функциональная организация их застройки, пространственная градостроительная структура, что не могло не сказаться в последующем.³

Некомплексный характер застройки, возведение на Севере жилья по унифицированным проектам, не отвечающим климатографической специфике территории, привели к тому, что на сегодняшний день жилищный фонд северных регионов России устарел как физически, так и морально, в значительной степени находится в технически неисправном состоянии: средний износ домов превышает 50 процентов и достигает критического состояния 70

² Дмитриева Т.Е. Территориальное управление в контексте северности // Север в экономике России: Материалы научно-практической конференции (7-8 октября 1997г.) / Госкомсевера РФ, КЕПС при Главе Республики Коми, ИЭСПС Коми НЦ УрО РАН; гл. ред. Спиридонов Ю.А.; отв. ред. Юшкин Н.П., Витязева В.А., Лаженцев В.Н. - Сыктывкар, 1998. - с. 49-55.

³ Фаузер В.В. Опыт формирования населения и трудовых ресурсов северных районов // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета – www.koet.syktstu.ru

процентов, после чего эксплуатация жилья должна прекращаться. В Республике Саха (Якутия), Архангельской и Магаданской областях, Корякском, Ненецком, Таймырском (Долгано-Ненецком), Эвенкийском и Ямало-Ненецком автономных округах доля ветхого и аварийного жилья в 1,7—4,5 раза превышает среднероссийский показатель.

Низкими остаются темпы нового строительства. За первое полугодие 2003 года в северных регионах введено в строй только 7,9 процента от всего сданного в России жилья (в 2002 году — 10 процентов), при этом в отдельных субъектах Российской Федерации, например, в Корякском, Таймырском и Чукотском автономных округах, жилье не строится совсем. Строительство новых жилых домов с подключением их к уже имеющимся коммуникациям жилищно-коммунального хозяйства невозможно, поскольку их состояние крайне неудовлетворительно. Износ отдельных коммунальных сетей превысил 60 процентов, и значительная их часть требует замены.

Пренебрежение местными природно-климатическими условиями при освоении Севера проявлялось при необходимости быстрого освоения отдельных районов. Однако такие меры не могут быть оправданы при крупномасштабном освоении и развитии этой территории на перспективу. Жилищному комплексу северных городов не хватает компактности объемной структуры для стабилизации микроклимата, защищенности от резкого охлаждения ветром, высококачественных конструктивных решений оконных заполнителей, освобожденных от притока воздуха, не хватает искусственной приточной вентиляции с подогревом и, обязательно, с увлажнением поступающего извне воздуха и т.д.

Большую часть жилищного фонда районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей составляют квартиры, построенные по морально устаревшим типовым проектам, характерной особенностью которых являются малые размеры общей площади квартир, и как следствие, тесные кухни, коридоры, ванные комнаты и прочие подсобные помещения, а так же наличие проходных комнат, неудобное расположение комнат в квартире. Известно, что население в условиях нашей страны непосредственно в жилищах пребывает 73-75% совокупного годового времени. На Севере этот показатель выше, так как зимний период здесь длиннее, природа суровее и т.п. Между тем на одного жителя жилой площади в районах Европейского и Азиатского Севера приходится примерно на 10% меньше, чем в среднем по России.

Таким образом, сегодня решение жилищного вопроса на Севере должно осуществляться с точки зрения упреждающих мер, а не догоняющих, направленных только на исправление ошибок прошлого. Показательным для разработки решения жилищного вопроса в северных регионах России является опыт проведения жилищной политики в зарубежных северных странах, в частности в странах Скандинавии: Финляндии, Норвегии и Швеции. Сегодня развитие жилищной сферы на Севере России должно вестись с ориентацией на высокие социальные стандарты и положительный опыт этих стран.

В северных странах Европы жизненно важную роль играют фонды социального жилья. Они составляют: 35 процентов жилищного фонда в Нидерландах, 27 процентов — в Швеции, процентов — в Норвегии, 19-23 процентов – в Финляндии.⁴ Высокая доля социального арендного жилья объясняется еще и тем, что сегодня в условиях общего рынка в рамках ЕС необходимость легкого передвижения из страны страну наталкивает, во всяком случае, молодых людей на отказ любой формы собственности и переход к активной аренде жилья. И поэтому объем аренды жилья повышается.

В развитых странах проблемы социального жилья уже более сотни лет решаются по-разному, но суть подхода сводится к одному: путем предоставления жилья малообеспеченным гражданам на льготных условиях не допустить расслоения общества до той опасной черты, когда плохо становится всем и государство начинает лихорадить.

Европейский комитет по вопросам социального жилья (CECODHAS) дает следующее определение социальному жилью: «понятие социального жилья охватывает строительство, предоставление, обновление и реконструкцию социальной жилой площади, т.е. жилья, доступ к которому контролируется на основании правил распределения, учитывающих потребности граждан, испытывающих трудности в поиске жилья».⁵

По мнению ряда международных экспертов по жилищным вопросам, одной из наиболее удачных в мире оказалась жилищная политика Швеции. Именно в этой стране прекрасно работает непрямая форма собственности. В соответствии с Конституцией Швеции, официальная жилищная политика должна распространяться на всех, без перекосов в пользу какого-либо одного вида жилья или интересов отдельной социальной группы населения. На практике это означает, что даже люди с небольшими доходами, рабочие и безработные в состоянии арендовать жилье, вполне приемлемое по своим размерам, качеству и стоимости.⁶ А чтобы облегчить бремя жилищных расходов, в стране создана широкая сеть центров жилищных субсидий. Ими пользуются не только малообеспеченные люди, но и семьи со средним достатком.

В Финляндии лишь 57 процентов жилфонда страны принадлежит частным владельцам, а остальное жилье – снимается. Арендаторы государственного агентства платят лишь 10 процентов от стоимости аренды жилья, а остальная часть покрывается государственными субсидиями. Как правило, большая часть средств на строительство социального жилья приходится на

⁴ www.irn.ru – информационный портал «Индикаторы ранка недвижимости».

⁵ Жилищная политика местных властей: уроки западно-европейского опыта и реформы в России / Под ред. Б.М. Гринчель, Б.С. Жихаревич, Н.Е. Костылева. – С-Птб: «Наука», 1998. – 292 с. – 53 с.

⁶ Жилищная политика местных властей: уроки западно-европейского опыта и реформы в России / Под ред. Б.М. Гринчель, Б.С. Жихаревич, Н.Е. Костылева. – С-Птб: «Наука», 1998. – 292 с. –

федеральный бюджет, а остальное финансирование идет из муниципалитета, также пенсионных и страховых фондов.⁷

В Финляндии говорят, что нельзя допустить, чтобы социальные дома хоть каплю внешне отличались от любых других домов. Вся система поддержки квартиросъемщиков идет через систему соцзащиты. И внешне ни дом, ни микрорайон вы, таким образом, не определите.

В Норвегии в первые послевоенные десятилетия, когда очень остро стоял вопрос обеспеченности жильем, высокую степень развития получило так называемое социальное ипотечное кредитование. Жилищный банк предоставлял льготные кредиты для строительства нового жилья, покрывавшие до 70-80 процентов стоимости строительства, а обеспечение возврата средств служила первичная ипотека недвижимости. Процентная ставка по кредитам значительно субсидировалась центральным правительством. В дополнение к этому, срок погашения кредита устанавливался до 50 лет и основывался на принципе, что расходы на жилье не должны превышать 20 процентов от среднего дохода рабочего. Этот принцип был отменен только в начале 1980-х годов.

Таблица 1.

Обеспеченность населения жильем⁸.

Страна	Жилищная обеспеченность, кв.м/чел.	Процентное отношение к лидеру, % (Норвегия=100%)	Год оценки
Норвегия	74,0	100,00	2006
Швеция	44,4	60,00	2003
Финляндия	36,3	49,05	2002
Россия	20,2	27,30	2004

Т.о., характерной чертой жилищной политики стран Скандинавии является отказ от собственности на жилье, и одновременно с этим обеспечение жителей страны комфортными условиями проживания вне зависимости от принадлежности к той или иной социальной группе. Социализация жилищной сферы призвана не допустить расслоения общества.

Используя опыт данных стран с соответствующей его трансформацией к российским реалиям возможно обеспечить более эффективное развитие жилищной сферы северных регионов России.

Вопрос социализации жилья в настоящий момент как никогда актуален для России, особенно для регионов испытывающих дефицит трудовых ресурсов, в частности, для северных регионов. Для российского Севера необходимо формирование жилищного фонда социального использования и специализированных жилых фондов, адекватных условиям рыночной экономики.

⁷ С.Голованов. Социализм по-фински: в Суоми уже научились строить доступное жилье // Информационная служба ИА DAILYSTROY- www.dailystruy.ru.

⁸ www.iut.nu — официальный Интернет-сайт Международного союза квартиросъемщиков (International Union of Tenants).

Принимая во внимание тот, фактор, что Север многими гражданами, проживающими на этой территории, рассматривается лишь как временное местно проживание, для этой категории граждан также более привлекательной была бы идея социального найма жилья, т.к. появилось бы больше возможностей для откладывания заработанных денег на приобретение жилья на «большой» земле.

Многие районы севера (отдаленные поселения, места проживания КМНС) испытывают острый дефицит в работниках бюджетной сферы (врачи, учителя и т.д.). Для решения этой проблемы положительной является расширение практики предоставления специалистам достойного социального жилья на время трудовой деятельности в данной местности. С последующим предоставлением льгот по приобретению жилья в городах.

Рассматривать социальное жилье в качестве приоритетного инструмента развития жилищной сферы в северных регионах страны следует так же в силу того, что жилье обходится дорого не только при приобретении его в собственность, но и в процессе его эксплуатации. Сегодня очень распространена проблема коммунальных неплатежей среди так называемых малоимущих групп населения. Отсюда, вполне уместно предположить, что в дальнейшем, когда речь пойдет о капитальном ремонте здания ситуация неплатежей станет нормой. Поэтому, в целях формирования класса эффективного собственника, следует отказаться от практики предоставления жилья в собственность малоимущим гражданам, поскольку в последствии велика вероятность того, что они не смогут платить за содержание своей собственности. Для этой категории граждан эффективным решением проблемы жилищного обеспечения стала бы система социального найма жилья.

Развитие механизмов социального жилья может стать эффективным решением такого острого для северных территорий вопроса, как управление миграционными потоками внутри северной территории в условиях ликвидации отдельных городов и поселков.

Таким образом, стимулирование трудовой миграции в северных регионах России (как внутригородской, так и межрегиональной) для стабилизации численности населения и трудовых ресурсов этой территории нужно осуществлять через содействие в решении вопросов временного комфортного проживания рядом с местом работы. Однако, чтобы программа по миграции трудовых резервов действительно заработала, нужно сначала построить жилье для потенциальных кадров.

Структура собственности жилья в высокоширотных городах на сегодняшний день такова, что более половины жилья находится в частной собственности (рис 1). Доля той или иной формы собственности на жилье по регионам Севера изменяется в зависимости от уровня социально-экономического развития конкретной территории, перспектив ее развития, на сколько население ориентировано на смену места жительства.

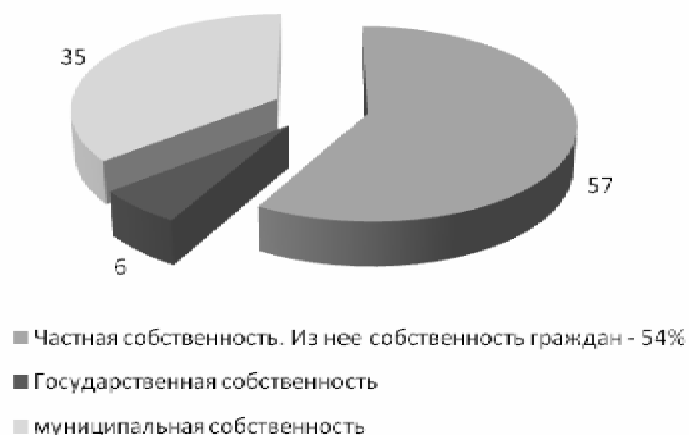


Рис.1. Структура жилья районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей по формам собственности, в процентах.

В России понятие «социальное жилье» существует и не существует одновременно. С одной стороны, словосочетание «социальное жилье» широко используется в разговорной речи, прессе, в выступлениях и публикациях представителей практически всех уровней власти (в том числе и профессионально занимающихся жилищной политикой).

С другой стороны, действующее законодательство Российской Федерации такого официального понятия не содержит. Жилищный Кодекс закрепил исключительное право на создание и предоставление жилищного фонда социального использования только за государством и муниципалитетами, то есть за публичной властью. В то же время, ни один законодательный документ не регламентирует механизмов создания такого жилищного фонда, а из федерального бюджета уже много лет практически полностью прекращено прямое финансирование жилищного строительства.

Надежным решением жилищного вопроса могло бы стать создание жилого фонда некоммерческого использования. Подобный жилой фонд, в отличие от социального жилого фонда, мог бы предоставляться гражданам без права приватизации на условиях срочности договора найма и оплаты расходов на содержание и эксплуатацию жилья.

Надо учитывать, что строительством «бездоходных» домов социального найма будет заниматься только государство, поскольку затраты на возведение жилого фонда некоммерческого использования окупятся только через 25 – 30 лет. Граждане при эксплуатации социального жилья, с одной стороны, уплачивают невысокую арендную плату, а с другой стороны, несут расходы по эксплуатации этого жилого фонда.

Учитывая необходимость возведения значительного количества социального жилья, развитие социального жилья предоставляет большое поле для частного – государственного взаимодействия:

- для удешевления строительства социального жилья государство должно разместить на конкурсной основе заказ на разработку типовых проектов зданий, отдельных конструктивных элементов и технологий их производства;
- все проекты по строительству социального жилья должны быть основаны на самых современных эффективных и экономичных в эксплуатации технологиях;
- предоставление преференций со стороны правительства компаниям, участвующим в возведении социального жилья, производстве материалов и комплектующих, используемых при строительстве;

Сегодня следствием мирового финансового кризиса стал отказ строительных компаний от новых проектов и «заморозкой» уже начатых из-за проблемы с кредитованием строительства со стороны банков. Все это чревато угрозами появления новой волны «обманутых дольщиков». В таких условиях госзаказ на строительство социального жилья способствовал не только решению жилищных проблем граждан, но и послужил поддержкой отечественным строителям. Невысокая рентабельность социальных проектов будет компенсироваться постоянным наличием объемов работ, налоговыми льготами и долговременными компенсациями.

Для эффективной реализации на территории северных регионов России государственная жилищная политика должна пройти процесс «нордификации»⁹, т.е. адаптации путей и методов решения жилищного вопроса к региональным особенностям Севера. Однако, по мимо того, что для северных регионов должен быть разработан свой подход к решению жилищной проблемы, принципиально отличный от применяемого в остальных регионах России, необходимо предусмотреть значительную поправку на то, что существует дифференциация по уровню социально-экономического развития и внутри самого Севера.

На территории Севера имеются города представляющее непосредственный интерес для крупного бизнеса (ЯНАО, ХМАО, Республика Коми, Республика Саха (Якутия) и др.) – территория деятельности добывающих корпораций, характеризующаяся прямой высокой заинтересованностью бизнес-структур в повышении уровня социально-экономического развития, всвязи с чем проявляется инициатива проведения различных программ по повышению эффективности региональной экономики. Эта часть городов севера России еще имеет возможности развития в средне- и долгосрочной перспективе. И для них как никогда актуален вопрос привлечения молодых квалифицированных кадров. В промышленно развитых городах (например, в

⁹ Дмитриева Т.Е. Территориальное управление в контексте северности // Север в экономике России: Материалы научно-практической конференции (7-8 октября 1997г.) / Госкомсевера РФ, КЕПС при Главе Республики Коми, ИЭСПС Коми НЦ УрО РАН; гл. ред. Спиридонов Ю.А.; отв. ред. Юшкин Н.П., Витязева В.А., Лаженцев В.Н. - Сыктывкар, 1998. - с. 49-55.

Норильске) отмечается некоторое увеличение населения, в т.ч. за счет приезжающих.

Отсюда, прямая заинтересованность крупного бизнеса в строительстве здесь корпоративного жилья (социального по характеру предоставления) для привлечения специалистов из других регионов. На этой части территории Севера помощь государства в рамках частно – государственного партнерства по строительству социального жилья – это помощь, стимулирующая повышение эффективности региональной экономики, косвенные меры поддержки (гарантирование кредитов иностранных и российских банков, инвестиционные налоговые кредиты и т.п.) и регулирования региональных рынков.

Еще одним перспективным направлением решения жилищного вопроса в высокоширотных городах может стать социальное ипотечное жилищное кредитование (по примеру послевоенной Норвегии).

Социальное ипотечное жилищное кредитование – термин, употребляемый для обозначения программ жилищного кредитования с элементами государственной поддержки заемщиков.¹⁰ На практике участие органов власти проявляется в следующих основных формах: дотирование процентной ставки по ипотечному кредиту; предоставление субсидии на часть стоимости ипотечного жилья (правда, в обоих этих случаях придется заплатить рыночную цену жилья); строительство по городскому заказу. Льготники могут приобрести жилье по его себестоимости. Это приблизительно в два раза дешевле, чем жилье по рыночным ценам. Такая форма решения жилищного вопроса актуальна для тех районов Севера, где преобладает аборигенное население (Республика Саха (Якутия), Республика Бурятия и т.д.). Люди здесь живут поколениями, здесь жили их предки, им не куда и не зачем уезжать.

Итак, развитие социального жилья на Севере приобретает характер общенациональных интересов и выступает фактором стабилизации численности населения и трудовых ресурсов региона. Социальное и корпоративное ипотечное кредитование представляются приоритетными механизмами жилищной политики в условиях Севера. Для эффективного управления развитием жилищной сферы северных регионов необходимо расширение практики частно – государственного партнерства, приоритетное участие бизнеса в повышении уровня социально-экономического развития северных территорий – зон присутствия добывающих корпораций.

Литература

1. Дмитриева Т.Е. Территориальное управление в контексте северности // Север в экономике России: Материалы научно-практической конференции (7-8 октября 1997г.) / Госкомсевера РФ, КЕПС при Главе Республики Коми, ИЭСПС Коми НЦ УрО РАН; гл. ред. Спиридонов Ю.А.; отв. ред. Юшкин Н.П., Витязева В.А., Лаженцев В.Н. - Сыктывкар, 1998. - с. 49-55.

¹⁰ <http://slovari-online.ru>

2. Жилищная политика местных властей: уроки западно-европейского опыта и реформы в России / Под ред. Б.М. Гринчель, Б.С. Жихаревич, Н.Е. Костылева. – С-Птб: «Наука», 1998. – 292 с.
3. Защита прав северян. Часть 2 / Сост. Фролов О.; гл. ред. Полежаева Н. – М. , 1998. – 143 с.
4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 год. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
5. Мороз И.Л. Социальная политика Швейцарии / И.Л. Мороз // Вестник государственного социального страхования. - 2002. - №1. – с. 77-79.
6. Синцов А.Г. Север в системе геополитических координат современной России / Под общ. ред. докт. полит. наук, проф. С.А. Проскурина. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. – 208 с.
7. Социальные аспекты жилищной политики. Часть 1: Зарубежный опыт / Сост. Леонов В.Г. – М., 2001.
8. Сыченкова Е.В. Европейский Север России: реалии и перспективы международного сотрудничества. – Мурманск, 1999. – 128 с.
9. Фаузер В.В. Опыт формирования населения и трудовых ресурсов северных районов // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета – www.koet.syktu.ru.