

Иванова Оксана Евгеньевна

Ivanova Oksana Evgenevna

Ростовский государственный строительный университет

Rostov State University of Civil Engineering

Доцент

Lecturer

08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством:

Региональная экономика

E-Mail: oeiva25@yandex.ru

Роль инструментов жилищной политики в обеспечении доступным жильем сельского населения региона

The tools of housing policy to provide affordable housing for the rural population

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы обеспечения сельского населения доступным и качественным жильем, проведен анализ механизмов и инструментов реализации жилищной политики. Автором раскрывается сущность понятия сельской жилищной системы, проанализированы различные проекты комплексного освоения сельских территорий.

The Abstract: The article deals with the problem of providing rural affordable and quality housing, the analysis of mechanisms and tools for implementing housing policy. The author reveals the essence of the concept of rural housing system, analyzed the different projects of integrated development of rural areas.

Ключевые слова: Сельские жилищные системы, жилищная политика, механизмы и инструменты жилищной политики.

Keywords: Rural housing system, housing policies, mechanisms and instruments of housing policy.

Современные тенденции социально-экономического развития регионов характеризуются существенной поляризацией городского и сельского населения по уровню жизни, что приводит к оттоку квалифицированной рабочей силы и молодежи из сельских районов, ограничению возможностей роста регионального АПК и воспроизводству неэффективной структуры региональной экономики в целом.

Важным элементом интегрального показателя уровня жизни является обеспеченность населения качественным и доступным жильем, которая характеризуется существенной асимметрией внутрирегиональных жилищных пропорций между городским и сельским населением. Сельские жилищные системы развиты значительно хуже, чем городские, что на региональном уровне проявляется в виде превышения городского жилищного фонда над сельским, недостаточной обеспеченности сельских территорий объектами жилищно-коммунальной и социальной инфраструктуры, чрезвычайно низкого спроса на сельское жилье в силу невысокой престижности проживания в сельской местности. В силу этого инструменты жилищной политики региона как одного из направлений региональной социально-экономической политики в обеспечении населения качественным и доступным жильем могут рассматриваться в контексте решения задачи снижения поляризации городского и сельского населения по уров-

нию жизни за счет сглаживания жилищных диспропорций между городским и сельским населением в системе региональной экономики.

Механизм реализации жилищной политики включает в себя следующую систему форм и методов государственного воздействия (рис. 1). [5]

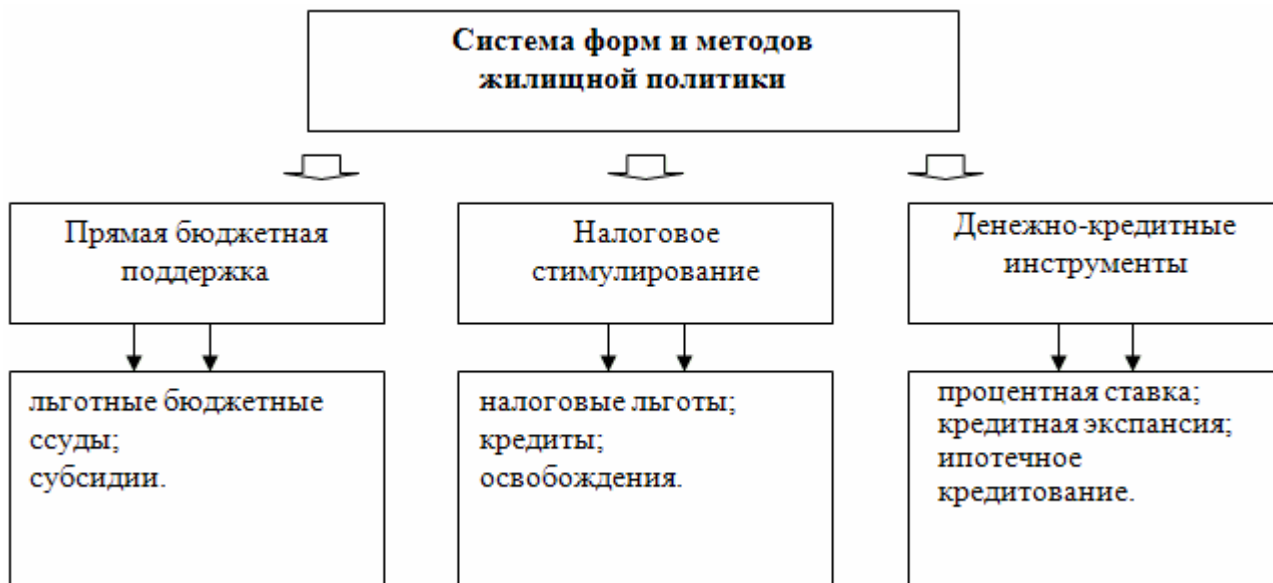


Рис. 1. Система форм и методов жилищной политики

Основной целью жилищной политики России на современном этапе является обеспечение граждан качественным и доступным жильем, создание оптимальной инфраструктуры жилых массивов с соблюдением физических, эстетических, экологических и градостроительных параметров окружающей среды и с учетом местных условий, что в целом ориентировано и на признание и соответствующую нейтрализацию существенных различий между городом и селом.

Важным условием обеспечения механизма реализации жилищной политики выступает формирование институционально-правового режима его функционирования. В настоящее время сложно говорить об адекватном рыночным условиям и существующим реалиям институционально-правовом механизме жилищной политики. Это проявляется в отсутствии законодательных основ для обеспечения населения качественным и доступным жильем исходя из социальной направленности такой политики в России. Хотя за последние годы заметны серьезные изменения в этом вопросе с появлением ряда программных документов («Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации», Государственная целевая программа «Жилище», Президентская программа «Государственные жилищные сертификаты», Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации, Национальный проект «Доступное жилье»), однако следует заметить, что реальные трансформации в механизме реализации жилищной политики не столь заметны, что проявляется в превалировании административных методов регулирования рынка жилья, сложившихся еще в советский период.

Вследствие этого актуализируется разработка нового механизма реализации жилищной политики с учетом не только потенциала рыночных инструментов ее осуществления, но и максимального учета интересов граждан и заинтересованных экономических субъектов. Механизм управления жилищной сферой должен создавать условия для повышения доступности и качества жилья, т.е. должен носить не административно-ведомственный, а индикативный (направляющий) характер. Важным фактором в этом случае становится стимулирова-

ние развития жилищного сектора в сельских районах, что значительно влияет на повышение уровня жизни сельских жителей, эффективного развития села, агропромышленного комплекса и экономики региона в целом.

Основными рычагами при этом должны служить экономические (прямые и косвенные) и правовые инструменты, способные обеспечить целевую реализацию целей жилищной политики и создать институциональную среду ее дальнейшего развития. В качестве прямых экономических рычагов целесообразно использовать: целевое финансирование конкретных направлений, программ, проектов и мероприятий; хозяйственные договоры; местные заказы и контракты. Косвенными экономическими регуляторами становятся местные налоги, платежи, льготные кредиты, договорные цены (тарифы) и ряд других. Определенную роль играют и организационно-управленческие рычаги в части выполнения обязательных требований, условий и формирующихся регламентов.

Исследование вопросов развития сельских жилищных систем целесообразно в силу того, что данный феномен в наибольшей степени позволяет сопоставить качество и жилищные условия сельского и городского населения региона. Под жилищными системами нами понимается совокупность жилищных и инфраструктурных объектов (социальной, жилищно-коммунальной инфраструктуры), обеспечивающих благоприятные и комфортные условия для проживания населения на конкретной территории. При этом учитываются не только непосредственно параметры конкретного жилого помещения, но и доступ населения, проживающего в нем, к социальным (услугам здравоохранения, образования, культурным услугам) и жилищно-коммунальным услугам, от которых в значительной степени зависит качество и уровень жизни в регионе. Под сельскими жилищными системами региона понимаются жилищные системы, пространственно локализованные на сельских территориях.

В данном контексте целесообразно проанализировать результаты реализации федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года» [1]. Программа является комплексной и включает систему мероприятий в области жилищной сферы, развития в сельской местности сети учреждений образования, здравоохранения, культуры, информационно-консультационного обеспечения, систем электро-, водо- и газоснабжения, сети автомобильных дорог общего пользования и телекоммуникационной связи

За период 2003-2010 годы в рамках ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» введено 14,3 млн.кв.м жилых домов, более 217 тысяч сельских семей улучшили свои жилищные условия, в том числе 67 тысяч молодых семей и молодых специалистов. Активно проводились мероприятия по электрификации, газо- и водоснабжению сельских населенных пунктов: ввод в действие линий электропередачи составил 11,5 тыс.км, распределительных газовых сетей 50 тыс.км, локальных водопроводов 12 тыс.км.

Реализация федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года» и других мер государственной поддержки в целом оказывает положительное влияние на изменения в социально-трудовой сфере села в части повышения уровня и качества жизни сельского населения, позитивных сдвигов в демографической ситуации и на рынке труда. Однако разрыв в уровне и качестве жизни в сельской местности в сравнении с городом по-прежнему остается ощутимым.

Моноотраслевая экономика, низкая, экономически и социально несправедливая общественная оценка сельскохозяйственного труда не обеспечивают сельскому населению социально-приемлемый уровень доходов. В среднем за 2010 г. заработная плата работников сельского хозяйства равнялась 10573 руб. в месяц, или 49,9% от среднероссийского уровня. Располагаемые ресурсы в расчете на члена сельского домашнего хозяйства составляли 10128 руб.

в месяц (оценка) – 62,2% от соответствующего показателя по городским домохозяйствам. В сельских поселениях концентрируется 42% всех российских бедных.

Из-за недостаточности объемов строительства объектов социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности и неразвитости дорожной сети снижается территориальная доступность сельскому населению образовательных, медицинских, культурных, торговых, бытовых и других социальных услуг. По сравнению с дореформенным уровнем село утратило 13,5 тыс. школ, 7,7 тыс. фельдшерско-акушерских пунктов, 20,8 тыс. клубов. Охват детей дошкольным воспитанием составляет 41,1% против 65,5% в городе, обеспеченность сельского населения больничными койками на 10 тыс. жителей – 36,7% от городского уровня, амбулаториями – 35,4 процентов.

Село все еще отстает от города по масштабам жилищного строительства и инженерному обустройству. Сетевым газом оборудовано 52,6% домов (квартир). По данным Роспотребнадзора, только 2/5 жителей села обеспечены доброкачественной водой.

В рамках федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года» на реализацию мероприятий по развитию социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности на 2003-2010 годы было выделено 230,9 млрд.рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 40,7 млрд.рублей, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – 91 млрд.рублей, за счет средств привлеченных внебюджетных источников – 99,2 млрд.рублей.

Недофинансирование программных мероприятий за счет средств федерального бюджета за 2003-2013 годы по сравнению с объемами, предусмотренными Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, составляет 59 млрд.рублей

Сельское развитие сдерживается слабостью институтов гражданского общества и, прежде всего, местного самоуправления, низкой бюджетной обеспеченностью сельских муниципальных образований, отсутствием системы финансовой поддержки местных инициатив, низкой престижностью жизнедеятельности на селе.

В Ростовской области по итогам 2011 г. на реализацию мероприятий программы освоены бюджетные средства в размере 769,831 млн. рублей (табл. 1) [4].

Таблица 1

Реализация мероприятий в рамках ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» по Ростовской области (млн. руб.)

Наименование мероприятий	Всего	Федеральный бюджет	Областной бюджет	Местный бюджет
Улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов	399,320	205,054	184,485	9,781
Развитие газификации в сельской местности	101,980	19,329	70,777	11,874
Развитие водоснабжения в сельской местности	268,531	75,900	170,531	22,100
Всего	769,831	300,283	425,793	43,755

В рамках реализации мероприятий в 2011 г. в 29 муниципальных образованиях построено 22 объекта газификации и водоснабжения; разработана проектно-сметная документация по 70 объектам. Введено в эксплуатацию 515,38 км распределительных газовых сетей (план – 34,6 км) и 148,15 км внутриселковых водопроводов (план – 123,0 км).

Свои жилищные условия улучшили 528 семей, в том числе 334 молодые семьи и молодых специалиста, из них работников АПК – 157 человек, работников социальной сферы – 177 человек. С учетом членов семей переехали в новые дома 1656 человек, в том числе 694 ребенка.

В 2012 году Ростовской области на реализацию мероприятий предусмотрены бюджетные средства в размере 900,229 млн рублей, что на 17 % больше, чем в 2011 году.

Таким образом, можно сказать, что реализация федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года», приоритетных национальных проектов «Развитие АПК», «Образование», «Здоровье», Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг. создали определенные предпосылки для укрепления производственного и инфраструктурного потенциала села, развития его экономики, повышения занятости и доходов сельского населения, улучшения его жилищных условий и социальной среды обитания.

Анализируя динамику показателей развития городских и сельских жилищных систем в Российской Федерации и Ростовской области можно выявить определенную положительную тенденцию (табл. 2) [3].

Таблица 2

Ввод в действие жилых домов в городах и поселках городского типа и сельской местности

Годы	Всего введено в действие жилых домов, тыс. м ² общей площади		в том числе построенных населением за счет собственных и заемных средств		На 1000 человек населения, м ² общей площади		
	в городах и поселках городского типа	в сельской местности	в городах и поселках городского типа	в сельской местности	в городах и поселках городского типа и в сельской местности	в городах и поселках городского типа	в сельской местности
2000	497,7	79,3	111,2	67,2	160	177	99
2001	456,0	76,6	134,9	63,3	149	164	97
2002	408,2	76,4	148,4	70,0	137	148	99
2003	476,3	99,4	154,8	90,3	165	174	131
2004	578,7	105,6	149,4	94,1	198	213	141
2005	649,0	98,8	173,7	95,6	218	242	133
2006	712,9	113,6	171,3	95,3	243	267	156
2007	922,0	150,0	215,9	134,4	318	348	209
2008	986,4	367,5	305,7	332,9	404	373	518
2009	794,3	609,6	321,2	588,2	421	302	870
2010	775,8	677,6	289,0	641,3	438	296	968
2011	794,9	675,8	293,3	635,2	445	305	974

Если в период 2000-2006 гг. показатели ввода в действие жилых домов на 1000 человек населения выявляют существенное различие для сельской и городской местности (значение

этого показателя в городах и поселках городского типа в несколько раз превышает его значение в сельской местности), то в результате реализации различных государственных программ, в 2007-2011 гг. этот разрыв постепенно сокращается. В первой половине прошедшего десятилетия большая часть жилых домов, вводимых в сельской местности, вводилось населением за счет собственных и заемных средств, тогда как в городах доля вводимых таким образом жилых домов составляла лишь около 1/4 части от всего построенного жилья, что свидетельствовало о недостаточной поддержке жилищного строительства в сельских районах. Однако, за последние пять лет в сельской местности за счет собственных и заемных средств граждан жилья было построено почти на 1 млн. м² больше. Такие же тенденции проявляются и на региональном уровне, в частности, в Ростовской области. Следовательно, можно сделать вывод о том, что реализация федеральных целевых программ проходит с определенными положительными результатами. Однако, несмотря на это остается проблема наращивания не только количественных, но и качественных характеристик вводимого в эксплуатацию жилья, о которых речь пойдет ниже.

Вместе с тем, в силу допущенного ранее значительного отставания социально-экономического развития сельских территорий, реализация в Ростовской области значительного числа целевых программ, направленных на повышение качества и доступности жилья в регионе, используемые в них ипотечные инструменты не в полной мере привели к существенному улучшению жилищной ситуации сельских жителей. Сложившаяся ситуация негативным образом сказывается на уровне жизни в сельских районах региона и создает предпосылки для депрессивных тенденций в их развитии, проявляющихся в оттоке квалифицированной рабочей силы, снижении предпринимательской активности и темпов роста регионального АПК, что формирует диспропорции в воспроизводственной системе региона и может поставить под угрозу устойчивость всей региональной социально-экономической системы. Потенциал сельских территорий используется недостаточно полно и эффективно, улучшение уровня и качества жизни на селе необходимо продолжать.

Без серьезного увеличения инвестиций в жилищное строительство, объекты социальной и инженерной инфраструктуры села не удастся повысить качество социальной среды обитания сельского населения. Переломить эту ситуацию возможно только путем радикального повышения уровня занятости и доходов сельского населения, качества и престижности жизни на селе.

Для обеспечения устойчивого социально-экономического развития сельских муниципальных образований и эффективного функционирования агропромышленного производства необходимо усилить государственную поддержку социального и инженерного обустройства сельских поселений, развития несельскохозяйственных видов деятельности в сельской местности, расширения рынка труда, развития процессов самоуправления и на этой основе повысить качество и активизацию человеческого потенциала.

Одним из основных инструментов решения стратегической задачи по повышению уровня и качества жизни на селе должна стать федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» [2].

Первый этап (2014-2017 годы) предусматривает преодоление существенных межрегиональных различий в уровне и качестве жизни в сельской местности на основе сформированных субъектами Российской Федерации стратегических задач сельского развития с учетом специфики их сельских территорий. Расширятся направления и формы государственной поддержки, увеличатся ее объемы, что будет способствовать повышению уровня занятости и доходов сельского населения, улучшению условий жизни, и впоследствии благоприятно отразится на демографической ситуации в сельской местности.

На втором этапе (2018-2020 годы) предусматривается сосредоточение привлекаемых ресурсов на формировании условий для устойчивого развития сельских территорий на базе укрепления аграрного сектора, диверсификации всей сельской экономики, повышения налогооблагаемой базы развития села и укрепления местного самоуправления.

Прогнозный объем финансирования Программы в 2014-2020 годах в соответствии с целевым (сбалансированным) вариантом составит 884,0 млрд.рублей, из которых средства федерального бюджета составят 294,5 млрд.рублей, средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 411,6 млрд.рублей, внебюджетных источников – 177,9 млрд.рублей (в ценах соответствующих лет).

Развитие сельских жилищных систем региона и приближение качества сельских жилищных условий к городским в контексте модели «комфортного образа жизни» требует выработки мер, направленных на привлечения частных инвесторов к решению проблемы повышения обеспеченности сельских территорий и поселений инфраструктурными объектами. Приблизить качество сельского жилья к городскому можно за счет улучшения следующих характеристик жилищных условий: качество используемых строительных материалов; обеспеченность объектами жилищно-коммунальной и социальной инфраструктуры; благоустроенность и доступность жилья. Решение данной задачи потребует выработки целого комплекса организационно-экономических мер по их улучшению, направленных, во-первых, на стимулирование местного производства строительных материалов современного качества для потребностей сельского жилищного сектора, и, во-вторых, на привлечение частных инвесторов к решению проблемы повышения обеспеченности сельских территорий и поселений инфраструктурными объектами и услугами.

Для создания благоприятных условий реализации проектов комплексного освоения сельских территорий необходимо осуществлять меры институциональной, финансовой и организационной поддержки соответствующих проектов, таких как:

-формирование правовых и организационных механизмов консолидации необходимого для комплексного освоения сельских территорий крупного земельного участка;

-повышение мотивации строительных организаций и частных инвесторов к строительству в сельских районах в рамках реализуемых программно-целевых инструментов за счет создания для них льготных условий при осуществлении строительной деятельности по комплексному освоению сельских территорий;

-учет специфики освоения сельских территорий муниципальными образованиями при разработке и принятии комплекса градостроительной документации.

Реализация данных мер позволит оптимизировать процесс принятия решений об освоении конкретных сельских территорий, и затраты на осуществление соответствующих проектов их комплексного освоения.

Для комплексного решения задачи сглаживания асимметрии внутрирегиональных жилищных пропорций между городскими и сельскими территориями целесообразно выработать организационно-экономический механизм, опирающийся на взаимодействие государственного и частного секторов региональной экономики. Реализация государственных заказов, государственно-частных партнерств и предприятий с участием государственного капитала, в совокупности позволит обеспечить комплексный эффект при развитии сельских жилищных систем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 (с изменениями и дополнениями от 29 апреля 2005 г. № 271, от 3 апреля 2006 г. № 190, от 17 сентября 2007 г. № 596, от 5 марта 2008 г. № 143, от 31 января 2009 г. № 83, от 28 апреля 2011 года № 336). «О федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года» // URL:<http://base.garant.ru/2159191/> (дата обращения 15.08.2012)
2. Концепция федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» // URL:http://www.mcx.ru/documents/document/show_print/16518.133.htm (дата обращения 14.08.2012)
3. Материалы официального сайта Федеральной службы государственной статистики URL:http://nizhstat.gks.ru/digital/region5/DocLib/jil_dom_gor_pos.htm (дата обращения 16.08.2012)
4. Итоги реализации мероприятий ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» в 2011 году и планы на 2012 год // URL:<http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=112130> (дата обращения 15.08.2012)
5. Яхимович В.И. Стратегия модернизации инвестиционно-финансового механизма рынка жилья трансформационной экономики. – Ростов н/Д: изд-во Рост. ун-та, 2005. – С. 102.