

Вопросы жилищной политики на местном уровне

Работа посвящена возможностям и ограничениям местного самоуправления в вопросах формирования собственной жилищной политики на территории муниципального образования. Анализируются законодательные рамки, в которых местные органы власти могут реализовывать жилищную политику. Обосновывается, что на местном уровне возможности местных органов власти, в особенности в малых городах России, по проведению эффективной жилищной политики ограничены.

Местное самоуправление, жилищная политика, малые города.



**Людмила Олеговна
ЗАЛКИНД**

кандидат экономических наук, доцент,
старший научный сотрудник Института экономических проблем
им. Г.П. Лузина Кольского НЦ РАН
mila@iep.kolasc.net.ru

Участие местных органов власти в формировании и реализации жилищной политики на территории муниципальных образований определяется законодательством страны. Основными нормативными актами, которые определяют это участие, являются ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] и Жилищный кодекс РФ [1]. В соответствии с ФЗ-131 к вопросам местного значения в сфере развития жилищной сферы и, соответственно, к задачам жилищной политики относятся (ст. 14 и 16):

⇒ обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении/городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством;

⇒ организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда;

⇒ создание условий для жилищного строительства.

Исходя из логики данных статей, приоритетной задачей местной жилищной

политики является обеспечение жильём малоимущих граждан за счёт предоставления жилых помещений, являющихся муниципальным жилищным фондом. То есть данный фонд должен быть социальным — предоставляться только людям, которые не могут решить свой жилищный вопрос самостоятельно из-за финансового положения, а также этот фонд должен обладать необходимыми элементами благоустройства, но при этом иметь минимально возможные эксплуатационные затраты по своему содержанию и ремонту. Требование низких затрат на содержание и ремонт такого жилья обусловлено как низкими доходами самих жильцов, так и необходимостью бюджетного субсидирования их затрат на эксплуатацию жилого фонда.

Насколько значимым является муниципальный жилой фонд с точки зрения его веса в общем объёме жилого фонда? Доля муниципального жилого фонда в целом по России составляет всего 12,5% и в будущем, с учётом продления сроков бесплатной приватизации жилья, скорее всего снизится до 10%. В то же время дифферен-

Таблица 1. Структура жилищного фонда по формам собственности в 2008 г. [6], в %

Территория	Частный	Государственный	Муниципальный	Другое
Российская Федерация	82,4	4,9	12,5	0,2
Северо-Западный ФО	75,7	9,2	14,7*	0,4
Республика Карелия	63,8	4,6	30,4	1,2
Республика Коми	70,8	2,5	26,7	-
Архангельская область	70,2	2,2	27,2	0,4
Вологодская область	81,1	1,3	17,0	0,6
Калининградская область	78,7	2,8	18,5	-
Ленинградская область	77,5	2,4	20,0	0,2
Мурманская область	70,2	3,2	26,5	-
Новгородская область	83,4	1,6	13,1	1,9
Псковская область	75,5	2,5	20,0	2,1
г. Санкт-Петербург	77,2	22,8*	-	-

* Поскольку г. Санкт-Петербург имеет статус города федерального значения, то в эту цифру входит как фонд, принадлежащий федеральным органам власти, так и непосредственно городу, то есть муниципальный. А с учётом того, что доля жилого фонда Санкт-Петербурга в общем объёме по Северо-Западному ФО весьма значительна – 42% (по данным 2008 г.), то и реальный объём муниципального жилого фонда в Северо-Западном округе составляет около 20%.

циация регионов по уровню муниципального жилого фонда может достигать 3 раз. Так, в регионах Северо-Западного федерального округа доля муниципального фонда остаётся значительной в общем объёме жилья (табл. 1) и, по всей вероятности, не будет уже заметно снижаться.

Для Северо-Западного федерального округа объём муниципального жилого фонда в целом будет составлять около 18 – 20% и в некоторых регионах, в частности в республиках Карелия и Коми, Архангельской и Мурманской областях, может сохраниться на уровне 25% от общего объёма жилого фонда.

Таким образом, вопросы эффективности муниципального жилого фонда как инструмента государственной жилищной политики для многих регионов будут оставаться весьма значимыми ещё долгое время.

Возникает вопрос о том, соответствует ли сегодняшнее муниципальное жильё понятию социального. Исторически сложилось, что в муниципальном жилье проживают люди как с низкими, так и со сравнительно высокими доходами. Предыдущее жилищное законодательство устанавливало право пожизненного владения жильём, и это сохраняется и в нынешнем Жилищном кодексе РФ [1]. Хотя жилые

помещения в муниципальном жилом фонде могут получить только люди с низкими доходами, в дальнейшем изменение их имущественного положения, так же как и состава семьи, никоим образом не влияет на их право на занимаемое помещение. То есть муниципальное жильё предоставляется не как временное (арендуемое), а как пожизненное владение.

Кроме того, сложившаяся смешанная структура собственности в жилых домах привела к тому, что муниципальный жилой фонд расположен в домах и с низкими эксплуатационными затратами, и с высокими. Это ведёт к повышенным расходам бюджета на субсидирование «квартплаты» малоимущих жильцов. Таким образом, понятие муниципального жилого фонда и социального расходятся. Фактически в стране отсутствует социальный жилой фонд, то есть предназначенный именно для людей с низкими доходами либо для людей, принадлежащих к какой-либо другой социальной не защищённой группе¹.

¹ К таким группам могут относиться, например, пенсионеры, которые хотя и могут иметь сравнительно высокий уровень пенсии, но её недостаточно для приобретения собственного жилья. Либо жилой фонд для инвалидов, то есть соответствующий их потребностям в доступности и обслуживании.



В связи с действующим правом фактически пожизненного владения жильём свободный муниципальный жилой фонд сокращается и обеспечение жильём малоимущих граждан, без строительства нового жилья, становится фикцией. Для строительства социального жилья требуются бюджетные финансовые ресурсы. Если в крупных городах муниципальный жилой фонд может формироваться через выделение средств за счёт более высоких бюджетных доходов в целом либо за счёт выделения оговорённой муниципальной доли при частном строительстве, то малые города лишены этих возможностей. Фактически это направление жилищной политики может быть реализовано только в условиях развёртывания широкого строительства за счёт привлечения средств более обеспеченных групп населения муниципального образования.

Исходя из вышесказанного, приоритетной задачей жилищной политики на местном уровне должно являться не обеспечение жильём малоимущих граждан, а «создание условий для жилищного строительства». Данное направление жилищной политики тесно связано с другими вопросами местного значения (*рисунок*) и является частью общей программы социально-экономического развития муниципально-го образования.

Вопросами местного значения в земельной политике являются (ст. 14-16 ФЗ-131):

- утверждение генеральных планов поселения/городского округа, правил землепользования и застройки;
- утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения/городского округа документации по планировке территории;
- выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения/городского округа;
- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений/городского округа;
- резервирование земель и изъятие, в том числе путём выкупа, земельных участков в границах поселения/городского округа для муниципальных нужд;
- осуществление земельного контроля за использованием земель поселений/городского округа.

Все эти вопросы фактически являются пунктами реализации жилищной политики в области «создания условий для жилищного строительства». То есть необходимым условием осуществления местной

жилищной политики является реализация задач в области управления муниципальными земельными ресурсами. Политика в отношении земель населённых пунктов и их перспективного развития должна соответствовать целям жилищной политики и содействовать её реализации.

Муниципалитеты могут осуществлять как активную, так и пассивную земельную политику.

Активная земельная политика подразумевает, что муниципалитет планирует и подготавливает земельные участки под застройку, формируя городской фонд и получая доходы как для приобретения новых земельных участков, так и финансирования строительства и инфраструктуры. В итоге повышается привлекательность поселения, объём налоговых поступлений растёт.

Пассивная земельная политика заключается в отсутствии чётких и скоординированных действий местных властей, эпизодичности их участия в регулировании земельных отношений. Такая политика ведёт к тому, что структура поселения становится рассредоточенной и увеличиваются затраты на инфраструктуру. Снижается привлекательность поселения и происходит отток населения в более благоприятные для проживания близлежащие поселения. Это приводит к уменьшению доходов местных бюджетов и увеличению их расходов.

Земельная политика муниципалитетов связана, прежде всего, с землями под жилой застройкой. Рационально спланированное жилое пространство, само по себе привлекательное для проживания, является одним из факторов роста численности населения и, следовательно, источником увеличения доходов местного бюджета.

Развитие коммунальной, энергетической и транспортной инфраструктуры муниципального образования также должно отвечать приоритетам жилищной политики и потребностям принятых градостроительных планов. Развитие, модернизация, реконструкция энергетических мощностей

в муниципальном образовании зависит от потребностей как населения, так и бизнеса. Основной организационной формой функционирования энергетических предприятий и инфраструктуры является коммерческая, частично регулируемая государством на региональном и федеральном уровне. Соответственно, серьёзное влияние на развитие энергетики в муниципальном образовании местные власти оказать не могут. Их воздействие ограничено этапом выделения земельных участков и подключения новых потребителей к энергосетям, оговорённое в Земельном кодексе Российской Федерации².

Ещё одной задачей жилищной политики властей является «осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов» (ст. 14, 16 ФЗ-131 [3]), включая проведение работ по повышению энергоэффективности жилых зданий (в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения — п. 8.2 ст. 17 ФЗ-131³). Эта задача крайне актуальна в условиях возрастающего объёма затрат домохозяйств на ресурсо-снабжение своих жилищ (табл. 2).

² Пункт 2.1 статьи 30 Земельного кодекса РФ о предоставлении земельных участков при условии определения технических условий «подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение объектов к сетям инженерно-технического обеспечения». Поскольку коммунальные предприятия на сегодняшний момент являются фактически частными структурами и, более того, зачастую аффилированы с руководством города, то они имеют возможность влиять на финансовые и временные затраты новых потребителей энергии.

³ В соответствии с этим пунктом, введённым ФЗ № 261 «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4], к полномочиям органов местного самоуправления отнесены «утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности».

Таблица 2. Динамика объёма коммунальных услуг на душу населения [6]

Территория	2000 г. к 1995 г., %	2005 г. к 2000 г., %	2008 г. к 2005 г., %	Справочно: 2008 г., руб.
Российская Федерация	396,0	497,1	171,9	5 043
Северо-Западный ФО	328,0	557,6	166,0	5 740
Республика Карелия	295,1	562,4	134,9	4 664
Республика Коми	365,0	607,4	180,9	6 419
Архангельская область	266,4	648,9	168,7	4 345
Вологодская область	362,0	759,6	193,0	5 733
Калининградская область	388,3	534,0	154,5	5 478
Ленинградская область	266,3	696,1	183,4	5 948
Мурманская область	335,0	708,8	159,5	9 850
Новгородская область	274,3	644,5	142,8	4 214
Псковская область	336,1	510,8	203,7	4 161
г. Санкт-Петербург	344,6	450,2	156,5	5 826

Так, по Северо-Западному ФО размер ресурсопотребления жилого фонда постоянно растёт (см. табл. 2), оставаясь весьма значительной частью расходов домохозяйств.

Среднегодовые темпы роста коммунальных услуг на душу населения в период с 1995 по 2000 г. составляли 120 – 130%, за 2000 – 2005 гг. – 140 – 150% и за период 2005 – 2008 гг. снизились опять в среднем до 120%.

Как правило, около 50% стоимости предоставляемых коммунальных услуг приходится на теплоснабжение жилого фонда.

Проведение работ по энергосбережению оправданно только после разработки введения нормативов по энергосбережению, что предусмотрено принятым в конце 2009 г. Федеральным законом «Об энергосбережении...» [4].

В то же время финансовые средства, выделяемые федеральным и региональными бюджетами в соответствии с ФЗ № 185 «О Фонде содействия...» [5] на проведение капитальных ремонтов, включая работы по энергосбережению, до принятия соответствующих нормативов могут привести к неоправданным затратам как бюджетных ресурсов, так и средств населения. Поскольку этот закон не устанавливает обязательность участия местного бюджета в финансировании капитальных ремонтов жилого фонда, то за местными властями

остаётся лишь организационная и информационная функция. Необязательность участия местного бюджета в капитальных ремонтах приводит к тому, что муниципалитет может не оплачивать даже ту долю, которая приходится на муниципальный жилой фонд, тем самым нарушая Жилищный кодекс РФ. Расходы по капитальному ремонту могут перекладываться либо на региональный бюджет, либо на нанимателей муниципального жилого фонда. В последнем случае опять можно говорить о том, что муниципальный фонд не является социальным и не несёт социальной функции.

Упомянутая экономическая неэффективность проводимых в настоящее время работ по энергосбережению заключается в потенциально неоправданных затратах домохозяйств из-за отсутствия соответствующих обследований, в частности по теплотерям зданий, технического обоснования необходимых мероприятий по достижению приемлемого уровня (норматива) энергосбережения и объёма затрат на них.

Другим вопросом экономической эффективности проведения работ по энергосбережению является сложившаяся энергетическая и коммунальная инфраструктура. В частности, теплоснабжающие предприятия в малых городах, как правило, являются локальными монополистами.

Для них существует минимальный технический уровень вырабатываемого тепла, то есть тот объём тепла, меньше которого тепловая станция поставлять не может. Кроме того, поскольку эти предприятия коммерческие, для них существует порог рентабельности, ниже которого они не могут опуститься, и он выше, чем технический порог. Многие тепловые станции в малых городах уже сейчас балансируют на пороге рентабельности, т. к. все возможные действия по минимизации затрат без вложений в модернизацию уже проведены.

В этих условиях общее уменьшение потребления тепла жилым фондом приведёт к необходимости повышения тарифов и экономический эффект от теплосбережения будет нулевой. Изменить эту ситуацию возможно лишь при жёстком контроле локальных монополистов, экономически принуждая их инвестировать в модернизацию и реконструкцию энергетических предприятий.

Поскольку основной антимонопольный контроль сосредоточен на региональном и федеральном уровне, а не на местном и основным условием их согласия на повышение тарифов является «экономическая обоснованность» (а в рассматриваемом случае тарифы, естественно, являются обоснованными), то экономический результат этих программ для населения пока не видится положительным.

В условиях поэтапной реализации программ по энергосбережению краткосрочный выигрыш получит лишь та часть населения, которая первой проведёт мероприятия по энергосбережению, в то время как другая часть будет нести в этот период повышенные издержки содержания устаревшей инфраструктуры, которые будут на них перекладываться энергоснабжающими и коммунальными предприятиями.

Транспортная инфраструктура муниципальных образований также отстаёт от

возрастающих потребностей населения. Решение транспортных проблем (расширение и увеличение дорожной сети, создание автостоянок, развитие общественного транспорта и т.д.) различно для больших и малых городов, исторических центров и окраин.

Влияние на них жилищной политики местных властей очень значительно. Градостроительные решения, не учитывающие изменения потребностей населения как в транспортной инфраструктуре, так и в целом жилой среде города, могут привести к уменьшению привлекательности и конкурентоспособности муниципального образования. В существующей жилой застройке крайне сложно либо вообще невозможно решить транспортные вопросы из-за строительных требований и из-за требований к созданию экологически благоприятной жилой среды.

Для городов, не имеющих больших районов исторической застройки, изменение транспортной инфраструктуры возможно при реализации программ комплексного освоения территорий со сносом районов с физически и морально устаревшей жилой застройкой. Но такие изменения опять же требуют значительных финансовых ресурсов, которые отсутствуют в малых городах.

Таким образом, жилищная политика местных органов власти не может быть комплексной, поскольку в очень большой степени зависит от решений и финансовой поддержки государственных органов власти — федеральных и региональных. Местная жилищная политика, как правило, сосредоточена на следующих направлениях:

- утверждение градостроительных планов;
- предоставление участков под жилищную застройку на конкурсной основе;
- установление платы за подключение к коммунальной инфраструктуре;
- разработка городских программ по капитальному ремонту, энергосбережению и т. п.

Такое участие местных властей в развитии жилищного фонда и жилой среды муниципального образования в условиях глубокого кризиса жилищно-коммунального хозяйства явно нельзя назвать достаточным. Хотя финансовый вопрос и является одним из самых значительных для развития жилого комплекса, но некоторые институциональные решения могут повлиять на улучшение ситуации как в целом, так и в финансовом плане.

В первую очередь, необходимо свести в одно понятие муниципальное и социальное жильё, затем следует ужесточить нормы по отношению к проживающим в муниципальном жилье, вывести за счёт перепродажи муниципальное жильё из домов с высокими эксплуатационными издержками. В дальнейшем экономически оправданно строить муниципальное социальное жильё именно для незащищённых слоёв, не разбрасывая его по разным домам. Поскольку, как показывает опыт больших городов, такое смешение людей с разным уровнем доходов в одном доме ведёт к глубоким социальным конфликтам и отсутствию достаточных финансовых средств для поддержания жилого фонда.

Ещё одним выходом из существующего кризиса является проведение активной земельной политики, подразумевающей, что муниципалитет планирует и подготавливает земельные участки под застройку, формируя

городской фонд и получая доходы как для покупки новых земельных участков, так и финансирования строительства и инфраструктуры. В итоге повышается привлекательность поселения, растёт объём налоговых поступлений.

Рост привлекательности нового строительства для высокодоходных и среднедоходных слоев населения малых городов достигается за счёт обнуления платы за подключение к коммунальной инфраструктуре, планирование участков под комплексную застройку, предоставление таких участков индивидуальным застройщикам без конкурсов и аукционов, удорожающих строительство. Эти вопросы также находятся в пределах компетенции муниципалитетов, что позволяет благодаря отказу от единовременных поступлений в местный бюджет получить стабильное увеличение доходов в долгосрочном периоде.

Кроме того, без создания нового жилого фонда невозможно решить проблему ликвидации ветхого и аварийного жилья, которая является актуальной для многих городов России. Использование дифференцированного подхода поддержки, в зависимости от финансовых возможностей домохозяйств, и переход к некоммерческим формам финансирования нового строительства также позволят решить этот вопрос.

Литература

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 17.12.2009).
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 27.12.2009).
3. Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 (ред. от 27.12.2009).
4. Федеральный закон № 261 «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.11.2009.
5. Федеральный закон № 185 «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007 (ред. от 17.12.2009)
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009 [Текст]: стат. сб. / Росстат. — М., 2009. — 990 с.