

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНОГО СЕКТОРА ТЕРРИТОРИИ

В статье рассматриваются специфические особенности развития территориального жилищного сектора, анализируются характеристики территории, влияющие на развитие этого сектора. Сформулирован алгоритм разработки плана развития территориального жилищного сектора. Предложенные в статье основы механизма принятия решений по формированию нового строительства с учетом характеристик земельного участка, особенностей инфраструктуры и обеспечения уровня доступности жилья могут стать новым инструментарием для оценки целесообразности реализации строительных жилищных проектов.

Как известно, жилье – продукт специфический, это предмет первой необходимости, право на который закреплено в Конституции нашей страны. Однако сегодня по стоимости квартиры скорее относятся к предметам роскоши. Сделать жилье доступным для населения – важнейшая государственная задача, поэтому внимание государства должно быть направлено на стимулирование положительных и погашение негативных тенденций развития жилищного сектора экономики страны.

Жилищный сектор экономики представляет собой сложную динамическую социально-экономическую систему, которая включает в себя организационно-экономическую, организационно-правовую и организационно-техническую компоненты. Организационно-экономическая компонента обуславливает формирование институтов и порядков, являющихся регуляторами экономического поведения субъектов жилищного сектора. Организационно-правовая компонента предполагает закрепление процедур жилищной политики решениями органов власти. Организационно-техническая компонента включает комплекс мероприятий, процедур и регламентов обеспечения процесса жилищной политики как основы регулирования развития жилищного сектора.

Существуют объективные основы развития территориального жилищного сектора. Они базируются в основном на деловых ха-

рактеристиках деятельности бизнеса территории и особенностях традиций, выражающихся как в поведении предприятий, так и в поведении населения.

К характеристикам, оказывающим влияние на развитие жилищного сектора экономики территории, следует отнести.

*Во-первых*, территориальные особенности, связанные с состоянием жилищных фондов и традициями в строительном секторе, в том числе:

- с наличием строительных компаний, современных материалов, передовых технологий, особенностями договорной системы, практикой применения схем реализации жилья;
- состоянием жилищного фонда, развитостью инфраструктуры, традициями развития территории;
- особенностями жилищных услуг.

*Во-вторых*, внешние и внутренние резервы населения в улучшении жилищных условий, в том числе:

- распределение обеспеченности населения жильем в доходных группах;
- поведение потребителей на рынке жилья, причем как постоянного населения, так и внешнего;
- изменения за счет операций на вторичном рынке (дарение, наследование и др.);
- изменения за счет различия в потреблении жилья населением в течение

жизненного цикла, уровни насыщения и смещения приоритетов в сторону второго жилья, являющегося следствием становления новых представлений о благосостоянии, культурно-ценностных ориентирах населения.

*В-третьих*, инвестиционный климат территории, связанный с особенностями инвестиционных потоков и деятельностью органов управления. Инвестиционный региональный климат – это условия для долгосрочного вложения капитала в предприятия, расположенные на территории субъекта федерации. Инвестиционный региональный климат определяется воздействием пяти факторов: геополитическое положение региона и его природно-ресурсный потенциал; производительность и финансовый потенциал региона и состояние региональных товарных рынков; уровень развития рыночной инфраструктуры таких ее институтов, как банки, биржи, оптово-посреднические фирмы, торговые дома, страховые, инвестиционные, лизинговые компании, инвестиционные фонды и др.; налоговая политика; внешнеэкономические риски.

Дифференциация регионов по степени благоприятности инвестиционного климата весьма существенна, но неустойчива ввиду значительного изменения степени влияния отдельных факторов в условиях активного реформирования экономической системы.

Еще более неустойчивыми являются вопросы поведения собственников жилья. Поведение домохозяйств на рынке жилья существенно дифференцировано не только в зависимости от уровня сбережений и доходов, достигнутого уровня жилищной обеспеченности, но и по типам семей – числу их членов, простые эти семьи или сложные. Поведение каждой группы семей, даже с одним и тем же числом членов и одинаковой структуры, носит дифференцированный и вероятностный характер, поскольку находясь в одной и той же ситуации, одни семьи принимают решение об улучшении жилищных условий, другие – нет. Здесь проявляются различия, связанные с характером вложений сбережений: в улучшение условий основного жилья или второго (дачного дома), в образование детей, на дорогостоящее лечение, текущие или потенциальные расходы на другие товары длительного пользования (авто-

мобили и др.). Кроме того, на внутренние мотивационные факторы формирования жилищной политики домохозяйств накладываются внешние по отношению к ним, также носящие неопределенный характер, например ожидаемое получение дополнительного жилья в порядке наследования, дарения (от родителей, близких родственников) или иных форм, основанных на разного рода договорах (с пожизненным содержанием, постоянной рентой и т. д.).

Кроме потребительского поведения, к рыночным особенностям развития жилищного сектора территории следует отнести взаимодействия жилищно-коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда. Связь между жилищным фондом и жилищными услугами осуществляется по двум направлениям. Во-первых, размер квартплаты, определяемый на рынке жилищных услуг, является одним из факторов спроса на жилищный фонд. С другой стороны, вопросы обновления жилищного фонда неразрывно связаны со строительным сектором.

Если рассмотреть рыночные взаимодействия, то будет действовать следующая зависимость. Исходя из объема жилищного фонда рынок жилищных услуг определяет величину квартплаты, которая затем преобразуется в цену приобретаемого жилищного фонда на рынке капитала. Эти цены, в свою очередь, вызывают определенный объем нового строительства, которое со временем создает некоторый прирост жилищного фонда.

При анализе жилищного сектора параметры внешней среды и самого рынка жилья обладают высокой степенью неопределенности. Таким образом, прямое управление жилищным сектором, затруднительно. А рычаги косвенного управления базируются на регулировании вышепредставленных компонентов жилищного сектора экономики территории.

На наш взгляд, возможность обеспечения положительной динамики в достижении цели, а именно решении жилищного вопроса, связана с планированием деятельности субъектов РФ и формированием территориальной жилищной политики, в том числе формирование плана поддержания деятельности строительного комплекса; формирование плана обеспечения сферы содержания жилищного фонда; формирование плана сти-

мулирования потребительского поведения в жилищном секторе.

Разработкой плана развития жилищного сектора территории занимаются государственные органы управления, в задачу которых входит проведение государственной политики в субъектах РФ.

Территориальное планирование субъекта Российской Федерации выполняется в рыночных условиях непрерывно. Работу по планированию развития территории можно представить виде цикличного алгоритма, объединяющего основные факторы среды и этапы разработки решений (рис. 1).

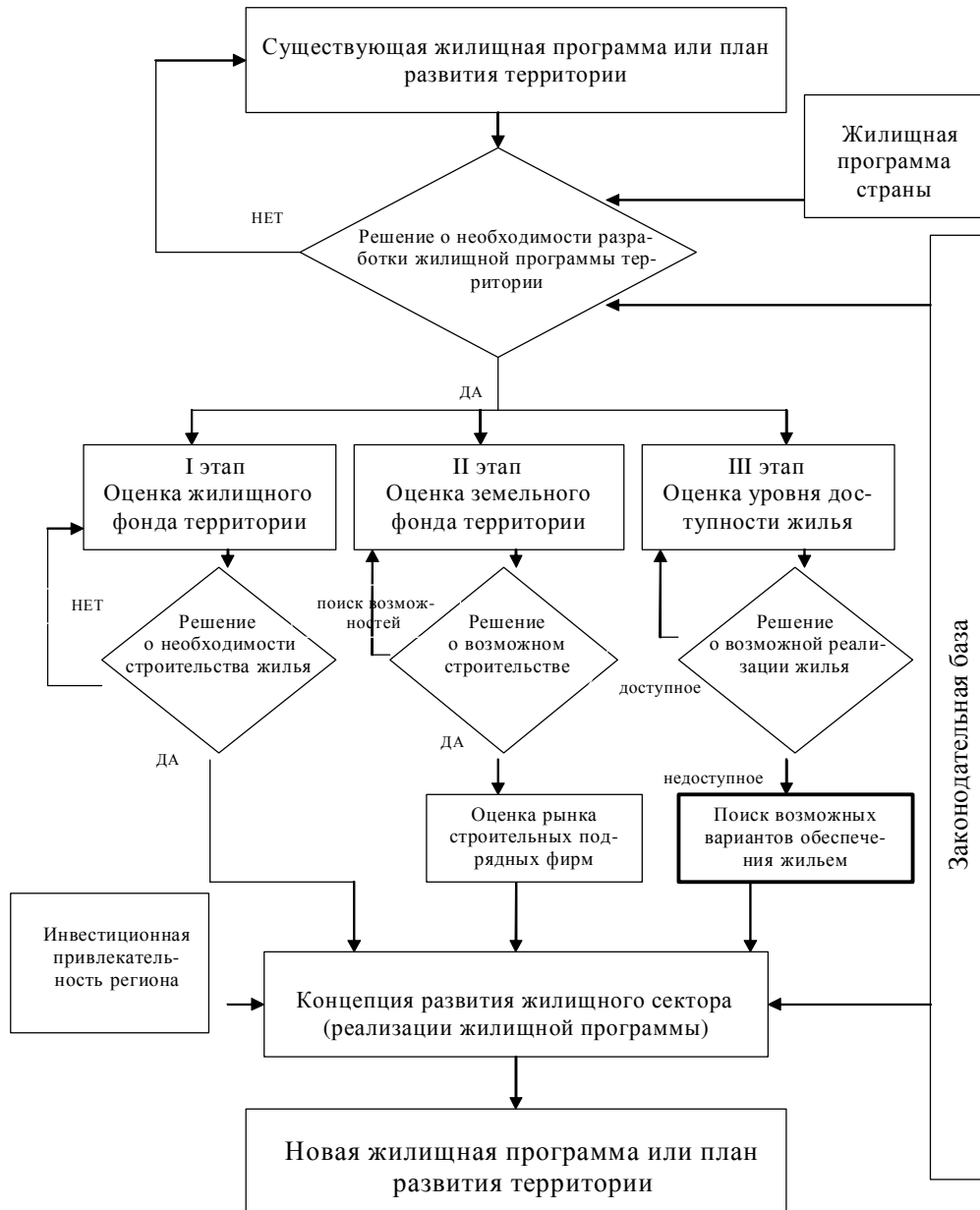


Рис. 1. Алгоритм формирования плана развития жилищного сектора территории

Первоначально, основываясь на федеральных планах и плане развития территории, администрация территориального округа (города), учитывая и опираясь на законодательную базу для решения проблемы развития жилищного сектора территории, принимает решение о необходимости разработки новой жилищной программы территории.

Затем выполняются три этапа последовательной разработки управленческих решений, связанных с формированием задела для успешной реализации программы развития территории, которая должна учитывать:

- возможность обеспечения малоимущих граждан, проживающих на территории и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством;
- вопросы организации строительства, создания условий для жилищного строительства, инвестиционной привлекательности территории;
- вопросы содержания муниципального фонда и жилищно-коммунальной инфраструктуры.

На первом этапе производится оценка жилищного фонда территории и принимается решение о необходимости строительства жилья. Жилищный фонд оценивается по действительной стоимости, отражающей первоначальную и восстановительную стоимости, путем вычитания из них суммы начисленного физического износа. Результаты инвентаризационной работы являются основой для принятия решения о целесообразности и объемах обновления жилого фонда территории на первом этапе разработки плана развития территории.

На втором этапе производится оценка имеющегося земельного фонда территории и принимается решение о возможном строительстве с учетом оценки рынка строительных подрядных фирм. При проведении оценки земельных участков учитывается их месторасположение, географические и геологические особенности, наличие на прилегающих участках других строений. Исследуются моменты, связанные с психологическим комфортом застраиваемой территории, архитектурными планами и ценностями. В результа-

те оценки выдается материал о стоимости эксплуатации земельных участков с учетом специфики недвижимых объектов и прогноз целесообразности новой застройки.

Третьим этапом принимается решение о возможной реализации недвижимости. Разрабатываются возможные варианты реализации объектов недвижимости на данном территориальном участке.

При рассмотрении вопросов использования результатов строительной деятельности исследуются вопросы выявления групп граждан, которые нуждаются в жилье в данном районе, а так же групп граждан, которым доступно новое жилье. Разрабатываются механизмы предоставления социальных схем. Рассматриваются вопросы, связанные с установлением норматива средней рыночной стоимости жилья в территориальных образованиях для определения размера государственных субсидий на приобретение жилья.

С рыночной точки зрения проблема обеспеченности жильем делится на две задачи: повышение объемов и качества жилищного строительства, то есть увеличение предложения на рынке жилья; повышение возможностей граждан по приобретению жилья, то есть увеличение платежеспособного спроса на рынке жилья. Таким образом, на третьем этапе решается сложная задача поиска возможных вариантов обеспечения жильем граждан на основе уровня доступности жилья.

Сложность задачи заключается в необходимости решения двуединой задачи, которая с одной стороны должна обеспечить воспроизводство комфортного и доступного жилья и одновременно с этим создать для инвесторов такие условия, при которых работать было бы привлекательно.

Достижение решений вышепредставленных задач является концептуальной основой развития территории. Концепция (лат. *conceptio*) – генеральный замысел, определяющий стратегию действий при осуществлении реформ, проектов, планов, программ, а так же система взглядов на процессы и явления в природе и обществе. Разработка концепции – это важная государственная задача, связанная с учетом территориальных особенностей и рыночных тенденций. Но сам по себе план развития территории не является достаточным условием для реализации проектов воспроизводства и реконструкции

жилищного фонда. Для обеспечения такового необходим механизм регулирования реализации жилищной программы.

Механизм должен быть основан на усилении влияния органов управления по вопросам, оказывающим непосредственное воздействие на формирование благоприятной обстановки для замысла жилищных проектов. Такowymi показателями являются:

- прямое воздействие на основе инвестирования;
- косвенное воздействие на основе управления земельными территориями.

При прямом воздействии администрация города (территориального округа) непосредственно принимает участие в инвестиционной деятельности, основываясь на имеющуюся и действующую программу развития территории. Она выбирает или разрабатывает собственный план инвестирования, составляет список необходимых строительных объектов, а затем производит детальное его изучение и оценку. При положительном рассмотрении одного из объектов строительства принимает решение о выделении денежных средств под застройку или обеспечение инфраструктурой определенной территории; субсидировании определенных категорий граждан и т. д. На основании выделения денежных средств производится строительство и последующая продажа квартир по выбранной схеме конечному потребителю. Таким образом, решается вопрос о доступности и нехватки жилья социальным категориям граждан.

При косвенном воздействии регулирования жилищной программы территории осуществляется администрацией территориального округа на этапе согласования необходимой документации об отводе земельных участков под застройку, то есть при проведении торгов, конкурсов (аукционов) с выделением определенных условий при реализации жилья. При данном способе регулирования со стороны администрации города требуется создание инвестиционно-привлекательных условий для заказчиков и применение льготных условий при аренде земельных участков. Объем финансирования корректируется с учетом возможности областного бюджета.

Применение косвенного метода воздействия связано с рядом сложностей, вызван-

ных неразвитостью системы земельных аукционов, особенностями практики аренды и реализации земли под жилищную застройку, коррумпированности земельного рынка, особенностями оценки территорий и прочее. Обобщая оба подхода к регулированию жилищной программы территории, можно представить механизм управления реализацией программы через двухстороннее влияние (рис. 2).

Чтобы жилищная программа выполнялась, алгоритм процедуры применения метода регулирования жилищной программы в части отвода земли должен быть пошагово разработан и общедоступен. Процесс должен выглядеть следующим образом.

*Первый шаг:* администрация города (комитет по архитектуре) определяет границы участка под жилищную застройку.

*Второй шаг:* администрация проводит оценку стоимости участка, устанавливая минимальную стоимость отвода земли, при этом:

- земельный комитет проводит кадастровую оценку территории;
- отделение по работе с инфраструктурой определяет расходы, связанные с подготовкой территории к новым проектам. Сюда относятся: отселение людей, проживающих на этой территории, прокладка коммуникаций на участке, развитие или обновление инфраструктуры территории и прочее;
- консалтинговые фирмы или риэлторские компании дают маркетинговое заключение о том, как эффективнее использовать эту площадь.

*Третий шаг:* администрация города устанавливает требуемый уровень доступности жилья на данной территории и устанавливает социальные цели развития земельного участка. Сюда относится разработка программы развития территории, финансовое планирование, вовлечение схем организации взаимоотношений на жилищном и строительном рынках, разработка социальных программ обеспечения граждан жильем.

*Четвертый шаг:* администрация города проводит конкурсный отбор претендентов на жилищную застройку. Это выполняется на основе механизма аукционов и конкурсов.



Рис. 2. Алгоритм регулирования реализации жилищной программы территории

Таким образом, на минимальную (начальную) стоимость земельного участка влияют следующие показатели: кадастровая оценка земли, индекс доступности жилья, минимальная (сметная) стоимость строительства жилого объекта с учетом затрат на развитие инфраструктуры.

При применении косвенного влияния на жилищный рынок администрация города работает с большим уровнем риска. Он связан прежде всего с установлением самого предмета торгов, вопроса прозрачности деятельности и качества работы системы, высоким соблазном выносить на публику менее при-

влекательные участки по сравнению с теми, что реализуются кулуарно, поскольку наряду с жильем строятся торговые и развлекательные центры, офисы, а в этом сегменте по-прежнему действует заявительный порядок. С другой стороны, любая деятельность связана с риском. Так, гораздо серьезней риски для всего регионального рынка в целом. Например, вступит Россия в ВТО, и в земельных аукционах смогут участвовать зарубежные строительные фирмы, у которых капитализация в несколько раз больше, чем у крупнейших региональных компаний. Поэтому, несмотря на объективно существующие

риски, сегодня в России большое внимание уделяется земельному рынку как основной части управления государством и в том числе стратегическим сектором экономики – жилищным фондом.

Подводя итог рассмотренным вопросам, хотелось бы отметить, что практическое использование предлагаемого подхода будет способствовать созданию системы эффективного территориального управления и решению стратегических проблем устойчивого развития жилищного фонда, в том числе посредством реализации жилищной программы через использование инвестиционной политики и земельного регулирования.

Вообще говоря, государство, определяя правила игры и общую стратегию, является инициатором экономического роста. Парадигма государственного регулирования, должна строиться на следующих пяти правилах:

- 1) государство является инициатором роста и социальной справедливости;
- 2) рынок обеспечивает координацию повседневных решений индивидов;
- 3) государство обеспечивает сплоченность общества и работу социальной инфраструктуры;
- 4) равновесие обеспечивается за счет внутренних потребностей и внешней конкурентоспособности;
- 5) государство координирует стратегические решения за счет национальных целей и дифференциации сфер экономики.

Первоочередная цель государства в развитии жилищного сектора – создание системы отношений власти и бизнеса, направленной на обеспечение стабильной работы и роста экономики соответствующей территории. При этом задачи государства основываются на общих принципах и задачах государственного регулирования экономики.

Очевидно, что власть должна стабильно, всеми доступными ей способами, поддерживать участников жилищного рынка, способствовать его положительному развитию. Уровень поддержки должен дифференцироваться в зависимости от уровня развития жилищного сектора экономики территории, значимости его деятельности в целом для экономики страны, основываясь при этом на объективных показателях.

Рассматривая особенности формирования жилищной политики в современной России, хотелось бы отметить большой диапазон вариантов (для решения жилищного вопроса), имеющихся в теории и апробированных практикой как в других странах, так и в нашей стране. Но действительность и состояние современной экономики страны ставят новые задачи для формирования жилищной политики и требуют разработки современных основ для решения жилищного вопроса.

Предложенные в статье основы механизма принятия решений по формированию нового строительства с учетом характеристик земельного участка, особенностей инфраструктуры и обеспечения уровня доступности жилья, на наш взгляд, является новым инструментарием для оценки целесообразности реализации строительных жилищных проектов. Принятие решения на основе такого подхода является основой для разработки территориальной политики развития территории с учетом специфики задач и возможностей региона. Метод регулирования развития жилищного фонда территории, основанный на стимулировании строительного бизнеса посредством управления земельными участками, также является важным инструментом для реализации жилищной политики территорий.