

**И.С. Кокарев**

## **КОНЦЕПЦИЯ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ АКТИВИЗАЦИИ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ: ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

*Представлена трактовка содержания понятия оказания государственных услуг в жилищной сфере, а также доступного и комфортабельного жилья, определяемого по критериям стандартности и многофункциональности; определены функции оказания государственных услуг в жилищной сфере, а также принципы и направления решения жилищной проблемы в крупных городах и мегаполисах.*

**Ключевые слова:** стратегия; государственные услуги; доступное жилье; домашнее хозяйство; потребность в жилье; жилищный фонд; базовая функция; вторичная функция; реализация стратегии; общие и отраслевые принципы; административно-территориальная единица.

*We offer an interpretation of rendering public services in housing sphere as well as affordable and comfortable accommodation defined according to the criteria of standards and multifunctionality. Functions of rendering public services in housing sphere are determined and principles and directions of solving the housing problem in capital cities and megapolis are suggested.*

**Keywords:** strategy; public services; affordable accommodation; household; housing needs; housing resources; basic function; secondary function; strategy implementation; general and industry-specific principles; political subdivision.

Понятие «стратегия» в экономической литературе большинством авторов применительно к процессам управления текущей деятельностью и перспективным развитием хозяйствующих субъектов, включая управленческую деятельность в сфере услуг рассматривается как «обобщающая модель действий, необходимых для достижения поставленных целей посредством координации и распределения ресурсов компании» [2. С. 505]. Проблемы формирования стратегии в сфере услуг являются темой многих современных исследований [1].

По нашему мнению, это определение стратегии носит общий характер и не в полной мере раскрывает её основные сущностные элементы, а именно целенаправленность на инновационное развитие объекта управления на базе использования новых парадигм, новых знаний, наукоемких технологий и новых нормативно-правовых актов, активизации использования инвестиционных ресурсов для реализации поставленных стратегических целей, выбора приоритетных направлений

для более полного удовлетворения потребностей граждан в получении частных и государственных услуг.

Реализация стратегических целей и всех сущностных элементов стратегии требует, как правило, длительного временного лага, выходящего за рамки среднесрочного планирования, а на макро- и мезоуровне реализация целевых установок и приоритетных направлений развития национальной экономики и её территориально-отраслевых комплексов должна носить долговременный характер и укладываться в 15-20-летний временной период.

Стратегия активизации оказания государственных услуг в жилищной сфере по своему содержанию представляет собой систему целевых показателей и стратегических приоритетов с их ресурсным обеспечением, разработанных на базе учета и интенсивного использования совокупности прогрессивных факторов, экономических механизмов и институтов, влияющих на ускоренное получение жилья нуждающимся в нем населением с

низкими и средними доходами, а также льготными категориями населения административно-территориальных единиц Российской Федерации. При этом жилищную сферу следует рассматривать прежде всего как часть (подсистему) хозяйственного комплекса страны, ее регионов и муниципальных образований, функционирование и развитие которых осуществляется в рамках экономических отношений власти, бизнеса и населения, нуждающегося в улучшении условий проживания и жизнедеятельности.

Объектом этих отношений следует считать жилищный фонд административно-территориальной единицы, имеющий различные формы собственности: частную, общественную, муниципальную, государственную, рациональное использование и наращивание которого позволяет последовательно с определенным временным лагом удовлетворять такую жизненно важную потребность домашних хозяйств, как потребность в жилье<sup>1</sup>.

Концепция базируется на теории производства частного и общественного блага. При этом потребность населения в производстве общественного блага в форме государственных услуг в жилищной сфере обусловлена тем, что для низкодходных слоев населения их потребность в жилье не может быть удовлетворена с помощью чисто рыночных механизмов. Поэтому гражданское общество делегирует властным структурам на федеральном и региональном уровнях функцию оказания соответствующих государственных услуг для низкодходных и законодательно установленных льготных групп населения. Кроме того, в прикладном аспекте Концепция базируется на учете известных федеральных программ и проектов в жилищной сфере и Указа президента РФ от 07.05.12 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан РФ доступным и комфортабельным жильем и повышению качества

жилищно-коммунальных услуг». В связи с этим концептуально важно дать однозначное определение таких базовых понятий, как «доступное жилье» и «комфортабельное жилье». Здесь уместно привести слова известного философа Рене Декарта: «определите значение слова и вы убережете человечество от половины ошибок». Например, различия в содержании понятия «безработица» в трактовке МОТ и российской госстатистики приводят к несопоставимости статистических данных по этому важному макропоказателю в европейской и российской статистике. Переходя к определению вышеупомянутых понятий, отметим, что понятие «доступное жилье» достаточно четко определено в документах ООН по критерию стандартного жилья доступного по его себестоимости домашним хозяйствам со средними доходами. Понятие «комфортабельное жилье» в специальной литературе, как показывает анализ, не сопровождается его критериальными показателями, поэтому мы считаем необходимым дать авторское определение этого понятия в следующем изложении.

«Комфортабельное жилье» следует определять по двум критериям: «стандартности», нижний уровень которого определяет государство по метражу и санитарно-гигиеническим условиям проживания, применительно к жилью экономкласса, и критерию «многофункциональности», с широким диапазоном выбора типа элитного жилья бизнес-класса для домашних хозяйств с высокими доходами и «заказного» жилья по индивидуальным архитектурно-планировочным проектам с покупкой земельных участков в городской черте или ближайших пригородах малых, средних, крупных городов и мегаполисов для домашних хозяйств со сверхвысокими доходами. В последнем случае критерий «многофункциональности жилья» реализуется не только в зависимости от экономических возможностей (доходов) заказчика, но и от его индивидуальных вкусов, требующих воплощения в соответствующих индивидуальных проектных решениях, вплоть до возведения элитных коттеджей и дворцов с разнообразной инфра-

<sup>1</sup>Домашнее хозяйство мы относим к экономической категории с имущественными экономическими отношениями, семью, как первичную ячейку общества, рассматриваем как социальную категорию.

структурой и архитектурными садово-парковыми решениями.

Еще одним важным концептуальным положением следует считать классификацию государственных услуг в жилищной сфере по критерию их функциональной направленности. *Базовой функцией* оказания государственной услуги в этой сфере, имеющей целевую направленность, является удовлетворение потребности в доступном и комфортабельном жилье различных категорий населения со средними доходами путем использования рыночных и внерыночных механизмов регулирования в рамках разработки федеральных, региональных и муниципальных жилищных программ.

*Обеспечивающей функцией* оказания государственной услуги в этой сфере следует считать законодательно определенный пакет нормативно-правовых актов для их использования в управлении, в том числе при разработке стратегии социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу, включая развитие жилищной сферы. К обеспечивающей функции оказания государственных услуг в жилищной сфере, следует также отнести:

- социальную помощь инвалидам, малоимущим, воспитанникам домов-интернатов, ветеранам войны и другим категориям граждан, определенным в российском законодательстве;

- обеспечение государственных жилищных гарантий при расселении коммуналок, ветхих и аварийных домов, предоставление жилья жертвам стихийных бедствий и техногенных катастроф и др.;

- предоставление жилья, в том числе арендного, молодым и многодетным семьям, бюджетникам, военнослужащим, в том числе по сертификату в рамках региональных целевых программ с их обязательным финансовым обеспечением на межбюджетной основе и с привлечением частных и корпоративных инвестиций, приведенных в соответствие с существующей институциональной средой.

Реализация этих функций осуществляется через разработку и утверждение федеральных, региональных и муници-

пальных жилищных программ.

*Вторичной функцией* оказания государственных услуг в жилищной сфере следует считать их взаимосвязь с социально-архитектурными, страховыми и инфраструктурными элементами регулирования и управления процессами обеспечения граждан нуждающихся в улучшении условий проживания.

Для удовлетворения потребности в улучшении жилищных условий домашних хозяйств со средними доходами концептуально важно расширить коммерческий фонд государственного жилья, который, с использованием опыта Франции, заложен в Концепции государственной жилищной политики Санкт-Петербурга на 2012-2017 годы.

Кроме того, в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) необходимо ввести механизм предоставления на льготных условиях земельных городских участков с их инфраструктурой частным строительным компаниям для строительства доходных домов с последующей сдачей в аренду жилищных помещений бюджетникам по ценам ниже рыночных. В этом же ряду стоит задача предоставления земельных участков на льготных условиях с их инфраструктурой строительным компаниям под возведение многоэтажек с последующим выделением на договорной основе между администрациями городов и застройщиками части квартир для их перевода из частного в государственный (муниципальный) жилищный фонд, и последующим его заселением очередниками.

Кроме того, необходимо также совершенствовать законодательную базу в жилищной сфере, начиная от приобретения на конкурентной основе земельных участков для строительства жилья на уведомительной основе, а также существенного, а не половинчатого сокращения процедур выдачи разрешений на строительство жилья, государственного контроля качества вводимого жилья для исключения случаев его разрушения с человеческими жертвами. Острой необходимостью является государственное регулирование цен по опыту ряда европейских

стран, когда выдача государственной лицензии на строительство нового жилья происходит только при условии фиксированной рыночной цены при его продаже, а также независимой экспертизе строительных смет в рамках заключенных с заказчиком строительных договоров с частными и корпоративными инвесторами.

Следует отметить, что свободные цены на вновь вводимое жилье при его дефиците и инвестиционной активности за счет потребительского кредитования, включая ипотеку, создают «ценовые пузыри», а также квадратные метры незаселенного жилья, не для проживания, а для спекулятивной продажи в ожидании более высокой цены на рынке жилья. Поэтому общество должно делегировать государству законодательно определенное право выкупа незаселенного в течение полутора–двух лет жилья без уважительных причин по цене его приобретения частным владельцем с последующим его включением в государственный жилищный фонд для последующего использования остро нуждающимися в жилье жителями территориально-административных единиц.

Не менее острой проблемой является необходимость наращивания частного и государственно-муниципального фонда малых, средних, крупных городов и мегаполисов Москвы и Санкт-Петербурга, путем интенсификации и технического перевооружения строительного комплекса в рамках государственно-частного партнерства и модернизации организационно-экономического механизма строительной отрасли хозяйственного комплекса страны и ее регионов, а также привлечения на конкурсной основе иностранных строительных компаний с высокой культурой жилой застройки и технической оснащённостью строительных работ.

Особо эффективно развитие государственно-частного партнерства при возведении нового жилья на освобождаемых площадях (земельных участках), обремененных морально и физически устаревшими объектами жилищного и промышленного назначения, подлежащих сносу для строительства нового жилья, с последующей определенной в договоре между

властью и бизнесом долей передачи вновь вводимого жилья в государственный жилищный фонд административно-территориальной единицы. При этом затраты на подготовку таких участков под застройку берут на себя федеральные, региональные, муниципальные органы управления, если указанные выше объекты не выкуплены в частную собственность.

Одной из проблем строительного комплекса, как отмечает Президент Национального объединения строителей (НОСТРОЙ) Е. Басин, является дефицит квалифицированных рабочих кадров. Необходимо также, по его мнению, разработать и ввести в действие стандарты взаимодействия всех участников при планировании земельных ресурсов для жилищного строительства, инфраструктурное обеспечение этих участков, включая прохождение административных процедур, с чем нельзя ни согласиться. К этому следует добавить и включение в стандарты фиксированного ценообразования, нормативов плотности застройки и ограничений по высоте многоэтажек, с жесткой неприкосновенностью зеленых зон исторических зданий в городской и пригородной архитектонике. Всё это позволит снять социальную напряженность при возведении строительных объектов различного назначения. Выдвинутые концептуальные положения направлены главным образом на сокращение количества очередников и сроков ожидания нового более комфортабельного жилья, за счет наращивания государственного жилищного фонда регионов, муниципальных образований и крупных городов, включая мегаполисы Москву и Санкт-Петербург.

В обозримой перспективе такая постановка вопросов, при условии возрастания доходов среднего россиянина, занятого в общественном производстве, позволит сбалансировать реальный, материально обеспеченный спрос и предложение на этот жизненно необходимый продукт для населения на региональных и местных рынках жилья. При этом с позиции разработки долгосрочной стратегии развития жилищной сферы важно реализовать принцип опережающего управления этой

сферой на основе разработки прогноза изменений таких внешних факторов роста (снижения), как демография, миграция населения, во взаимосвязи с экономическом ростом. Например, в крупных городах и таких мегаполисах как Москва и Санкт-Петербург, следует ожидать сохранения тенденции (тренда) роста населения не только по демографическому фактору, но и по миграционному, поскольку эти территориальные единицы обладают большей инвестиционной привлекательностью по сравнению с другими территориями (малые и средние города, сельские территории). Это позволяет нам говорить о возрастании спроса на жилье различных категорий городских жителей, а также прибывающих из других административно-территориальных образований и мигрантов с ближнего и дальнего зарубежья.

По нашему мнению, высококвалифицированные мигранты, выступающие в качестве наемных работников, должны быть обеспечены жильем в рамках ГЧП. При этом следует исходить из концептуального положения, согласно которому доступное жилье может быть реализовано в хозяйственной практике региональных органов власти и строительного бизнеса только при условии развитого рынка жилья, на котором предложения несколько опережают спрос, иначе говоря, сальдо предложения жилья по отношению к спросу на него населения в административно-территориальной единице должно быть положительным, но не более 1,5–2,0% от числа вводимых квадратных метров. Кроме того, по нашему мнению, темпы роста государственного социального жилья должны несколько опережать этот показатель относительно частного коммерческого жилья в условиях низких доходов основной массы населения до момента ликвидации института очередников.

Следует отметить, что жилищная проблема носит постоянный характер, она является не преходящей, в ее рамках могут быть решены лишь отдельные локальные, хотя и социально значимые задачи, например, ликвидация городских очередей на получение нового жилья для остро

нуждающихся и льготных категорий граждан, а также ликвидация морально и физически устаревших зданий типа «хрущевок».

Например, в г. Волхове Ленинградской области администрация города, благодаря активному строительству многоэтажек в 2012 году сократила городскую очередь вдвое, из 212 семей удалось обеспечить новыми квартирами 106 семей, и есть надежда при сохранении темпов строительства полностью избавить людей, имеющих право на помощь в решении жилищных проблем, от необходимости годами стоять в очередях [3].

Правительство Москвы приняло к реализации амбициозную программу ликвидации «хрущевок» к 2015 году. Поскольку города, прежде всего крупные, и особенно мегаполисы типа Москвы и Санкт-Петербурга насыщены коммунальными квартирами эпохи советской индустриализации 30-х годов, когда велась активная политика переселения сельских жителей в города и превращения частных квартир в «коммуналки», то именно в этих городах проблема расселения таких квартир стоит особенно остро. В этом же ряду стоит задача расселения физически и морально устаревших многоэтажных жилых домов с «малометражными» квартирами типа «хрущевок». Кроме того, необходимо «сделать» деятельность региональных органов власти более прозрачными в части распределения земельных участков и всего цикла строительства и ввода в эксплуатацию нового жилья, а также его предложения потребителям в лице домашних хозяйств за счет минимизации коррумпированности и монополизма в решении данной проблемы. Для кардинального решения этих задач необходимо осуществить переход на работу властных структур в режиме открытого электронного правительства.

Для того чтобы сформировать доступный рынок жилья (частного, наемного, арендного), необходимо не только «поднять» экономику, но и кроме указанных выше мер, повысить доходность среднего домашнего хозяйства, средней семьи за счет роста доли заработной платы в себе-

стоимости выпускаемой продукции и оказания услуг. Также необходимо перераспределить доходы для снижения разрыва между «сверхбогатыми» и «сверхбедными» по опыту Скандинавских стран и, естественно, повысить производительность труда за счет замены морально и физически устаревших рабочих мест, прежде всего, в отраслях перерабатывающей промышленности, новыми наукоёмкими технологиями, для чего, по расчетам федерального правительства, необходимо ввести до 2020 года 25 млн. инновационных рабочих мест и, естественно, переобучить кадры для их обслуживания и эксплуатации.

Проведенный экспресс-анализ жилищной проблемы позволяет сформулировать следующие общие и отраслевые принципы стратегии активизации оказания государственных услуг в жилищной сфере. К общим универсальным принципам мы относим следующие: комплексности, адаптивности, интеграции, сквозной сбалансированности по целям и ресурсам, согласованности интересов власти, бизнеса и населения в жилищной сфере, открытости и гласности в оказании государственных услуг населению, нуждающемуся в улучшении жилищных условий.

Использование принципа комплексности позволит всю совокупность целевых установок и стратегических приоритетов в решении поставленных задач увязать с необходимыми объемами финансовых и материальных ресурсов и изменениями в нормативно-правовой базе в рамках модернизации системы управления жилищной сферой в центре и на местах.

Использование принципа адаптивности позволяет учесть внешние и внутренние факторы, влияющие на развитие жилищной сферы, с тем, чтобы максимально адекватно планировать и управлять жилищной сферой в стране, ее регионах и муниципальных образованиях, определяя целевые показатели и стратегические приоритеты ее развития на долгосрочную перспективу в рамках стратегии социально-экономического развития городов и крупных мегаполисов – Москвы и Санкт-Петербурга.

Использование принципа интеграции позволяет объединить усилия власти и бизнеса в рамках государственно-частного партнерства по увеличению количества объектов строительства нового и реконструкции жилых помещений старого жилищного фонда, с учетом износа ветхих и малопригодных для жилья зданий, включая «хрущевки» и заброшенные производственные объекты.

Применение принципа сквозной сбалансированности по целям и ресурсам позволяет эффективно использовать ресурсы при условии правильно поставленных стратегических целей, ибо, если цели не обоснованы, то выделенные ресурсы используются не только неэффективно, но могут привести к негативным последствиям. Например, уплотнение застройки жилых домов с полной или частичной ликвидацией зеленых насаждений, детских площадок и т.д. как целевая установка отдельных строительных компаний может привести к социальной напряженности в локальных территориальных единицах крупных городов.

Таким образом, правильно поставленная цель и выделенные средства на ее реализацию определяют эффективность любого инвестиционного проекта, в том числе в жилищной сфере. Эту закономерность должны учитывать управленцы федерального, регионального и муниципального уровня. Поэтому концептуально важно при разработке стратегии активизации оказания государственных услуг в жилищной сфере привлекать науку при определении целевых показателей и стратегических приоритетов. Иначе говоря, стратегия активизации оказания государственных услуг в жилищной сфере как правительственный документ физического и регионального уровня должен разрабатываться властями совместно с наукой. Кроме того, эта стратегия в структурном плане должна быть составной частью долгосрочной стратегии социально-экономического развития региона – субъекта РФ, в том числе такого крупного мегаполиса и одновременно субъекта РФ, как Санкт-Петербург. Отметим, что в настоящее время правительством города принято решение

о разработке стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года с привлечением вузовской и академической науки на конкурсной основе для разработки этого важного правительственного документа.

К отраслевым принципам мы относим:

1. Принцип дифференциации домашних хозяйств на три категории: первая – способных приобретать жилье на соответствующих рынках за счет собственных средств и кредитов коммерческих банков; вторая – с использованием собственных средств и государственной жилищной услуги в разных ее формах – субсидарной, арендной и др.; третья – домашние хозяйства с низким доходом, не способные самостоятельно приобретать жилье и не имеющие его в собственности, которым необходимо 100% государственной поддержки.

2. Принцип сокращения разрешительных процедур по всему строительному циклу и их открытости для пользователей.

3. Принцип динамичного сокращения городской очереди и сроков ожидания нового жилья за счет роста ёмкости государственно-муниципального жилого фонда, а также за счет исключения из очередников семей, имеющих дополнительное жильё или доход выше прожиточного минимума.

4. Принцип регулирования рыночной цены при заключении договоров администрации территорий со строительными фирмами и инвесторами.

5. Принцип приоритетности выделения бюджетных средств для реализации принятых целевых жилищных программ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления жилищным комплексом территории с учетом участия частных и корпоративных инвесторов в реализации данных программ.

6. Принцип возрастания доходов региональных, муниципальных и городских бюджетов от оказания государственных услуг за счет их частичной коммерциализации и их целевой направленности на решение жилищных проблем.

7. Принцип институциональных изменений в жилищной сфере и оценки их

эффективности.

Для реализации выдвинутых принципов требуется не только совершенствование экономических механизмов, непосредственно связанных с активизацией государственных услуг в жилищной сфере, а также инвестиций на её развитие, но и учет внешних факторов, влияющих на устойчивое развитие жилищной сферы: демографических, социально-экономических, архитектурно-проектировочных. В связи с этим концептуально важно при ограниченных ресурсах в стране и ее регионах, включая Санкт-Петербург, как субъект Российской Федерации и как крупный мегаполис мирового значения, определить приоритеты в стратегии активизации оказания государственных услуг в жилищной сфере во взаимосвязи с внешней средой.

Например, если для Москвы, где сконцентрировано 70% всех финансовых ресурсов России, принятая Правительством программа ликвидации «хрущевок» может быть реализована уже к 2015 г., то для Санкт-Петербурга даже в рамках активизации государственно-частного партнерства эту задачу не решить, по нашему мнению, и к 2020 году, а вот активизировать ликвидацию всех ветхих жилых и нежилых помещений жилой и промышленной застройки к 2020 году задача вполне реальная, решаемая в рамках соответствующей целевой программы.

Необходимо отметить, что формирование стратегии активизации оказания государственных услуг в жилищной сфере Санкт-Петербурга должно рассматриваться не только как локальный документ, но и утвержденный на ближайшую 4–5 летнюю перспективу раздел Стратегии социально-экономического развития города до 2030 года, принятой к разработке на конкурсной основе Правительством Санкт-Петербурга в 2012 году. При этом в указанном разделе должны быть поставлены следующие три стратегически важные задачи:

- устойчивый рост объемов и качества строительства нового жилья;

- устойчивый рост платежеспособности средней городской российской семьи

за счет роста ее доходов;

- устойчивый рост оказания государственных услуг домашним хозяйствам с доходами, не позволяющими приобретать квартиры на местных, региональных рынках жилья без помощи государства.

Решение этих задач позволит, в основном, удовлетворить потребности городского населения в жилье и создать благоприятную среду проживания горожан.

В заключение необходимо отметить, что при реализации концепции всю совокупность факторов, влияющих на активизацию оказания государственных жилищных услуг в административно-территориальной единице, следует определить и систематизировать по двум критериям: иерархическому и территориально-отраслевому.

Первый критерий обуславливает необходимость учета макро- и микропоказателей, а также федеральные, региональные программы различного назначения. Без учета этих внешних для жилищной сферы факторов нельзя разработать науч-

но обоснованную стратегию.

Второй критерий по своему характеру должен быть более детализирован, ибо представляет внутреннюю среду, влияющую на активизацию государственных жилищных услуг. Это предполагает учет всей совокупности внутриотраслевых факторов развития жилищной сферы: от учета земельных ресурсов и характеристик строительного комплекса, состояния жилищного фонда до удовлетворения потребности домашних хозяйств в улучшении жилищных условий с учетом их доходности и возможностей государства удовлетворять эти потребности.

#### **ЛИТЕРАТУРА**

1. *Левизов В.А.* Проблемы формирования стратегии в сфере услуг // Журнал правовых и экономических исследований. 2007. № 2. С. 116–126.

2. *Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж.* Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии. М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1998.

3. Газета «Вести». 2012. 11 июля.