



УДК 332.1:365.26  
ББК 65.04-94

## СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РЕШЕНИЯ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

*И.А. Гришин, С.А. Коростин*

В статье рассмотрены основные подходы к формированию результативной государственной политики в сфере решения жилищной проблемы в российских регионах, проанализированы особенности функционирования рыночного механизма в жилищной сфере. Обоснованы критерии определения границ и степени государственного вмешательства в решение жилищной проблемы на уровне регионов.

*Ключевые слова:* государственная политика, региональное развитие, жилищная сфера, потребность в жилье, жилищная политика, рынок жилья, благосостояние населения.

Системная организация жилищной сферы человека на всех этапах эволюционного развития общества является наиболее важной составляющей воспроизводства человеческого капитала, поскольку именно качество среды проживания на каждой территории задает вектор развития социально-экономических отношений. Переход людей на новые стандарты организации своего быта, изменение архитектуры жилищ, повышение комфорта, расширение возможностей удовлетворять индивидуальные и коллективные потребности членов семьи – все это неуклонно ведет к формированию нового типа общественных отношений и преобразованию жизни общества в целом.

Отношение к модернизации российской экономики лишь как к концентрации сил и ресурсов на предстоящем технологическом прорыве без решения жилищной проблемы с учетом ее региональной специфики будет неполной программной мерой, лишенной возможности достичь своей конечной цели – повышения благосостояния и качества жизни россиян. Модернизация как необходимость, возможность и шанс России, а также отдель-

ных ее регионов занять достойное место в современной глобальной экономике не может быть осуществлена без кардинальных преобразований в жилищной сфере.

Период экономических и политических реформ 80–90 гг. XX в. объективным образом обусловил необходимость структурных изменений всего общества, включая жилищную сферу. Но возникновение новых для России того периода форм собственности, либерализация экономики, разгосударствление предприятий и приватизация, дав мощный импульс развитию региональных рынков жилья, оставили без внимания такой социально важный аспект, как его доступность. Незрелость нормативно-правового обеспечения сделок с недвижимостью, слабость государственного регулирования жилищного рынка, непроработанность институциональных механизмов обеспечения жильем социально незащищенных категорий граждан, резкое сокращение жилищного строительства, спекулятивный рост цен на жилую недвижимость в условиях инфляции и периодически повторяющихся экономических кризисов – эти обстоятельства существенно обострили жилищную проблему в российских регионах. На фоне сильного социального расслоения произошла резкая поляризация населения по уровню обеспеченности жильем в условиях

невозможности его приобретения и строительства за счет личных сбережений и банковских кредитов.

Важность технологического прорыва и создания конкурентоспособной экономики требует, наряду с внедрением научно-технических новшеств, реализации комплекса мер по улучшению человеческого капитала, среди которых решение жилищной проблемы занимает одно из ключевых мест. Без создания необходимых в современном обществе условий проживания сложно рассчитывать на всестороннее и полное раскрытие талантов и способностей поколения будущих специалистов, руководителей и ученых, которым предстоит укреплять успехи инновационной модернизации экономики российских регионов. Поэтому совершенствование региональной жилищной политики как важной подсистемы социально-экономической политики государства правомерно имеет в настоящее время приоритетное значение.

Для современного понимания того, что собой представляет политика с точки зрения понятий и определений в границах экономического подхода, на наш взгляд, нет серьезных теоретических и методологических проблем. В настоящее время в большинстве источников политика (греч. Πολιτική – «искусство управления») государством, сообществом, межгосударственными отношениями) определяется как сфера деятельности, связанная с отношениями между социальными группами, сутью которой является определение форм, задач, содержания деятельности государства.

В общем смысле политику можно считать главной сферой жизнедеятельности общества, сформированной на основе властных отношений, включающей государственно-политические организации, политические и социально-экономические институты, функционирующей по особым нормам и принципам, которые обеспечивают взаимоотношения между различными людьми, государством и обществом. Именно поэтому политика часто определяется как сфера деятельности, связанная с распределением и осуществлением власти внутри государства и между государствами. Политика как особая форма социальной деятельности возникает вместе с государством и той иерархической системой вла-

сти, которая призвана обеспечить в обществе гражданский порядок на основе четкого разграничения отношений господства и подчинения [7, с. 529–530].

Исследование политики как одной из важнейших частей современной системы функционирования общества не может осуществляться лишь через социальную призму, поскольку для достижения общественного согласия нужна материальная база и, следовательно, необходим определенный уровень развития экономических отношений. В связи с этим при понимании политики как деятельности в сфере отношений между большими социальными группами особо подчеркивается ее связь с экономикой. Так, В.И. Ленин указывал, что «политика – есть концентрированное выражение экономики», поскольку она отражает коренные социально-экономические интересы классов [5, с. 278].

Приведенная цитата указывает на существование неравенства между людьми, которое является неременной чертой человеческого общества на любой стадии его развития. И на всем протяжении истории не существовало единой социальной структуры, были только критерии социального деления, которые в разные эпохи существенно различались. При этом следует понимать, что социальная дифференциация общества – это всемирный исторически необходимый процесс, который обусловлен дальнейшим разделением и распределением труда в общественном производстве [6, с. 25].

Социальный и экономический аспекты, на наш взгляд, как нельзя лучше выражают основные противоречия и высвечивают отдельные грани политики, при этом каждая грань есть проекция какой-либо сферы жизни общества на систему его политического устройства. Именно социальные и экономические координаты политики изначально определяют направления, способы, параметры и силу приложения политического инструментария к решению всевозможных проблем существования и развития человечества [2].

Многогранность и многомерность политики выражается также и через систему интересов, которая есть следствие социальной стратификации общества, характеризующей общественное распределение результатов тру-

да, то есть социальных благ. Сама же социальная стратификация представляет собой «иерархическое, ранговое расположение социальных групп по принципу неравного доступа к четырем основным благам: доход, власть, образование, престиж» [4, с. 52]. Рассматривая политику с точки зрения чьих-либо интересов, следует исходить из следующих определений:

- *политика* – это сфера деятельности, связанная с отношениями между классами, нациями и другими социальными группами, ядром которой является проблема власти, участия в делах государства, определения форм, задач и содержания его деятельности;
- *политика* – это согласие, консенсус среди партнеров в том, какие проблемы надо решить, и в том, каким способом или с помощью каких стратегий это надо делать [1, с. 34–35].

Определение генерального направления развития, предполагающего реализацию чьих-либо интересов, означает, что политика должна включать в себя элемент стратегии, то есть известного расчета или плана, который предусматривает определенное соотношение целей и средств действия. Это соотношение может быть разным. В одном случае цель и средства могут противопоставляться друг другу, даже казаться несовместимыми, и тогда мы имеем как бы максимум стратегического компонента действия: мотивы и цели последнего оказываются противоположными его общепринятому значению и, следовательно, сокрытыми, невидимыми для посторонних. При других обстоятельствах мы имеем совпадение целей и средств в некоем самодостаточном, самоценном действии, которое равнозначно минимуму стратегического фактора в деятельности [3, с. 224].

Необходимость упорядочения и регламентации жизни общества требует принятия политических решений, реализация которых в системе государственного устройства основывается на стратегическом планировании, практически во всех сферах жизнедеятельности человека. В связи с этим различными исследователями феномена политики выделен ряд черт и характеристик точек ее приложения. В зависимости от того, какие первостепенные

задачи обществу необходимо решать, политика реализует себя в разных проявлениях:

- как участие в делах государства, направление государства, определение форм, задач, содержания деятельности государства;
- как стремление к участию во власти или оказанию влияния на распределение власти, будь то между государствами, внутри государства либо между группами людей, которые оно в себе включает;
- как сфера жизнедеятельности общества, связанная с получением, удержанием и использованием власти;
- как совокупность мер и действий, направленных на достижение заведомо заданного результата;
- как искусство возможного, то есть как управление, инструмент, а не сама цель, для достижения которой многие готовы на манипуляции и фальсифицирование политики;
- как всеохватывающий феномен общественной жизни, пронизывающий все ее формы и включающий все многообразие социальной активности людей, все виды деятельности по их организации и руководству в рамках процессов производства;
- как форма общественного сознания, выражающая корпоративные интересы общества и проявляющаяся в гражданском обществе (государстве) в виде течений, движений, профсоюзов и других общественных организаций и объединений по специфическим интересам;
- как деятельность организации (ее поведенческая модель) по реализации своих целей (интересов).

Многомерность общественного пространства политики в момент ее фокусировки на схожих проблемах социума формирует отдельные полюса, а затем вокруг них сферы политической деятельности, которые с помощью специально разработанных критериев и признаков разграничиваются для более глубокого и детального исследования. Такого рода детализация, группировка и последующее закрепление границ подсистем современной политики позволяет развивать ее методологию и более квалифицированно и оперативно решать подобные проблемы при их возможном возникновении в будущем. Поэтому

для понимания роли жилищной политики в социально-экономическом развитии российских регионов необходимо выявить, какое место она занимает в системе политического устройства государства и в структуре современной региональной политики.

Под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Основными целями региональной политики в Российской Федерации являются:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Региональная политика в нашей стране еще продолжает находиться в процессе формирования и совершенствования основных положений своего развития. Поэтому стимулирование работы органов государственной власти по совершенствованию механизмов функционирования и развития системы федеративных отношений еще остается актуальным. Целями региональной политики федеральных органов в области информационного взаимодействия должны быть: формирование единого правового пространства, активизация деятельности субъектов по формированию их собственной политики в обеспечении информационной безопасности на своей территории,

содействие развитию региональной среды распространения сообщений.

Региональная политика не может быть представлена лишь как совокупность региональных аспектов других политик; она не должна ни быть первичной по отношению к ним, ни выступать их «региональной» тенью. Региональная политика – это целостное звено политической основы общества, без которого последнее, а также каждый человек в отдельности и природная среда могут лишь случайно и без гарантированного успеха существовать на каждой конкретной территории в условиях экономической, внешней, внутренней и иной политики государства.

Региональная политика, проводимая регионами, – это то, что должно делаться для согласованного и взаимно поддерживающего развития всех элементов пространственно локализованной среды территории и с учетом местных условий. Государственная политика в отношении регионов призвана обеспечить дееспособность региональной политики на местах. Только при таких подходах может быть создана реальная основа для становления ясной и непротиворечивой региональной политики, признающей общую идеологию согласия и наличие специфических интересов у государства и регионов.

Главный региональный интерес России должен осознаваться как минимизация негативных проявлений территориальной дезинтеграции на уровне субъектов РФ, как поддержка местных преобразований, как создание общероссийских условий для каждого субъекта по максимально возможному использованию своего внутреннего потенциала и по уменьшению необходимости государственной помощи. Поэтому истинная цель политики государства в отношении регионов – обеспечение сбалансированного социально-экономического развития на данной территории.

Условием эффективного достижения целей и решения задач, поставленных в рамках региональной политики, направленной на обеспечение благосостояния населения, устойчивого экономического роста на базе повышения конкурентоспособности российской экономики, должно быть постоянное внедрение в экономическую политику федеральных властей целого ряда новых инструментов и меха-

низмов, отражающих обновление подходов к реализации региональной политики. Данная концепция должна быть ориентирована на максимально полное использование преимуществ федеративного устройства государства в проведении социально-экономической политики.

Особой частью региональной политики социально-экономического развития является жилищная политика, которая, являясь ее подсистемой, осуществляется в непосредственной взаимосвязи с общегосударственным подходом к решению жилищной проблемы. Жилищный вопрос подразумевает, что, во-первых, человек испытывает трудности, которые общество признают как недопустимые и поэтому требующие решения. Во-вторых, для того чтобы их преодолеть, ему нужна помощь со стороны общества. При этом следует помнить, что возникновение многих социальных проблем прямо не зависит от воли самого человека, а связано с социально-экономическими процессами, протекающими в современном обществе.

В широком смысле жилищный вопрос в современном развитом капиталистическом обществе связан с обеспечением права на жилье, или, точнее, права на достойное жилье. При социализме ставилась задача полного решения жилищного вопроса, что подразумевало обеспечение всех граждан жильем в соответствии с рациональными нормами его потребления, хотя нормы эти тоже не были статичны и менялись с течением времени. Таким образом, решение жилищной проблемы в том или ином виде связывается с усилиями государства.

Жилищная политика – это деятельность государства, направленная на поддержку граждан в решении жилищной проблемы и реализации права граждан на жилье. Она реализуется с помощью различных форм вмешательства государства в строительство, распределение и использование жилищного фонда, регулирование жилищного хозяйства, независимо от формы собственности на недвижимость, землю или средства строительства. Цели и задачи жилищной политики должны формироваться с учетом общих целей и задач социальной политики. В современных условиях в развитых странах государственная жилищная политика ставит задачу обеспечения граждан доступным и комфортным жильем на основе возможности выбора формы

собственности на жилье и создания благоприятной среды обитания.

В целом масштабы вмешательства государства в решение жилищного вопроса определяются в соответствии с выбранной моделью социального развития. В советское время большая часть жилого фонда принадлежала государству и сдавалась гражданам в наем. Обеспечение потребности граждан в жилье осуществлялось за счет общественных фондов потребления, прежде всего в форме тех расходов государства по эксплуатации жилого фонда, которые не возмещались квартплатой. Однако всегда существовал и частный сектор – частные дома в сельской местности и жилищно-строительные кооперативы в городах. При этом признавалась необходимость привлечения средств населения к строительству и эксплуатации жилья по двум основным причинам. Во-первых, нехватка жилья и жесткая регламентация его распределения рассматривались как сдерживающий фактор удовлетворения потребности людей в жилье. Во-вторых, так как происходил рост доходов и уровня благосостояния населения, то предполагалось, что оно способно было выделять определенные средства на приобретение жилья [8, с. 74–75].

Включение жилищной проблемы в сферу социальной политики в развитых капиталистических странах всегда было достаточно спорным, так как государство в этом секторе исторически играло меньшую роль, особенно в области предложения жилья. Несмотря на попытки государственного регулирования рынка жилья, большинство объектов жилого фонда оставалось в частном секторе, а сами границы государственного регулирования так и не были однозначно определены. В жилищной политике всегда достаточно сильны экономические и финансовые аспекты, которые чаще всего доминируют в открытых дискуссиях. Тем не менее, в настоящее время во всех развитых странах государственная поддержка жилищной сферы стала важной и неотъемлемой частью социальной политики и государственного аппарата.

В общем контексте жилищной политики ставится вопрос о причинах возникновения жилищной проблемы. Если жилищные условия неадекватны, можно сделать вывод, что домохозяйство не может предъявить эффек-

тивный спрос на лучшее жилье. Для того чтобы существовал эффективный спрос на жилье, человек должен иметь желание и способность получить такое жилье. Как это происходит конкретно (аренда или покупка на рынке) – в данном случае не имеет значения. Если человек неспособен приобрести жилье из-за недостатка ресурсов, тогда необходимо перераспределение, которое может осуществляться в какой-либо форме: или обеспечения дополнительного дохода, или предоставления жилья бесплатно или по ценам ниже рыночных.

С такой позиции недостаток эффективного спроса и несоответствие между потребностью и спросом из-за существующего распределения ресурсов можно рассматривать как главную проблему для жилищной политики. Однако ситуация осложняется тем, что сама категория «потребность в жилье» недостаточно хорошо разработана теоретически и часто трактуется по-разному. Ее можно определить как количество жилой площади, соответствующее установленным минимальным стандартам и выше в соответствии с размером и составом домохозяйств без учета способности индивидуального домохозяйства оплачивать имеющееся у него жилье. Установленный минимальный стандарт должен быть приемлемым для населения, это значит, что должно быть достойное жилье, обеспечивающее адекватное убежище и выполняющее социальные функции, что будет препятствовать росту социальной напряженности и ухудшению здоровья.

При решении жилищной проблемы важную роль имеет понимание того, насколько правомерно вмешательство государства в жилищную сферу в рамках рыночной экономики. Теоретически рынок ведет к равновесию спроса и предложения путем сложного механизма при условии наличия конкуренции, достаточной информации для принятия рационального решения. Однако по отношению к жилью предпосылки свободного рынка имеют ограниченное применение. Можно отметить несколько проблем функционирования рыночного механизма в жилищной сфере:

- закрытость рынка – число основных игроков в области строительства и финансирования жилья ограничено, возникает сильная тенденция к монополизации за счет экономии на масштабе;

- пространственно-территориальные аспекты – место расположения жилья является важным фактором, ограничивающим совершенную конкуренцию;
- внешние эффекты – строительство и эксплуатация жилья оказывает существенное влияние на окружающую среду, и наоборот;
- кредитное финансирование – жилье обычно приобретается в кредит, причем долгосрочный, стоимость которого учитывает будущую стоимость жилья (это принципиальное отличие от многих других рынков, например продовольствия);
- необходимость удовлетворения потребности в жилье – если учитывать строительство и эксплуатацию жилья только с точки зрения прибыльности, то будут люди, у которых не будет удовлетворена потребность в жилье [9, p.172–173].

В целом, вмешательство государства оправдано тем, что рынок не может обеспечить потребности низкодоходных групп населения, так как он производит недостаточно жилья, и поэтому в обществе всегда будут группы населения, нуждающиеся в поддержке государства в решении своих жилищных проблем. Но при этом вмешательство государства подразумевает, что бедные не могут самостоятельно решить свои проблемы, у них нет активов и способности решать проблемы в сложном современном обществе. Государственная жилищная политика должна обеспечить таким группам людей возможность использовать свои ресурсы в рамках общей экономики, то есть решить проблему их доступа к ресурсам в целях решения жилищной проблемы. В контексте этого государственного вмешательства в данную сферу социально-экономических отношений населения целесообразно, различия состоят лишь в конкретных функциях государства и формах его участия в решении жилищных проблем населения. Однако проблема глубины государственного вмешательства остается во многом неразрешенной, поскольку в настоящее время нельзя быть уверенным в том, какая государственная политика более результативна: когда государство предоставляет жилье или выступает как своего рода фасилитатор, ограничивая свое участие установлением ограничений для

действий, в рамках которых граждане и организации могут действовать в жилищной сфере, охраной права собственности и обеспечением доступа к ресурсам.

Таким образом, в настоящее время процесс разработки и реализации государственной жилищной политики детерминирован необходимостью поиска новых форм, обусловленных тенденциями развития экономики и социальной сферы российских регионов. Существующие подходы населения к решению жилищной проблемы не могут в полной мере снять ее остроту, что особенно остро отражается на семьях с низкими доходами. Разработка государственной жилищной политики, учитывающей должным образом региональную специфику рынка жилья, должна стать приоритетным направлением социально-экономического развития регионов России.

При определении степени вмешательства государства в решение жилищной проблемы необходимо также учитывать региональные особенности, выраженные в различиях географического, природно-климатического, национально-демографического, культурного характера, а также других традиций населения. В силу этого реализация государственной жилищной политики предполагает осуществление последовательных программных действий по решению жилищного вопроса на уровне регионов с использованием потенциала и богатого инструмен-

тария региональной политики социально-экономического развития.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Григорьева, Н. С. Социальная политика: гендерный аспект / Н. С. Григорьева, Т. В. Чубарова. – М. : Олита, 2005. – 146 с.
2. Гришин, И. А. Интеграционное развитие конкурентоспособности в промышленной политике региона / И. А. Гришин, О. А. Голодова // Предпринимательство. – 2007. – № 2. – С. 6–8.
3. Искусство управления / сост., пер., вступ. ст. и коммент. В. В. Малявина. – М. : Астрель : АСТ, 2003. – 432 с.
4. Кравченко, А. И. Социология : учебник / А. И. Кравченко. – М. : ТК «Велби» : Изд-во «Проспект», 2007. – 536 с.
5. Ленин, В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – 5 изд. – М. : Изд-во полит. лит., 1965–1975. – Т. 42. – 38500 с.
6. Лыгина, Н. И. Социально-экономическая политика и интересы социальных страт / Н. И. Лыгина, О. В. Рудакова // Управление персоналом. – 2009. – № 3. – С. 24–27.
7. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. – Мн. : Изд. В. М. Скакун, 1998. – 896 с.
8. Яременко, Г. А. Распределение и потребление в социалистических странах: Из опыта стран членов СЭВ / Г. А. Яременко. – М. : Наука, 1981. – 122 с.
9. Barlow, J. Success and Failure in Housing Provision. European Systems Compared / J. Barlow, S. Duncan. – Oxford : Pergamon Press, 1994. – 256 p.

### CURRENT APPROACHES TO DEVELOPING AND IMPLEMENTING STATE POLICY IN SOLVING THE HOUSING PROBLEM OF THE RUSSIAN REGIONS

*I.A. Grishin, S.A. Korostin*

The article describes the main approaches to creating the effective public policy in solving the housing problem in Russian regions, analyzes the peculiarities of the market mechanism in housing. The article defines the criteria for the boundaries and extent of government intervention in the housing problem at the regional level.

**Key words:** *government policy, regional development, housing, housing needs, housing policy, housing market, welfare of the population.*