

*А. М. Блиников*

## **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО И ПРОМЫШЛЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА**

*Работа представлена кафедрой экономики и управления предприятиями сферы сервиса  
Санкт-Петербургского государственного университета сервиса и экономики.  
Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор В. Ф. Янченко*

**В статье рассматриваются прямые и косвенные меры по финансово-экономической поддержке промышленного и гражданского строительства в населенных пунктах зоны Крайнего Севера. Значительное внимание также автором уделено стратегическому планированию в градостроительстве, связанному с перспективным планированием развития как региона в целом, так и того или иного населенного пункта.**

**The article considers the direct and indirect efforts of financial support of industrial and civil construction in the population centres of the Far North. The author pays special attention to strategic planning in city building, connected with advanced development planning of the region as a whole or any particular population centre.**

Рациональная бюджетная политика призвана играть роль инструмента, способствующего формированию финансовой базы обеспечения градостроительства се-

верных территорий. В бюджете выделяют текущий бюджет (обеспечивает необходимую деятельность) и бюджет развития (направлен на развитие экономики, инвестиционные отчисления, а также отчисления Федерации и субъектов Федерации, доходы от продажи имущества, взносы, особые операции по финансированию, например: получение и погашение кредитов, отчисления в резервный фонд и т. д.).

До недавнего времени основной формой финансовой поддержки являлись трансфертные платежи, выделяемые из Фонда финансовой поддержки регионов, кроме выделения дотаций, субвенций и финансирования целевых федеральных программ. Для рассматриваемых нами территорий следует указать на оказание поддержки завоза продукции и товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Помимо основных продуктов питания в рамках Северного завоза доставляется и продукция, используемая для обеспечения градостроительного комплекса, в том числе бензин и дизельное топливо, прокат черных металлов, деловая древесина<sup>1</sup>.

В региональной политике используются также средства образованных в 2000–2001 гг. Фонда регионального развития и Фонда реформирования (развития) региональных финансов (предусматривается создание этого фонда, имеющего стимулирующую финансовую направленность). Средства Фонда регионального развития (функции инвестора) направляются на финансирование федеральных программ развития и дополнительную финансовую помощь высокодотационным субъектам Федерации.

С 2001 г. состав инструментов оказания финансовой помощи регионам на базе федерального бюджета дополнился специальным Фондом компенсаций для предоставления всем без исключения субъектам РФ пропорционально численности соответствующих категорий граждан (с учетом районного коэффициента) субвенций. На их основе обеспечивается равный доступ граждан к ряду социальных гарантий<sup>2</sup>.

К косвенным финансово-экономическим инструментам, имеющим значение для градостроительного комплекса регионов, следует отнести фискальную политику, денежную политику, внешнеэкономическую политику, инвестиционную политику, политику регулирования доходов. К социально-политическим инструментам влияния относятся социальные программы в сфере обеспечения социальной защиты населения, образования, культуры и здравоохранения и социальное партнерство.

По-прежнему актуален вопрос о необходимости государственной поддержки конкретных субъектов северных территорий, о действии ранее принятых и разработке новых федеральных и региональных законов и программ. Эта задача проведения протекционистской политики по отношению к северным территориям (и вообще к территориям, находящимся в кризисной ситуации или в сложных природно-климатических условиях) в мировом опыте, как правило, решается за счет установления определенных налоговых льгот или предоставления территориям статуса особых экономических зон (что также обычно предусматривает льготный налоговый режим). Вместе с тем в Российской Федерации, несмотря на важную геостратегическую роль Севера, эти инструменты региональной политики используются недостаточно. Более того, в рамках проводимой налоговой реформы ряд ранее действующих льгот (например, для организаций, предоставляющих инвестиции для решений проблемных ситуаций в регионах) был вообще отменен.

Целесообразно в данной области использовать принцип дополнительности, когда государственное финансирование дополняет (возможно, в качестве гаранта – инвестиции, заемные средства через государственные облигации, кредиты), а не заменяет собой ресурсы, ассигнуемые на цели градостроительства.

Целенаправленное проведение протекционистской политики государства в отношении северных территорий должно ка-

саться и строительства транспортных магистралей как элемента градостроительной инфраструктуры. Например, стоимость простых автомобильных дорог в условиях Севера может соответствовать бюджету первоклассного западноевропейского автобана. При прокладке будущей магистрали существует прямая зависимость от геологических, климатических условий, например, километр трассы может стоить от полумиллиона и до нескольких миллионов долларов, так как она может проходить в труднодоступных для строительства зонах – горы, болота, овраги. При этом многие факторы становятся известны лишь в момент прокладки магистрали, например в связи с эрозией почв, заболоченностью и др. (что в определенной степени связано с кризисным состоянием геологоразведочной службы). Это значительно повышает итоговую стоимость проекта. Так, в США на строительство, ремонт дорог и мостов ежегодно уходит 60–65 млрд долл. Половина этой суммы идет из бюджетов штатов, четверть – из федеральной казны и оставшаяся четверть – это средства муниципалитетов<sup>3</sup>.

Для привлечения частного капитала целесообразно также использование механизмов государственного и муниципального заказов, не ограниченных только рамками бюджетных отношений<sup>4</sup>. В странах с развитой экономикой сектору рынка, определяемому как рынок государственных и муниципальных закупок, уделяется особое внимание. Органы власти и управления через систему государственных закупок оказывают воздействие на модернизацию отдельных общественных институтов, связанных с образованием, здравоохранением и другими отраслями социальной сферы. Политика в этой области основывается на действенной нормативно-правовой базе, регулирующей статьи и объемы закупок, соответствующих потребностям территорий; выработку стимулов по поддержке местных производителей конкурентоспособных товаров и услуг.

Кроме того, в данной сфере перспективно применение зарекомендовавшего себя в мировой практике механизма установления отношений частно-государственного партнерства, основанных на положениях Федерального закона «О концессионных соглашениях» (2005 г.)<sup>5</sup>.

В середине 2005 г. был принят Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», регламентирующий правовой режим *особых экономических зон (ОЭЗ)* на территории России, порядок их создания и прекращения, особенности ведения предпринимательской деятельности на их территории.

Закон предусматривает создание двух типов особых экономических зон: промышленно-производственных и технико-внедренческих. Для резидентов промышленно-производственной ОЭЗ, в соответствии с законом, устанавливается ускоренный порядок признания расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; снимается 30-процентное ограничение на перенос убытков на последующие налоговые периоды. Для резидентов технико-внедренческих зон предусматривается пониженная ставка единого социального налога (14% по сравнению с 26%). Резиденты зоны освобождаются в течение первых 5 лет от уплаты налога на имущество и земельного налога.

Следует отметить, что рамки данного закона достаточно узки и не позволяют надлежащим образом использовать механизмы предоставления льгот для поддержания и развития отдельных территорий (например, этно-культурные зоны, стимулирующие сохранение и развитие традиционных промыслов коренных народов).

Отметим, что в северных поселениях экстенсивное строительство и введение новых зданий жилого и производственного назначения не следует однозначно оценивать позитивно, если в том или ином регионе должным образом не будет развиваться достойная для населения территории социальная инфраструктура, включающая

не только комфортабельное жилье, удовлетворяющее потребности населения, но и доступные объекты социально-культурной и коммунально-бытовой направленности.

Однако при всей значимости социальных вопросов в градостроительной области, их учет в конкретной практике градостроительства связан с многочисленными проблемами.

Обеспечение доступности жилья для тех, кто в нем нуждается, в современных условиях имеет в качестве ориентира переход на рыночные отношения, регулируемые законом спроса и предложения. Вместе с тем во многих российских регионах (к числу которых относится значительная часть поселений Севера) этот ориентир для основной части населения все еще недостижим.

Учитывая, что потребности населения являются ориентирами его благосостояния, возможность экономической системы удовлетворить эти запросы говорит о его экономическом росте через повышение благосостояния всего населения, а не за счет простого экстенсивного производства жилищных площадей. Тем более что не только в крупных городах (мегаполисах), но и в населенных пунктах Крайнего Севера достаточно спорной с современных позиций (например, с точки зрения жизненного уклада коренного населения) воспринимается ориентация преимущественно на многоквартирное и многоэтажное строительство, с соответствующими требованиями к инженерным сетям и коммуникациям.

Проблемы внедрения ипотеки как одного из механизмов, обеспечивающих предоставление желающим жилья в рассрочку, связаны с тем, что условия ипотечного кредитования все еще остаются жесткими (получение ссуды под 12–14% годовых; предоставление кредитов лицам только с достаточно высоким уровнем доходов и высокий первоначальный взнос и пр.).

Стратегическое планирование в градостроительстве напрямую связано с перспективным планированием развития как территории в целом, так и того или иного населенного пункта. Следует отметить, что стратегическое планирование принципиально отличается от перспективного (долгосрочного) планирования, хотя это различие на практике часто не учитывается. В перспективных планах определены задачи (иногда способы), ресурсы, сроки, исполнители и другие требования реализации *стратегических программ* на определенный, конкретно заданный период при установленных целях.

Таким образом, социальный фактор градостроительства сегодня становится сферой приоритетов, задающих главные цели и стратегии функционирования градостроительного комплекса как элемента территориальной системы социально-экономического развития.

Поэтому используемые в градостроительном комплексе концепции, программы и планы должны в обязательном порядке учитывать социальную составляющую территории и соответствовать общим подходам и стратегиям социально-экономического развития.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См. раздел «Завоз продукции в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности» в периодически издаваемых Федеральной службой государственной статистики сборниках «Социально-экономическое положение России».

<sup>2</sup> Коваленко Е. Г. Региональная экономика и управление: Учеб. пособие. СПб.: Питер, 2005. С. 170.

<sup>3</sup> <http://www.nasledie.ru>

<sup>4</sup> Пономарев В. В. Система конкурсных закупок в США // Конкурсные торги. Информационно-аналитический бюллетень. 1998. № 12. Концепция региональной системы бюджетных закупок. Отчет Фонда реструктуризации предприятий по контракту RFTAP/QCBS/3.5 «Региональная система бюджетных закупок». М., 2003.

<sup>5</sup> Федеральный закон: Выпуск 40 (307). «О концессионных соглашениях». М.: ИНФРА-М, 2005.