

АНО «Институт демографии, миграции и регионального развития»

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СИСТЕМА
ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ
НА БЕСПЛАТНОЕ ПОЛУЧЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ
В РАМКАХ ИСПОЛНЕНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 14.06.2011 Г. №138-ФЗ,
УКАЗОВ ПРЕЗИДЕНТА РФ №№ 600 И 606 ОТ 07.05.2012 г.**

Материалы к проектно-аналитическому докладу

г. Москва

Июнь 2014 года

Федеральная система общественно-государственной поддержки реализации прав многодетных семей на бесплатное получение земельных участков в рамках исполнения Федерального закона от 14.06.2011 г. №138-ФЗ, Указов Президента РФ №№ 600 и 606 от 07.05.2012 г.

В материалах представлен экспертно-аналитический анализ хода исполнения Федерального закона от 14.06.2011 г. №138-ФЗ, Указов Президента РФ №№ 600 и 606 от 07.05.2012 г. в части реализации прав многодетных семей на безвозмездное получение земельных участков. Отражено авторское понимание основных причин, тормозящих исполнение Федерального закона и Президентских Указов, ограничивающих реализацию заложенных потенциальных возможностей.

Предложены проектные инициативы по созданию федеральной сети из примерно 200 специализированных поселений для многодетных – так называемых «городков демографического будущего», для чего необходимо формирование координационной структуры проектного управления на федеральном уровне.

Авторы рассчитывают на плодотворную дискуссию вокруг принципиальных положений представленных материалов.

Авторы разработки:

Руководитель разработки:	Юрий Крупнов
Авторский коллектив:	Дмитрий Панюков, Владимир Хрыков, Валерий Давыдов, Александр Петрушин, Алексей Танаев, Александр Шабанов, Тамара Лекарева, Любовь Маленко, Иван Мельник, Алексей Мурашко

© АНО ИДМРР, 2014

Законодательное обеспечение права многодетных семей на бесплатное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, определённое Федеральным законом от 14.06.2011 г. №138-ФЗ, Указами Президента России №№ 600 и 606 от 07.05.2012 г. стало ярким и положительным примером озабоченности верховной власти демографической ситуацией, как ключевым вопросом национального развития и безопасности. Столь высокая значимость этих решений в том, что они создают уникальные социально-экономические возможности для превращения многодетных семей в лидерскую страту, получающую от государства возможность создавать своим трудом семейное родовое «гнездо» и семейную собственность. В итоге, это позволяет проводить единственно возможную эффективную демографическую политику через своего рода социальный договор с молодёжью: если вы решатесь на рождение троих и более детей, то автоматически становитесь элитой страны при поддержке государства.

Однозначно верное направление, заданное принятыми решениями, определяет широкие горизонты дальнейшего развития. Так, при переходе к практике массового создания новых компактных малоэтажных поселений современной ландшафтно-усадебной урбанизации, для многодетных (и не только) семей могут быть реализованы принципиально новые условия жизни: экологичное, экономичное и энергопассивное жильё, позволяющее обеспечить для подрастающего поколения здоровую и нестеснённую стенами городских квартир жизнь. Естественно, такие поселения будут превращаться в зоны инвестиционной привлекательности, создающей перспективную занятость.

Реализация данного подхода в значительной степени может способствовать решению целого ряда ключевых проблем регионов России:

- преодоление демографической проблематики через повышение привлекательности многодетности, через воссоздание традиционной ценности большой, многопоколенной семьи;
- преодоление региональной проблематики через способствование закреплению населения, формирование новых элементов систем расселения, активизацию инвестиционных процессов, жилищного

строительства, укрепление в институтах местного самоуправления сил поддержки традиционных форм социального устройства и развития;

- преодоление проблематики суверенного экономического развития и продовольственной безопасности через создание новых рабочих мест в промышленности и сельском хозяйстве, развёртывание на территории России новых опорных точек размещения производительных сил – с перспективой появления на их основе индустриальных и аграрных кластеров муниципального и даже регионального значения.

Как же происходит реализация этого замечательного начинания на практике?

По данным Министерства регионального развития в настоящее время на территории России проживает более 1,1 млн. семей, имеющих трёх и более детей, из них 157,1 тыс. многодетных семей состоят на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях и около 500 тыс. семей изъявили желание получить земельный участок. В зависимости от нормативно-правовой базы субъектов Федерации площадь земельных участков, предоставляемых многодетным семьям, составляет 0,1–0,15 га. Хотя, по нашей информации, в ряде регионов, для отдельных категорий многодетных семей, площади предоставляемых участков могут составлять 0,2–0,3 га и более.

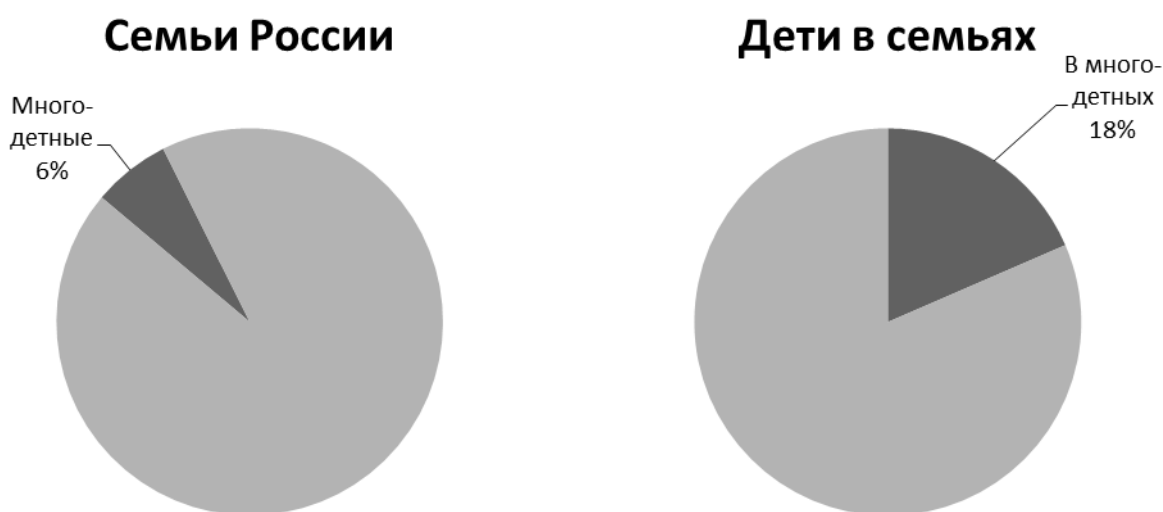


Рис.1. Многодетные семьи России и воспитываемые в них дети

К сожалению, в большинстве случаев выделяемые участки не обеспечены необходимой инфраструктурой и располагаются вдали от «цивилизации» –

объектов социальной инфраструктуры, производства. По официальным и экспертным оценкам на данный момент из порядка 500 тысяч многодетных семей, подавших заявки, землю получили не более 200 тысяч семей, при этом инфраструктурно оборудованными из них, и то – частично, является не более 10% участков. До 60% участков находятся на неудобьях, – нередко земли выделяются на болоте (такие ситуации зафиксированы в Новосибирской, Псковской, Новгородской и других областях), или в зонах экологического бедствия. Известны случаи, когда многодетным предлагали участки на местах захоронения опасных отходов, на бывших скотомогильниках.

Неудивительно, что к строительству приступили менее 15 тысяч семей.



Рис.2. Показатели обеспечения многодетных земельными участками

Всего за два года реализации программы участки под застройку получили около 119 тысяч многодетных семей, в том числе, за 2012 год – 54,5 тыс. семей, а за I квартал 2013 года – уже всего 6 тыс.. Таким образом, даже формальное выделение участков к настоящему времени резко затормозилось, поскольку возможности неорганизованного, хаотического выделения участков практически исчерпаны и более 55% из уже вставших на учет на получение бесплатных земельных участков семей оказались в подвешенном состоянии.

Очевидно, что прежний способ выделения земельных участков больше не работает, все имевшиеся отдельные участки на уже застроенных территориях розданы, а отдельные проекты консолидированного предоставления земельных участков (инициированный АНО ИДМРР проект «Солнечный город» в г.Волгодонск Ростовской обл., мкрн. «Борисовичи» в Пскове, мкрн. «Майский» в Томске, проекты в Торжке и Нелидово Тверской обл.) носят, как ни печально это констатировать, точечный характер.

Не позволит решить проблему и новый законопроект, в котором многодетным семьям предлагается, «возможность выбора между получением в собственность земельного участка для строительства своего жилья и жилья по договору социального найма». Как было верно отмечено Д.А. Медведевым, введение договоров социального найма в итоге «создаст очередную очередь, которая будет продолжать очередь, сохраняющуюся с советских времён». Очевидно, что решение проблемы невозможно через её перевод из одного нерешаемого состояния (найти уже готовые инфраструктурно оборудованные земельные участки для каждой многодетной семьи) в новое столь же нерешаемое состояние (вместо отсутствующей земли найти столь же отсутствующее жильё).

Безусловно ценная и правильная инициатива по объединению многодетных семей, получающих земельные участки, в жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), при поддержке Фонда содействия развитию жилищного строительства (РЖС) также не сможет в корне переломить ситуацию – Фонд оперирует только землями федеральной собственности.

Сегодня мы видим, что федеральная власть и Президент лично выражают обеспокоенность сложившейся проблематикой в реализации программы. Задаются правильные вопросы, возникают новые инициативы. Федеральные органы исполнительной власти, министерства, Генеральная прокуратура проявляют интерес к состоянию дел в регионах. Это очень ценно. Однако, зачастую, руководство субъектов Федерации стремится отыскать «стрелочников» на муниципальном уровне. Но адекватно ли это ситуации?

По экспертной оценке АНО ИДМРР, выработанной на основании анализа десятков строительных проектов по пяти субъектам Федерации, стоимость оснащения одного участка для многодетных полным набором необходимых коммунальных инфраструктур составляет от 0,8 до 1,5 млн.руб. – в среднем порядка 1,1–1,2 млн.руб. При среднем количестве многодетных семей в муниципальном образовании свыше 600, необходимый бюджет составляет 700

млн.руб., а в ряде случаев – 2 млрд.руб. и более. Очевидно, что это совершенно неподъёмная нагрузка для муниципальных образований, превышающая их типичный годовой бюджет, и обвинять местные власти, что процесс тормозится исключительно по их вине, было бы принципиально не верным.

Таким образом, практическая реализация безусловно правильной, имеющей значимые и масштабные перспективы, в плане целей национальной значимости, столкнулась с системной невозможностью достижения поставленных задач в силу объективной ограниченности ресурсных возможностей муниципального уровня системы государственного управления.

Также не верным было бы искать причину всех бед и на субъектовом уровне – по той же самой причине. В среднем, субъекту Федерации, для исполнения обязательств по обеспечению многодетных семей бесплатными земельными участками, только на создание инфраструктур необходимо выделить бюджет свыше 20 млрд.руб.

Особняком стоит вопрос дорожного строительства на выделяемых землях – это наиболее затратная составляющая в проектах, и действенных механизмов её реализации пока не предложено.

Помимо всего спектра вопросов, непосредственно связанных с выделением оснащённых инфраструктурами земель, остро стоит нерешённая проблема строительства многодетными семьями своего индивидуального жилья. Говоря это, под «жильём для многодетной семьи» нам однозначно хотелось бы понимать большой и просторный (от 20 м² на члена семьи), современный и комфортный, безопасный и экономичный дом, желательно с возможностями низкозатратного модульного наращивания. Для большинства семей финансирование строительства своего дома и является основным вопросом, ответа на который они не находят. В результате многие семьи принимают решение о продаже своего участка. В различных регионах такую установку на «использование» полученной от государства помощи выбирают для себя от 5% до 65% семей, вставших на очередь.

Федеральный центр не оставляет без внимания и данный аспект. В этой связи необходимо выделить интересную программу «Кооператив многодетных семей» ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (АИЖК). Сущностью программы является «обмен» многодетной семьёй предоставленного земельного участка (права собственности на него) на некую площадь в многоквартирном жилом доме, который АИЖК построит за счёт собственных и привлечённых средств, а потом возместит затраты за счёт

коммерческой реализации полученных от многодетных участков. Программа реализуется через механизм жилищной кооперации многодетных семей – участки передаются как паевые взносы.

Предложенный механизм может быть хорошим дополнением к реализации программы, в первую очередь, для малообеспеченных многодетных семей, стремящихся улучшить свои жилищные условия, но не имеющих решительно никакой возможности построить свой индивидуальный дом. В то же время, он не способен разрешить её основную проблематику, поскольку:

- а) данный механизм возвращает нас от изначально верного направления на ландшафтно-усадебную урбанизацию (катализатор многодетности) к практике расселения в многоквартирных домах, среда которых не способствует расцвету рождаемости
- б) он не решает вопросов занятости, развития социальной инфраструктуры – то есть не способствует достижению заложенных программой потенциальных возможностей.

В ряде регионов организовано прямое субсидирование многодетных семей для целей индивидуального жилищного строительства – они получают материальную поддержку в размере 100, иногда 200 тыс.руб. Однако и эта мера не снимает проблемы – субсидия составляет максимум 10–15% общего объёма затрат на строительство жилья, адекватного требуемому для многодетных семей уровню качества, требуемой площади.

Тогда, может быть, стоит сказать, что властью опрометчиво были приняты на себя обязательства, не подкреплённые надлежащими ресурсами? Неверно были оценены возможности большинства многодетных семей? Убеждены, что это абсолютно не так. Это совершенно нужная, верная и своевременная программа, имеющая великолепные, глубокие перспективы при надлежащей организации управления. На чём основана наша уверенность? Прежде чем дать ответ на этот вопрос, кратко проанализируем экономическую сущность государственных программ социальной поддержки.

Экономическая задача программ социальной поддержки граждан государством заключена в обеспечении максимального получения благ адресатами программ, на каждый рубль, затраченный государством. Может быть сформулирована и обратная задача: при чётко заданном объёме получения благ адресатом программы – сбалансированная минимизация затрачиваемых бюджетных средств.

Что же мы видим сквозь призму обсуждаемой программы.

Затраты государства на предоставление многодетной семье земельного участка складываются из стоимости самого земельного участка на балансе муниципального образования и суммы расходов на землеотвод, проектирование и строительство инфраструктур, то есть – обустройство участка. При этом, размер «благ», получаемых адресатом программы – многодетной семьёй, определяется рыночной стоимостью передаваемого в собственность землевладения. Казалось бы, всё просто и очевидно.

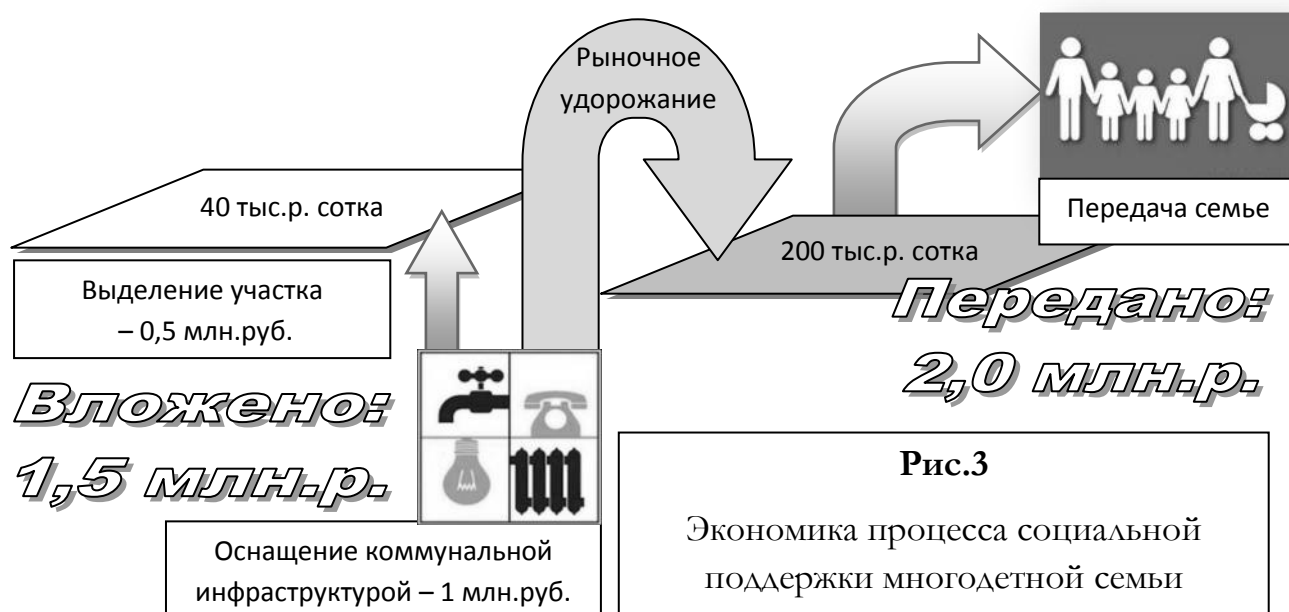
В теории, это должно выглядеть так (все цифры достаточно условны и приведены здесь только лишь в целях иллюстрации). Государство вкладывает в социальную поддержку многодетной семьи неоснащённый участок 10 соток по цене 40 тыс.руб. за сотку, инвестирует в обустройство 100 тыс.руб. на цели землеотведения и проектирования, плюс один миллион рублей на строительство инфраструктур. То есть, консолидировано, затраты государства составляют:

$$40\ 000 \times 10 \text{ соток} + 100\ 000 + 1\ 000\ 000 = 1\ 500\ 000 \text{ руб.}$$

Оснащение земельного участка инфраструктурами очевидно увеличивает его рыночную стоимость. Допустим, теперь она составляет 200 тыс.руб. за сотку. Таким образом, размер получаемых семьёй, как адресатом программы, «благ» составит:

$$200\ 000 \times 10 \text{ соток} = 2\ 000\ 000 \text{ руб.}$$

Итак, всё логично: государство «вложило» в социальную поддержку многодетной семьи 1,5 млн.руб., семья «получила» 2,0 млн.руб.



Однако посмотрим, что происходит на практике. Значительные задержки в процедурах инфраструктурного оснащения участков, низкое качество проектных решений, административные препоны порождают у семей неверие в результат. Уровень ожиданий относительно размера предполагающихся к получению в перспективе «благ» оказывается сильно заниженным. Низкое качество проектной проработки, негативный жизненный опыт резко усугубляют ситуацию. Действительно, посмотрев на свои будущие «сотки», нарезанные на болоте «квадратно-гнездовым» способом, и зная, как «наш собес обычно помогает», трудно поверить, что «ЭТО» когда-нибудь будет стоить два миллиона... В результате, многие семьи решают свои наделы сбыть за 300–400 тысяч, не дожидаясь завершения работ по обустройству. Другими словами, получается, что государство планирует затратить в поддержку семьи те же полтора миллиона, однако адресат получит из них менее четверти! Эффективно, не правда ли?...



Рис.4. Участки выделяемые многодетным семьям

Ситуацию иллюстрирует следующая таблица, составленная на основании экспертных данных, предоставленных общественными организациями многодетных семей по ряду регионов России.

Таблица 1

Государственные инвестиции в социальную поддержку многодетных семей и размер получаемых адресатами программы «благ»:

Территория	Многодетных семей, ед.	Средняя цена земли [1] тыс.руб.	Прирост цены [2] %	Требуемые затраты бюджета [3] тыс.руб.	Проектируемый объём полученных «благ» [4] тыс.руб.	Установка на продажу [5] %	Прогнозируемый объём полученных «благ» [6] тыс.руб.	Неэффективность [7]
г. Новосибирск	600	375	175%	990	2 745	5%	2 648	4%
г. Омск – «низкий прогноз»	2 639	125	24%	5 382	6 697	65%	4 123	38%
Псковская обл.	4 900	55	19%	5 880	6 983	60%	3 844	45%
г. Волгодонск Ростовской обл. [8]	690	550	180%	1 242	3 450	3%	3 372	2%

[1] – прогноз, после реализации градостроительного замысла, оснащения инфраструктурами

[2] – прогноз увеличения (прироста) рыночной стоимости земли в результате реализации градостроительного замысла, оснащения инфраструктурами

[3] – бюджетные траты на предоставление земельных участков всем зарегистрированным на территории многодетным семьям, как сумма оценочной стоимости передаваемых земель и затрат на инфраструктурное обустройство, без учёта стоимости дорог

[4] – совокупный объём созданных в результате реализации градостроительного замысла, оснащения инфраструктурами «благ» в целях социальной поддержки многодетных семей, через безвозмездную передачу в собственность – рассчитано на основании прогнозной рыночной стоимости участков

[5] – экспертная оценка доли многодетных семей, планирующих продажу участка, не дожидаясь завершения работ по его оснащению инфраструктурами

[6] – объём «благ», которые будут фактически получены многодетными семьями, как сумма стоимости участков, принятых адресатами программы для целевого использования и средств, полученных ими от «поспешных» (до завершения работ по инфраструктурному оснащению) продаж

[7] – доля недополученных адресатами программы средств

[8] – с учётом реализации проекта АНО ИДМРР «Солнечный город» – первый городок демографического будущего

Очевидно, что неэффективность программы, выраженная в недополучении многодетными семьями предоставляемых «благ» минимальна там, где ожидания адресатов мер социальной поддержки высоки – там, где создаётся высокая добавленная стоимость, где высока прогнозная стоимость предоставляемых земельных участков. Только в этом случае возможно обеспечить достижение сформулированной задачи максимального получения благ адресатами программ на каждый рубль, затраченный государством.

В противном же случае, возможно проще было бы просто напрямую «раздать» эти средства... Здесь необходимо отметить одну пикантную врождённую особенность обсуждаемой программы – размер получаемых многодетными семьями «благ» оказывается сильно неоднородным. Естественно, стоимость участков, предоставляемых семьям на землях городов-миллионников, во много раз превышает стоимость земель в «глуши», достающихся семьям из и так неразвитых, неблагополучных регионов. Безусловно, полностью нивелировать данную неравномерность невозможно, но снижать её необходимо, исходя из тривиальных представлений о социальной справедливости. И сделать это возможно только интенсивными методами, через консолидированное выделение земель, через создание на них поселений передового качества жизни, лучшей социальной инфраструктуры, перспективных рабочих мест – что естественно создаёт резкий прирост прогнозной стоимости этих земель. Также, положительным (хотя и экстенсивным) фактором, снижающим требуемые затраты бюджетных средств, будет сбалансированный подход к изначальному отбору предоставляемых земель. Необходимо отбирать те площадки, на которых при оснащении инфраструктурами, при реализации передового градостроительного замысла, возможно создать максимальную добавленную стоимость, обеспечить максимальный темп прироста «ценности». Надо выбирать относительно недорогие, но перспективные площадки. Нельзя предлагать неликвидные, бесперспективные земли на свалках и болотах, но также не стоит и выбирать дорогие земли крупных городов – муниципалитету лучше продать их по коммерческой стоимости и на эти средства грамотно обустроить десяток новых участков, проектом обеспечив многократный прирост их стоимости.

В рассматриваемом нами примере (Таблица 1) мы видим, что высокая эффективность проектов социальной поддержки реализуется в двух случаях:

- г. Волгодонск Ростовской обл., где многодетным семьям предложена передовая концепция Городка демографического будущего «Солнечный город», разработанная АНО ИДМРР; реализация данного

проекта позволит существенно повысить стоимость и так изначально недешёвых в области земель;

- г. Новосибирск, где предполагается типовое освоение изначально весьма недорогих земель, расположенных на небольшом удалении от городской черты.

Первый пример иллюстрирует интенсивный подход, второй – экстенсивный. Наилучший же результат достигим при их комбинации.

К сожалению, в большинстве случаев ситуация иная. Участки под выделение выбираются по принципу «на те, Боже, что нам негоже», типичные проекты освоения, в силу своей примитивности, навевают воспоминания о далёких 60-х годах прошлого века. О каком приросте стоимости, о какой перспективной социальной среде тут можно мечтать? Хорошо ещё, если до некоторых семей (30–40%, не более!) дойдёт поддержка государства в минимальных объёмах, тем же, кто утратил надежду, останется довольствоваться 300 тысячами рублей от поспешной продажи... И это при том, что государство вложит в каждый из этих участков не менее миллиона рублей! Кому же достанется разница? Тем предприимчивым гражданам и организациям, которые уже развернули активную скупку участков у многодетных за гроши. И, как ни печально, семьи выстраиваются к ним в очередь, конкурируя друг с другом, сбивая и так ничтожные цены на радость ловкачам, которые и окажутся конечными выгодоприобретателями... По какому праву? – Вопрос риторический...

По совокупным показателям, несмотря на затрату значительных средств дефицитных региональных и местных бюджетов, меры поддержки не в полной мере достигают адресата. В отдельных случаях до трети бюджетных инвестиций, образно говоря, просто зарывается в землю.

В то же время, при верной постановке задач, системной организации процессов, бюджетные инвестиции в инфраструктуры могут и должны увеличивать стоимость осваиваемых земель как минимум в 5 раз, то есть, каждый рубль, вложенный государством, должен оборачиваться получением многодетной семьёй «благ», объёма поддержки в 5–7–10 рублей и даже более! Нетрудно продолжить мысль: такой темп роста капитализации без труда позволил бы решить и проблему финансирования строительства индивидуального и многоквартирного жилья для многодетных семей и прочих льготных категорий граждан, через доходы от последующей, организованной, коммерческой реализации земель создаваемых перспективных поселений.

Подведём промежуточные итоги нашего обзора ситуации по реализации права многодетных семей на получение бесплатных земельных участков. Что мы имеем в «сухом остатке»:

1. программа за три года выполнена не более чем на половину;
2. заложенный в программу потенциал развития практически не раскрыт;
3. субъекты Федерации, муниципалитеты не имеют достаточных средств, ресурсов для надлежащего обеспечения принятых обязательств даже в минимально требуемом объёме;
4. бюджетные траты, инвестиции в инфраструктуры достигают адресатов получения государственной поддержки – многодетных семей далеко не в полном объёме;
5. многодетные семьи испытывают серьёзные затруднения со строительством индивидуального жилья – многим это просто не по карману, хотя за счёт продуманных, грамотно организованных механизмов капитализации проектов комплексного развития и инфраструктурного оснащения, весь спектр проблематики может быть разрешён без дополнительных вложений.

Сформирована уникальная ситуация: есть верные цели, разделяемые как обществом, так и государством, способные цементировать их союз, есть понятные пути достижения, но нет продвижения в силу отсутствия стратегирования, межмуниципального, межрегионального и межведомственного взаимодействия.

В этой ситуации, мы убеждены, что именно Федеральный центр должен принять на себя управление программой, координацию, вывод её на новый горизонт, поскольку заложенные в идее возможности и перспективы однозначно соответствуют именно федеральному, высшему уровню государственного управления: как мы уже отмечали, это вопросы демографического развития, экономического возрождения регионов, вопросы идеологии и суверенитета – по сути, вопросы национальной стратегии развития и безопасности государства.

Заданным целям необходимо сопоставить соответствующий их уровню организационно-управленческий механизм: тупик должен быть преодолен через создание федеральной сети новых поселений, малых городов, реновации кварталов, инфраструктур системы расселения в целях задания новой волны освоения территории России.

Централизованное управление процессами отбора земель, разработки требований к создаваемым поселениям, градостроительных и архитектурно-планировочных решений позволит:

- задать единые требования по максимизации объёма предоставляемой многодетным семьям поддержки в форме безвозмездного предоставления участков для целей индивидуального жилищного строительства при минимизации бюджетных затрат;
- нивелировать разницу в объёмах получаемой государственной поддержки как между регионами, так и между социальными группами многодетных семей;
- полностью раскрыть и реализовать заложенный решениями верховной власти потенциал программы:
 - сформировать престижность многодетности, восстановить традиционную ценность семьи, задав новый социальный тренд;
 - положить начало новой волны освоения территорий России, создав до 1000 новых городков личностного и общественного развития, социально-демографического прогресса, как основы будущих опорных кластеров суверенного индустриального роста, создания миллионов перспективных рабочих мест;
- задать единые требования к градостроительным решениям, социальной инфраструктуре, обеспечению рабочими местами, обеспечив перспективы развития создаваемых поселений, передовое качество жизни в развивающейся среде для каждой многодетной семьи;
- без дополнительных затрат, на основе возвратных механизмов решить проблему финансирования индивидуального и многоквартирного жилищного строительства в интересах многодетных семей и прочих категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий;
- активизировать инвестиционные процессы в регионах России;
- способствовать внедрению механизмов стратегического планирования и местного самоуправления в Российской Федерации;
- обеспечить объективный мониторинг реализации программы.

Отдельно хотелось бы отметить реализуемые при данном подходе возможности межведомственного и междисциплинарного взаимодействия, межмуниципальной и межрегиональной кооперации территорий. Эти механизмы позволят не только проектировать новые системы размещения производительных сил на территории России, но и будут способствовать

реализации социальной мобильности, расселению мегаполисов, среда которых негативно влияет на демографические показатели и установки.

Мы предлагаем двигаться в направлении создания федеральной системы стратегического планирования градостроительной политики и развития территорий. Основы этой системы могут быть заданы и апробированы через выстраивание федеральной структуры управления программой обеспечения многодетных семей земельными участками.

Будущая система должна опираться на усовершенствованные механизмы местного самоуправления и общественно-государственного партнёрства, реализовать перспективные способы и практики управления, такие как проектное финансирование, кооперация различных форм и уровней.

Общественные организации должны принять на себя роль ответственных получателей государственной поддержки, разделяющих стратегические интересы государства в части демографического и социального развития, активизации созидательной инициативы, выстраивания общественного и межнационального консенсуса, создания суверенного промышленно-индустриального базиса. Объединения многодетных семей на территориях, через формы кооперации должны способствовать жилищному строительству, развитию малого и среднего бизнеса, формировать действенные системы гражданских инициатив, местного самоуправления, социального мониторинга, активно взаимодействовать с властями.

Отечественная наука, несправедливо исключённая из практических процессов социально-экономического развития территорий, должна вернуться в них, предложив городкам демографического будущего имеющиеся у неё передовые технологии социального проектирования, репродукции человека, образования, градостроения, возобновляемой энергетики, биотехнологий, информатизации...

Трудно переоценить значимость масштабного вовлечения в реализацию программы российского бизнеса, кредитных организаций. Будущим поселениям необходимы современные рабочие места, многодетным родителям (особенно отцам) – надёжный доход, позволяющий обеспечивать семью, строить и развивать дом. В то же время, потенциал и темпы прироста стоимости земель создаваемых поселений, при надлежащем качестве проектных решений, делают их высокопривлекательными объектами инвестирования. За счёт высокой дисперсности и диверсификации субъектов программы проектные риски минимальны – более того, они могут быть хеджированы гарантиями

государства. Частные инвестиции, привлекаемые с использованием механизмов проектного финансирования, должны в короткой перспективе стать драйверами развития поселений, многократно превысив изначальные триггерные вложения государства, обеспечив их возвратность.

Формируемый инвестиционный поток призван дополнить мета-смысл программы, расширив первоначальные горизонты развития от социальной сферы к социально-экономической. В рамках данной программы интересы и социальная ответственность бизнеса не входят в противоречие, а дополняют друг друга, то есть, реализуются наиболее естественным способом.

Все вложения в программу будут основываться на возвратных механизмах, и рассматриваться как долгосрочные стратегические инвестиции.

Требуется заметить, что учитывая достаточно продолжительные сроки инвестирования, обусловленные объективной природой территориального развития, потребуются соответствующие «длинные» механизмы привлечения заёмного капитала. Крайне деликатно, учитывая особый статус и социальную роль многодетных семей необходимо формировать предложения по ипотечному кредитованию. Финансовая модель проекта должна предусматривать субсидирование процентной ставки, максимальную степень защиты заёмщика.

Для реализации целей программы должна быть сформирована коалиция всех уровней государственного управления, гражданского общества, науки, предпринимателей. Необходима надлежащая координация деятельности субъектов программы, немыслимая без формирования структуры управления на федеральном уровне.

АНО «Институт демографии, миграции и регионального развития» в целях реализации описанных возможностей, преодоления сложившейся проблематики по исполнению Федерального закона от 14.06.2011 г. №138-ФЗ, Указов Президента России №№ 600 и 606 от 07.05.2012 г. разработана концепция программы «Городки демографического будущего» (ГДБ). Целью программы ГДБ является формирование, через проектно-координационные механизмы, федеральной сети перспективных поселений социально-демографического и экономического развития. Начата реализация программы ГДБ в Ростовской (г. Волгодонск) и Тверской областях.

Описание программы представлено в Приложении к настоящему докладу.

Предложения АНО ИДМРР

В целях исполнения Федерального закона от 14.06.2011 г. №138-ФЗ, Указов Президента России №№ 600 и 606 от 07.05.2012 г., обеспечения целевого характера использования бюджетных средств, оптимизации адресных мер социальной поддержки, задания перспектив социально-экономического развития регионов Российской Федерации, предлагаем:

1. Поддержать инициативу АНО «Институт демографии, миграции и регионального развития» о проектировании и строительстве федеральной сети поселений для многодетных семей – «городков демографического будущего» и определить ИДМРР в качестве неправительственного оператора данной инициативы, поручив в срок до 01.09.2014 разработать и представить набор из 12 пилотных проектов ГДБ в Ростовской, Псковской, Омской, Новосибирской, Тверской, Московской областях, в Республике Крым, в городах Федерального значения Москва и Севастополь и в других субъектах Российской Федерации;
2. Издать Указ Президента Российской Федерации «О мерах по реализации права многодетных семей на бесплатное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства»;
3. Организовать при Совете по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике при Президенте России межведомственную рабочую группу по разработке национального проекта под рабочим названием: «Система расселения России: Федеральная сеть городков и кластеров национального развития» с участием представителей Администрации Президента, профильных ведомств, пилотных регионов, глав муниципальных образований и общественных организаций по реализации права многодетных семей на бесплатное получение инфраструктурно обустроенных земельных участков. Создать при аппарате полномочных представителей Президента в федеральных округах окружные координационные комиссии, подотчётные межведомственной рабочей группе.

Программа АНО «Институт демографии, миграции и регионального развития»

ГОРОДКИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО БУДУЩЕГО

Стратегическая сетевая программа «Городки демографического будущего» разработанная Институтом демографии, миграции и регионального развития – это программа содействия строительству и возрождению малых городских поселений преимущественно ландшафтно-усадебного типа с учетом демографических приоритетов и обеспечения комфортных условий жизнедеятельности многодетных семей, включая воспитание и обучение (в том числе трудовое и эстетическое) детей, обеспечение трудовой занятости и творческой самореализации развития взрослого населения.

Основной идеологический смысл программы заключается в создании Федеральной сети Городков демографического будущего с целью преодоления проблем с неэффективной градостроительной политикой на пути к открытию новых социально-экономических возможностей при разработке государственной демографической политики направленной на превращение многодетных семей в элитную социальную прослойку – лидерскую страту, получающую от государства возможность создавать своим трудом семейное родовое «гнездо» и семейную собственность. Главной задачей программы является инициирование и содействие реализации комплексного подхода при проектировании строительства или реконструкции малых городских поселений, обеспечивающего необходимые и достаточные условия демографического роста населения в Российской Федерации.

Авторы программы выделяют три проблемных направления, без которых обсуждать градостроительную политику и создание федеральной сети городков демографического будущего невозможно:

- Первый вопрос состоит в изменении подходов к градостроительству и необходимости начать мыслить городами, потому что на данный момент создаются отдельные поселки – микроспутники, называемые комплексной застройкой. Для того чтобы изменить ситуацию с жилищной сферой и ЖКХ надо перестать измерять все градостроительные блага квадратными метрами или комплексными решениями.
- Вторым проблемным вопросом является отсутствие индустрии создания и вывода под застройку инфраструктурно-оборудованных жилищных земельных массивов, доступных для застройки.
- Третий момент – городки демографического будущего должны стать полноценными формами жизни.

Для такой масштабной программы как создание Федеральной сети городков демографического будущего законодательной основой становится реализация Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», в котором Правительству совместно с органами исполнительной власти субъектов Федерации было поручено разработать комплекс мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих трех и более детей, включая создание при поддержке субъектов Федерации и муниципальных образований необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых указанной категории граждан на бесплатной основе.

В связи с этим, программа Федеральной сети городков демографического будущего, с одной стороны, опирается на существующую законодательную базу, а с другой – на политическую волю: «Городки демографического будущего» создаются на основании решения региональных органов государственной власти по инициативе заинтересованных групп населения, а также бизнес-сообщества муниципального формирования, в котором предполагается строительство городка демографического будущего. При этом органы власти при участии инициативной группы определяют земельный участок, на котором предполагается создавать городок демографического будущего, утверждают градостроительную концепцию, обеспечивают межевание участков, коммунальную и дорожную инфраструктуру.

Городки демографического будущего описываются разработчиками как «перспективные малоэтажные поселения ландшафтно-усадебной урбанизации, обеспеченные всеми возможностями и необходимыми условиями для расширенного демографического развития, комфортного проживания детей и родителей». Инфраструктура ГДБ обеспечивает современное медицинское обслуживание в дородовой и послеродовой периоды, передовое эстетическое воспитание и полноценное обучение детей, комфортное и безопасное проживание в экологически чистой среде. Такие поселения создадут для многодетных семей принципиально новые, качественно отличающиеся от современных урбанизированных жилищ условия жизни: экологичное, экономичное и энергопассивное жилье, основанное на современных энергосберегающих технологиях, и позволяющее обеспечить для подрастающего поколения здоровую и нестесненную стенами современных квартир жизнь.

Институтом демографии, миграции и регионального развития уже подготовлены необходимые разработки и готовые технические решения по действительно недорогому строительству элитного малоэтажного жилья и сверхдешёвым решениям по инфраструктуре и ЖКХ. Разработчики рассчитывают, что при правильной организации процесса строительства со стороны государства абсолютно реалистично выйти на типовой дом в 100 кв.метров стоимостью в 1 миллион рублей, который до 70% оплачивают сами семьи, и на типовой инфраструктурно оборудованный участок в 15 соток стоимостью менее 250 тысяч рублей.

Первым реализуемым проектом данной программы станет «Солнечный город» возле города Волгодонск Ростовской области. Концепция «Солнечный город» разработана Институтом демографии, миграции и регионального развития в рамках программы «Проектное государство» на основании обсуждений с родительской общественностью г. Волгодонска, представителями администраций г. Волгодонска, Волгодонского района и Правительства Ростовской области, а также

собственных предпроектных исследований и изысканий Института в период с сентября 2013 года по апрель 2014 года.

Чтобы в полной мере реализовать законодательно обеспеченное на сегодняшний день право многодетных семей на бесплатное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, необходимо, прежде всего, желание самих многодетных семей объединиться для строительства поселения, предоставляющего высокое качество жизни. Главным шагом в реализации программы является инициатива «снизу» от многодетных семей.

В Волгодонске такая инициатива была, и власти дали свое согласие на выделение под данный проект массива земель порядка 2000 гектаров, где будут построены современные дома, оборудован ботанический сад, и будут созданы условия для достойной жизни. В 2014-2016 гг. на границе г. Волгодонска и Волгодонского муниципального района Ростовской области будет построен первый в России городок демографического будущего.

Институт демографии, миграции и регионального развития организует концептуальное, научно-методическое и организационное сопровождение проекта. Обязанности, которые берет на себя Институт в период реализации проекта «Солнечный город» достаточно обширны. Кроме участия совместно с муниципальными органами власти и активом многодетных семей в разработке заданий на проектирование концепции городков демографического будущего, планируется также помощь в организации жилищно-строительного кооператива, создании управляющей компании, разработке перспективных градостроительных решений, доступных и экологических домов.

АНО «Институт демографии, миграции и регионального развития» видит свою роль как общественный координатор Программы по реализации взаимодействия инициативных групп с администрациями муниципальных образований и Субъектов Федерации по вопросам строительства Городков демографического будущего на основе трехстороннего соглашения о сотрудничестве, как организатор интерсекторальной коалиции по строительству Городков демографического будущего. Институт готов предоставить экспертов по оценке разрабатываемого градостроительного плана и иной градостроительной документации, включая проекты межевания, агентские и консалтинговые услуги по проектированию и строительству, организовать ведение проекта вплоть до приемки и утверждения совместно с органами государственной власти разработанной градостроительной и проектно-сметной документации.

Проектом Городка демографического будущего должны предусматриваться: достаточная транспортная и социально-культурная инфраструктура (образование всех типов, медицина, культура) и, что особенно важно – места приложения труда, занятость, как в социокультурной сфере, так и производственной, на небольших заводах и фабриках, включая, при желании, участки земли для ведения коллективного или личного хозяйства в несколько гектар.

Экономика, планы экономического развития Городков демографического будущего должны быть в своей основе самодостаточными, способными создавать новую добавленную стоимость и непрерывно наращивать капитализацию поселений.

Жильё должно быть преимущественно малоэтажным, экологичным, энергоэффективным и энергопассивным, то есть с минимальными затратами на ЖКХ, и экономным – такой дом в 100 кв. метров базово будет стоить один миллион рублей, но его, по мере появления возможностей, можно будет достраивать, расширять.

Градостроительная концепция Городка демографического будущего должна быть согласована с существующим генеральным планом города (поселения) в части сохранения планировочных решений, развивая при этом его пространственные характеристики и связывая городские районы, кварталы в самодостаточный и экономически активный субъект. Пространственная организация Городка демографического будущего основана на принципах живописного подхода к планировке территорий. Кварталы индивидуальных жилых домов формируются по принципу создания активного фронта застройки с развитыми территориями общего пользования внутри самого квартала. Существующие на территории кадастровые кварталы и участки вписываются в пространственный каркас будущего города.

Еще одной особенностью для экономичности и повышения экологичности проекта станет прогрессивный и наименее затратный подход к строительству инженерных коммуникаций: способ прокладки сетей в общем коллекторе – инженерно-коммуникационный грид. Это позволит экономить не только на прокладке сетей, но и на их эксплуатации.

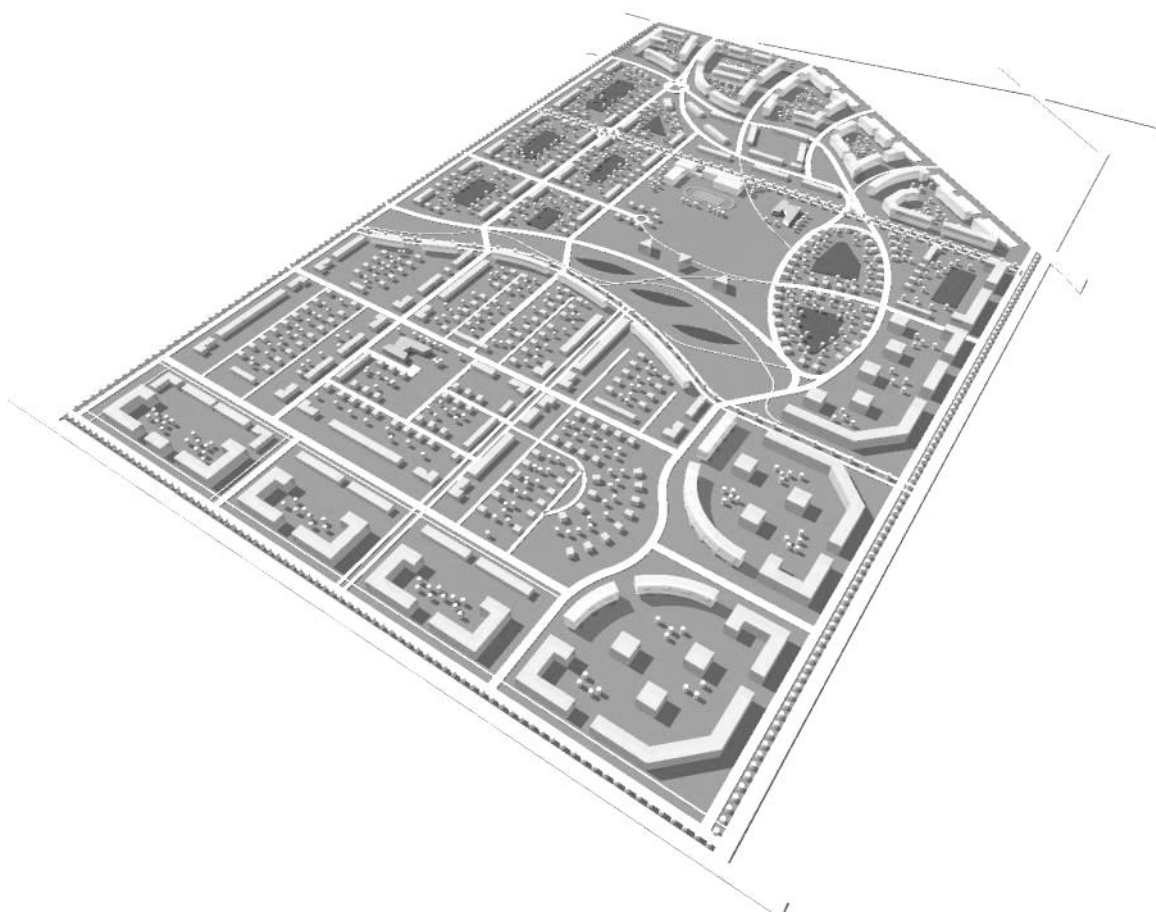
Важнейшим условием существования и долгосрочного перспективного развития Городков демографического будущего является их обеспеченность всеми возможностями и необходимыми условиями для расширенного воспроизводства его жителей (медицинские и учебные учреждения, рабочие места, экологически чистая среда и многое другое).

Перспективная занятость населения планируется за счет создания новых рабочих мест на современных и экологичных предприятиях. Возможные сферы деятельности будущих предприятий, создаваемых вместе с городком демографического будущего: биоэкономика, новые направления в энергетике, биотехнологии фотолиза топливного водорода, современные агропредприятия, создание местных и межрегиональных центров переработки сельхозпродукции, туризм, логистика, образование и воспитание, медицинские и реабилитационные услуги, спорт, сфера ЖКХ.

Так, в «Солнечном городе» (Волгодонск) основной сферой деятельности предполагается организация агропредприятия по производству экологически чистых продуктов питания: центр переработки сельскохозяйственной продукции. Основные критерии организации агропредприятия в городке демографического будущего следующие: организация производственной деятельности предприятия на основе создаваемых потребительских обществ, с коллективной собственностью на средства производства (организация агропредприятий на основе потребительских обществ дает мощный стимул для значительного увеличения экономических показателей производства); применение кассетного способа агропроизводства для выращивания экологически чистой продукции без применения минеральных удобрений и пестицидов; организация агропредприятия, включающего в себя весь цикл производства продукции по цепочке «поле-переработка-фирменный магазин», с исключением из нее посредников.

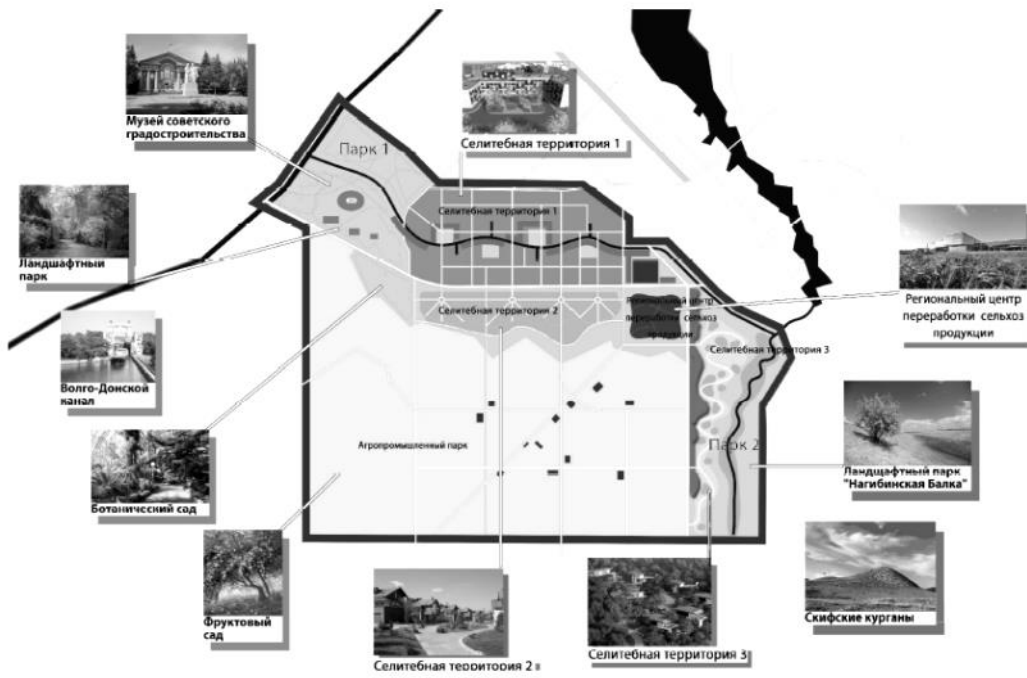
Одним из эпицентров города демографического будущего может стать ботанический сад, являющийся центром разведения растений, пространством для отдыха детей и взрослых. Кроме того, в Городках демографического будущего планируется разбивать фруктовые сады, урожай которых будет использоваться для внутреннего потребления, экспорта и прилегающего производства.

Проект «Солнечный город» – г.Волгодонск Ростовской области – графика



3D эскиз проекта планировки

Градостроительная концепция города демографического будущего



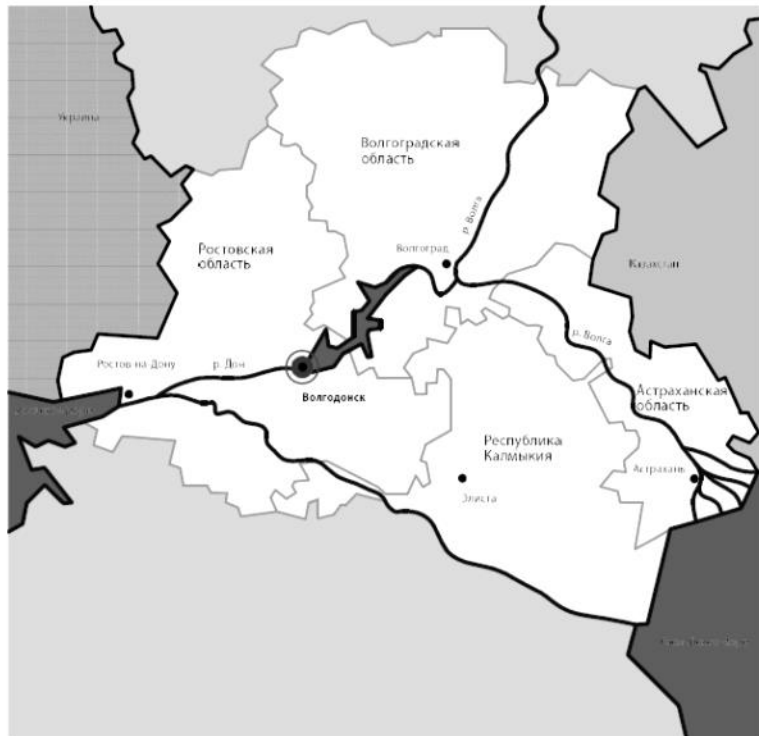
Преимуществом утвержденного генерального плана г. Волгограда.

Разработанная концепция сохраняет планировочные решения разработанного генерального плана города Волгограда в части муниципального образования, развивая при этом его пространственные характеристики и связывая части города в самостоятельный и экономически активный субъект.



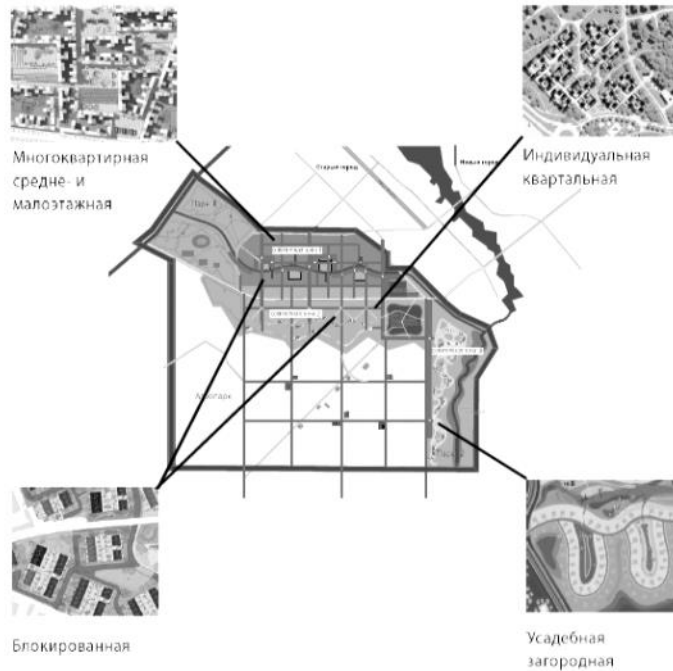
Месторасположение г. Волгодонска в структуре Азово-Каспийской системы расселения

- ИД. Развитие Азово-Каспийской системы расселения как регионального проекта – формирование единой системы расселения на юге Российской Федерации, направленной на ускоренное, комплексное социально-экономическое развитие региона.
- выявить и индентифицировать пространственную разобщенность;
 - развить транспортную связность в меридиональном (Восток-Запад) направлении;
 - снизить социальное и экономическое неравенство между сельскими и городским населением;
 - качественно изменить структуру населения за счет поддержки высшейшей части населения, а также на уровне многих семей, как будущей жизни страны;
 - создать условия для развития рабочих мест в «точках роста» – городах демографического будущего.



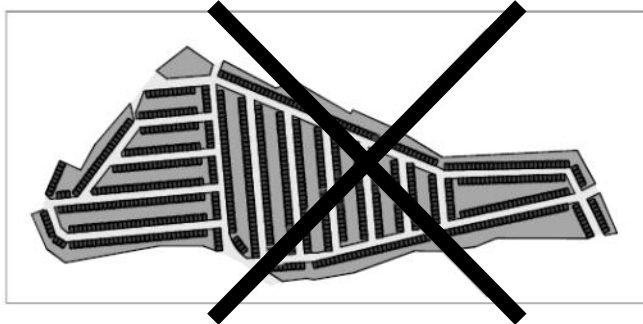
Морфотипы жилой застройки

Особенностью Солнечного города является сбалансированное зонирование территории на различные типы малоэтажной застройки с единым регламентом землепользования и застройки, плотные кварталы и обильное озеленение, а также достаточные общественные пространства.



Различия в подходах проектирования застройки для многодетных семей

Распространённая практика проектирования жилья для многодетных семей



Предложение АНО ИДМРР по комплексной застройке жилья для многодетных семей



Материалы к проектно-аналитическому докладу

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СИСТЕМА
ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ
НА БЕСПЛАТНОЕ ПОЛУЧЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ
В РАМКАХ ИСПОЛНЕНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 14.06.2011 Г. №138-ФЗ,
УКАЗОВ ПРЕЗИДЕНТА РФ №№ 600 И 606 ОТ 07.05.2012 г.**

АНО «ИНСТИТУТ ДЕМОГРАФИИ, МИГРАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ»

www.IDMRR.ru

idmrr@idmrr.ru

Телефон/факс: 8 (499) 519 0246

Адрес: 105082, г. Москва, ул. Большая Почтовая, д. 55/59, стр. 1, офис 371

