

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Псковский государственный университет

**ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ  
ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ  
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

**Монография**



Псков  
Псковский государственный университет  
2016

УДК 330.322+332.1  
ББК 65.9(2Рос)-56+65.04  
Ф79

*Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом  
Псковского государственного университета*

Рецензенты:

- Аскеров П. Ф., д-р экон. наук, профессор Российского государственного аграрного заочного университета;
- Губанова Е. С., д-р экон. наук, профессор Вологодского государственного университета.

*Авторский коллектив:*

*Мальшев Д. П., канд. экон. наук;  
Прокофьев К. Ю., канд. экон. наук, доцент;  
Моисеев В. А., канд. экон. наук; Петрова О. С.*

Ф79           Формирование и реализация жилищной политики на региональном уровне : монография / Д. П. Мальшев и др.; Псковский государственный университет. — Псков : Издательство ПсковГУ, 2016. — 204 с.

ISBN 978-5-91116-535-2

Монография посвящена развитию теории и методологии формирования и реализации жилищной политики на региональном уровне, включающих: принципы, структуру, цели, методы, механизм реализации политики, содержащий в себе механизм финансирования инвестиционного процесса в жилищной сфере региона и предоставления мер государственной поддержки гражданам, нуждающимся в жилье.

Монография адресована студентам экономических специальностей, преподавателям, научным работникам, аспирантам, практическим работникам, осуществляющим инвестиционную деятельность в жилищной сфере, региональным органам власти, разрабатывающим законодательство в сфере формирования и реализации жилищной политики.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Исследование методологических аспектов формирования жилищной политики на региональном уровне», проект № 15-32-01232.

Табл. 82. Ил. 47. Библиогр. 129 назв.

УДК 330.322+332.1  
ББК 65.9(2Рос)-56+65.04

ISBN 978-5-91116-535-2

© Д. П. Мальшев, К. Ю. Прокофьев, В. А. Моисеев, О. С. Петрова, 2016  
© Псковский государственный университет, 2016

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ</b> .....	20
1.1. Государственная жилищная политика: понятие, цели, задачи, принципы, проблемы формирования и реализации .....	20
1.2. Эволюция законодательства в области формирования и реализации государственной жилищной политики .....	28
<b>ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ</b> .....	46
2.1. Тенденции развития жилищного строительства .....	46
2.2. Оценка взаимосвязи регионального рынка жилищного строительства и уровня социально-экономического развития субъектов РФ .....	70
2.3. Особенности реализации жилищной политики в российских регионах .....	97
<b>ГЛАВА 3. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ</b> .....	138
3.1. Выявление элементов методологии формирования жилищной политики на региональном уровне .....	138
3.2. Сущность и структура жилищной политики региона .....	158
<b>ГЛАВА 4. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ</b> .....	174
4.1. Перспективная модель жилищной политики на региональном уровне ..	174
4.2. Формирование кластера кирпичного домостроения .....	181
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	192

## ВВЕДЕНИЕ

---

Обеспечение благоприятной демографической ситуации и достижение показателей рождаемости, достаточных хотя бы для простого замещения поколений, является важнейшей задачей органов государственной власти, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. В то же время решение данной задачи напрямую зависит от уровня жизни населения в регионах РФ, зависящего, прежде всего, от жилищных условий. Таким образом, уровень жизни является основополагающим фактором демографической ситуации в стране, которая, в свою очередь, определяет наличие и качество трудовых ресурсов, необходимых для успешного развития экономики. С другой стороны, решение жилищной проблемы напрямую связано с уровнем инвестиционной активности — объемами инвестиций в жилищное строительство, объемами ввода готового жилья для разных категорий граждан. Все вышесказанное свидетельствует о тесной взаимосвязи жилищной политики с другими видами государственной политики.

В настоящее время наиболее значимым инструментом решения жилищных проблем является приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», а также действующие в его рамках программы государственной поддержки. В соответствии с данным проектом планировалось еще к 2010 году повысить объемы вводимого жилья до 80 млн кв. м, однако в 2010 году данный показатель составил лишь 58,4, а по итогам 2013 года до сих пор не достиг плана — 70,5 млн кв. м. Также планировалось увеличить с 9 до 30 % долю семей, способных приобрести жильё, однако до сих пор этот показатель находится на уровне 20 %. В то же время очередь на улучшение жилищных условий со стороны молодых семей во многих субъектах России на много лет вперед опережает период действия соответствующих государственных и региональных программ. Таким образом, реализацию данного национального проекта в настоящий момент времени нельзя назвать успешной. На наш взгляд, существенные резервы решения жилищных проблем скрыты в отсутствующей на региональном уровне единой методологии формирования жилищной политики. Она могла бы способствовать повышению эффективности имеющихся мер господдержки, а также формированию и реализации новых инструментов, которые в совокупности способны заметно изменить ситуацию в жилищной сфере, как на региональном, так и на национальном уровне. Для стимулирования процессов обеспечения жильем различных категорий граждан каждый регион разрабатывает собственную стратегию в жилищной сфере и

жилищную политику. При этом вопросы их формирования не имеют достаточного научного обеспечения.

На первом этапе реализации проекта был выполнен анализ жилищного строительства в региональном аспекте, выявлены основные тенденции и факторы строительства жилья. Также была проведена оценка взаимосвязи жилищного строительства с уровнем экономического развития субъектов РФ, уровнем их бюджетной обеспеченности, демографическими процессами в регионах.

Динамика развития жилищной сферы во взаимосвязи с другими социально-экономическими процессами рассматривалась в разрезе регионов Северо-Запада. Северо-Западный федеральный округ занимает площадь порядка 10 % территории России и имеет общую численность населения чуть менее 10 % всего населения страны, проживающего в 10 входящих в федеральный округ субъектах РФ.

Анализ жилищной сферы регионов проводился по следующим показателям:

1. Жилищный фонд.
2. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя.
3. Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда.
4. Число семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.
5. Удельный вес семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.
6. Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия за год.
7. Удельный вес семей, получивших жилые помещения, в числе семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.
8. Ввод в действие жилых домов.
9. Ввод жилых домов на 1000 человек населения.
10. Ввод в действие квартир.
11. Ввод в действие квартир, на 1000 человек населения.
12. Удельный вес жилых домов, построенных населением за счет собственных и заемных средств, в общем вводе жилья.
13. Индексы цен на первичном рынке жилья.
14. Средние цены на первичном рынке жилья.
15. Индексы цен на вторичном рынке жилья.

Проведенный анализ развития жилищной сферы регионов Северо-Запада позволил сделать следующие основные выводы.

1. Рост размера жилого фонда характерен для 4 из 10 анализируемых регионов (Республика Карелия, Вологодская, Новгородская, Калининградская области).

2. За период 2010–2014 гг. обеспеченность жильем в целом по Северо-Западу снизилась с 24,7 до 24,4 кв. м на человека. Однако для большинства входящих в состав данного федерального округа субъектов РФ характерен рост обеспеченности граждан жильем.

3. Регионами-лидерами по динамике избавления от ветхого и аварийного жилого фонда в его общей величине выступают три субъекта СЗФО: Республика Коми, Ленинградская и Вологодская области. Прирост рассматриваемого показателя в пределах 0,2–0,3 п. п. наблюдается в Архангельской и Мурманской областях.

4. Анализ показывает, что в большинстве рассматриваемых субъектов РФ число семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, сократилось на величину от 10 до 20 %. Лидирует по сокращению очереди нуждающихся в жилье Республика Коми (уменьшение на 24 %), а в числе отстающих Новгородская (3,7 %) и Псковская (3,4 %) области.

5. В большинстве субъектов СЗФО количество семей, получивших жилье и улучшивших жилищные условия, сократилось менее чем в половину. Наибольшая негативная динамика характерна для трех регионов: Республики Карелии (в 2,5 раза), Вологодской (почти в 4 раза) и Псковской (в 2 раза) областей. Рост числа таких семей наблюдается только в Ленинградской области — там увеличение составило 7,7 % (с 1,3 до 1,4 тысяч).

6. Объемы вводимого жилья в расчете на 1 человека в целом по СЗФО возросли примерно в 1,5 раза и составили в 2014 году 606 кв. м на 1000 человек населения, что заметно ниже стратегических установок федеральной целевой программы «Жилище» (1 кв. м на человека), но выше, чем в целом по России — 576 кв. м. Регионами-лидерами, выполнившими заветные «1 кв. м на человека», в 2014 году являются Калининградская и Ленинградская области.

7. За период 2010–2014 гг. заметно возросла доля жилых домов, построенных населением за счет собственных и заемных средств, с 21,6 до 33,7 %, что может говорить о положительной тенденции развития индивидуального жилищного строительства. В целом по России данный показатель год от года практически не менялся и составлял около 43 %. Анализ показывает высокую дифференциацию рассматриваемых субъектов РФ как по величине доли построенных населением жилых домов, так и по ее динамике.

8. Результаты анализа свидетельствуют о высокой степени дифференциации регионов по динамике цен на первичном рынке жилья. В целом по округу

цены на вторичном рынке жилья за период 2010–2014 гг. выросли на 32,6 % (на первичном — на 25,6 %), в то время как, например, по России на 29,1 % (на первичном — на 30,8 %).

9. В половине субъектов СЗФО средняя цена за кв. м. на первичном рынке в 2014 году находится в пределах 40–50 тыс. руб. Ценовой диапазон 50–70 тыс. руб. за кв. м. характерен для трех регионов: Республика Коми, Архангельска и Ленинградская области. Самую высокую цену на первичном рынке жилья имеет город федерального значения Санкт-Петербург — почти 100 тыс. руб. за кв. м. жилья на первичном рынке в 2014 году.

10. В половине субъектов Северо-Запада уровень цен на вторичном рынке жилья вырос в пределах 30–60 %. В Республике Карелия, Вологодской и Ленинградской областях, а также в Санкт-Петербурге цены подросли не более чем на 30 % за рассматриваемый четырехлетний период. И только в одном субъекте СЗФО — Мурманской области — уровень цен в 2014 году составил 168,9 % от цен 2010 года, т. е. увеличение составило почти 1,7 раза. Таким образом, можно сделать вывод, что ценовая доступность в субъектах СЗФО на первичном рынке сохранялась дольше, чем на вторичном рынке жилья.

Анализ основных тенденций развития регионального рынка жилья в субъектах Северо-Западного федерального округа показал наличие дифференциации регионов по большинству показателей, характеризующих региональную жилищную сферу. Для оценки эффективности государственной жилищной политики на региональном уровне рассматривались следующие группы показателей: экономические, демографические, социальные, бюджетные и инвестиционные факторы.

Для оценки взаимосвязи основных тенденций на рынке жилья с уровнем социально-экономического развития субъектов СЗФО был использован метод корреляционного анализа влияния рассмотренных нами групп факторов динамики (экономических, демографических, социальных, бюджетных и инвестиционных) на развитие жилищной сферы регионов СЗФО.

Корреляция перечисленных факторов оценивалось с основным показателем программы «Жилище» — вводом в действие жилых домов на 1000 человек населения, целевым значением которого в соответствии с указанной программой является величина 1 кв. м на человека в год.

Анализ показал, что ввод в действие жилых домов на душу населения имеет тесную взаимосвязь со следующими показателями каждой группы факторов за рассматриваемый период:

- экономических факторов — индексом ВРП (коэффициент корреляции равен 0,7);
- демографических факторов — темпом роста численности населения (коэффициент корреляции равен 0,75) и коэффициентом миграционного прироста (коэффициент корреляции равен 0,84);
- бюджетных факторов — темпом роста бюджетных доходов (0,79) и величиной бюджетной обеспеченности региона (0,68);
- инвестиционных факторов — темпом роста инвестиций в основной капитал (– 0,85) и долей инвестиций в жилища (0,65).

Важно отметить, что взаимосвязь данного показателя с социальными факторами довольно слабая, наибольшее значение коэффициента корреляции характерно для темпа роста реальных доходов населения (0,46).

При этом стоит отметить сильную отрицательную связь ввода в действие жилых домов с темпом роста инвестиций в основной капитал при высоком значении коэффициента корреляции для удельного веса инвестиций в жилища. Данная ситуация говорит о том, что высокая инвестиционная активность в регионе не всегда означает позитивные изменения в жилищной сфере, поскольку важное значение имеет отраслевая структура инвестиций. Понятно, что большие вложения в сферу услуг, транспортно-логистический комплекс, сельское хозяйство могут косвенно сказаться на жилищной сфере, однако существенных изменений в темпах ввода жилья не произойдет.

Кроме этого, стоит отметить следующие важные результаты корреляционного анализа:

1. При увеличении доли инвестиций в жилища будет заметно сокращаться удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда (коэффициент корреляции равен –0,7).

2. Чем меньше общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, тем больше число семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (коэффициент корреляции также равен –0,7).

3. При увеличении удельного веса жилых домов, построенных населением за счет собственных и заемных средств, растет и общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя (коэффициент корреляции равен 0,78).

4. Чем выше уровень бюджетной обеспеченности в субъектах РФ, тем быстрее растет доля семей, получивших жилые помещения, в числе семей, со-



стоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (коэффициент корреляции равен 0,71).

5. При увеличении цен на жилье уменьшается доля семей, получивших жилые помещения, в числе семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (коэффициент корреляции равен  $-0,87$ ).

Таким образом, высокий уровень дифференциации показателей обеспеченности граждан жильем и инвестиционной активности на региональном уровне свидетельствует не только о высокой степени различия региональных факторов и условий, но и о различном уровне эффективности как региональной социально-экономической политики в целом, так и одной из ее важнейших составляющих — региональной жилищной политики.

На втором этапе был выполнен анализ нормативно-правовой базы и документов стратегического характера (стратегий, концепций, программ) как социально-экономического развития в целом, так и документов, касающихся жилищной сферы, и в первую очередь, вопросов обеспечения жильем различных категорий граждан. На данном этапе выполнена систематизация регионального опыта проведения жилищной политики и выявлены элементы методологии формирования жилищной политики.

В результате анализа федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в сфере разработки жилищной политики, официальных сайтов Администраций субъектов РФ было выявлено, что в ряде регионов приняты нормативно-правовые акты как по комплексному улучшению жилищных условий, так и по отдельным направлениям:

- в части оказания содействия жилищно-строительным кооперативам по развитию жилищно-строительных кооперативов;
- по ипотечному жилищному кредитованию;
- по жилищным сертификатам;
- по жилищному фонду коммерческого использования;
- по государственной поддержке молодых семей;
- по строительству жилья эконом-класса.

Далее был выполнен анализ концепций жилищной политики и жилищных стратегий субъектов РФ, который позволяет говорить о различных подходах регионов с точки зрения формирования и реализации жилищной политики.

Анализ показал, что в документах стратегического характера не представлена единая методология формирования и реализации жилищной политики. В то же время имеются отдельные элементы этой методологии (цели и принципы жилищной политики региона, направления ее реализации, методы и ин-

струменты реализации, система контроля и мониторинга и т. д.), которые целесообразно систематизировать для развития методологии формирования и реализации жилищной политики.

В проводимом исследовании представлена систематизация содержащихся в региональных нормативно-правовых и программных документах элементов методологии формирования и реализации жилищной политики. Обосновано, что цели жилищной политики и жилищной стратегии региона тесно взаимосвязаны и должны быть представлены в виде единой системы целей. Главной целью жилищной политики должно выступать формирование рынка доступного жилья, обеспечение комфортных условий проживания населения на территории региона и повышение доступности приобретения жилья населением. К числу задач жилищной политики относятся:

- создание условий для развития массового жилищного строительства, в том числе малоэтажного;
- оказание содействия при разработке и утверждении документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территорий муниципальных образований;
- поддержка обеспечения земельных участков для жилищного строительства социальной, коммунальной и дорожной инфраструктурой;
- развитие производственной базы строительного комплекса, создание условий для применения в жилищном строительстве новых технологий и материалов, отвечающих требованиям энергоэффективности, экономичности и экологичности;
- оказание содействия муниципальным образованиям в финансировании строительства и реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры и обеспечении благоустроенным жильём граждан, проживающих в помещениях, не отвечающих установленным требованиям для жилых помещений;
- обеспечение повышения платежеспособности населения, в том числе молодых семей, при приобретении гражданами жилых помещений, развитие механизма ипотечного жилищного кредитования.

Также были систематизированы принципы жилищной политики регионов и сделан вывод, что наибольшее распространение в стратегических документах рассматриваемых субъектов РФ получили следующие принципы жилищной политики: системность; доступность жилья; прозрачность; социально-экономическая эффективность.

Нами выполнена систематизация форм государственной поддержки обеспечения граждан жильем, на которые сделан упор в стратегических документах