



УДК 338(470+571):332.85  
ББК 65.9(2Рос...)-18

## СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

Пожилова Ирина Владимировна

Старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления  
Волгоградского государственного университета  
ipozhilova@yandex.ru, keprid@volsu.ru  
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

**Аннотация.** В статье рассмотрены стратегические направления государственной жилищной политики. Проанализированы цели, задачи и проблемы развития жилищной политики в современных условиях. Определена особая актуальность вопросов социальной жилищной политики не только для российских регионов, но и для европейских стран. Несмотря на то что государственная жилищная политика детерминирована социальными проблемами и целями долгосрочного развития, ее реализация в российских регионах недостаточно эффективна. В статье представлены теоретико-методологические подходы к пониманию и исследованию рынка жилья и жилищной политики, жилищной системы, жилищной сферы, жилищной экономики, определяются взаимосвязи между этими понятиями. Рассмотрена многосекторная жилищная модель и ее роль в региональном развитии.

Обосновано, что система базовых концепций современной жилищной политики определяет сложность и многоаспектность исследования рынка жилья, а также стратегическую необходимость эффективной региональной жилищной политики. Анализируются приоритеты государственной жилищной политики и перспективы их достижения, а также основные проблемные сферы. Автором выявлены тенденции и особенности жилищной политики российских регионов, проведена оценка условий и факторов достижения ее целей. Особое внимание уделено роли регионального управления в решении задач в жилищной сфере, в связи с чем обоснованы возможности и проблемы взаимодействия федеральных и региональных властей. Проведенный анализ состояния и тенденций развития жилищной политики на государственном и региональном уровнях выявил системные противоречия, которые формируют асимметричное развитие жилищной модели в целом. В результате обоснована логика и необходимость разработки оптимальной региональной жилищной политики, сформулированы ее задачи.

**Ключевые слова:** жилищная политика, социальная политика, жилищная экономика, рынок жилья, жилищное строительство, стратегия, региональное развитие.

Экономический рост и эффективная социальная политика – базисные и взаимообуславливающие принципы стратегического развития Российской Федерации. Улучшение качества жизни по основным социально-экономическим показателям создает условия реализации инновационного потенциала, достиже-

ния долгосрочных и среднесрочных экономических задач [11]. Различные формы государственной поддержки имеют ограниченный характер, но для успешного социально-экономического развития России стратегия государственной жилищной политики становится приоритетной.

Вопросы социальной политики в части решения жилищных проблем в настоящее время приобретают особую актуальность не только для российских регионов, но и для большинства европейских стран, определяемых как «государства благосостояния». Так, ряд европейских исследователей отмечают, что в настоящее время можно говорить о согласии среди научного и экспертного сообщества по поводу необходимости трансформации жилищной системы и жилищной политики, не соответствующих современным глобальным вызовам и изменениям. Основные вопросы исследований и дискуссий посвящены тому, как улучшить неэффективно функционирующие рынки жилья и жилищные системы в рамках решения социальных, инновационных, политических и культурных задач [14]. Особенность современной жилищной политики заключается в том, что она характеризуется двумя основными и, казалось бы, противоречивыми тенденциями – глобализацией и локализацией [13]. С одной стороны, такая парадоксальность усложняет выработку эффективных подходов к разработке жилищной политики, а с другой – определяет взаимодополняемость и взаимосвязь в решении наиболее острых проблем жилищной политики на государственном и региональном уровнях. Локализация проблем жилищной политики, рост региональной дифференциации в сочетании с масштабами глобализации, которые качественно влияют на подсистемы национальных экономик – явления и процессы общемирового характера. Однако в настоящее время наибольшее значение для российских регионов имеют тенденции «регионализации», локализации и поиск возможных ресурсов для решения проблем жилищной политики в условиях жестких бюджетных, финансовых, экономических, инвестиционных, инновационных ограничений.

Роль регионального управления в реализации и развитии современной российской жилищной политики первостепенна (как по вопросам взаимодействия с федеральными органами власти в части выполнения приоритетных задач жилищной политики, так и в разработке эффективной модели и механизмов развития жилищной политики российских регионов). Но сложность заключается в том, что региональная и жилищная политика России и

регионов находятся на этапе формирования, уточнения, выработки форм и способов реализации провозглашенных целей и задач. Указанные условия актуализируют исследования проблематики региональной жилищной политики и стратегических направлений ее развития. В этой связи интересно отметить результаты исследований, которые обосновывают взаимосвязь и взаимообусловленность состояния рынков жилья и эффективной работы региональных органов власти в реализации задач жилищной политики региона [8, с. 47–50].

Из вышеизложенного следует, что эффективная реализация жилищной политики на региональном уровне возможна только за счет экономического развития регионов и оптимизации механизмов взаимодействия с федеральной властью по всем аспектам (законодательным, организационным, отраслевым, экономическим, финансово-кредитным, инвестиционным и инновационным).

Обеспеченность жильем является фундаментальной потребностью каждого человека, важнейшей социально-экономической характеристикой уровня развития страны и регионов, неотъемлемым конституционным правом. Жилье – один из основных факторов качества жизни. Очевидно, что проблема доступности и обеспеченности жильем объективно связана с уровнем развития жилищного строительства, с государственной жилищной политикой, методами и инструментами ее реализации, с мерами государственного регулирования и экономического стимулирования предложения и спроса на рынке жилья.

Рынок жилья – это сложная, многоаспектная система отношений, интегрированная экономическая категория, которой присущи черты рынков товаров, инвестиций и услуг; это инфраструктурная категория, связанная с созданием условий, необходимых для осуществления производственной, коммерческой, социальной и иной деятельности [1, с. 312]. Поэтому в ходе исследования направлений развития жилищной политики российских регионов целесообразен анализ рынка жилья. Следует отметить, что принципиально важным представляется рассмотрение рынка жилья во взаимосвязи с жилищной экономикой, поскольку формирование эффективной жилищной экономики включает в себя,

помимо рынка жилья, сектор аренды жилья, жилищное строительство и жилищное финансирование [10, с. 26].

Большинство исследователей определяют жилищную политику как часть социальной политики государства, выполняющую основные государственные функции по обеспечению граждан жильем и решению жилищных проблем. Жилищная политика – это многоаспектная деятельность, система мер, мероприятий и отношений. Многообразие важных для понимания и анализа жилищной политики понятий и категорий (жилищная система, жилищная модель, жилищная сфера), которые исследуются многими авторами, также заслуживает внимания. Так, О.Э. Бессонова определяет жилищную систему как общественную подсистему обеспечения населения жильем [2; 3]. По мнению Л.Б. Лазаровой, жилищная система представляет собой комбинацию рыночных и социальных элементов [7]. Жилищная сфера – это совокупность отраслей народного хозяйства, включающая строительство и реконструкцию жилища, сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры, управление жилищным фондом [12, с. 62–63]. С теоретической и методологической точек зрения важно определить общее и особенное в трактовках этих понятий.

С учетом вышеизложенного выполнение задач жилищной политики требует не только модернизации строительной отрасли, внедрения жилищных инноваций, новых форм взаимодействия федеральной и региональной властей, но и развития жилищной экономики, исследования жилищной системы, жилищной сферы и жилищной модели. Качественное улучшение жилищной экономики обеспечивает интенсивный экономический рост, и в контексте сформулированных стратегических приоритетов развития Российской Федерации жилищная экономика может стать и целью, и средством развития. Вместе с тем проблематика жилищной экономики весьма сложна, поскольку отдельного внимания заслуживают макроэкономический и микроэкономический ее аспекты.

Международная практика показывает, что для устойчивого развития жилищной модели необходимы как рыночный, так и государственный сектор. Это многосекторная

жилищная модель, которая использует инструменты, являющиеся результатом синтеза государственных и рыночных методов. В условиях жилищного неравенства особую актуальность приобретает региональная экономическая политика, нацеленная на согласование спроса и предложения жилья с учетом платежеспособности населения и поиска баланса между рыночной эффективностью и социальной справедливостью [4; 6]. В настоящее время разработка и реализация жилищной политики обусловлена поиском подобного баланса, что представляется сложным в условиях возрастающей дифференциации в региональном развитии. Однако это существующее противоречие в известной степени стереотипно, особенно с позиций теоретических основ интеграции экономики и социальной политики. Противоречия между социальными и экономическими целями не являются неразрешимыми. Решение этой проблемы основано на согласовании одновременно и экономических, и социальных целей [9, с. 30–39].

Таким образом, система базовых концепций современной жилищной экономики определяет сложность и многоаспектность исследования рынка жилья и обосновывает стратегическую необходимость эффективной государственной жилищной политики.

Формирование эффективных рынков жилья и развитие жилищного строительства – процессы, безусловно, длительные. Проанализировав основные результаты жилищной политики за двадцать лет преобразований (с 1991 по 2012 г.), можно утверждать, что проблема обеспеченности комфортным жильем и его доступности остается до настоящего времени нерешенной, а по некоторым категориям граждан эта проблема серьезно усугубилась.

В той или иной степени для всех российских регионов актуальны проблемы бюджетного дефицита, износа жилого фонда, дефицита предложения жилья экономического класса, высокой стоимости жилья и низкого платежеспособного спроса на жилье, неблагоприятного предпринимательского климата, законодательной необеспеченности, административных барьеров. Принципиально важные экономические стимулы и механизмы для развития жилищного строительства и широкомас-

штабной реализации направлений государственной политики по-прежнему находятся в стадии формирования или начального развития. Современное состояние и основные тенденции развития рынка жилья и жилищного строительства свидетельствуют о неэффективном регулировании, серьезных системных проблемах и противоречиях в этой сфере. Социально-экономические параметры рынка жилищного строительства не отвечают потребностям современной социальной политики, задачам дальнейшего развития экономики и запросам российского общества.

В настоящее время определены стратегические приоритеты государственной жилищной политики. Однако единство, социальная ориентированность, сбалансированность и последовательность государственной жилищной политики – это те характеристики, которые находятся в стадии формирования и уточнения. Вместе с тем представляется важным, что жилищная политика не сводится к федеральным инициативам антикризисного характера, а позволяет разрабатывать механизмы и инструменты реализации важнейших задач.

Проанализируем основные стратегические направления и особенности реализации государственной жилищной политики. Стратегической целью государственной жилищной политики является обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан, а также соответствия объема комфортного жилищного фонда потребностям населения. Приоритетами государственной жилищной политики РФ, направленными на достижение стратегической цели обеспечения доступным жильем, являются:

- снижение стоимости жилья путем увеличения объемов жилищного строительства, в первую очередь за счет жилья экономического класса;

- развитие рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень доходов;

- поддержка отдельных категорий граждан, которые нуждаются в улучшении жилищных условий (в том числе переселение из аварийного и ветхого жилья);

- дальнейшее совершенствование условий приобретения жилья на рынке;

- улучшение качества жилищного фонда, повышение комфортности условий проживания;
- модернизация и повышение энергоэффективности объектов коммунального хозяйства.

Развитие массового жилищного строительства в настоящий момент сдерживается многими ограничениями. Дефицит земельных участков, обеспеченных необходимой инженерной, транспортной и социальной инфраструктурой, необходимость развития новой индустриальной базы, новых технологий и материалов в строительстве – также существенные препятствия для развития массового жилищного строительства. В то же время, исходя из опыта многих европейских стран, рост предложения на рынке жилищного строительства возможен за счет разных форм, учитывающих дифференциацию по доходам и потребностям (жилье экономического класса, малоэтажное строительство, коммерческая и некоммерческая аренда).

В результате исследования выявлены основные проблемные сферы государственной жилищной политики, которые отражены в ее стратегических направлениях: жилищное строительство, институты в жилищной сфере и рынки жилья, управление жилищным фондом, градорегулирование, формы удовлетворения жилищных потребностей граждан, коммунальная инфраструктура, ипотечное жилищное кредитование.

Таким образом, содержание перечисленных приоритетов и проблемных сфер позволяет предположить следующее. Логика реализации стратегии требует не только дальнейшей методологической разработки и оптимизации региональной жилищной политики, но и безотлагательного решения комплекса проблем и противоречий, которые анализировались выше. Ориентирами для оптимизации региональной жилищной политики должны быть результаты анализа рынка жилья и жилищной системы регионов, анализа жилищных моделей, социальные и экономические приоритеты регионов. В свою очередь, это предъявляет особенно высокие требования к эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов, их взаимодействию с бизнес-сообществом.

Анализ состояния и тенденций развития жилищной политики на государственном и ре-

гиональном уровнях выявляет системные противоречия, которые формируют асимметричность жилищной модели в целом. Так, определены стратегические приоритеты и задачи жилищной политики, выполнение которых, по сути, требует форсированного развития жилищной экономики при отсутствии действенных экономических стимулов для всех участников этих отношений. Механизмы реализации жилищной политики, инструменты развития и сама система взаимодействия с регионами только формируются, а федеральные инициативы не находят должного развития в регионах. Увеличение объемов строительства за счет жилья экономкласса, развитие малоэтажного строительства, законодательное обеспечение, институты развития арендного жилья, механизмы государственно-частного партнерства – все эти задачи в большинстве российских регионов выполняются достаточно сложно, главным образом в силу недостаточной проработанности региональной модели жилищной политики и ограничений экономического, инвестиционного, инновационного и административного характера. Хотя причин, безусловно, больше: высокая стоимость строительства, монополизация рынков, малочисленность застройщиков, административные барьеры, отсутствие необходимой законодательной базы по многим актуальным вопросам (в частности, аренда социального жилья), сложности земельного и градостроительного регулирования, дефицит земельных участков, проблемы развития малоэтажного строительства, неразвитость механизмов государственно-частного партнерства.

Действительно, развитие рынка арендного жилья – принципиальное и важное условие обеспечения граждан качественным жильем наряду с малоэтажным строительством, жилищными инновациями, модернизацией жилья. Однако в настоящее время ключевые вопросы для развития рынка аренды в России не решены ни на федеральном, ни на региональном уровнях. К федеральным вопросам относятся создание законодательной базы и определение источников долгосрочного финансирования. Законопроект о создании арендного жилищного фонда (в том числе о найме некоммерческого жилья) находится на начальных стадиях обсуждения, а для предоставле-

ния на льготных условиях земельных участков для строительства жилья экономического класса также необходимы соответствующие изменения Градостроительного и Земельного кодексов. К вопросам, которые должны решаться на региональном уровне для развития рынка аренды, относятся налоговые преференции, гарантии, субсидирование и предоставление земельных участков, обеспеченных инфраструктурой для строительства арендного фонда. В современных макроэкономических и бюджетных условиях быстрое решение этих вопросов представляется маловероятным.

Малоэтажное строительство – современный тренд в запросах потребителей на рынке жилой недвижимости, и некоторые российские регионы реализуют эту практику достаточно успешно. Но, несмотря на определенные преимущества малоэтажного строительства, низкая инвестиционная привлекательность малоэтажной застройки, низкий производственный и инновационный потенциал российской строительной индустрии, отсутствие непротиворечивой концепции градостроительного планирования, территориальных схем управления малоэтажным жильем – проблемы, сдерживающие развитие малоэтажного строительства.

Таким образом, перспективы развития региональной жилищной политики, механизмов и инструментов ее реализации будут определяться в значительной мере комплексом условий и факторов экономического, социального, организационного, законодательного и инвестиционно-инновационного характера. Особенность разработки региональной жилищной политики заключается в ее биполярности: с одной стороны, необходим поиск объективных возможностей экономического развития за счет экономических, инновационных и социальных стимулов для всех участников жилищной экономики, с другой – необходима разработка стратегических направлений, целей, задач и моделей эффективной реализации региональной жилищной политики.

Представленный анализ стратегических направлений и тенденций развития жилищной политики российских регионов позволяет сформулировать задачи развития эффективной региональной жилищной политики, необходимость которой обоснована выше:

– определение региональных приоритетов и институтов развития для выполнения задач социальной политики;

– расширение возможностей граждан в улучшении жилищных условий;

– повышение эффективности регионального управления и повышение социальной ответственности региональной власти;

– модернизация жилищной системы и организационно-экономических отношений между всеми участниками;

– координация и стимулирование участников рынков жилья в долгосрочной перспективе;

– оптимизация взаимодействия и поддержки со стороны федеральных органов исполнительной власти с учетом особенностей и развития региона.

Повышение качества жизни граждан, достижение высоких социальных стандартов и улучшение жилищных условий – стратегические цели и ориентиры государственного управления и социально-экономического развития России. «Сверхзадача» региональной политики – достижение устойчивого равновесия между социальной и экономической эффективностью, прежде всего за счет совершенствования управления регионом и оптимизации региональной жилищной политики.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Асаул, А. Н. Экономика недвижимости / А. Н. Асаул. – СПб. : Питер, 2007. – 624 с.
2. Бессонова, О. Э. Жилье: рынок и раздача / О. Э. Бессонова. – Новосибирск : Наука, 1992. – 159 с.
3. Бессонова, О. Э. Новая жилищная модель как антикризисная мера / О. Э. Бессонова // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 203–222.
4. Гранберг, А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. – М. : ГУВШЭ, 2004. – 495 с.
5. Гришин, И. А. Современные подходы к разработке и реализации государственной политики в сфере решения жилищной проблемы российских регионов / И. А. Гришин, С. А. Коростин // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3, Экономика. Экология. – 2012. – № 2 (21). – С. 85–91.
6. Крыгина, А. М. Перспективы развития региональной социальной политики / А. М. Крыгина // Фундаментальные исследования. – 2013. – № 4. – С. 812–817.

7. Лазарова, Л. Б. Ипотечное кредитование в механизме формирования жилищного рынка России : автореф. дис. ... д-ра экон. наук / Л. Б. Лазарова. – СПб., 2007. – 48 с.

8. Морозова, Т. В. Региональная экономическая политика на рынке жилья муниципальных образований Карелии / Т. В. Морозова, Г. Б. Козырева, И. В. Тимаков // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 19 (298). – С. 46–52.

9. Портер, М. Конкуренция / М. Портер. – М. : Вильямс, 2005. – 608 с.

10. Принципы жилищного кредитования / В. Аверченко [и др.]. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. – 261 с.

11. Стратегия инновационного развития Волгоградской области до 2025 г. / под ред. д. э. н., проф. О. В. Иншакова. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 224 с.

12. Ульянова, О. Ю. Развитие жилищной системы в региональной социальной инфраструктуре: инновации, инвестиции и культура / О. Ю. Ульянова, О. А. Ломовцева. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2008. – 416 с.

13. Magnussen, W. The Search for Political Space: Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience / W. Magnussen. – Toronto : University of Toronto Press, 2006. – 421 p.

14. Boelhouwer, P. Housing System Reform: the Opinion of Advisory Boards Versus Political Reality in the Netherlands / P. Boelhouwer, H. Priemus // Journal of Housing and the Built Environment. – Electronic text data. – 2012. – Mode of access: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10901-012-9288-3/fulltext.html>. – Title from screen.

#### REFERENCES

1. Asaul A.N. *Ekonomika nedvizhimosti* [Real Estate Economy]. Saint Petersburg, Piter Publ., 2007. 624 p.
2. Bessonova O.E. *Zhilye: rynek i razdacha* [Housing: Market and Distribution]. Novosibirsk, Nauka Publ., 1992. 159 p.
3. Bessonova O.E. Novaya zhilishchnaya model kak antikrizisnaya mera [New Housing Model as an Anti-Crisis Measure]. *Region: ekonomika i sotsiologiya*, 2010, no. 2, pp. 203-222.
4. Granberg A.G. *Osnovy regionalnoy ekonomiki* [The Basics of Regional Economics]. Moscow, GUVShE Publ., 2004. 495 p.
5. Grishin I.A., Korostin S.A. Sovremennye podkhody k razrabotke i realizatsii gosudarstvennoy politiki v sfere resheniya zhilishchnoy problemy rossiyskikh regionov [Modern Approaches to Developing and Implementing State Policy on Solving the Housing Problem in the Russian Regions]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3, Ekonomika*.

*Ekologiya* [Science Journal of Volgograd State University. Economy. Ecology], 2012, no. 2 (21), pp. 85-91.

6. Krygina A.M. Perspektivy razvitiya regionalnoy sotsialnoy politiki [The Prospects of Development of the Regional Social Policy]. *Fundamentalnye issledovaniya*, 2013, no. 4, pp. 812-817.

7. Lazarova L.B. *Ipotechnoe kreditovanie v mekhanizme formirovaniya zhilishchnogo rynka Rossii. Avtoref. ... d-ra ekon. nauk* [Mortgage Lending in a Gear of Housing Market Development in Russia. Dr. econ. sci. abs. diss.]. Saint Petersburg, 2007. 48 p.

8. Morozova T.V. Regionalnaya ekonomicheskaya politika na rynke zhilya munitsipalnykh obrazovaniy Karelii [Regional Economic Policy at the Municipal Housing Market of Karelia]. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika*, 2013, no. 19, pp. 46-52.

9. Porter M. *Konkurentsiya* [Competition]. Moscow, Vilyams Publ., 2005. 608 p.

10. Averchenko V., et al. *Printsipy zhilishchnogo kreditovaniya* [The Principles of Housing Crediting]. Moscow, Alpina Biznes Buks Publ., 2006. 261 p.

11. Inshakov O.V., ed. *Strategiya innovatsionnogo razvitiya Volgogradskoy oblasti do 2025 g.* [The Strategy of Innovative Development of the Volgograd Region till 2025]. Volgograd, Izd-vo VolGU, 2009. 224 p.

12. Ulyanova O.Yu., Lomovtseva O.A. *Razvitie zhilishchnoy sistemy v regionalnoy sotsialnoy infrastrukture: innovatsii, investitsii i kultura* [The development of Housing System in the Regional Social Infrastructure: Innovations, Investments and Culture]. Volgograd, Izd-vo VolGU, 2008. 416 p.

13. Magnussen W. *The Search for Political Space: Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience*. Toronto, University of Toronto Press, 2006. 421 p.

14. Boelhouwer P., Priemus, H. Housing System Reform: the Opinion of Advisory Boards Versus Political Reality in the Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment*, 2012. Available at: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10901-012-9288-3/fulltext.html>.

## STRATEGIC TRENDS AND TENDENCIES OF DEVELOPING THE HOUSING POLICY IN RUSSIAN REGIONS

Pozhilova Irina Vladimirovna

Assistant Professor, Department of State and Municipal Management,  
Volgograd State University  
ipozhilova@yandex.ru, keprid@volsu.ru  
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

**Abstract.** The article deals with the main strategic tendencies of state housing policy development. Despite of the fact that the national housing policy is determined by social issues and the aims of long-term development, its implementation in Russian regions is not sufficiently effective. Although there is a common understanding of urgency of the Russian housing policy, the special attention should be paid to European discussions on this subject. The article represents the theoretical and methodological approaches to the study of housing market, housing policy, housing system, housing sphere and economy and establishes the interconnection of these concepts. The idea that the system of fundamental housing concepts ensures the complexity and diversity of the research is explained in the article.

The author analyzes the priorities of national housing policy and the prospects of their development, as well as the main problems in this field. The author reveals the trends and peculiarities of housing policy in Russian regions. The article defines the significant increase of the regional management's role in housing policy, that is why the possibilities of interaction among federal and regional governments are discussed. As a result the article concludes that the analyzed trends and tendencies of development of the housing policy in the Russian regions demonstrate the system contradictions, so that the asymmetry housing model is forming. Thus, the ways and approaches to successful regional housing policy are suggested.

**Key words:** housing policy, social policy, housing economy, housing market, housing building, strategy, regional development.