

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УДК 33

Е.Ю. Бондаренко\*

### АНАЛИЗ ПЛАНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА САМАРЫ

В статье исследуются проблемные вопросы планирования развития жилищного строительства. Отмечается, что существующие на практике субъективные и не всегда обоснованные подходы к планированию приводят к дисбалансу в развитии территорий (в частности, территорий муниципальных образований), к неэффективному расходованию бюджетных средств консолидированного бюджета всех уровней, а также к снижению инвестиционной привлекательности жилищного строительства для инвесторов и девелоперов. Объектом исследования в данной статье является жилищное строительство на территории городского округа Самары. Предметом исследования являются управленческие процессы планирования развития жилищного строительства.

**Ключевые слова:** жилищное строительство, развитие территорий муниципальных образований, планирование ввода жилья, переселение граждан из аварийного и ветхого жилья, удельный вес ветхого и аварийного жилья в жилом фонде.

В «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р [2] и в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных условий» [8] предусмотрен следующий комплекс мер:

— обеспечение достижения к 2020 году показателей по предоставлению доступного и комфортного жилья 60% российских семей, желающих улучшить свои жилищные условия;

— обеспечение ежегодного объема ввода жилья до 140–150 млн. кв. м (т. е. в расчете 1,0 кв. м на одного жителя).

Внедрение выше обозначенных мероприятий возможно только с учетом комплексного и сбалансированного освоения городских территорий и развития застроенных территорий на основе утвержденной градостроительной документации.

\* © Бондаренко Е.Ю., 2015

Бондаренко Елена Юрьевна (ebondbest@mail.ru), Самарский филиал Московского городского педагогического университета, 443081, Российская Федерация, г. Самара, ул. Стара-Загора, 76.

В государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.11.2012 № 2227-р, предполагается, что на территории России должны быть реализованы меры по стимулированию строительства жилья экономического класса.

Обоснованное и корректное планирование жилищного строительства является основополагающим и обеспечивающим сбалансированное развитие территорий в Российской Федерации. Кроме того, планирование жилищного строительства направлено:

– на создание равноправных условий территориального развития в каждом регионе и муниципальном образовании;

– на обеспечение увязки и координации федеральных, региональных и муниципальных целевых программ по стимулированию развития жилищного строительства и переселению граждан из ветхого и аварийного жилья.

Только при таком сбалансированном планировании жилищного строительства можно обеспечить минимизацию и эффективное использование бюджетных средств консолидированного бюджета всех уровней, а также повысить привлекательность строительства жилья, в том числе экономического класса для инвесторов и девелоперов.

Поэтому проблема планирования жилищного строительства и стимулирования развития строительства доступного жилья в муниципальных образованиях и регионах должна служить в нашей стране актуальным научно-практическим направлением, требующим глубоких специальных исследований и имеющим большое социальное значение.

В работе приведены результаты исследования, проведенного на примере типичного для России города-миллионника – городского округа Самары в составе муниципальных образований в Самарской области.

Плановые показатели по вводу жилья по муниципальным образованиям Самарской области до 2020 года утверждены Приложением 3 к Государственной программе Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области до 2020 года. Данная программа была разработана в 2013 году по заказу министерства строительства Самарской области [1].

В соответствии с программой по Самарской области за период с 2014 года по 2020 год включительно требуется ввести в эксплуатацию жилья в объеме 17437,1 тыс. кв. м. Исходя из численности населения Самарской области, которая составляет 3213,3 тыс. человек, ввод жилья за указанный период запланирован в объеме 5,43 кв. м на 1 чел. Запланированный объем ввода жилья в 2020 году составляет 3411,4 тыс. кв. м, из расчета 1 кв. м на 1 жителя с учетом прироста численности населения.

Вместе с тем по муниципальным образованиям Самарской области при планировании по Государственной программе допущена диспропорция развития: в городском округе Самаре ввод жилья запланирован на 2020 год в объеме 1,71 кв.м. на 1 жителя, в Тольятти – 0,61, в Жигулевске – 0,40, в Кинеле – 1,35, в Новокуйбышевске – 0,30, в Октябрьске – 0,49, Отрадном – 0,56, в Похвистнево – 0,60, в Сызрани – 0,40, в Чапаевске – 0,28 кв. м..

Насколько обоснован такой планируемый дисбаланс развития, проанализируем на примере предусмотренного Государственной программой плана по вводу жилья по муниципальным образованиям Самарской области на 2014 год и его исполнения с учетом анализа базовой обеспеченности населения жильем и наличия аварийного и ветхого жилья.

Анализ планирования ввода жилья и исполнения плана в 2014 году по муниципальным образованиям Самарской области представлен в таблице.

По Самарской области план ввода жилья на 2014 год составляет 1728,322 тыс. кв. м, в расчете на 1 жителя – 0,53 кв. м. Численность населения Самарской области на 01.01.2014 – 3211,2 тыс. чел.

Таблица  
Анализ планирования ввода жилья и исполнения плана в 2014 году по муниципальным образованиям Самарской области

№ п/п	Муниципальные образования	Численность в чел.	План ввода жилья на 2014 год в кв.метрах	План ввода на 1 челв кв.мет рах	Факт ввода жилья 2014 год в кв.метрах	% факт к плану 2014 г.	Факт ввода на 1 чел.в 2014, в кв.мет рах	Площадь жилого фонда в тыс. кв.метрах (на 01.01.2014)	Площадь жилого фонда на 1 чел. в тыс. кв.метрах (на 01.01.2014)	Площадь аварийного жилья, в тыс. кв.м (на 01.01.2014)	Удельный вес ветхого и аварий.желья в жилом фонде
1	2										
I.	Городские округа										
1	Самара	1171685	999400,0	0,85	846068,0	84,7	0,72	28723,3	0,02451	936,7	0,0326
2	Тольятти	719149	220000,0	0,31	193181,0	87,8	0,27	14560,2	0,02025	2,8	0,0002
3	Жигулевск	60203	20000,0	0,33	25911,0	129,6	0,43	1608,0	0,02671	76,3	0,0475
4	Кинель	55491	44000,0	0,79	44194,0	100,4	0,80	1422,3	0,02563	78,6	0,0553
5	Новокуйбышевск	109173	20000,0	0,18	26713,0	133,6	0,24	2492,8	0,02283	46,6	0,0187
6	Октябрьск	27086	6655,0	0,25	6843,0	102,8	0,25	544,5	0,02010	75,5	0,1387
7	Отрадный	47603	16500,0	0,35	16607,0	100,6	0,35	1122,2	0,02357	11,8	0,0105
8	Похвистнево	29138	13000,0	0,45	12652,0	97,3	0,43	606,8	0,02083	47,1	0,0776
9	Сызрань	177699	41500,0	0,23	41647,0	100,4	0,23	4166,9	0,02345	120,8	0,0290
10	Чапаевск	72377	15000,0	0,21	15921,0	106,1	0,22	1590,7	0,02198	69	0,0434
	<b>ВСЕГО по разделу I:</b>	<b>2469604</b>	<b>1396055,0</b>	<b>0,57</b>	<b>1229839,0</b>	<b>88,1</b>	<b>0,50</b>	<b>56837,7</b>	<b>0,02301</b>	<b>1465,2</b>	<b>0,0258</b>
II.	Муниципальные районы										
11	Алексеевский	11783	2500,0	0,21	2556,0	102,2	0,22				
12	Безенчукский	41067	15747,0	0,38	16426,0	104,3	0,40				
13	Богатовский	14042	6500,0	0,46	7744,0	119,1	0,55	382,5	0,02724	2,4	
14	Большеглушицкий	19814	5500,0	0,28	5541,0	100,7	0,28				
15	Большечерниговский	18525	6000,0	0,32	6492,0	108,2	0,35				

Окончание табл.  
 Анализ планирования ввода жилья и исполнения плана в 2014 году по муниципальным образованиям Самарской области

16	Борский	24267	14500,0	0,60	15497,0	106,9	0,64	555,6	0,02290	16,9	
17	Волжский	83887	90500,0	1,08	109444,0	120,9	1,30				
18	Елховский	9940	1500,0	0,15	1718,0	114,5	0,17				
19	Исаковский	13086	9900,0	0,76	9904,0	100,0	0,76	338,5	0,02587	1,4	
20	Камышлинский	11125	4000,0	0,36	4067,0	101,7	0,37				
21	Кинельский	32676	15000,0	0,46	15032,0	100,2	0,46				
22	Кинель-Черкасский	46418	16000,0	0,34	16035,0	100,2	0,35				
23	Клявлинский	15478	3800,0	0,25	4034,0	106,2	0,26				
24	Кошкинский	23501	4500,0	0,19	4604,0	102,3	0,20				
25	Красноармейский	17533	7900,0	0,45	7920,0	100,3	0,45				
26	Красноярский	54650	48000,0	0,88	49652,0	103,4	0,91	1463,6	0,02678	16,2	
27	Нефтегорский	34137	10500,0	0,31	7602,0	72,4	0,22				
28	Пестравский	17612	6700,0	0,38	3962,0	59,1	0,22				
29	Похвистневский	28492	16800,0	0,59	16907,0	100,6	0,59	419,9	0,01474	5	
30	Приволжский	23716	8000,0	0,34	8004,0	100,1	0,34				
31	Сергиевский	46549	16800,0	0,36	16907,0	100,6	0,36				
32	Ставропольский	60475	150000,0	2,48	278742,0	185,8	4,61	1996,5	0,03301	2,8	
33	Сызранский	25898	7800,0	0,30	8169,0	104,7	0,32				
34	Хворостянский	16017	3500,0	0,22	3511,0	100,3	0,22				
35	Челно-Вершинский	16274	4000,0	0,25	4003,0	100,1	0,25				
36	Шенталинский	16238	4000,0	0,25	4117,0	102,9	0,25				
37	Шигонский	20485	10500,0	0,51	10554,0	100,5	0,52				
	<b>ВСЕГО по разделу II:</b>	<b>743685</b>	<b>490447,0</b>	<b>0,66</b>	<b>639144,0</b>	<b>130,3</b>	<b>0,86</b>				
	<b>ИТОГО I+II:</b>	<b>3213289</b>	<b>1780000,0</b>	<b>0,55</b>	<b>1868983,0</b>	<b>105,0</b>	<b>0,58</b>				

Плановый объем ввода жилья по городскому округу Самаре на 2014 год составляет 999,4 тыс. кв. м, в расчете на 1 жителя – 0,85 кв. м. На сайте Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Самарской области (samarastat.gks.ru) численность населения городского округа Самары на 01.01.2014 – 1172,4 тыс. чел.

Как показывают данные аналитической таблицы, по муниципальным образованиям Самарской области показатель ввода жилья в расчете на 1 жителя в 2014 году планировался значительно ниже, чем по городскому округу Самаре: в Тольятти – 0,31 кв. м., в Жигулевске – 0,33 кв. м, в Кинеле – 0,79, в Новокуйбышевске – 0,18, в Октябрьске – 0,25, Отрадном – 0,35, в Похвистнево – 0,45, в Сызрани – 0,23, в Чапаевске – 0,21 кв. м.

При этом по обеспеченности жильем на 1 жителя по данным 2014 года показатели в ряде муниципальных образований Самарской области значительно ниже, чем в городском округе Самара: в Самаре – 24,51 кв. м, в Тольятти – 20,25, в Новокуйбышевске – 22,83, в Октябрьске – 20,1, Отрадном – 23,57, в Похвистнево – 20,83, в Сызрани – 23,45, в Чапаевске – 21,98 кв. м.

Аналогично по показателю удельного веса ветхого и аварийного жилья в жилом фонде ряд муниципальных образований Самарской области имеет худшие показатели, чем в городском округе Самаре: в Самаре – 3,26 %, в Жигулевске – 4,75 %, в Кинеле – 5,53 %, в Октябрьске – 13,87 %, в Похвистнево – 7,76 %, в Чапаевске – 4,34 %.

Таким образом, при планировании ввода жилья по муниципальным образованиям разработчиком Государственной программы не учитывались показатели обеспеченности жильем на 1 жителя и удельного веса ветхого и аварийного жилья в жилом фонде и план по всем муниципальным образованиям, кроме Самары, был необоснованно занижен как в 2014 году, так и на период 2014–2020 года, а по Самаре – необоснованно завышен. Кроме того, разработчиками Государственной программы при планировании развития строительства жилья по муниципальным образованиям Самарской области не учитывались разработанные и утвержденные муниципальные программы по развитию жилищного строительства.

Так, муниципальной программой городского округа Самары «Стимулирование развития жилищного строительства в городском округе Самаре» на 2012–2017 годы» предусмотрены ежегодные планируемые объемы ввода жилья по городскому округу Самара с обеспечением достижения показателя ввода жилья на 1 жителя в размере 1 кв. м к 2017 году [5].

Фактический показатель по вводу жилья в Самарской области за 2014 год составил **1869 тыс. кв. м** (на одного жителя **0,58 кв. м** общей площади жилья). По городскому округу Самара в 2014 году показатель ввода жилья на одного жителя составил **0,72 кв. м** общей площади жилья (на **24 % выше** среднего показателя по Самарской области).

Такой дисбаланс при планировании развития жилищного строительства имеет следующие негативные последствия:

– поскольку мероприятия по развитию жилищного строительства в муниципальных образованиях должны быть скоординированы с мероприятиями по строительству автомобильных дорог, объектов транспорта, связи, коммунальной инфраструктуры, газо-, тепло- и электроснабжения, строительства объектов инженерной и социальной инфраструктуры, дисбаланс показателей ввода жилья приводит к дисбалансу показателей развития других градообразующих отраслей экономики,

– дисбаланс показателей ввода жилья приводит к неэффективному распределению финансовых ресурсов, предусматриваемых федеральными, региональными и муниципальными программами по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья, обеспечению жильем льготных, малообеспеченных и социально незащищенных категорий населения, по созданию экономической мотивации для за-

стройщиков и инвесторов по строительству жилья, в том числе экономического класса (субсидий застройщикам на коммунальную инфраструктуру, подготовку строительных площадок, компенсацию процентной кредитной ставки и т. д.),

– несбалансированное планирование показателей ввода жилья приводит к сдерживанию реализации программных мероприятий по расселению граждан из аварийного и ветхого жилья, сносу аварийного и ветхого жилья и, соответственно, подготовки площадок под жилищное строительство, что в свою очередь препятствует развитию жилищного строительства,

– дисбаланс планирования ввода жилья приводит к негативным социальным проявлениям в результате неудовлетворенных потребностей жителей в качестве жизни и в создании комфортной среды проживания.

При планировании развития жилищного строительства в соответствии с Государственной программой не учтены существенные факторы, связанные с отсутствием разработанных и утвержденных документов стратегического планирования территорий в целях жилищного строительства с учетом развития Самарско-Тольятинской агломерации, а также точек социально-экономического роста на иных территориях муниципальных образований Самарской области; с отсутствием систематизированных данных о площадках под жилищное строительство, предусмотренных документами территориального планирования муниципальных образований Самарской области.

Как показывают реалии нашего времени при планировании развития жилищного строительства необходимо также учитывать негативный фактор изменения макроэкономической ситуации, влияющий на рост стоимости ипотечного кредитования, всех видов ресурсов и инфляционные процессы в экономике.

#### **Библиографический список**

1. Государственная программа Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года: утверждена Постановлением Правительства Самарской области от 27.11.2013 № 684. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Концепция жилищной политики Самарской области до 2020 года: утверждена постановлением Правительства Самарской области от 27 ноября 2013 № 685. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. Муниципальная адресная программа городского округа Самара «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории городского округа Самара» на 2011–2015 годы [Электронный ресурс]: утверждена Постановлением Администрации городского округа Самара от 01.07.2011 № 741 (ред. от 08.04.2014). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Муниципальная программа городского округа Самара «Стимулирование развития жилищного строительства в городском округе Самара» на 2012–2017 годы»: утверждена Постановлением Администрации городского округа Самара от 01.07.2011 № 750 (ред. от 25.04.2014). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. План мероприятий («дорожной карты») «Улучшение инвестиционного климата в сфере строительства на территории Самарской области»: утвержден постановлением Правительства Самарской области от 01.08.2013 № 360. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. План реализации Генерального плана городского округа Самара: утвержден Постановлением Главы городского округа Самара 20.06.2008 года № 423. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных условий». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. Иваненко Л.В., Файзрахманова Я.И. Создание организационной системы управления развитием застроенной территории // Вестник университета. Теоретический и научно-методический журнал. 2013. Вып. 12. С. 137–147.

10. Иваненко Л.В., Файзрахманова Я.И. Проблемы жилищного строительства и развития застроенных территорий // Школа университетской науки: парадигма развития. №1 (1), Т. 2. Тольятти: Издательско-полиграфический центр ПВГУС Тольятти, 2012. С. 31.

## References

1. State program of the Samara Region “Development of Housing Construction in the Samara Region” until 2020: approved by the Government Decree of the Samara Region dated 27.11.2013 № 684. Access from legal-reference system «ConsultantPlus» [in Russian].

2. The concept of long-term social and economic development of the Russian Federation for the period up to 2020: approved by the order of the Government of the Russian Federation dated November 17, 2008 № 1662-р. Access from legal-reference system «ConsultantPlus» [in Russian].

3. The concept of housing policy of the Samara Region until 2020: approved by the Government of the Samara Region from November 27, 2013 № 685. Access from legal-reference system «ConsultantPlus» [in Russian].

4. Municipal targeted program of urban district of Samara “Relocation of citizens from unfit housing facilities on the territory of the urban district of Samara” for 2011 - 2015 years”: approved by the Decree of the Administration of the urban district of Samara dated 01.07.2011 N 741 (ed. dated 08.04.2014). Access from legal-reference system «ConsultantPlus» [in Russian].

5. Municipal program of the urban district of Samara “Stimulating of development of housing construction in the urban district of Samara” for the period of 2012-2017”: approved by the Decree of the Administration of urban district of Samara dated 01.07.2011 N 750 (ed. dated 25.04.2014). Access from legal reference system “Consultant Plus” [in Russian].

6. Action plan (“Roadmap”) “Improving of investment climate in the construction industry on the territory of the Samara Region”: approved by the decree of the Government of the Samara Region dated 01.08.2013 № 360. Access from legal-reference system «ConsultantPlus» [in Russian].

7. Implementation plan of the general layout of the urban district of Samara: approved by the Decree of the Head of the urban district of Samara 20.06.2008, № 423. Access from legal-reference system «ConsultantPlus» [in Russian].

8. Decree of the President of the Russian Federation dated 07.05.2012 № 600 “On measures of ensuring the citizens of the Russian Federation with affordable and comfortable housing and improving of the quality of housing and communal conditions”: Access from legal-reference system «ConsultantPlus» [in Russian].

9. Ivanenko L.V., Faizrahmanova Ya.I. Creation of organizational system of management by the development of built-up area. *Vestnik universiteta. Teoreticheskii i nauchno-metodicheskii zhurnal*. [Vestnik of University Theoretical and research and methodology journal]. M., Izdatel'skii dom GUU. FGBOU VPO «Gosudarstvennyi universitet upravleniia», 2013, Issue 12, pp. 137–147 [in Russian].

10. Ivanenko L.V., Faizrahmanova Ya.I. Problems of housing construction and development of built-up areas. *Shkola universitetskoj nauki: paradigma razvitiia* [School of academic research: paradigm of development], no. 1(1), Vol. 2. Togliatti, Izdatel'sko-poligraficheskii tsentr PVGUS Tol'iatti, 2012, p. 31 [in Russian].

**ANALYSIS OF PLANNING OF HOUSING CONSTRUCTION  
ON THE TERRITORY OF URBAN DISTRICT OF SAMARA**

In the article the problematic issues of planning of development of housing construction are investigated. It is noted that existing in practice subjective and not always solid approaches to planning leads to the disbalance in the development of territories (in particular, territories of municipal formations) to the ineffective expenditure of budgetary means of consolidated budget of all levels, as well as to the lowering of investment attractiveness of housing construction for investors and developers. The object of research in the presented article is the housing construction on the territory of the urban district of Samara. The subject of research is management processes of planning of development of housing construction.

**Key words:** housing construction, development of territories of municipal formations, planning of new housing supply, resettlement of people from emergency and dilapidated housing, proportion of old and dilapidated housing in the housing stock.

Статья поступила в редакцию 22/XII/2014.  
The article received 22/XII/2014.

---

\* *Bondarenko Elena Yurievna* (ebondbest@mail.ru), Samara Branch of the Moscow City Pedagogical University, Samara, 443081, Russian Federation.

## ОЗЕЛЕНЕНИЕ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ БЛАГОУСТРОЙСТВА ГОРОДА (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКОГО ОКРУГА САМАРЫ)

Статья посвящена вопросам благоустройства городской среды (на примере крупных городов Самара и Тольятти) и важнейшему элементу благоустройства – озеленению. Автор поднимает вопрос о реформировании местного самоуправления в городе, делает вывод о том, что для этого необходим совершенно другой подход – на основе системного подхода «снизу вверх», то есть от человека, который и является сущностью местного самоуправления.

**Ключевые слова:** благоустройство, город, благоустройство города, озеленение города, градостроительная политика, системный подход «снизу вверх» в местном самоуправлении города, планировка и застройка города, местное сообщество как главный объект и субъект местного самоуправления.

Анализ жизнедеятельности городов говорит о том, что во все времена у них имелось множество проблем. Однако одной из самых важных проблем развития городов, особенно сегодня, является их благоустройство. В этом отношении сегодня все российские города отличаются друг от друга и иногда весьма значительно.

Проблемы благоустройства городов является, пожалуй, самой актуальной, причем во все времена. Например, в Самарском государственном университете данной проблемой занимается несколько ученых. Среди них можно отметить Мартышкина С.А., Тасеева В.Б., Лукьянову В.В., Тюкавкина Н.М., Иваненко Л.В., Гладова А.В.

Анализ говорит о том, что само слово «благоустройство» было взято из старинного русского обывательского языка, (наряду с такими понятиями как благочиние, благолепие, благосостояние). Однако, по нашему мнению, в научном отношении данное понятие далеко не безукоризненно.

Следует отметить, что определение понятия «благоустройство территории» отсутствует в действующем российском законодательстве, и поэтому, сегодня соответствующие контролирующие органы советуют руководствоваться его общепринятым значением в контексте использования для целей налогового законодательства. Так, под расходами на объекты внешнего благоустройства понимаются расходы, направленные на создание удобного, обустроенного с практической и эстетической точки зрения пространства на территории организации, то есть, на устройство дорожек, скамеек, газонов, посадку деревьев и кустарников и т.д. [1].

По нашему мнению, благоустроить какую-либо территорию – это значит сделать ее более комфортной и удобной для проживания жителей населенного пункта. Технически же благоустройство какой-либо территории означает, что необходимо осу-

---

\* © Гладов А.В., 2015

Гладов Алексей Васильевич (19051912@mail.ru), кафедра государственного и муниципального управления, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.