

**Е.С. КОНДРАТОВА**

*кандидат технических наук, помощник  
заместителя председателя Правительства Ленинградской  
области по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству,  
Россия, г. Санкт-Петербург*

**Е.В. КЕРНОЖИЦКАЯ**

*аспирант кафедры государственного и  
муниципального управления Северо-Западного института  
управления – филиал Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,  
Россия, г. Санкт-Петербург*

## **ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ СТРОИТЕЛЬСТВА (НА ПРИМЕРЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

*Статья посвящена решению задач важнейшего направления внутренней политики государства – строительной политике. Строительная сфера объединяет большое количество субъектов в сложной системе финансовых, правовых, организационно-административных и управленческих связей. Федеративное устройство государства оставляет много возможностей для развития регионов, в том числе и в осуществлении градостроительной политики. В этом смысле, содержание строительной политики в регионе является показателем федерализма. Предметная область, затронутая в статье, включает в себя исследование управленческих механизмов и состояния строительной политики на примере Ленинградской области. Теоретическая значимость исследований в данной области обусловлена тем, что сама категория «строительная политика» не проработана в научном дискурсе. Обращаясь к программно-целевому подходу, который сегодня лежит в основе государственных программ развития и модернизации, концепция государственной строительной политики на федеральном уровне никак не закреплена отдельным регламентирующим нормативным документом, мероприятия строительной политики регламентируются положением нескольких документов. Формально-логические методы исследования, такие как анализ, сравнение, синтез, в данном случае дополняются интерпретацией вторичных данных и статистики. При изучении механизмов формирования и реализации строительной политики очевидна тесная*

---

*ее взаимосвязь с проблемами регионального управления, комплексными проблемами социально-экономического развития регионов. Прикладное значение строительной политики с точки зрения политологического знания заключается в потребности государственных институтов федерального и регионального звеньев отвечать на потребности граждан страны, которые, с одной стороны, удовлетворяются не в полной мере, с другой – являются одними из базовых потребностей человека. Целью исследования было выявление и описание содержания, механизмов и тенденций строительной политики региона.*

**Ключевые слова:** *строительство, строительная политика, территория, комплексное развитие территории.*

**Введение.** В Конституции РФ закрепляется право на жилище. Потребность в жилище – одна из базовых потребностей человека. Тем не менее, политика в области строительства представляется куда более сложным явлением, чем просто деятельность, направленная на удовлетворение потребностей в жилье. Делая акцент на региональной политике в области строительства, нельзя не отметить общие проблемы федерализма.

Как отмечает Авдеев Д.А., субъекты Российской Федерации, по сути, лишены субъектности, что ограничивает их возможность для решения региональных проблем. Исходя из этого, самостоятельность регионов существенно ограничивается в рамках действующей концепции федерализации [1].

Номинально, субъекты Федерации обладают полномочиями для решения поставленных задач в области строительства, но неравномерное распределение ресурсов (финансовых, кадровых, организационных), не позволяет в полной мере решать текущие задачи строительной сферы.

Свою негативную роль играют и проблемы местного самоуправления, выполняющие поверхностные бюрократические функции.

Первоочередным вопросом является федеральная концепция строительной политики. Обращаясь к нормативно-правовым документам, следует отметить, что в России нет документа, регулирующего строительную политику непосредственно.

Реализуемые в России принципы программно-целевого подхода нашли свое отражение в регулировании ряда направлений государственной политики. В тоже время, единого подхода к государственной политике в области строительства нет. Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2035 года существует в форме проекта, также и ее концепция, соединяющая в себе несколько отраслей, может вызывать вопросы.

**Нормативно-правовое регулирование строительной политики.** Обращаясь к федеральному уровню управления, следует обратить внимание на несколько основных нормативно-правовых документа.

Во-первых, это Градостроительный кодекс Российской Федерации. В нем дается интерпретация основных понятий, указываются субъекты правоотношений, регламентируются процедуры строительства.

Во-вторых, ряд других юридических положений Гражданского кодекса РФ, Земельного кодекса РФ, Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. №384 – ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и др., которые регламентируют отдельные аспекты строительной политики.

Прикладные мероприятия должны регламентироваться в целевых программах и проектах, среди таких стоит отметить план мероприятий «Совершенствование технического регулирования, ценообразования и сметного нормирования, саморегулирования в строительной сфере и развития контрактной системы», план «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства».

Одним из главных приоритетов политики строительства заключается в создании благоприятной городской среды.

Обращаясь к «Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года», отмечается, что предусмотрено повышение благоустройства территорий, совершенствование социальной инфраструктуры, что должно соответствовать представлениям о комфорте и безопасности.

Повышение качества жизни среды проживания, в широком смысле, обозначена как главная стратегическая цель [5].

Дается и определение городской среды.

Под городской средой понимается совокупность объектов социальной инфраструктуры, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, ландшафта и др. [5].

Государство, как субъект строительной политики, осуществляет свое участие посредством нормативно-правового регулирования, устанавливая правила для всех участников взаимодействия в этой сфере.

Нормативно-правовое регулирование строительства в российском законодательстве сформировалась как система правовых норм смежных отраслей права, локальных нормативных актов, технических регламентов и инструкций [3].

Однако при детальном рассмотрении невозможно отследить стратегические приоритеты, которые вкладывались бы в единую концепцию строительной политики.

**Приоритеты строительной политики в Ленинградской области.** Говоря о строительной политике, следует разделить направления жилищной строительной политики и строительства нежилых объектов.

С.М. Анпилов, А.Н. Сорочайкин, рассматривая положения «Стратегии развития строительной отрасли РФ», также делают акцент на жилищное строительство, указывают на множество факторов, которые необходимы для ее реализации. В частности, отмечаются факторы динамики доходов населения, стоимости жилья, доступности ипотечных механизмов [2].

При формулировке целей строительной политики, приоритетом остается обеспечение граждан жильем.

В этом смысле строительная политика опосредована социально-экономическим контекстом и зависит от общих темпов развития и благополучия.

Обращаясь к техническим вопросам финансирования, отмечается, что с 2019 года финансирование строительства многоквартирных домов осуществляется через эскроу-счета. По мере запуска новых проектов и перехода на эскроу-счета привлеченные средства дольщиков будут замещаться банковским кредитованием [8].

Проблемы жилищного строительства в Ленинградской области во многом идентичны тем, который существуют в России в целом.

В публикациях, затрагивающих проблему строительства в Ленинградской области, прослеживается тенденция социально-экономической взаимозависимости Ленинградской области и Санкт-Петербурга.

Так, Селютина Л.Г., Купоносова Ю.Н., отмечают, что рынок современного и доступного по стоимости жилья не ограничивается ближайшими пригородами Санкт-Петербурга. Среди наиболее перспективных направлений выделяются населенные пункты, которые находятся на расстоянии от 20 до 60 км от Санкт-Петербурга, среди них Сертолово, Коммунар, Кировск, Тосно, Гатчина [6].

Транспортная инфраструктура позволяет осуществлять связь, в том числе логистику и трудовую миграцию между регионами, в тоже время, строительство следует рассматривать как возможность для занятости населения на территории, непосредственно, Ленинградской области.

Как свидетельствует официальная статистика, ввод в действие жилых домов в Ленинградской области в январе-апреле 2022 года составил 1566,6 тысяч кв.м<sup>2</sup>, из которых 1024,3 тысяч кв.м<sup>2</sup> введено населением за счет собственных и привлеченных средств [7]. В Санкт-Петербурге этот показатель за тот же период составил 1400,2 и 86,4 соответственно.

Статистика строительства и введения в эксплуатацию объектов требует дополнительного уточнения, но, основываясь на имеющихся данных, можно сказать, что существующая строительная политика региона, не встраивается в концепцию комплексного развития региона.

**Выстраивание концепции строительной политики Ленинградской области.** По мнению автора, основные положения строительной политики региона должны строиться на основе концепции комплексного развития территории, хорошо описанного в научных работах.

Проект комплексного освоения территорий (КОТ) – регламент работ по строительству на определенной территории объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры, других объектов в соответствии с документацией по планировке территории [4].

Понятие комплексного развития территорий следует интерпретировать более широко. С позиции развития следует понимать формирование территории проживания людей как совокупность различных функций городского пространства, обеспечивающего возможность для удовлетворения потребностей, проживающих на данной территории людей.

По мнению автора, следует выделить функции комплексного развития территории:

1. Логистическую – возможности обеспечения деловых связей, поставок и обеспечения территории всем необходимым.
2. Транспортную – сообщение между населенными пунктами региона и доступность сообщения с другими регионами.
3. Социальную – обеспечение социальной инфраструктурой.
4. Экологическую – соблюдение безопасности от антропогенного и техногенного воздействия для проживания на территории.
5. Экономическую – создание условий для экономической активности населения, занятости, сохранение и преумножение человеческого капитала региона.

Строительная политика включает в себя и регулирование деятельности коммунально-сбытовых компаний, от эффективности работы, которых зависит благополучие населения данной территории.

Ленинградская область занимает седьмое место в рейтинге регионов России по качеству жизни, удерживая его несколько лет. Стоит отметить и природно-ресурсный и рекреационный потенциал региона, который делает Ленинградскую область привлекательной для жизни граждан.

Однако анализируя материалы, которые имеются в открытом доступе, в том числе данные государственной статистики, нормативно-правовые и программно-целевые документы, не представляется возможным сформировать единое мнение о том, какую модель развития региона выбрали региональные власти, какие механизмы для достижения целей предложены.

Финансовый и правовой механизмы реализации строительной политики достаточно хорошо отрегулированы, в отличие от административного.

Полномочия региональной власти, представленной Комитетом градостроительной политики Ленинградской области, ограничиваются именно градостроительной политики, соблюдением правил строительства, но ряд вопросов финансового, земельного, управленческого характера распределены между различными органами государственного управления, алгоритм взаимодействия между ними неотрегулированным.

**Выводы.** Ленинградская область отличается своей неоднородностью, что выражено в разных темпах развития (социально-экономического, инфраструктурного и т.д.) его районов.

В целом, за последние годы региона сохраняет достаточно высокие позиции привлекательности для жизни.

Тем не менее, не стоит забывать и о существующих недостатках, которые, тем не менее, достаточно близки к тем тенденциям, которые преобладают для России в целом.

Первостепенной задачей, на взгляд автора, является формирование единой стратегии развития строительной политики в регионе. Полномочия региональной власти позволяют решить эту задачу и приступить к ее выполнению.

Развитие регионов в России происходит неравномерно.

Ленинградская область находится среди наиболее благополучных регионов страны, что создает благоприятные возможности для социально-экономического и технологического развития. Механизм строительной политики осуществляется через стимулирование предпринимательской деятельности. С этой целью задействуются различные механизмы (особые экономические зоны, конкурсно-грантовая поддержка, сеть консультативных учреждений и др.) как на федеральном, так и на региональном уровне.

В ряде стран активно применяется партисипаторный подход в муниципальному управлению, когда граждане, используя современные информационно-коммуникационные технологии, непосредственно влияют на расходование местного бюджета, в том числе и на градостроительные решения.

В условиях санкционной рецессии, которая негативным образом сказывается на устоявшихся рынках, в том числе и строительном, трансформация модели строительной политики фактически неизбежна. Представляется, что в этой ситуации больше полномочий возможностей использовать собственные ресурсы должно быть предоставлено регионам.

Субъектами строительной сферы являются многочисленные государственные институты, частные предпринимательские структуры, отдельные граждане. По мнению автора, государство, как гарант соблюдения прав граждан, в том числе на жилье и безопасную среду проживания, обязано принимать непосредственное участие в вопросах регламентации, регулирования и контроля строительной деятельности. Уровень вмешательства государства определяется необходимостью и способностью субъектов строительной сферы согласовывать свои и общественные интересы.

## **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:**

1. *Авдеев Д.А.* Конституционная концепция региональной политики в Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного

университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Том 4. № 3. DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-3-152-163.

2. Антилов С.М., Сорочайкин А.Н. О Стратегии развития строительной отрасли РФ (часть I) // Эксперт: теория и практика. 2019. № 1 (1).

3. Дутиков М.П. Правовое регулирование в сфере строительства // Интерактивная наука. 2019. № 10 (45).

4. Кондратьев М.А., Белозерова А.П., Скиба А.А. Особенности реализации проектов комплексного развития территорий в современных условиях // Проблемы экономики и менеджмента. 2017. № 1 (65).

5. Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года // [https://econ.lenobl.ru/media/uploads/userfiles/2019/07/05/Проект\\_актуализированной\\_Стратегии\\_2030.pdf](https://econ.lenobl.ru/media/uploads/userfiles/2019/07/05/Проект_актуализированной_Стратегии_2030.pdf).

6. Селютина Л.Г., Купоносова Ю.Н. Современные тенденции развития жилищного строительства в Ленинградской области // Проблемы экономики и менеджмента. 2016. № 4 (56).

7. Управление Федеральной службы государственной статистики по Санкт-Петербургу и Ленинградской области // [https://petrostat.gks.ru/Construction\\_lenobl](https://petrostat.gks.ru/Construction_lenobl).

8. Финансирование жилищного строительства в рамках достижения национальных целей развития до 2030 года // Аналитические материалы // [https://asros.ru/upload/iblock/461/Finansirovanie\\_zhilishchnogo\\_stroitelstva\\_na\\_sayt\\_.pdf](https://asros.ru/upload/iblock/461/Finansirovanie_zhilishchnogo_stroitelstva_na_sayt_.pdf).

***E.S. KONDRATOVA***

*Assistant to the Deputy the Chairman  
of the Leningrad Region for Construction and Housing  
and Communal Services, Saint Petersburg, Russia*

***E.V. KERNOZHICZKAYA***

*Postgraduate student of the Department of State and  
Municipal Administration of the Northwestern Institute  
management – a branch of the Russian Academy of People's  
economy and public service under the President  
of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russia*

---

## WAYS TO IMPROVE REGIONAL CONSTRUCTION MANAGEMENT (USING LENINGRAD OBLAST AS AN EXAMPLE)

*The article is devoted to solving the problems of the most important direction of the state's internal policy – construction policy. The construction sector unites a large number of entities in a complex system of financial, legal, organizational, administrative and managerial relations. The federal structure of the state leaves many opportunities for the development of regions, including in the implementation of urban planning policy. In this sense, the content of construction policy in the region is an indicator of federalism. The subject area covered in the article includes a study of management mechanisms and the state of construction policy on the example of the Leningrad Region. The theoretical significance of research in this area is due to the fact that the category “construction policy” itself is not worked out in scientific discourse. Turning to the program-targeted approach, which today underlies state development and modernization programs, the concept of state construction policy at the federal level is not fixed in any way by a separate regulatory regulatory document, construction policy measures are regulated by the provision of several documents. Formally logical research methods, such as analysis, comparison, synthesis, in this case are supplemented by the interpretation of secondary data and statistics. When studying the mechanisms for the formation and implementation of the construction policy, its close relationship with the problems of regional management, complex problems of the socio-economic development of the regions is obvious. The applied importance of the construction policy from the point of view of political scientific knowledge lies in the need of state institutions of the federal and regional links to respond to the needs of citizens of the country, which, on the one hand, are not fully satisfied, on the other, are one of the basic needs of a person. The purpose of the study was to identify and describe the content, mechanisms and trends of the construction policy of the region.*

**Key words:** construction, construction policy, territory, complex development of territory.