

ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАССЕЛЕНИЯ АВАРИЙНОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

Коды JEL: M10, M11, M12

Шахворостов Г. И., кандидат технических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: shakhvorostov@mail.ru

SPIN-код: 3352-6307

Кустов А. И., кандидат физико-математических наук, доцент, кафедры государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: aikustov@mail.ru

SPIN-код: 3253-3604

Змеева О. В., магистрант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: okzmeeva@yandex.ru

SPIN-код: отсутствует

Поступила в редакцию 27.12.2021. Принята к публикации 17.01.2022

Аннотация

Предмет. Государственная политика расселения аварийного жилищного фонда.

Тема. Проблемы и задачи реализации расселения аварийного жилищного фонда Воронежской области.

Цели. Разработка предложений по реализации расселения аварийного жилищного фонда Воронежской области.

Методология. Метод теоретического анализа, анализа нормативных правовых документов по теме исследования, изучения материалов научных и периодических изданий по теме исследования и метод сравнения.

Результаты. В рамках проведенного анализа региональной адресной программы Воронежской области «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда в 2019—2022 годах», несмотря на ее относительную успешность, были выявлены следующие проблемы: отсутствие эффективного нормативно-правового регулирования, а также механизмов контроля над субъектами, признающими статус домов аварийными и ветхими; отсутствие обозначенного направления по расселению аварийного жилищного фонда Воронежской области, признанного непригодным для проживания после 1 января 2017 года; недостаточное и неэффективное финансирование процесса расселения аварийного жилищного фонда Воронежской области. Для решения обозначенных проблем в сфере расселения аварийного жилищного фонда Воронежской области были предложены соответствующие рекомендации: отмечена необходимость законодательно закрепить определение ветхого и аварийного жилья, а также предложено внести изменения в пункт 34 Постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции», а также дополнить пункт 47 данного положения; разработана концепция региональной адресной программы Воронежской области по расселению аварийных домов, признанных непригодными для проживания после 1 января 2017 года; предложена схема взаимодействия бизнеса и органов государственной власти региона с привлечением бизнеса к участию в решении жилищных проблем.

Область применения. Система исполнительных органов государственной власти Воронежской области.

Выводы. В статье рассматриваются основные теоретические, правовые и практические аспекты расселения аварийного жилищного фонда, проводится анализ текущего состояния процесса расселения аварийного жилищного фонда Воронежской области, предлагаются рекомен-

дации по формированию и реализации региональной адресной программы расселения аварийного жилищного фонда Воронежской области. Проведённое исследование демонстрирует, что проблема расселения аварийного жилищного фонда Воронежской области и рассмотренные варианты ее решения — сложная, социально значимая задача государства и общества, требующая многостороннего научного изучения и практического применения.

Ключевые слова: аварийный жилищный фонд, расселение, аварийное жилье, ветхое жилье, реновация.

UDC 332.146.2

PROBLEMS AND OBJECTIVES OF IMPLEMENTING THE STATE POLICY OF RESETTLEMENT OF THE EMERGENCY HOUSING FUND OF THE VORONEZH REGION

JEL Codes: M10, M11, M12

Shakhvorostov G. I., candidate of Technical Sciences, head of the department of state and municipal administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch of RANEPА), Voronezh, Russia

E-mail: shakhvorostov@mail.ru

SPIN-code: 3352-6307

Kustov A. I., Candidate of Physical and Mathematical Sciences, department of state and municipal administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch of RANEPА), Voronezh, Russia

E-mail: kustov@mail.ru

SPIN-code: 3253-3604

Zmeeva O. V., graduate student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch of RANEPА), Voronezh, Russia

E-mail: okzmeeva@yandex.ru

SPIN-code: none

Annotation.

Subject. State policy of resettlement of emergency housing stock.

Topic. Problems and tasks of the implementation of resettlement of the emergency housing stock of the Voronezh region.

Purpose. Development of proposals for the implementation of resettlement of the emergency housing stock of the Voronezh region.

Methodology. The method of theoretical analysis, the analysis of regulatory documents on the topic of research, the study of materials of scientific and periodicals on the topic of research and the method of comparison.

Results. As part of the analysis of the regional targeted program of the Voronezh region «Ensuring a sustainable reduction of unsuitable housing stock in 2019—2022», despite its relative success, the following problems were identified: the lack of effective legal regulation, as well as mechanisms of control over the subjects, recognizing the status of houses as dilapidated and dilapidated; the absence of a designated direction for resettlement of the emergency housing stock of the Voronezh region, recognized as unfit for living after January 1, 2017; insufficient and ineffective financing of the process of resettlement of the emergency housing stock of the Voronezh region. To solve the indicated problems in the field of resettlement of the dilapidated housing stock of the Voronezh region, appropriate recommendations were proposed: it was noted the need to legislatively consolidate the definition of dilapidated and emergency housing, and it was also proposed to amend paragraph 34 of the Decree of the Government of the Russian Federation dated January 28, 2006 No. 47 «On approval provisions on the recognition of premises as residential premises, residential premises unsuitable for living and an apartment building as emergency and subject to demolition or reconstruction», as well as supplement paragraph 47 of this provision; the concept of the regional targeted program of the Voronezh region for the resettlement of emergency houses, recognized as unfit for habitation after January 1, 2017, was developed; a scheme of interaction between business and public authorities of the region is proposed with the involvement of business in solving housing problems.

Application area. The system of executive bodies of state power in the Voronezh region.

Conclusions. *The article discusses the main theoretical, legal and practical aspects of resettlement of emergency housing stock, analyzes the current state of the resettlement process of emergency housing stock in the Voronezh region, offers recommendations for the formation and implementation of a regional targeted program for resettlement of emergency housing stock in the Voronezh region. The study demonstrates that the problem of resettlement of the emergency housing stock of the Voronezh region and the considered options for its solution is a complex, socially significant task of the state and society, requiring a multilateral scientific study and practical application.*

Keywords: *emergency housing stock, resettlement, emergency housing, dilapidated housing, renovation.*

DOI: 10.22394/1997-4469-2022-56-1-71-76

Введение

Жилищный фонд является важнейшей составляющей уровня социально-экономического развития государства. Благосостояние страны и качество жизни населения во многом зависит как раз таки от скорости и эффективности решения вопросов и проблем в данной сфере. Существующий на сегодняшний день жилищный фонд в РФ имеет значительную степень износа, так как зачастую строился как временный либо был построен давно и не отвечает современным требованиям.

По официальной данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат) в 2018 году площадь ветхого и аварийного жилья в нашей стране была равна 90 млн кв. метров, что составляло 2,5 % от общей площади жилищного фонда. При этом площадь аварийного жилья, т. е. такого, в котором проживание опасно, оценивалась в 25,5 млн кв. метров, или 0,7 % от общей площади [1].

Несмотря на то, что темпы строительства в последние годы растут, ежегодный объем ввода в действие нового жилья остается меньше площади ветхого и аварийного жилищного фонда. При этом ввод нового жилья лишь в малой степени происходит взамен выбывающего по ветхости и аварийности.

Высокий уровень аварийного и ветхого жилья напрямую зависит от неудовлетворительного жилищно-коммунального обслуживания зданий, большой степени их износа, отсутствия четкого нормативно-правового регулирования в области капитального ремонта, а также зачастую бездействием органов муниципальной власти в отношении состояния жилищного фонда подведомственной территории. К тому же отличительной чертой субъектов и муниципальных образований с большим количеством зданий, относящихся к объектам культурного наследия, также является «изношенность» жилищного фонда.

В связи с этим на государственном уровне разрабатываются и проводятся программы по решению проблемы ветхого и аварийного жилья, а также выведению уровня состояния жилищного фонда Российской Федерации на значительно более высокий. В Воронежской области переселение граждан из аварийных

многоквартирных домов, расположенных на территории Воронежской области и признанных до 1 января 2017 года в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу или реконструкции в связи с физическим износом в процессе их эксплуатации, является задачей региональной программы «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда в 2019—2022 годах».

Данная программа утверждена постановлением Правительства Воронежской области от 18 марта 2019 года № 263. Ее основными целями являются:

- улучшение жилищных условий граждан Воронежской области, проживающих в многоквартирных домах, признанных аварийными;
- ликвидация аварийного жилищного фонда;
- увеличение объемов строительства, в том числе малоэтажного, на территории Воронежской области [2].

В программу включены многоквартирные дома, признанные аварийными до 1 января 2017 года. В результате планируется переселить 2436 граждан из 81 многоквартирного дома общей площадью расселяемых жилых помещений 37 496,57 кв. м за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ и 1020 граждан из 29 многоквартирных домов общей площадью расселяемых жилых помещений 15 652,43 кв. м по иным программам Воронежской области.

Стоит отметить, что за период действия региональной адресной программы Воронежской области ее ожидаемые результаты, период действия, а также объем и источники финансирования неоднократно менялись и уточнялись. Такие случаи смены плановых показателей могут свидетельствовать о проблеме организации учета аварийного и ветхого жилья, находящегося на территории Воронежской области, а также затруднять контроль над реализацией программы переселения граждан [3].

В связи с заключением дополнительного соглашения между Воронежской областью и Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства о досрочном завершении программных мероприятий в 2022 году, в региональную программу Воронежской обла-

сти «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда в 2019—2025 годах» постановлением правительства Воронежской области были внесены изменения в части сокращения срока реализации программы с 2025 года до 2022 года [4].

Несмотря на, казалось бы, довольно успешную реализацию региональной адресной программы Воронежской области «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда в 2019—2022 годах», существует ряд проблем, являющихся актуальными на сегодняшний день, а также решение которых выступает важной задачей органов государственной власти Воронежской области.

Проблемы реализации расселения аварийного жилищного фонда Воронежской области

Первой из таких проблем, касающейся всей сферы ветхого и аварийного жилья, не только Воронежской области, как упоминалось ранее, является отсутствие эффективного нормативно-правового регулирования. Понятие «ветхости» на данный момент не используется в законодательстве, статистических данных по этому вопросу также нет. К тому же необходимо отметить отсутствие на правовом уровне механизмов контроля над субъектами, признающими статус домов аварийными и ветхими.

Второй проблемой в сфере аварийного жилья Воронежской области можно обозначить отсутствие обозначенного направления по дальнейшему расселению аварийного жилищного фонда. При условии успешного завершения в 2022 году существующей адресной программы расселения аварийного жилищного фонда, которая подразумевает расселение аварийных домов, признанных таковыми до 1 января 2017 года, региону необходима будет государственная поддержка для расселения жилых помещений, признанных непригодными после 1 января 2017 года.

Третьей проблемой, и в тоже время одной из самых трудно разрешаемых, является проблема отсутствия эффективного и достаточного финансирования процесса расселения аварийного жилищного фонда Воронежской области.

Важной задачей в этой связи является определение, поиск и привлечение источников финансирования программы, а также разработка механизма контроля над субъектами, в полномочия которых входит процедура признания помещений аварийными.

Задачи реализации расселения аварийного жилищного фонда Воронежской области

В рамках первой выделенной проблемы, заключающейся в отсутствии эффективного нормативно-правового регулирования сферы ава-

рийного и ветхого жилья, безусловно, целесообразно законодательно закрепить определение ветхого и аварийного жилья.

Необходимо внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 — основной, регламентирующий проблему признания жилых домов аварийными, нормативно-правовой акт, а именно пункт 34 изложить в следующей редакции:

«Основанием для признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является аварийное техническое состояние его несущих строительных конструкций (конструкции) или здания в целом, характеризующееся их повреждениями и деформациями, свидетельствующими об истощении несущей способности и опасности обрушения здания, и (или) кренами, которые могут вызвать потерю устойчивости здания.

Не может быть признан аварийным и признается ветхим многоквартирный дом с ограничено работоспособным техническим состоянием его строительных конструкций (конструкции) или здания в целом при наличии их кренов, дефектов и повреждений, приведших к снижению их несущей способности, при котором отсутствует опасность их внезапного разрушения, потери устойчивости или опрокидывания, и функционирование таких строительных конструкций и эксплуатация здания возможны при контроле (мониторинге) их технического состояния, либо при проведении необходимых мероприятий по восстановлению и (или) усилению таких строительных конструкций и (или) грунтов основания здания с последующим (при необходимости) контролем (мониторингом) их технического состояния. Жилые помещения, расположенные в признанном аварийным многоквартирном доме, являются непригодными для проживания».

Пункт 47 Постановления Правительства РФ № 47 необходимо дополнить следующими положениями:

«...о выявлении оснований для признания многоквартирного дома ветхим с указанием необходимых мероприятий по контролю (мониторингу) технического состояния его строительных конструкций или здания в целом, периодичности и сроков их проведения либо необходимых мероприятий по восстановлению и (или) усилению его строительных конструкций и (или) грунтов основания здания, а также мероприятий (при необходимости) по последующему мониторингу их технического состояния».

Данные нововведения позволят закрепить понятие «ветхое» и «аварийное» жилье в нормативно-правовой базе, регулирующей процесс признания жилого помещения или здания непригодным для проживания, уточнить их ста-

тус как категории, а также исключить случаи отказа в расселении так называемых аварийных домов блокированной застройки, которые не имеют статус многоквартирного дома.

Для решения второй проблемы, предполагающей отсутствие обозначенного направления по дальнейшему расселению аварийного жилищного фонда Воронежской области, необходимо выработать концепцию региональной адресной программы Воронежской области по расселению аварийных домов, признанных непригодными для проживания после 1 января 2017 года.

Важной задачей программы по расселению аварийного жилищного фонда должна выступить грамотная реновация застроенных территорий. Исходя из опыта решения проблемы ветхого и аварийного жилья московскими властями, которые достигли нулевого значения домов, признанных непригодными для проживания, можно смело судить о том, что реновация, подразумевающая под собой реконструкцию или снос устаревших в техническом отношении домов с предоставлением проживающим в них гражданам равнозначных жилых помещений или равноценного возмещения, является эффективным «молодым» вектором в сфере жилищного обеспечения и коммунального хозяйства [5].

Поскольку, как правило, земельные участки под территориями, включенными в программу расселения, являются единственными в центральных и исторических частях города, где возможно жилищное строительство, они представляют особую градостроительную ценность для устойчивого развития города [6].

Разработка программы реновации жилищного фонда Воронежской области хоть и требует достаточного времени, однако подразумевает концептуальный подход к регулированию процесса расселения аварийного жилищного фонда и освоению территорий региона. Данная программа позволит установить четкие правовые ориентиры, а также предоставит значительный маневр в регулировании реновации при соблюдении уровня обеспечения прав граждан и юридических лиц. Особенно, конечно, это актуально в части регулирования градостроительных и земельных отношений.

С целью решения третьей проблемы, являющейся проблемой отсутствия эффективного и достаточного финансирования процесса расселения аварийного жилищного фонда Воронежской области, необходимо наладить взаимодействие бизнеса и органов государственной власти региона с привлечением бизнеса к участию в решении жилищных проблем.

В перспективе одним из решений данной проблемы должна стать четкая организация деятельности субъектов, с определенным центром координирования, направленных на оптимиза-

цию процесса внешнего взаимодействия. Такая работа будет сопровождать процесс осуществления социально — партнерских связей и являться одним из условий его успешности [7].

В результате реализации проекта реновации удастся увеличить площадь жилья, застройщик может получить итоговую прибыль от проекта, а городские власти, благодаря увеличению жилой площади, получают дополнительные налоговые поступления в бюджет. Строительство новых жилых комплексов, отвечающих современным требованиям градостроительства, позволит привлечь молодое поколение в данный квартал, снизить средний возраст жителей. Кварталы в подобных жилых комплексах, как правило, приобретают работающие люди с хорошим достатком, благодаря чему повысится статус территории. Расположенные на первых этажах, магазины, кофейни, рестораны, помогут «оживить» данную территорию.

Целесообразно также в условиях реализации программы реновации жилищного фонда Воронежской области создать специальный фонд, который будет представлять собой унитарное некоммерческое общество. Ввиду того, что данная процедура подразумевает выделение большого количества денежных средств, успешная реновация невозможна без привлечения частных инвесторов.

Муниципальным образованиям Воронежской области совместно с инвесторами необходим индивидуальный подход к развитию застроенных территорий, основывающейся на глубоком градостроительном анализе и комплексном подходе к их освоению со всесторонним обсуждением развития площадки всех субъектов процесса [8]. Местные власти должны использовать методы стимулирования застройщиков, а также выработать с сетевыми компаниями механизм взаимодействия по развитию инженерной инфраструктуры. Для реализации этих задач целесообразно применять на практике методы монетарного и организационного регулирования.

Заключение

Таким образом, по результатам анализа исследуемой темы был сделан вывод, что, несмотря на наличие позитивных тенденций в изменении состояния жилищного фонда России, в том числе и Воронежской области, состояние жилищных условий населения все же, в целом, далеко от приемлемого.

Мероприятия, проводимые государством для усовершенствования жилищных условий, дают достойные результаты, однако процент ветхого и аварийного жилья остается еще достаточно высоким.

Процесс реновации жилищного фонда Воронежской области требует разработки организационно-экономического механизма управления в целях создания комфортной среды с привлечением ресурсов федерального, регионального, местных бюджетов, а также инвесторов и других участников рынка недвижимости. Кроме того, самым главным аспектом исследуемой проблематики должно стать создание четкого нормативно-правового регулирования в сфере аварийного и ветхого жилья.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ветхий и аварийный жилищный фонд // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. — URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/jil-f/jkh42.htm (дата обращения 20.02.2020).

2. Российская Федерация. Правительство Воронежской области. О региональной адресной программе Воронежской области «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда в 2019—2025 годах»: постановление правительства Воронежской области от 18.03.2019 г. № 263 // Электронный фонд нормативно-правовой документации [Электронный ресурс]. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/839092153/> (дата обращения 26.04.2020).

3. Мещерякова О. К. Проблемы и пути решения ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда / О. К. Мещерякова, С. А. Степанцова // Азимут научных исследований: экономика и управление. — 2016. — № 4 (7). — С. 346—349.

4. Российская Федерация. Правительство Воронежской области. О внесении изменений в постановление правительства Воронежской области от 18.03.2019 № 263 : постановление правительства Воронежской области от 11.03.2021 г. № 104 // Электронный фонд нормативно-правовой документации [Электронный ресурс]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/574652881?marker> (дата обращения 26.04.2021).

5. Российская Федерация. Правительство Москвы. О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве: постановление правительства Москвы от 01.08.2017 г. № 497-ПП // Электронный фонд нормативно-правовой документации [Электронный ресурс]. — URL:

<https://docs.cntd.ru/document/456082244> (дата обращения 26.10.2021).

6. Короткова М. В. К вопросу о перспективах федерального регулирования реновации жилищного фонда в России / М. В. Короткова // Образование и право. — 2020. — № 4. — С. 135—144.

7. Ширинкина А. Ю. Инвестиционная привлекательность комплексного развития территории / А. Ю. Ширинкина, С. А. Астафьев, А. А. Макарова // Известия Байкальского государственного университета. — 2019. — № 4. — С. 670—677.

LIST OF LITERATURE

1. Dilapidated and emergency housing stock // Official site of the Federal State Statistics Service [Electronic resource]. — URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/jil-f/jkh42.htm (date of treatment 02/20/2020).

2. Russian Federation. Government of the Voronezh region. On the regional targeted program of the Voronezh region «Ensuring a sustainable reduction of unsuitable housing stock in 2019—2025 : the decree of the government of the Voronezh region of 03/18/2019. № 263 // Electronic fund of regulatory documents [Electronic resource]. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/839092153/> (date of access 04/26/2020).

3. Meshcheryakova O. K. Problems and ways of solving the liquidation of dilapidated and emergency housing stock / O. K. Meshcheryakova, S. A. Stepantsova // Azimuth of Scientific Research: Economics and Management. — 2016. — No. 4 (7). — S. 346—349.

4. Russian Federation. Government of the Voronezh region. On amendments to the decree of the government of the Voronezh region of 18.03.2019 No. 263 : decree of the government of the Voronezh region of 11.03.2021, No. 104 // Electronic fund of regulatory documents [Electronic resource]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/574652881?marker> (date of access 04/26/2021).

5. Russian Federation. The government of Moscow. On the Program for the Renovation of the Housing Stock in the City of Moscow: Resolution of the Moscow Government dated 01.08.2017. No. 497-PP // Electronic fund of normative legal documentation [Electronic resource]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/456082244> (date of treatment 10/26/2021).

6. Korotkova M. V. On the Prospects of Federal Regulation of Housing Renovation in Russia / M. V. Korotkova // Education and Law. — 2020. — No. 4. — P. 135—144.

7. Shirinkina A. Yu. Investment attractiveness of complex development of the territory / A. Yu. Shirinkina, S. A. Astafiev, A. A. Makarova // Bulletin of the Baikal State University. — 2019. — No. 4. — P. 670—677.