

© 2019 г.

Н.А. СКОБЕЛИНА

О МЕХАНИЗМАХ РЕШЕНИЯ ЖИЛИЩНЫХ ПРОБЛЕМ (на примере Волгограда)

СКОБЕЛИНА Наталья Анатольевна – доктор социологических наук, доцент, профессор кафедры социальных технологий Волгоградского государственного университета, Волгоград, Россия (volnatmax@volsu.ru).

Аннотация. В статье анализируется процесс решения жилищных проблем российскими гражданами на региональном уровне. В ходе исследования, проведенного в 2015–2017 гг. в Волгограде, автором был выделен ряд типичных проблем, характерных для города. Конкретные ситуации, репрезентирующие каждую из выделенных проблем, рассматривались как отдельные кейсы. Контекстуальный анализ данных кейсов позволил выявить основные типы участников, а также реконструировать алгоритмы решения этих проблем. Установлено, что на сегодняшний день отсутствует единый законодательно закрепленный механизм решения жилищных проблем. В каждом конкретном случае гражданам приходилось самостоятельно организовывать взаимодействие с органами власти и гражданскими институтами, вместе с ними изобретать свой собственный набор правил, формальных и неформальных договоренностей, призванных урегулировать проблемную ситуацию.

Ключевые слова: жилищные проблемы • общественные практики • Волгоград • кейс-стади

DOI: 10.31857/S013216250004286-7

Постановка задачи и эмпирическая база исследования. Трансформация социалистической системы и переход к рыночным условиям хозяйствования в конце XX в. повлекли за собой ряд сложностей в сфере российской жилищной политики. Анализ литературы, посвященной жилищной проблематике, позволил обозначить вопросы, которые постоянно поднимаются и учеными, и практиками: состояние жилищного фонда (см., напр.: [Шанина, 2015; Матехина, 2017; Сташевская и др., 2018]), наличие качественного и доступного жилья [Белкина, 2013; Селютина, Булгакова, 2015], возможностей для улучшения жилищных условий в современном обществе [Ларин, 2012; Бессонова, 2015; Власов, 2016], роль государства и гражданских институтов в решении жилищных проблем [Хуснутдинова, 2006; Мамонтов, Бородин, 2010; Акулич, Мельник, 2016].

В последние десятилетия возросло количество конфликтных ситуаций в жилищной сфере, а также стали возникать новые виды проблем, которые требуют тщательного изучения и анализа. Например, в Волгоградской области передача жилищно-коммунальной системы частному управлению в 2008 г. обернулась на деле множественными нарушениями законодательства и конфликтами: завышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, низкое качество услуг, обман вкладчиков при строительстве нового жилья, недостаточный контроль со стороны региональной власти за деятельностью управляющих компаний и т.п. Данные проблемы, в свою очередь, обусловили появление большого количества новых

общественных практик, ориентированных на их решение: ТОСы, организации по защите прав потребителей, движение в защиту прав вкладчиков, организация «Кредитный правозащитник», Региональный центр общественного контроля сферы ЖКХ, проект «Городской барометр», приемные по вопросам ЖКХ региональной общественной организации «Волгоградский союз потребителей» и др. В связи с этим особую актуальность приобретает научное изучение механизмов решения жилищных проблем, выявление и реконструирование составляющих их общественных практик, институциональных и неформальных договоренностей.

В целях изучения процесса решения конкретных проблемных ситуаций в жилищной сфере автором было проведено поисковое исследование в Волгограде (2015–2017). В рамках данного процесса можно выделить три этапа: 1) возникновение проблемы, 2) конструирование алгоритма улучшения жизни людей, попавших в трудное положение, 3) изменение представлений и ценностных ориентаций участников (субъектов) в ходе выполнения новых правил и договоренностей, формальных и неформальных. В качестве участников (субъектов) указанного процесса выступали активные, инициативные агенты, поднимавшие актуальные вопросы, разрабатывавшие стратегию решения проблем в определенной институциональной среде, преследовавшие собственные интересы и действовавшие с определенной целью согласно правилам и нормам, установленным государством. Особое внимание в ходе исследования уделялось *алгоритму решения жилищных проблем*, включающему в себя следующие элементы: 1) обозначение социальной проблемы; 2) наличие государственных институтов и частных организаций, помогающих решать конкретную проблему; 3) создание формальных и неформальных правил, в рамках которых осуществляется регулирование процесса решения проблемы; 4) выявление заинтересованности участников (субъектов) проблемной ситуации; 5) обозначение форм и способов деятельности участников в каждом конкретном случае.

Исследование реализовывалось в два этапа. На *первом этапе* осуществлялся дистанционный анализ сайтов муниципальных газет Волгоградской области с целью составления перечня актуальных проблем и формирования базы конкретных ситуаций, в которые попали волгоградские семьи, имеющие проблемы с жильем (таковых выявлено 27). На основании интервью с участниками общественных практик, созданных в процессе решения жилищных проблем, мы отобрали семь кейсов, типичных для Волгограда.

Второй этап включал в себя подробное изучение методами глубинного интервью и анализа документов ранее выделенных семи кейсов (табл.) с целью выявления основных институциональных звеньев, общественных практик, правил и норм, определяющих протекание и успешность процесса решения проблем.

Алгоритмы решения жилищных проблем в Волгограде. Случай с аварийным жильем (кейс № 1) оказался самым длительным и *неуспешным* из рассмотренных. В 2010 г. инспекция государственного жилищного надзора Волгоградской области подала заключение о неудовлетворительном состоянии здания, годами проседавшего под землю, с целью принятия решения о его аварийности, однако результатов не последовало. Собранием жильцов было принято решение о подаче заявления в прокуратуру в связи с неудовлетворительным техническим состоянием дома. Районный суд обязал администрацию района принять решение о признании его аварийным и подлежащим сносу или реконструкции. В апреле 2012 г. межведомственная комиссия администрации Краснооктябрьского района признала дом аварийным, а жильцов – подлежащими переселению. Впрочем, без заключения специализированной организации, на основе которого мэрия Волгограда должна осуществлять снос, данный документ оказался недействителен. В 2015 г. жильцы снова подали иск в суд. Позднее в том же году была проведена экспертиза по оценке состояния строения, признавшая, что работоспособность строительных конструкций дома может быть восстановлена путем проведения капитального ремонта. Одновременно с этим у жителей уже имелось неисполненное решение суда по сносу жилого здания. В связи с

Таблица

Конкретные ситуации решения жилищных проблем в Волгограде

Год	Проблема	Участники	Алгоритм решения
2015–2017	Аварийное жилье (кейс № 1)	Инспекция государственного жилищного надзора Волгоградской области Собрание жильцов Прокуратура и судебные органы Администрация Краснооктябрьского района г. Волгограда Жилищно-коммунальное хозяйство Краснооктябрьского района Региональное отделение Общероссийского народного Фронта Многоотраслевая производственная компания	Заключение инспекции Госжилнадзора Волгоградской области о неудовлетворительном состоянии здания; заявление жильцов в прокуратуру; решение Краснооктябрьского суда; решение межведомственной комиссии администрации Краснооктябрьского района о признании дома аварийным и подлежащим сносу; заключение ООО МПК «ГУДВИЛЛ» о пригодности жилья
2015	Несоответствие жилья техническим нормам (кейс № 2)	Жильцы Прокуратура Котельная ООО «Газпром Теплоэнерго Волгоград» Администрация Дзержинского района г. Волгограда ООО «УК Чайка» ООО «Стройснаб» (застройщик)	Заявление жильцов в прокуратуру; иск прокурора к ООО «Газпром Теплоэнерго Волгоград», ООО «УК Чайка» и ООО «Стройснаб»
2015–2017	Преграждение строительных работ в результате банкротства компании-застройщика (кейс № 3)	Компания «Стройкат» (застройщик), входившая в группу «СУ-155» Правительственная комиссия от Министерства строительства РФ Банк «Российский капитал»	Решение Правительства РФ о достройке объектов группы компаний «СУ-155»
2015–2016	Капитальный ремонт ветхого жилья (кейс № 4)	Региональное отделение Общероссийского народного фронта (ОНФ) Администрация Тракторозаводского района г. Волгограда Инициативная группа жильцов аварийного дома УНО «Региональный фонд капитального ремонта»	Обращение жильцов в региональное отделение ОНФ; заключение по техническому обследованию дома независимой экспертной организации (2012 г.); неформальные договоренности с чиновниками волгоградской администрации, заместителем генерального директора УНО «Региональный фонд капитального ремонта», представителями профильных ведомств

Год	Проблема	Участники	Алгоритм решения
2015	Завышение платы за коммунальные услуги (кейс № 5)	Активный жилец (пенсионер) Ассоциация советов многоквартирных домов Ворошиловского района г. Волгограда Госжилинадзор Администрация Ворошиловского района г. Волгограда Судебные инстанции «УК Ворошиловского района г. Волгограда»	Иски активного жильца в Ворошиловский районный суд и в Верховный суд о переплате по общедомовым нуждам
2017	Неравенство в решении жилищных вопросов (кейс № 6)	Предприниматели Жильцы Жилищная инспекция г. Волгограда	Неформальные договоренности с предпринимателями, занимающими первый этаж многоквартирного дома, с управляющей компанией дома, жилищной инспекцией г. Волгограда
2015–2016	Обеспечение жильем беженцев и вынужденных переселенцев с Украины (кейс № 7)	Центр по адаптации мигрантов «Дом дружбы» Миграционная служба по городу и области Администрация г. Волгограда Беженцы и вынужденные переселенцы с Украины Волонтеры Региональные НКО	Обращения сотрудников Центра по адаптации мигрантов «Дом дружбы» в миграционную службу по городу и области и городскую администрацию; неформальная договоренность с волонтерами и региональными НКО

Окончание табл.

неопределенностью сложившейся ситуации осенью 2016 г. городская прокуратура направила запрос в адрес главы мэрии относительно дальнейшей судьбы объекта¹.

Пока жители через суды и обращения в прокуратуру пытались решить проблему своего аварийного жилья, администрация на основании заключения многоотраслевой производственной компании «ГУДВИЛЛ» составила в феврале 2016 г. отчет, где данный дом объявлялся пригодным для проживания и безопасным для жильцов. Затем жилищно-коммунальное хозяйство Краснооктябрьского района инициировало общее собрание жителей, результатом которого стало коллективное заявление в инспекцию Госжилнадзора. Та провела обследование технического состояния дома и признала значительное ухудшение ситуации. В марте 2017 г. региональным отделением Общероссийского народного фронта (ОНФ) был направлен запрос в адрес главы города о предоставлении документации, разъясняющей затягивание принятия решения по данному вопросу. Руководитель Общественной независимой инспекции А. Ульянов узнал о проблеме жильцов из социальных сетей и начал распространять информацию на сайтах о бедственной ситуации. В итоге дом снова был признан аварийным, однако вопрос о его расселении и сносе так и остался нерешенным. Хотя на момент описываемых событий в Волгоградской области действовала (и продолжает действовать сейчас) муниципальная программа «Жилище»², а также областная адресная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Волгоградской области в 2013–2017»³, жителям многоэтажного дома не было предложено участвовать ни в одной из них.

Решить проблему несоответствия жилья техническим нормам (кейс № 2), напротив, удалось довольно быстро и в досудебном порядке. Когда новый многоквартирный дом после начала отопительного сезона остался без отопления, жильцы подали заявление в прокуратуру Волгоградской области. В результате выяснилось, что компания-застройщик сдала жилой комплекс до подключения ресурсов, и ею не были переданы средства для увеличения мощности обслуживающей его котельной. Под давлением муниципальной и региональной власти застройщик устранил возникшую по его вине проблему до принятия судебного решения. Фактически именно *местные органы власти* сыграли основную роль в урегулировании данной ситуации.

Аналогичным образом благодаря вмешательству Минстроя и региональных комитетов удалось успешно решить проблему с прекращением строительных работ вследствие банкротства компании-застройщика (кейс № 3). Вскоре, после того как Правительство РФ вынесло решение о создании правительственной комиссии и осуществило финансирование строительства объекта через банк «Российский капитал», многоквартирный дом был оперативно сдан в эксплуатацию. В этой ситуации основная заслуга принадлежит *федеральным властям*.

При решении четвертой проблемы, касающейся капитального ремонта ветхого жилья (кейс № 4), принципиальное значение имели *неформальные договоренности с профильными ведомствами, представителями регионального отделения ОНФ и городской администрации*. В течение шести лет жильцы не могли добиться от органов муниципальной власти капитального ремонта многоквартирного дома. Они провели техническое обследование здания, после чего обратились в ОНФ. По факту обращения состоялось совещание, в

¹ Прокуратура г. Волгограда не может предпринять каких-либо мер по сносу здания, потому что согласно «Положению о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (см.: URL: <http://base.garant.ru/12144695/> (дата обращения: 21.04.2017)) никакая межведомственная комиссия не имеет права принимать решения по судьбе жилых помещений. Эта обязанность лежит на специализированных организациях, проводящих обследования многоквартирных домов.

² В рамках данной программы администрация выкупает жилые помещения, принадлежащие гражданам в признанных аварийными многоквартирных домах (см.: <http://old.volgadmin.ru/ru/SitesDepartments/GovernorsZhil/Programm.aspx> (дата обращения: 21.04.2017)).

³ См.: <http://docs.cntd.ru/document/453376621> (дата обращения: 19.04.2017).

котором приняли участие инициативная группа жильцов, представители Фронта, а также члены управляющей компании и чиновники Тракторозаводского района Волгограда. На заключительном этапе все документы, в том числе и решение экспертов, были переданы в межведомственную комиссию, и дом включили в программу капитального ремонта.

Урегулировать ситуацию с завышением платы за общедомовые нужды (ОДН) (кейс № 5) удалось во многом благодаря активной позиции одного из жильцов – восьмидесятидвухлетнего пенсионера. Он неоднократно обращался в судебные органы различной инстанции (районный и областной суды, Верховный суд) с иском против «УК Ворошиловского района», однако его заявления отклонялись в связи с «незначительным ущербом истцу». Повторное обращение в судебные органы, в Госжилнадзор, администрацию Ворошиловского района дало результаты. В итоге под давлением общего собрания дома, организованного активистом, и других участников процесса решения проблемы управляющая компания пересмотрела тарифы в соответствии с Жилищным кодексом РФ в пользу жильцов. Описанный случай демонстрирует, сколь важен контроль за деятельностью коммунальных организаций со стороны общих собраний и советов собственников многоквартирных домов.

Решение вопроса с водоснабжением и ремонтными работами (кейс № 6) мы отнесли к категории проблем, касающихся неравенства в решении жилищных вопросов. Первый этаж дома принадлежал частным предпринимателям и часто подвергался затоплению со стороны жильцов других этажей. Происходило это из-за того, что в душевых комнатах стоки в нарушение ГОСТа выводились в канализационную трубу диаметром пять сантиметров. Жильцы заменили старые трубы на новые, однако и после этого регулярные затопления продолжались. В конце концов частные предприниматели отключили подачу воды до проведения капитального ремонта, вследствие чего ситуация осложнилась еще больше. Конфликт удалось разрешить благодаря вмешательству управляющей компании, обслуживающей данный дом, жилищной инспекции Волгограда, органов муниципальной власти и инспекции государственного жилищного надзора.

Еще одна типичная для Волгограда проблема – обеспеченность жильем мигрантов (кейс № 7). Прибывшие в 2015–2016 гг. в город вынужденные переселенцы с Украины столкнулись с нехваткой жилья, которым их необходимо было обеспечить в короткий срок. Сотрудники Центра по адаптации мигрантов «Дом дружбы» обратились в миграционную службу по городу и области, но никакого ответа не получили. Только после вмешательства городских властей часть мигрантов смогла получить бесплатное жилье в гостиницах и общежитиях. Остальным переселенцам помощь в жилье была оказана волонтерами и социально-ориентированными некоммерческими организациями (СО НКО).

Обсуждение результатов и вывод. Анализ представленных кейсов позволил выделить три основных типа участников процесса решения жилищных проблем в Волгограде: 1) *политические и правовые субъекты* (администрация области, инспекция государственного жилищного надзора области, прокуратура области, администрации районов города, суды различной инстанции); 2) *хозяйственные субъекты* (коммунальное хозяйство районов города, многоотраслевая производственная компания «ГУДВИЛЛ», управляющие компании, обслуживающие многоквартирные дома, и т.п.); 3) *общественные субъекты* (товарищество собственников жилья, СМИ, региональное отделение ОНФ, СО НКО). Вместе с тем нами было установлено отсутствие единого, институционально и нормативно закрепленного порядка взаимодействия указанных субъектов и, соответственно, прозрачного, отраженного в законодательстве алгоритма решения жилищных проблем. В каждом конкретном случае российским гражданам (жильцам) приходилось самостоятельно организовывать взаимодействие с органами власти и гражданскими институтами, вместе с ними изобретать свой собственный набор правил, формальных и неформальных договоренностей, призванных урегулировать проблемную ситуацию. Именно формирование общественных практик, движений, гражданских инициатив является общим для всех рассмотренных кейсов механизмом решения актуальных проблем. В связи с этим особую важность приобретает наличие среди участников людей компетентных, обладающих

лидерскими качествами, высоким уровнем мотивации и способностью интегрировать усилия остальных субъектов. Многое также зависит от того, будет ли инициатива жильцов поддержана властями разного уровня или нет.

Для российского общества в целом характерно отсутствие единых законодательно закрепленных правил решения жилищных проблем. Жилищная сфера каждого региона обладает своей спецификой, в каждом локальном сообществе вырабатываются свои формы и способы общественного участия, оказывающие влияние на жилищную политику. В сложившейся ситуации нормативной неопределенности задача выработки прозрачных и понятных механизмов решения жилищных проблем приобретает особую актуальность как на региональном, так и на общероссийском уровне. Начать же следует, на наш взгляд, с того, чтобы обязать районные и городские власти 1) помогать жильцам формировать советы собственников многоквартирных домов для контроля за коммунальными организациями, 2) информировать население об уже разработанных механизмах решения различных типов проблем и содействовать расширению неформальных, добровольных, общественных сетей поддержки, 3) поощрять лидеров и активистов гражданских инициатив и тем самым повышать доверие к политическим и правовым институтам в современном российском обществе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Акулич М.М., Мельник К.С. Жилищная политика как фактор обеспечения демографической безопасности общества // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Т. 2. № 4. С. 23–37.
- Белкина Т.Д. Жилье в России: ситуация и перспективы // Проблемы прогнозирования. 2013. № 3. С. 101–116.
- Бессонова О. Жилищный вопрос в России: какая модель выведет из кризиса? // Вопросы экономики. 2015. № 8. С. 149–158.
- Власов А.В. Жилищная политика в России: состояние и тенденции развития // Научный альманах. 2016. № 1–1(15). С. 67–71.
- Ларин С.Н. Пути инновационного развития сферы жилищно-коммунального хозяйства региона // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 6(237). С. 24–35.
- Мамонтов С., Бородин Д. Третьейское разбирательство в житейских отношениях // Судебная практика. 2010. № 5. С. 101–109.
- Матехина О.В. Современное состояние жилого фонда и вопросы его реконструкции // Вестник Сибирского государственного индустриального университета. 2017. № 2(20). С. 21–24.
- Селютина Л.Г., Булгакова К.О. Выявление рисков зон и систематизация рисков, возникающих при реализации инвестиционной программы строительства социального жилья // Научное обозрение. 2015. № 22. С. 366–369.
- Шашевская Н.А., Бароева М.Г., Минина А.П. Анализ текущего состояния жилищного фонда города Москвы // Системные технологии. 2018. № 26. С. 130–134.
- Хуснутдинова С.Р. Жилищная политика как составная часть социально-экономической политики муниципального образования // Российский экономический интернет-журнал. 2006. № 4. С. 1–10.
- Шанина О.А. Региональная политика формирования и воспроизводства жилищного фонда // Вестник алтайской науки. 2015. № 2. С. 306–308.

Статья поступила: 29.05.18. Финальная версия: 18.07.18. Принята к публикации: 12.11.18.

ON HOUSING PROBLEMS SOLVING MECHANISMS (the Case of Volgograd)

SKOBELINA N.A.

Volgograd State University, Russia

Natalia A. SKOBELINA, Dr. Sci. (Sociol.), Prof., Department of social technologies, Volgograd State University, Volgograd, Russia (volnatmax@volsu.ru).

Abstract. Housing problems of Russian citizens at the local and regional levels are in the center of attention. By means of the Internet the author offers an analysis of the housing sphere and considers actual housing problems in the city of Volgograd. She examines the problem of dilapidated housing, its overhaul, technical housing standards violations, housing problems of refugees. Case study method is used in order to identify regional practices and to define mechanisms of the housing problem solving in Volgograd.

Keywords: housing problems, public practices, Volgograd, case study.

REFERENCES

- Akulich M.M., Mel'nik K.S. (2016) Housing Politics as a Factor of Society's Demographic Security. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Social'no-ehkonomicheskie i pravovye issledovaniya* [Tyumen State University Herald. Social, Economic and Law Research]. Vol. 2. No. 4: 23–37. DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-23-37. (In Russ.)
- Belkina T.D. (2013) Housing in Russia: the Situation and Prospects. *Problemy prognozirovaniya* [Studies on Russian Economic Development]. No. 3: 101–116. (In Russ.)
- Bessonova O. (2015) The Issue of Housing in Russia: Which Model Will Overcome the Crisis. *Voprosy ekonomiki* [Economic Issues]. No. 8: 149–158. (In Russ.)
- Husnutdinova S.R. (2006) Housing Policy as an Integral Part of the Social and Economic Policy of the Municipality. *Rossiiskij ekonomicheskij internet-zhurnal* [Russian Economic Online Magazine]. No. 4: 1–10. (In Russ.)
- Larin S.N. (2012) Ways of Innovative Development of Sphere of Housing and Communal Services of the Region. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional Economy: Theory and Practice]. No. 6(237): 24–35. (In Russ.)
- Mamontov S., Borodin D. (2010) Arbitration in Housing Relations. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii* [Property Relations in the Russian Federation]. No. 5: 101–109. (In Russ.)
- Matekhina O.V. (2017) The Current State of Housing and its Reconstruction. *Vestnik Sibirskogo gosudarstvennogo industrial'nogo universiteta* [Bulletin of the Siberian State Industrial University]. No. 2(20): 21–24. (In Russ.)
- Selyutina L.G., Bulgakova K.O. (2015) Identification of Risk Zones and Systematization of Risks Arising during Implementation of the Investment of the Investment Program in Social Housing Construction. *Nauchnoe obozrenie* [Scientific Review]. No. 22: 366–369. (In Russ.)
- Shanina O.A. (2015) Regional Policy of the Formation and Reproduction Housing Funds. *Vestnik altajskoj nauki* [Bulletin of the Altai Science]. No. 2: 306–308. (In Russ.)
- Stashevskaya N.A., Baroeova M.G., Minina A.P. (2018) Analysis of the Current State of the Housing Stock of the City of Moscow. *Sistemnye tekhnologii* [System Technologies]. No. 3: 130–134. (In Russ.)
- Vlasov A.V. (2016) Housing Policy in Russia: State and Development Trends. *Nauchnyj al'manah* [Scientific Almanac]. No. 1–1(15): 67–71.

Received: 29.05.18. Final version: 18.07.18. Accepted: 12.11.18.