

MUSATOV Aleksandr Aleksandrovich, Chief Specialist of Information and Analytical Department, Foundation for Information Support of Science (bld. 1, 19 Presnensky Val St, Moscow, Russia, 123557; aamstv@yandex.ru)

MIRONOVA Yana Sergeevna, Specialist of the Department of Scientific and Technical Examination, Foundation for Information Support of Science (bld. 1, 19 Presnensky Val St, Moscow, Russia, 123557; miryana1@yandex.ru)

ANALYSIS OF THE COMPETENCIES AND QUALIFICATIONS OF SCIENTIFIC EXPERTS IN THE SCIENTIFIC AND TECHNICAL SPHERE

Abstract. The article analyzes the results of the study of competences and qualification characteristics of researchers of various types of scientific organizations, necessary for admission to a scientific position. The authors use the concept of qualification characteristics of a researcher – readiness to perform a certain type of activity, confirmed by the document, and his competence (competency). The minimal qualification characteristics and competences of various categories of scientific positions in comparison with the independent experts involved in carrying out examination of projects within implementation of the Federal target program «Researches and developments in priority directions of the development of a scientific and technological complex of Russia for 2014–2020» are considered. Conclusions are made on the development of competencies and a significant increase in qualification characteristics of the employee acting as an expert in the field of scientific and technical sphere.

Keywords: scientific and technical expertise, expertise, skill, independent experts, competition, federal target program

УДК 94 (571.54)

БАЙКАЛОВ Николай Сергеевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры истории Бурятии Бурятского государственного университета (670000, г. Улан-Удэ, ул. Ранжурова, 6, ауд. 2116; baikalov@bsu.ru)

ПЕРЕСЕЛЕНИЕ ИЗ ВЕТХОГО И АВАРИЙНОГО ЖИЛЬЯ В РАЙОНАХ БАМА: ПРИЧИНЫ, ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЯ

Аннотация. Ветхое и аварийное жилье, возникшее в ходе сооружения БАМа в 1970-е–1980-е гг., составляет значительную долю жилищного фонда современных поселений, прилегающих к магистрали районов. Сегодня оно подлежит сносу по ряду причин, среди которых выделяются физический износ, нерентабельность содержания и ремонта, нарушение норм пожарной и санитарной безопасности, архитектурного облика поселений. Реализация мероприятий по ликвидации такого жилья и переселению жильцов началась на БАМе с конца 2010-х гг. В соответствии с действующим законодательством были разработаны региональные и муниципальные программы по расселению местных жителей. В работе рассмотрены особенности реализации данных программ, описаны источники и объемы финансирования, проанализированы способы достижения программных индикаторов, включая неформальные практики.

Ключевые слова: районы БАМа, ветхое и аварийное жилье, региональные и муниципальные программы переселения, жилищные субсидии, малоэтажное строительство

Ветхое и аварийное жилье является обязательным спутником всех современных поселений, история возникновения которых тесно связана с социалистической модернизацией, особенно в ее позднесоветском варианте. Сегодня в районах прохождения Байкало-Амурской магистрали насчитывается 1,2 млн кв. м ветхого жилья, на переселение из которого потребуются не

менее 45 млрд руб. [Кин 2016: 59]. В 1970–1980-х гг. для осуществления масштабного проекта создавались поселки для временного размещения строителей, состоящие из вагончиков и сборно-щитовых домов с 20-летним сроком эксплуатации (так называемый инвентарный жилищный фонд). С запуском железной дороги такие поселки должны были исчезнуть естественным путем после окончания монтажных работ и передислокации строительных предприятий. Распад советского государства помешал реализации данных планов. Содержание временок перешло в ведение муниципалитетов, которые из-за бюджетного дефицита не могут поддерживать данные объекты в надлежащем состоянии. Другим источником формирования ветхого и аварийного жилого фонда в районах БАМа являются самовольно возведенные дома или приспособленные для проживания помещения. В советское время неконтролируемый рост трудовой миграции на «стройку века» привел к дефициту жилья. Многие строители стали самостоятельно возводить себе жилища, что привело к появлению вагончиков, балков, бараков. В результате в бамовских поселках возникли целые районы самовольно возведенного жилья, часто именуемые «нахаловками» [Байкалов 2016: 166–167].

К концу 1990-х гг. срок эксплуатации инвентарного жилья и самостроя превысил нормативы в полтора-два раза, а износ составил более 70%, что позволило считать его непригодным для проживания. В официальном дискурсе необходимость сноса ветхого жилья аргументируется прежде всего социально-экономическими обоснованиями. Содержание такого жилья обходится государству в 2–3 раза дороже обычного [Корева, Новакова 2016: 11]. В условиях районов БАМа, приравненных к территориям Крайнего Севера, удорожание также вызвано «северным завозом» угля, на котором работает большинство котельных. При этом качество жилищных услуг остается на крайне низком уровне, что связано с физическим износом как самих построек, так и обеспечивающих их эксплуатацию инфраструктурных объектов и инженерных сетей.

Для большинства бамовских поселений единственным градообразующим предприятием является железная дорога. В советское время она обеспечивала работу множества организаций социальной сферы, включая школы, детские сады, больницы, дома культуры и т.д. В ходе реорганизаций последних десятилетий самостоятельное отделение Байкало-Амурской железной дороги было упразднено [Аршба 2005: 31]. В итоге сеть подведомственных учреждений сократилась в несколько раз, что привело к росту безработицы. Население районов БАМа стремительно стареет. Большая часть строителей 1970–1980-х гг. сегодня являются пенсионерами. Содержание безработного и нетрудоспособного населения в условиях неблагоприятного для проживания климата создает дополнительную нагрузку на государственный бюджет в форме различных льгот и социальных выплат [Зайцева 2013: 103]. Местные власти стремятся к оптимизации численности и состава незанятого населения, в т.ч. путем сноса ветхого жилья и переселения бамовцев в другие регионы страны.

Наряду с данными основаниями в последние годы в публичном пространстве увеличивается влияние «дискурса безопасности». Большинство временных жилых микрорайонов строителей возводились с нарушениями санитарных и пожарных правил. Застройка осуществлялась стихийно, без четкого проектирования, что приводило к скученности домов, загромождению проездов. При строительстве обычно использовались щитовые конструкции из дерева, местный лес, древесные опилки и прочие легковоспламеняющиеся материалы. Сегодня микрорайоны с ветхими постройками представляют угрозу пожарной безопасности населенных пунктов в целом. Особый резонанс вызвали два

пожара в Северомуйске (Муйский район, Бурятия) летом 2016 г., в ходе которых было уничтожено 19 жилых домов¹.

До 2011 г. специальные программы по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья в районах БАМа отсутствовали. Выезды носили единичный характер и осуществлялись в соответствии с Федеральным законом № 125-ФЗ «О жилищном субсидировании выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», адресными программами по обеспечению жильем ветеранов войны, молодых специалистов, молодых семей. Эти проекты не касались непосредственно проживающих в ветхих и аварийных домах, финансировались с переборами и в конечном итоге не обеспечили массовое переселение.

Отдельные строительные организации предпринимали попытки ликвидировать инвентарный жилой фонд вместе с реорганизацией или передислокацией в другие регионы. Например, БАМтоннельстрой в 2000–2004 г. практически полностью рекультивировал возникшие в ходе сооружения Северомуйского тоннеля поселки Разлив и Тоннельный, жителей которых переселили в Северомуйск. Это вызвало рост социальной напряженности в близлежащих поселках, спровоцировало проведение серии протестных акций и показало невозможность решения проблемы без государственного вмешательства [Байкалов 2007].

Отправной точкой централизованной ликвидации ветхого жилого фонда в районах БАМа стала ФЦП «Жилище», разработанная в рамках национального проекта «Комфортное и доступное жилье – гражданам России» и вступившая в действие с 2011 г. В нее входила подпрограмма по переселению из ветхого жилья в районах БАМа, которая предусматривала разработку соответствующих программ на региональном и муниципальном уровнях и осуществление долевого финансирования всех мероприятий из федерального, регионального (50% федерального) и муниципального (0,5% регионального) бюджетов. Поскольку западный участок БАМа включает территории трех восточносибирских регионов – Иркутской обл., Республики Бурятия и Забайкальского края, – в каждом из них были приняты соответствующие региональные и муниципальные программы и подпрограммы.

Переселение осуществлялось двумя основными способами: путем предоставления индивиду приобретенного или специально выстроенного жилья либо через выделение собственникам признанных непригодными для проживания помещений субсидий на приобретение жилья. В зависимости от имеющихся ресурсов регионы и муниципалитеты самостоятельно выбирали оптимальный вариант осуществления программы, а также могли вносить коррективы при изменении ситуации. Например, в 2011 г. в городе Братске (Иркутская обл.) из-за недостатка жилья на первичном рынке местная власть решила переадресовать выделенные программой средства на долевое участие в строительстве жилых объектов². В Муйском муниципальном районе (Бурятия) практически все выделенные средства были направлены на выплаты жилищных субсидий³. В

¹ Рачева Е. 2018. После БАМа. Что осталось от великой идеи и великой стройки. – *Новая газета*. № 8. 26 янв. Доступ: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/01/25/75263-posle-bama> (проверено 27.01.2018).

² Отчет о работе Министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области за 2011 год. Иркутск. 2012. С. 34–35.

³ Муниципальная целевая программа «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда в зоне Байкало-Амурской магистрали на территории Муйского района Республики Бурятия»: постановление администрации МО «Муйский район» от 07.10.2011 № 602. – *Официальный сайт администрации муниципального образования «Муйский район»*. Доступ: http://www.admmsk.ru/index.php?catid=180:2011-05-18-03-28-34&id=1228:lr&Itemid=204&option=com_content&view=article (проверено 20.09.2016).

соседнем Северо-Байкальском районе и «столице» Бурятского участка БАМа – городе Северобайкальске программа предусматривала развитие малоэтажного строительства и приобретение квартир на вторичном рынке¹. Аналогичным образом реализовывалось переселение в поселках Читинского участка БАМа, где 90% средств были выделены на приобретение или строительство нового жилья².

Выбор способов реализации программы зависел главным образом от объемов и времени поступления средств. В отчетах региональных министерств и ведомств часто встречаются сведения о позднем начале финансирования программы. Например, в 2014 г. освоение выделенных средств по району Иркутского участка БАМа было минимальным вследствие их поступления из федерального бюджета в конце ноября [Грушина, Евсеева, Царегородцев 2016: 375]. Чтобы успеть освоить деньги до конца года, местные власти приобретали низкокачественное жилье на вторичном рынке или принимали построенный дом с множеством недоработок.

Распределение средств по регионам и районам осуществлялось неравномерно. Для признания здания ветхим или аварийным при районных администрациях создавались межведомственные комиссии, включавшие специалистов по архитектуре, строительству, представителей ЖКХ, МЧС и т.д. Опираясь на Жилищный кодекс РФ и Положение «О признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции», утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47, члены комиссий выявляли ветхий и аварийный жилищный фонд. Примечательно, что данные нормативные документы не содержат категорий «ветхое жилье». Они оперируют понятиями «пригодность – непригодность для проживания» [Мукова, Рыбакова 2015: 30].

Такая законодательная лакуна закладывала основу для нарушений. Межведомственным комиссиям часто приходилось определять состояние здания «на глаз» или с оглядкой на объемы ожидаемого финансирования. В результате большое число домов с высокой степенью износа не признавались ветхими или в программу попадали собственники жилых помещений, искусственно завывсившие степень износа своего жилья.

В современном российском законодательстве четкие критерии определения ветхости или аварийности отсутствуют. В Методическом пособии по содержанию и ремонту жилищного фонда МКД 2-04.2004, утвержденном Госстроем России, ветхим считается состояние, при котором все здание или его отдельные конструкции имеют износ свыше 70% для каменных и свыше 65% для деревянных домов. Аварийным считается здание, более половины жилых помещений и основных несущих конструкций которого представляют опасность для жизни проживающих³.

¹ Муниципальная адресная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства в Северо-Байкальском районе Республики Бурятия в 2014–2017 гг.»: постановление администрации МО «Северо-Байкальский район» от 28.04.2014 № 331 с изм. от 28.12.2015 № 829. – *Официальный сайт администрации муниципального образования «Северобайкальский район»*. Доступ: <http://sb-raion.ru/images/Spirit/finyurp/programm/programpereselen.pdf> (проверено 30.09.2016).

² Отчет о результатах деятельности администрации муниципального района «Каларский район» за 2012 год. – *Официальный сайт администрации муниципального образования «Каларский район»*. Доступ: http://калар.чита.рф/oficialnye_dokumenty/doklady_i_otchety_dolnostnyh_lic_organov_mestnogo_samoupravleniya.html (проверено 27.01.2017).

³ *Методическое пособие по содержанию и ремонту жилищного фонда*. М.: ЗАО Центр исследования и разработок в городском хозяйстве Санкт-Петербурга «Экополис». 2004. С. 44.

Помимо объективной потребности в средствах, вырастающей из имеющегося в наличии ветхого жилого фонда, на очередность и объем финансирования влияли и другие факторы. Статистическая отчетность позволяет увидеть зависимость размеров федеральных поступлений от возможностей выделения финансирования со стороны региона и местного бюджета. Так, дотационный бюджет Забайкальского края не мог гарантировать обеспечение 50% софинансирования программы, что сказалось на уменьшении федеральной доли¹.

В распределении федеральных средств существовали свои приоритетные территории. Например, программа переселения по Муйскому району (Бурятия) была профинансирована в сравнительно более полном объеме. Среди причин, по которым основной площадкой реализации программы в республике был выбран Муйский район, можно выделить следующие. Данный район отличался большой долей жилого фонда, официально признанного ветхим и аварийным (51,6%). Высокая концентрация ветхих зданий в поселках тоннельщиков, возникших при сооружении Северомуйского тоннеля, противоречила нормам эксплуатации последнего и создавала угрозу безопасности транспортного объекта. Кроме того, с окончанием строительства тоннеля в 2002 г. высвободилось большое число рабочих, ставших потенциальным источником социальной напряженности в поселениях.

Сокращение бюджета программы могло происходить вследствие неосвоения муниципальными образованиями выделенных средств. В качестве основных причин таких ситуаций местное руководство называет позднее поступление денег из федерального бюджета и невозможность своевременного проведения торгов; невыполнение обязательств по строительству нового жилья подрядчиками; нехватку или полное отсутствие удовлетворяющих всем требованиям программы предложений на рынке жилья; непредставление необходимых для получения субсидий документов физическими лицами². Местные жители считают, что неэффективное использование средств или их возврат были также вызваны намеренным усложнением и затягиванием процедуры выделения субсидий со стороны муниципалитетов.

Пик финансирования программ пришелся на 2011–2012 гг., что было связано в т.ч. с относительно благоприятной финансовой обстановкой в стране в целом. Программные индикаторы по переселению были выполнены практически в полном объеме, однако решить проблему ветхого и аварийного жилья в городах и поселках БАМа в рассматриваемый период не удалось. В 2013–2014 гг. объемы выделяемых из федерального бюджета средств стали сокращаться. В 2015–2016 гг. их поступление окончательно прекратилось, несмотря на продление сроков реализации большинства региональных и местных программ в соответствии с указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» до 2020 г.

В условиях ограниченного финансирования органы местного самоуправления стремились сократить число претендентов на участие в программе. Для этого программы регулярно пересматривались, в них уточнялись критерии, вносились дополнения и т.д. В перечень необходимой для оформления субсидий документации были дополнительно включены техпаспорт на жилье (кото-

¹ Отчет о результатах деятельности администрации муниципального района «Каларский район» за 2013 год. – *Официальный сайт администрации муниципального образования «Каларский район»*. Доступ: http://калар.чита.рф/oficialnye_dokumenty/doklady_i_otchety_dolnostnyh_lic_organov_mestnogo_samoupravleniya.html (проверено 27.01.2017).

² Отчет о результатах деятельности Министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области за 2014 год. Иркутск. 2015. С. 28.

рый отсутствовал у большинства владельцев бамовских времянок) и справка об отсутствии задолженности по жилищно-коммунальным услугам.

Трудности были также связаны с поиском подходящего жилья. Некоторые программы устанавливали требование, согласно которому минимальный размер площади приобретаемого жилья не мог быть меньше площади занимаемого заявителем ветхого помещения. Так, на полученную сумму за трехкомнатную квартиру в ветхом доме можно было приобрести только однокомнатную квартиру за пределами района, например в областном центре. Но поскольку квадратура приобретаемого в таком случае жилья была бы меньше, то субсидирование данной сделки становилось невозможным.

Еще одним препятствием реализации программы стало затягивание прохождения процедуры сбора и рассмотрения документов. Поскольку многие ветхие дома не подлежали прежде официальной регистрации, то у жильцов часто возникали трудности с доказательством права собственности. Присуждение права собственности судом, изготовление техпаспорта и прочих бумаг удлиняло процедуру. Средняя продолжительность самостоятельного сбора документов могла занять два-три месяца. За это время мог произойти пожар, после чего владелец сгоревшего жилья автоматически лишался права на сертификат.

Местными жителями был выработан целый ряд неформальных практик по получению жилищных сертификатов. Началась скупка квартир в бараках или занятие пустующих домов, оформление прописки в подлежащем сносу доме и т.д. Поскольку размер субсидии рассчитывался по квадратуре общей площади жилого помещения и средней рыночной стоимости жилья в регионе, то многие не имели возможности реального приобретения нового жилья на «большой земле». Покупать же жилье в соседнем поселке или районе жители не стремились. Из-за отсутствия перспектив развития бамовских поселков местные жители рассматривали получение субсидии как возможность выезда с БАМа.

В результате распространилась практика нелегального обналаживания жилищных сертификатов путем заключения фиктивных сделок купли-продажи. Возникло множество риэлтерских фирм, специализирующихся на данных услугах, цены на недвижимость вдоль трассы возросли в полтора-два раза. Местные чиновники, заинтересованные в своевременном освоении выделенных средств, сами рекомендовали участникам программы обращаться к таким фирмам. Из-за отсутствия официальной статистики невозможно оценить, сколько получателей субсидий воспользовались ею в рамках установленной законом процедуры. По свидетельствам жителей, подавляющее большинство прибегло к фиктивным сделкам. Вырученные средства многие использовали для ремонта уже имеющегося жилья, в качестве первоначального взноса ипотечного кредита, для приобретения жилья, не соответствующего требованиям программы, т.е., в конечном итоге, на улучшение жилищных условий. Таким образом, реализация программ переселения из ветхого и аварийного жилья носила инверсивный характер, достижение программных целей и индикаторов осуществлялось на основе привлечения неформальных практик. Однако из-за резкого сокращения финансирования запланированных мероприятий завершить процесс ликвидации ветхого жилого фонда в районах БАМа не удалось.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-49-030010 p_a «Байкало-Амурская магистраль и северные районы Бурятии: от модернизационного проекта развитого социализма к постсоветской (ре)индустриализации».

Список литературы

Аршба Л. Н. 2005. *Экономическая оценка эффективности стратегий развития Байкало-Амурской магистрали*: дис. ... к.э.н. Новосибирск. 168 с.

Байкалов Н.С. 2007. Бунт в Тоннельном. — *Байкальская Сибирь. Предисловие 21-го века*: альманах-исследование (под ред. М.Я. Рожанского). Иркутск. С. 286-296.

Байкалов Н.С. 2016. Советская жилищная политика в районах нового освоения: опыт БАМа. — *Власть*. № 8. С. 164-168.

Грушина О.В., Евсеева А.Г., Царегородцев М.С. 2016. Анализ и проблемы выполнения государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья в аспекте развития отрасли промышленности строительных материалов. — *Известия Иркутской государственной экономической академии*. Т. 26. № 3. С. 374-383.

Зайцева В.В. 2013. Актуальные проблемы социального развития и политики переселения в районах Крайнего Севера. — *Вестник Российской академии естественных наук*. № 2. С. 102-106.

Кин А. А. 2016. БАМ и прилегающие территории: уроки и перспективы освоения. — *Вестник Сибирского университета потребительской кооперации*. № 1(16). С. 57-66.

Корева О.В., Новакова С.Ю. 2016. Состояние жилищного фонда в Орловской области, необходимость его капитального ремонта и обновления за счет развития жилищного строительства. — *Интернет-журнал «Наукovedение»*. Т. 8. № 2. С. 1-22. Доступ: <http://naukovedenie.ru/PDF/05EVN216.pdf> (проверено 28.10.2016).

Мукова Л.А., Рыбакова С.А. 2015. К вопросу о правовых понятиях аварийности и ветхости жилых помещений по российскому и болгарскому законодательству. — *Вестник Алтайской академии экономики и права*. № 4. С. 30-33.

BAIKALOV Nikolai Sergeevich, Cand.Sci. (Hist.), Associate Professor of the Chair of Buryat History, Buryat State University (off. 2116, 6 Ranzhurova St, Ulan-Ude, Republic of Buryatia, Russia, 670000; baikalov@bsu.ru)

RESETTLEMENT FROM THE OLD AND EMERGENCY HOUSING IN THE BAM REGIONS: REASONS, PROBLEMS, SOLUTIONS

Abstract. Old and dilapidated housing occupies a large part of the housing stock in urban settlements by the Baikal-Amur railway mainline. The reasons of such disproportion have their roots in the history of the BAM construction in 1970s–1980s. The Soviet project was based on the settling of builders in temporary houses. Together with the completion of the construction works, relocation or disbandment of building companies, the elimination of slum dwelling and relocation of its residents was started. There are at least three public discourses on the problem: economic inexpediency of exploitation of such houses, the need to reduce the population in the BAM areas and fire safety. The implementation of state programs to eliminate dilapidated housing began in 2011. In accordance with the current legislation, regional and municipal programs for the resettlement of local residents were developed. Financing of program activities is carried out from the federal, regional and local budgets. It depends on the number of dilapidated buildings, the financial possibilities of the regions and other factors. The most intensive programs were implemented in the period from 2011 to 2012. The program indicators for resettlement were almost fully implemented. However, due to the lack of financing, the problem of dilapidated housing in the towns and settlements of the Baikal-Amur Mainline is not solved yet.

Keywords: BAM regions, old and emergency housing, regional and municipal programs for resettlement, housing subsidies, low-rise construction