УДК 332.8(571.6)”1861/1993”

Ярославцева Татьяна Александровна – канд. ист. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: mu322@mail.ru*

Т.А. Ярославцева
T.A. Yaroslavtseva

Государственная политика по развитию ЖКХ на Дальнем Востоке России в 1861 – 1993 гг.: сравнительный анализ

Геополитические императивы и реализация внешнеполитических целей государства в Азиатско-Тихоокеанском регионе, руководящие установки на усиление экономического потенциала и повышение уровня национальной безопасности являлись мощным фактором формирования жилищно-коммунального комплекса на всех этапах исторического развития Дальнего Востока. Обостряет ситуацию в ЖКХ и то, что на Дальнем Востоке неоднократно подтапливались прибрежные части территорий. Так, были зафиксированы максимальные подъемы воды в реках Амурской области, Хабаровского края, ЕАО в 1681, 1862, 1872, 1897, 1923, 1928, 1934, 1938, 1953, 1956, 1958, 1959, 1961, 1963, 1964, 1972, 1974, 1976, 1982, 1984, 1987, 1990, 2007 годах. Катастрофические наводнения сопровождались разрушением зданий и сооружений, что потребовало значительных средств для восстановления жизнеобустройства населения. Масштабное наводнение в 2013 г. также влечет за собой многомиллионные затраты. Под водой оказались тысячи домов, объектов теплоснабжения, водоснабжения, энергоснабжения и благоустройства, пострадало от стихии более 135 тыс. человек.

State policy on the development of housing and communal services in the Far East of Russia in 1861 - 1993: comparative analysis

Geopolitical imperatives and realization of the foreign policy purposes of the state in the Pacific region, leading installations on strengthening of the economic potential and an increase of the level of national security were a powerful factor of formation of the housing and communal complex at all stages of historical development of the Far East. The situation in housing and communal services is aggravated by the fact that the coastal parts of territories in the Far East were repeatedly flooded. So, the maximum rising of water in the rivers of the Amur region, the Khabarovsk territory, JAR in 1681, 1862, 1872, 1897, 1923, 1928, 1934, 1938, 1953, 1956, 1958, 1959, 1961, 1963, 1964, 1972, 1974, 1976, 1982, 1984, 1987, 1990, 2007 were fixed. Catastrophic floods were accompanied

by the destruction of buildings and constructions that demanded considerable means for restoration of life order of the population. The large-scale flood in 2013 also involves the multimillion expenses. There were thousands houses, objects of a heat supply, water supply, power supply and improvement under the water, more than 135 thousand people suffered from it.

Ключевые слова: *государственная политика на Дальнем Востоке. Система жизнеобеспечения и жизнедеятельности. Жилищно-коммунальное хозяйство. Жилищные проблемы населения. Интегрированный показатель качества жизни.*

Keywords: *state policy in the Far East, life support system and activity, housing and communal services, housing problems of the population, integrated indicator of the life quality.*

Государственная политика на Дальнем Востоке России в 1861 – 1993 гг. в дореволюционный и советский периоды была направлена на: освоение и развитие региона; укрепление позиций России в соперничестве с соседними азиатскими странами; переселение трудовых ресурсов на Дальний Восток; содействие формированию жилищного хозяйства дальневосточников. В итоге сравнительного анализа выявлены основные методы реализации политики в жилищно-коммунальной сфере: правовое регулирование общественных отношений; экономическое стимулирование переселенцев в виде льгот и ссуд, что положительно повлияло на развитие дальневосточных территорий.

Системный анализ государственной политики в жилищно-коммунальной сфере показал, что ЖКХ нельзя рассматривать отдельно от создания его инфраструктуры, благоустройства территории, городского планирования, развития транспортной сети, защиты от пожаров и антисанитарии окружающей среды или переселенческой политики, так как дефицит инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса и благоустройства городов нередко был причиной социальных волнений населения, имевших политический характер.

В дореволюционный период, когда была сильно развита конкурентная среда, спрос и предложение базировались на уровне рыночных цен, на системе производства, создаваемой хозяйствующим субъектом частной собственности, включая стоимость рабочей силы, размер ставок ссудного процента, а также уровень налогообложения и обязательных платежей. В Приамурском крае в годы экономического подъема (1906 – 1913 гг.) получили развитие жилищное и коммунальное хозяйства всех видов собственности.

В советский период экономической основой развития ЖКХ были государственные средства и лишь незначительно – средства граждан в жилищной сфере. Под воздействием индустриально-экономического прогресса, переживаемого дальневосточной окраиной, медленно, но все же менялся в лучшую сторону качественный уровень жизни ее населения. Со

второй половины 1980-х гг., когда в стране обострилось экономическое положение предприятий ЖКХ, замедлились темпы создания жилищно-коммунальной инфраструктуры и, как следствие, разрушилась сложившаяся за десятилетия система управления отраслью, потребовалась реформа.

Комплексный подход к исследованию и сравнительный анализ государственной политики в дореволюционный и советский периоды позволили охарактеризовать выявленные моделеобразующие компоненты ЖКХ как многоаспектной социально-правовой категории в рамках исторической динамики развития жилищного хозяйства, коммунального хозяйства и процесса регулирования общественных отношений в жилищно-коммунальной сфере. Данный подход позволил автору выявить основные направления хозяйствования в жилищно-коммунальной сфере и с учетом их содержания дифференцировать на подотрасли. *Во-первых*, это подотрасли, непосредственно предоставляющие продукцию коммунального назначения в жилой объект (водоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение). *Во-вторых*, направления, обеспечивающие развитие инфраструктуры жилого района (озеленение населенных пунктов, дорожное строительство, уборка улиц, вывоз отходов). *В-третьих*, – связанные с удовлетворением потребностей населения в области быта (жилье, бани, прачечные, парикмахерские). Исследование системы функционального назначения ЖКХ свидетельствует, что одни из подотраслей непосредственно связаны с созданием жилищного фонда и его эксплуатацией, а другие – с производством коммунальной продукции и оказанием коммунальных услуг потребителям, при этом, и первые, и вторые вместе формируют единый жилищно-коммунальный комплекс по обеспечению населения общественными благами.

Несмотря на различия способов, применявшихся органами государственной власти в двух исторических периодах, схожесть целей, принципов и методов государственной политики в жилищно-коммунальной сфере Дальнего Востока свидетельствует о существовавшей преемственности. Опыт государственных мер, применявшихся в дореволюционный период, советская власть вынуждена была использовать, поскольку этого требовали интересы индустриального освоения и развития Дальнего Востока. Со становлением городского хозяйства расширялись задачи органов местной власти и управления. Область регулирования охватывала практически все виды жизнеустройства населения.

Особенностью процесса формирования жилищного и коммунального хозяйства на дальневосточной окраине был ускоренный процесс урбанизации. В частности, за 1890 – 1916 гг. все население Дальнего Востока увеличилось с 195,1 тыс. чел. до 988,3 тыс. чел. (в 5 раз), а численность горожан – с 40,7 тыс. чел. до 304,8 тыс. чел. (в 7,5 раз). В период 1917 – 1990 гг. численность населения достигла 6945 тыс. чел., то есть увеличилась в 7 раз, а число горожан – в 17,5 раз. Высокие темпы урбанизации приводили к серьезным проблемам в управлении жизнеустройством населения городов, в которых формировалась особая «коммунальная» форма хозяйствования и развивалась соответствующая городская инфраструктура.

Специфика дооктябрьской и советской моделей ЖКХ проявилась в способах хозяйствования и управления объектами жилищно-коммунального комплекса. Органы власти Российской империи опирались на методы правового регулирования и стимулирования: хозяйственного и договорного способов; процедур конкурса и муниципального заказа; операций по залогу и гарантийным обязательствам; с приемами ценообразования, кредитования, контроля, предоставления льгот. В СССР, наряду с правовым регулированием жилищных отношений и государственным контролем, использовали: централизованное планирование; создание государственных органов управления и предприятий строительной индустрии; государственное финансирование; социальную тарификацию продукции коммунального назначения; строительство государственного и муниципального жилищных фондов; гарантированное обеспечение отдельных категорий граждан жильем; различные виды контроля (народный, ведомственный, партийный, профсоюзный). На протяжении многих десятилетий на основе законодательных и нормативно-правовых актов складывалась система волевого планово-распределительного удовлетворения жилищных потребностей граждан на базе доминировавшего положения государственного и общественного жилищных фондов в структуре жилищного хозяйства, отраслях жилищного строительства и эксплуатации жилищного фонда.

Государственные меры, направленные на создание условий для развития инфраструктуры ЖКХ, соответствовали основным положениям жилищной политики правительства Российской империи и СССР: от поддержки всех видов домостроения и строительства объектов коммунальной инфраструктуры до установления ответственности и определения систем надзора и контроля с целью наиболее эффективного решения общегосударственных задач. Однако ускоренное строительство жилья стало возможным благодаря внедрению индустриальных методов строительства и оснащению строительных организаций современной техникой. Для обеспечения строительных объектов стройматериалами на Дальнем Востоке в советский период были созданы более 400 предприятий по выпуску сборных железобетонных конструкций и полигонов по изготовлению крупных стеновых блоков.

Итоги анализа процесса реализации жилищной политики на Дальнем Востоке свидетельствуют, что в 1960 – 1980-е гг. осуществлялось крупномасштабное жилищное строительство, вызванное хозяйственным развитием региона и значительным увеличением численности трудовых ресурсов. Основной объем жилищного строительства выполнялся, в основном, в городах: например, если в 1920 г. жилая площадь составляла 66034 м^2 [1], то в 1990 гг. – более 80 млн. м^2 [2]. Генеральная цель: «… каждой семье – отдельную квартиру», – была, на наш взгляд, достижима, так как мощности строительных организаций были достаточны для поддержания больших объемов жилищного строительства. Однако в результате перехода на рыночные отношения в конце 1980-х гг. произошли значительные изменения экономической основы хозяйственно-управленческой деятельности субъектов в

ЖКХ, последствия которых отразились на социальных, демографических условиях жизнеобеспечения дальневосточников, что повлекло за собой резкое снижение темпов и объемов строительства жилья и активизацию миграционных потоков населения из региона.

Исследование жилищных проблем дальневосточников актуально не только в своем прикладном проявлении, но и с позиции научных концепций, трактующих обязательства государства участвовать в решении жилищных проблем населения, и внедрять эффективные механизмы реализации государственной политики в жилищно-коммунальной сфере. Необходимость участия государства в решении проблемы обеспечения жильем российских граждан не подвергается сомнению, более того, такое участие должно распространяться на органы власти федерального, регионального, муниципального уровней. Анализ показал очевидную необходимость солидарного участия в решении жилищных проблем государства и общества, особенно на Дальнем Востоке.

Исходя из понимания сути жилищной проблемы, наращивание объемов строительства жилья не должно было являться единственным способом ее решения. Реконструкцию, модернизацию и ремонт жилищного фонда необходимо было рассматривать не только как способы воспроизводства, дополнявшие строительство, но и как альтернативу для него. В дореволюционный период в основе устойчивого развития жилищного фонда и, соответственно, решения жилищной проблемы лежало создание материальных возможностей и постоянно действующих стимулов для его поддержания. Действительно, лучше, чем потенциальный собственник жилья, вкладывавший в его воспроизводство свои средства, никто не определит, что, где, как и когда нужно строить, реконструировать, модернизировать и ремонтировать. Советский период показал очевидную недостаточность понимания органами власти того, что жилье нуждается в постоянном технически-санитарном обслуживании, так как Постановление ЦИК и СНК СССР от 17.10.1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» [3], действовавшее более 40 лет, на практике не выполнялось.

В дореволюционный и советский периоды объекты ЖКХ, имевшие для горожан важное социальное значение (бани, прачечные, гостиницы, кладбища), находились под пристальным вниманием городских властей, но в период 1918 – 1993 гг. значительная доля коммунальных предприятий и служб подчинялись отраслевым ведомствам.

Исследование показало, что источники финансирования деятельности хозяйствующих субъектов ЖКХ были разнообразными. В советский период содержание социальных объектов, общежитий, жилищного фонда, в том числе самих коммунальных предприятий, проводилось из государственной казны. Советский порядок финансирования не стимулировал предприятия ЖКХ осуществлять качественное обслуживание жилищного фонда или производить качественную продукцию коммунального назначения, а также искать эффективные и экономичные способы устройства инженерных коммуникаций

(внешние сети водо-, тепло-, газо-, энергоснабжения) на территории населенных пунктов. Отсюда – многокилометровые внешние сети инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса и несоблюдение требований к своевременной технической эксплуатации объектов ЖКХ и, как следствие, их быстрый износ.

В дореволюционный период содержание любых объектов для казенных целей в Приамурском крае осуществлялось из казны. Учитывая, что к началу XX в. казенные объекты преобладали над частными, жилищная сфера, в основном, находилась в составе государственного сектора экономики. Однако власти не финансировали содержание и эксплуатацию жилых построек, находившихся в частной собственности: это было обязанностью домовладельца. При этом, строительство указанных домов осуществлялось строго в соответствии с технической документацией на земельных участках, предусмотренных проектом планировки и застройки населенного пункта. Страхование служило гарантом минимального возмещения ущерба от непредвиденных бедствий и стимулировало собственника к сохранности объектов и принятию мер минимизации затрат при устранении последствий.

Комплексное исследование процесса формирования новой системы хозяйствования государства и жизнеобеспечения населения на Дальнем Востоке позволило выявить негативные аспекты строительства жилищного и коммунального хозяйств. Так, если переселенческая политика отразилась на качественной характеристике объектов жилищного хозяйства, то дефицит строительных материалов, трудовых, финансовых и других ресурсов, неразвитость промышленности повлияли на развитие коммунального хозяйства. Кроме того, на качественной характеристике объектов жилищного хозяйства отразились и объективные трудности: окраинное положение региона; слабо укрепленные границы и угроза внешней экспансии; малозаселенность территории; неразвитые пути сообщения. Вышеперечисленные обстоятельства также отразились на процессе становления всех видов хозяйства, социально-бытовых условиях переселенцев и повлияли на сооружение жилищных и коммунальных объектов, создание среды обитания и жизнеобеспечения населения региона в целом. Это усиливало миграционный отток населения в Европейскую часть России.

Обе модели ЖКХ отражают специфические условия развития Дальнего Востока, которые лежали в основе особых методов хозяйствования, заставляли административную власть искать пути повышения эффективности управления, устанавливать удобное для этих целей административно-террито-риальное деление, что неизбежно вызывало изменения инфраструктуры городов, и, как следствие, изменялась среда обитания людей и стиль жизни.

В целом, исследование государственной политики по развитию ЖКХ и ее реализации на Дальнем Востоке позволило позитивно оценить динамику жилищного и коммунального хозяйства. В регионе удалось закрепить трудовые ресурсы и обеспечить динамичное развитие производительных сил,

создать стабильный дальневосточный социум. Вместе с тем, несмотря на достигнутые успехи, норматив обеспеченности жильем дальневосточников заметно отставал от общероссийских показателей.

Таким образом, состояние ЖКХ является составной частью интегрированного показателя качества жизни людей. Поступательно-стадиальный характер развития ЖКХ обусловлен основными направлениями государственной политики, которые в концептуальном обосновании представляют собой систему социально-политических, демографических, экономических, информационных, социокультурных компонентов, обусловливающих готовность органов государственной власти обеспечить жилищно-коммунальные потребности населения с использованием трудовых и мобилизационных ресурсов, промышленных, сельскохозяйственных и коммуникационных возможностей страны. Вместе с тем, комплекс государственных мер, направленных на создание жилищно-коммунального комплекса на Дальнем Востоке, не позволил в полной мере решить жилищные проблемы населения региона.

Актуальность исследования государственной политики в жилищно-коммунальной сфере на Дальнем Востоке обусловлена тем, что кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса на рубеже веков обозначило серьезные недостатки в системе обеспечения населения качественными и доступными жилищно-коммунальными услугами. В материалах Форума по вопросам жилищно-коммунального хозяйства (10 – 12 декабря 2012 г.), в Послании Президента В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации (12 декабря 2012 г.) и Решении Госсовета Российской Федерации (31 мая 2013 г.) особое внимание обращено на необходимость решения проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ) и повышения качества его услуг [4].

Изучение и синтезирование исторического опыта государственной политики по развитию ЖКХ на Дальнем Востоке России – СССР в 1861 – 1993 гг. позволяет глубже понять тенденции современной политики государства, столкнувшегося с проблемами регионального развития жилищно-коммунального комплекса в постсоветский период. Как отмечал В.В. Путин на заседании президиума Государственного совета по вопросам развития Дальнего Востока и Забайкалья (29.11.2012 г.), «... планы в сфере экономики имеют одну главную цель – создание на Дальнем Востоке привлекательных, комфортных условий для жизни людей, чтобы люди стремились обосновываться здесь, почувствовали реальные преимущества для себя и своих семей, для жизни в этом регионе страны, чтобы они имели все возможности получить качественное образование, современную медицинскую помощь, купить или арендовать достойное жильё».

Историческое исследование, отражающее позитивные и негативные проявления в практике реализации политики в жизненно важной для людей сфере, будет полезно органам государственной власти при решении проблем ЖКХ в современных условиях и в перспективе.

Литература и источники:

1. Сборник материалов по политическому и экономическому состоянию Дальнего Востока. – Чита, 1929. – С. 197 – 199.

2. Жилищное хозяйство в России. 2002 : стат. сб. – М., 2002. – С. 89.

3. СЗ СССР. – 1937. – № 69. – Ст. 314.

4. Всероссийский форум руководителей предприятий жилищного и коммунального хозяйства (10 – 12 декабря 2012 г.). – М. [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://www.forum-gkh.ru ; Путин, В. В. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. / В. В. Путин // Российская газета. – 2012. – 13 декабря. – № 5960 ; О мерах по повышению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг : заседание Государственного совета РФ от 31 мая 2013 г. – М. [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://www.kremlin.ru