

Сжатие. Управляемое и не очень: опыт городов Севера и Арктики

2023

Н. Ю. ЗАМЯТИНА, Б. В. НИКИТИН, С. Б. СИВАЕВ,
Б. Б. САВКИН, А. В. ЛЕТУНОВСКИЙ

СЖАТИЕ.
УПРАВЛЯЕМОЕ
И НЕ ОЧЕНЬ:
опыт городов
Севера и Арктики

Пресс Код
2023

УДК 314.8.061
ББК 60.7
С33

Авторы: Замятина Надежда Юрьевна, Сиваев Сергей Борисович,
Никитин Борис Николаевич, Савкин Борис Борисович,
Летуновский Александр Владимирович

**Сжатие. Управляемое и не очень: опыт городов Севера
и Арктики.** /Надежда Юрьевна Замятина [и д.р.]-[б.м]: М.:
PressPass, 2023. 248 с.
ISBN 978-5-6050456-7-0

Книга написана на основе научно-исследовательской работы «Компактный город»: анализ моделей адаптации планировочной структуры и инфраструктуры к городскому сжатию (на примере городов Воркуты и Архангельска)». Дан обзор траекторий изменения численности населения всех населенных пунктов Российской Арктики с численностью более 1 тыс. человек, а также ряда зарубежных арктических городов. Детально рассмотрены примеры ликвидации населенных пунктов на Крайнем Севере России в конце 1990-х – начале 2000-х гг., а также примеры реструктуризации застройки в городах Севера (Норильск, Сусуман и др.), при этом особое внимание уделено анализу нормативной базы, применявшейся в каждом случае. Рассмотрены и зарубежные примеры управляемого сжатия северных городов, включая механизмы работы с недвижимостью. Разработаны прикладные вопросы адаптации арктических населенных пунктов к сокращению численности населения. На материале Архангельска и Воркуты разработаны финансово-экономические модели адаптации городской застройки к ситуации сокращения численности населения города.

УДК 314.8.061
ББК 60.7

ISBN 978-5-6050456-7-0

© Пресс Код, 2023

Пролог

С абсолютной уверенностью можно сказать, что Российская Арктика сегодня – это преимущественно территория сжатия (пространства, численности населения, экономической активности). Но далеко не всегда этот процесс является фактором необратимой деградации с последующей ликвидацией населенного пункта. Зачастую, управляя процессом сжатия, населенный пункт не деградирует, а, наоборот, сокращает объемы избыточного жилищного фонда и инфраструктуры, адаптирует городскую экономику и рынок труда к новым вызовам территории и в конечном итоге повышает эффективность городского хозяйства сжимающейся территории и системы организации экономики страны в целом.

Как и коренное население Крайнего Севера, ведущее кочевой образ жизни, а следовательно, довольно легко меняющее места проживания и хозяйственной деятельности в зависимости от различных внешних факторов (природно-климатических, географических и хозяйственно-экономических), так и жизненный цикл арктических населенных пунктов крайне волатилен по показателям численности населения и пространства, экономической активности. В данной книге феномен регулярной способности арктических населенных пунктов адаптироваться к подобным изменениям назван термином «пульсирующий город».

Однако в основополагающих документах стратегического и пространственного развития Российской Федерации проблема пространственного сжатия «пульсирующих городов» освещена недостаточно, а само понятие «городское сжатие» до сих пор не концептуализировано и системно не описано, не определены типовые модели организации «правильного управляемого сжатия».

Задача проведенного в 2022 г. исследования по теме «Компактный город»: анализ моделей адаптации планировочной структуры и инфраструктуры к городскому сжатию» и написанной по его итогам книги как раз и заключалась в определении особенностей городского сжатия в северных и арктических регионах Российской Федерации и за рубежом, а также выявлении особенностей городских политик, направленных на адаптацию планировочной структуры и городской инфраструктуры сжимающихся населенных пунктов.

Считаю, что авторы справились с данной задачей.

Полагаю, что данная книга будет интересна как читателю, незатейливо увлекающемуся просторами Севера и Арктики, историей урбанизации этих территорий, так и профессионалу, который изучает данные территории с точки зрения организации городского пространства, а также управленцу, который ищет возможные варианты, как повысить качество, эффективность городского хозяйства в арктических населенных пунктах.

В 2020-2022 гг. заместитель директора по вопросам регионального развития АНО «Информационно-аналитический центр Государственной комиссии по вопросам Арктики», инициатор исследования по теме «Компактный город»: анализ моделей адаптации планировочной структуры и инфраструктуры к городскому сжатию»
Максим Андреевич Данькин



ВВЕДЕНИЕ

Сегодня многие говорят о том, что XXI век станет веком Арктики. Не согласиться трудно. Арктика действительно таит многие ресурсы, которые будут извлекаться по мере истощения запасов на более доступных территориях. Неясность, пожалуй, только в одном: какие перемены принесет «век Арктики» в жизнь людей на труднодоступных территориях и что станет с уже существующими здесь городами и населенными пунктами, в которых приливы и отливы населения подобны пульсу, сменяя друг друга, как зубцы на кардиограмме?

Для ответа на этот вопрос проведено детальное исследование проблемы сокращения численности населения арктических населенных пунктов: проведена оценка масштаба проблемы за последние 70 лет. Всесторонне, от применявшейся нормативной базы до реакции местных жителей, проанализированы два десятка примеров сжатия городов и поселков Российского Крайнего Севера. При этом под сжатием понимается одновременно как сокращение численности населения города, так и сокращение площади заселенной территории (пространственное сжатие). Рассмотрены и зарубежные случаи управляемого сжатия. И наконец, даны рекомендации по выбору механизмов адаптации городской застройки к оттоку населения. Предлагаемая монография отражает основные результаты проведенной работы.

Научно-исследовательская работа была выполнена автономной некоммерческой организацией «Информационно-аналитический центр Государственной комиссии по вопросам развития Арктики» совместно с автономной некоммерческой организацией «Институт регионального консалтинга» в рамках работы по реализации пункта 39 единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г. и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г., утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 996-р, «Разработка и внедрение стандартов развития городской среды и благоустройства общественных и дворовых пространств с учетом природно-климатических особенностей Арктики».

Авторство по главам издания: Замятина Н. Ю. – главы 2, 3, 4, глоссарий; Никитин Б. В. – главы 1, 4; Сиваев С. Б., Савкин Б. Б. – глава 5; Сиваев С. Б., Летуновский А. В. – глава 6; Сиваев С. Б., Савкин Б. Б., Летуновский А. В. – заключение. Авторы благодарят наших коллег, принимавших участие в сборе материала: Д. Лупету, Д. Соколову, А. Сузанского, А. Потураеву.



Глава 1. **Высокоширотные горки**

В мировой Арктике наблюдаются две разнонаправленные тенденции: одна характерна для Российской Арктики, другая – для зарубежной.

В Российской Арктике подавляющее большинство городов теряет население (при этом в целом в Российской Арктике выше и плотность городов, и общая численность городского населения). В зарубежной Арктике города, напротив, в целом растут.

Различия связаны в существенной степени со специализацией арктических городов в России и за рубежом. В зарубежной Арктике очень мало городов, экономическая деятельность которых практически полностью связана с добычей полезных ископаемых. В основном города зарубежной Арктики представлены административными и сервисными центрами, часто в таких городах есть и университеты. И такие города растут. Особенно заметен рост более крупных административных центров (Уайтхорс, Йеллоунайф и др.). Столица Исландии город Рейкьявик в последнее десятилетие терял население, однако при этом активно росли его пригороды (как это часто бывает в обычных, северных городах; это явление называется «субурбанизация»). В основном теряют население сейчас старые города, связанные с добычей рудных полезных ископаемых и их транспортировкой: Нарвик и Кируна в Швеции, Лабрадор-Сити и Хэппи-Вэлли-Гуз-Бей в Канаде и др. «Тающие» города обычно имеют схожую историю: они были основаны до 1970-х гг., когда при разработке месторождений еще не применялся вахтовый метод, и при этом они не сумели стать административными и культурными центрами, что поддержало бы их развитие при сокращении добычи. Но таких сугубо ресурсных городов в зарубежной Арктике немного.

В России города, связанные с эксплуатацией месторождений, занимают существенно большую долю в общем числе арктических городов. Более старые ресурсные города,

как и на зарубежном Севере, теряют население, но у нас это не только небольшие поселки (например, Депутатский), но и довольно крупные монопрофильные города (Воркута, Кировск и др.). Среди молодых ресурсных городов есть как растущие (Новый Уренгой, Губкинский), так и уже начавшие терять население (Ноябрьск, Муравленко). По сравнению с концом 1980-х очень сильно потеряли население портовые города и поселки – пионеры освоения Севморпути – Амдерма, Диксон, Игарка, Тикси, Певек. В отличие от зарубежной Арктики, даже крупнейшие административные центры Российской Арктики теряют население (Мурманск, Архангельск), растут только административные центры нефтегазодобывающих регионов – Салехард и Нарьян-Мар.

Классическая сельско-городская дихотомия, как ни странно, не несет в себе кардинальных различий в плане динамики численности населения. В анализ динамики численности населения включены все населенные пункты в Арктической зоне РФ с численностью населения свыше 1 тыс. человек – 46 городов, 36 поселков городского типа и 49 сельских поселений (далее, говоря о крупнейших населенных пунктах Арктики или конкретного региона, будем иметь в виду именно совокупность населенных пунктов с численностью населения более 1 тыс. человек, зафиксированной хотя бы одной переписью населения в период 1939–2021 г.).

До 1989 г. городские (города и пгт) и сельские поселения растут почти синхронно. Города имеют чуть более консолидированный пик в 1989 г., у сел он тоже преобладает, но более вариативен. Основные различия наблюдаются в постсоветской динамике: села депопулировали в 1990-е гг. гораздо быстрее, чем города, потеряв на 10 п. п. больше от пиковых значений, 2000-е гг. были почти идентичны, а в 2010-х гг. села даже «отыграли» часть отставания от городов.

Ранжирование населенных пунктов по размеру не выявляет больших различий в динамике. Ожидаемо, города, преодолевшие отметку в 300 тыс.

человек – Мурманск и Архангельск, уже в 1930-е гг. были крупными городами и росли с более высокой базой, чем центры новой индустриализации, поэтому темпы их роста до 1989 г. были значительно медленнее. Динамика группы поселений с пиковой численностью от 1 до 10 тыс.

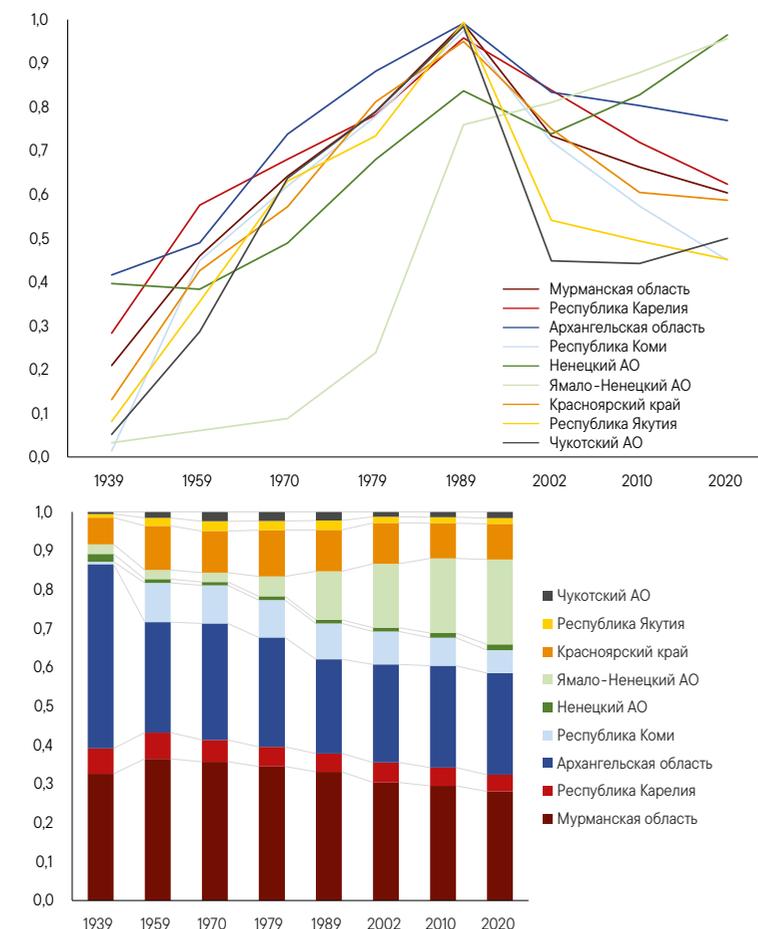


Рисунок 1.1. Динамика численности населения крупнейших поселений регионов Российской Арктики, доля в максимальной совокупной численности крупнейших поселений региона, динамика региональной структуры населения

человек в наибольшей степени совпадает с динамикой сел, что вполне закономерно. Они быстрее росли в 1940-е, 50-е и 60-е гг., но затем стали проигрывать конкуренцию остальным группам, чье ускорение пришлось в основном на 1970-е и 80-е гг. Упомянутые группы (100–300, 50–100, 25–50, 10–25 тыс. человек) росли почти синхронно, точкой дивергенции стал 1989 г. – после него группа поселений от 10 до 25 тыс. человек потеряла наибольшую долю в населении, сжавшись даже сильнее, чем группа самых малых поселений. Сценарий закономерный, т. к. именно в группу от 10 до 25 тыс. попадают монопрофильные поселки и малые города, постепенно утратившие свою специализацию (Игарка, Воргашор, Билибино, Депутатский и др.). Населенные пункты с людностью свыше 25 тыс. человек, напротив, оказались более устойчивыми к кризисным сценариям, в результате чего менее пострадали в ходе постсоветского сжатия. Наименьшая относительная убыль от пиковой наблюдалась в городах с населением от 25 до 50 тыс. человек.

В региональном разрезе складывается чуть более разнообразная картина. Закономерно на фоне других выделяются регионы с выраженной специализацией на добыче углеводородов – Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа. Ненецкий автономный округ (здесь в анализ вошли всего два населенных пункта: Нарьян-Мар и его пригород – поселок Искателей), не считая провала в 1990-е гг., демонстрировал стабильный рост с пиком в 2020 г. Ямало-Ненецкий автономный округ – единственный из регионов, где население всей совокупности избранных населенных пунктов росло в течение всех межпереписных периодов (1959–1970, 1970–1979, 1979–1989, 1989–2002, 2010–2021 гг.). В меньшей степени потере населения крупнейших поселений подверглась Архангельская область; что характерно, там не было освоенческого бума, ее города и поселки росли с более высокой базы и, следовательно, в меньшей степени зависели от новых отраслей специализации. Все



Проспект им. В. И. Ленина в Мурманске. 1959 г.

остальные регионы к настоящему моменту потеряли не менее 20 % населения крупнейших населенных пунктов по сравнению с пиковыми значениями. Сопоставимое по масштабам сжатие наблюдалось в Мурманской области, Республике Карелии и Красноярском крае. Горнорудная и (или) лесохозяйственная специализация способствовали монопрофильности городов и поселков в этих регионах, что на постсоветском этапе поставило многие из них на грань выживания, тем не менее, все три региона сохраняют точки роста, компенсирующие структурные проблемы экономики. Сильнее других депопулировали Республика Коми, Республика Якутия и Чукотский автономный округ, потеряв от 48 до 54 % населения крупнейших населенных пунктов. Арктическая часть Республики Коми оказалась слишком зависима от низкорентабельной угледобычи, тогда как Якутия и Чукотка в 1990-е гг. стали заложниками периферийного положения; впрочем, в последней наметился тренд на восстановительный рост населения с новым этапом горнорудного освоения.

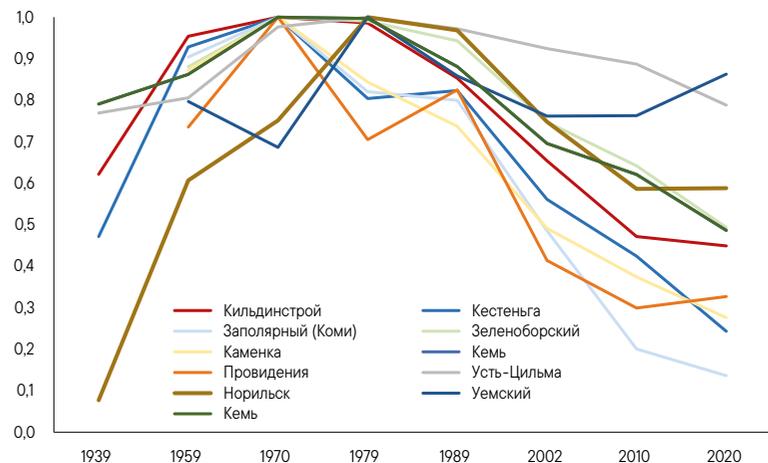


Рисунок 1. 2. Динамика численности населения избранных поселений Российской Арктики (тип 2), доля в максимальной численности населения

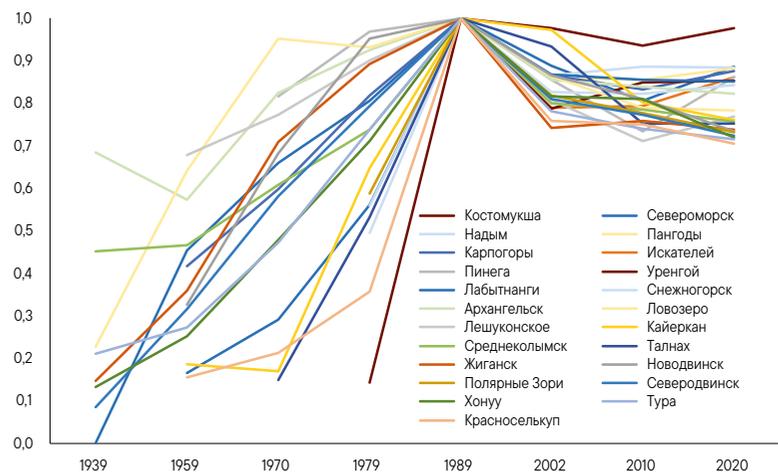


Рисунок 1. 3. Динамика численности населения избранных поселений Российской Арктики (тип 3), доля в максимальной численности населения

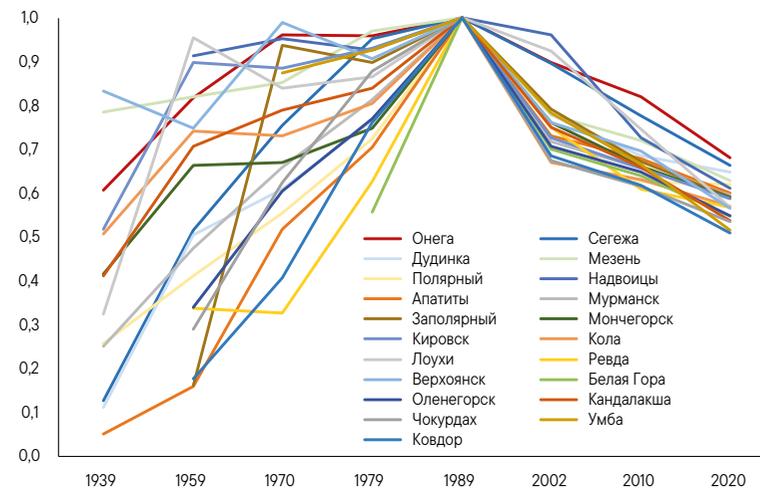


Рисунок 1. 4. Динамика численности населения избранных поселений Российской Арктики (тип 4), доля в максимальной численности населения

По характеру динамики численности населения в Российской Арктике выделяется семь типов населенных пунктов:

1. Потеря населения на протяжении периода после 1939 г. или с момента окончания строительства города (например, Игарка, Снежногорск в Красноярском крае).
2. Пик численности населения достигается в советское время, в 1970-е гг., а идет относительно постоянная (или с небольшими периодами роста) потеря населения (Норильск, Кемь и др.) – см. рис. 1.2.
3. Пик численности населения достигается к концу советского периода и фиксируется в переписи 1989 г., затем следует падение численности на более чем 30% от пика к 2020 г. (Костомукша, Надым, Архангельск, Полярные Зори и др.) – см. рис. 1.3.
4. Аналогично предыдущему, пик численности населения достигается к концу советского периода и фиксируется в переписи 1989 г., но падение численности

населения к 2020 г. составляет 30–50% от пика (Дудинка, Апатиты, Кировск, Ковдор, Мезень, Мурманск, Мончегорск, Чокурдах и др.) – см. рис. 1.4.

5. Аналогично предыдущему, пик численности населения фиксируется в переписи 1989 г., а затем следует падение к 2020 г. более чем на 50% от пика (Никель, Воркута, Тикси, Певек, Туруханск, Депутатский, Билибино и др.) – рис. 1.5.
6. Пик численности населения достигается в 1989 г., в 1990-е гг. идет падение численности населения, однако в период с 2002 по 2020 г. численность населения растет на 15% и более (Анадырь и Эгвекино).
7. Рост численности населения до начала 2000-х гг., пик численности населения фиксируется в переписи 2002 г. (Муравленко, Мурмаши, Харп и др.).
8. Рост численности населения вплоть до 2010 или

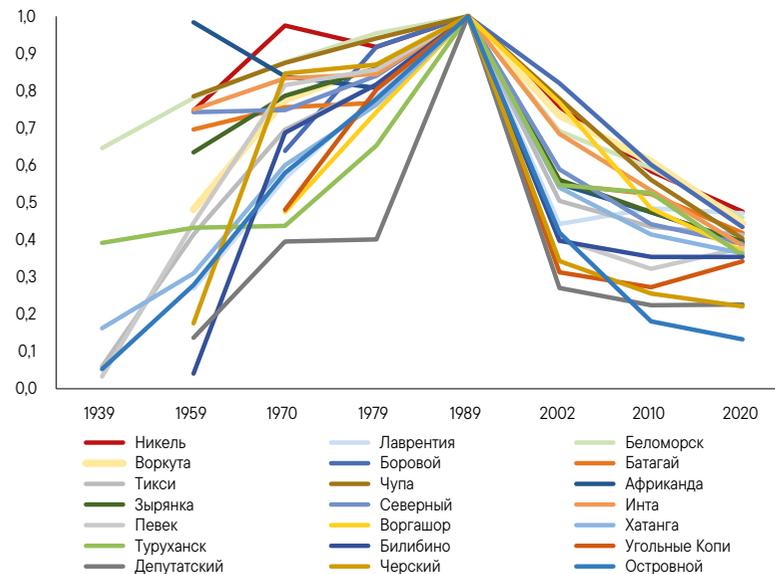


Рисунок 1. 5. Динамика численности населения избранных поселений Российской Арктики (тип 5), доля в максимальной численности населения

2020 г. (в отдельных случаях с «провалом» в 1990-е и быстрым восстановлением (Новый Уренгой, Салехард, Губкинский, Тарко-Сале, Ноябрьск, Нарьян-Мар) – рис. 1.6.

Процессы городского сжатия в Арктике имеют крайне неоднородное пространственно-временное распределение, динамика численности населения отличается повышенной амплитудой по сравнению с основной полосой расселения, города как бы «пульсируют», привлекая и, наоборот, теряя население на разных этапах освоительского цикла. Для большинства поселений Российской Арктики характерен сценарий роста численности населения до конца 1980-х гг. и падения ее к 2021 г. в среднем на 28% от пиковых значений для городских и на 35% для сельских поселений.

Насколько крутыми были наши «арктические горки»? С 1959 по 1970 г. наблюдался почти повсеместный рост численности населения в отечественном Заполярье.

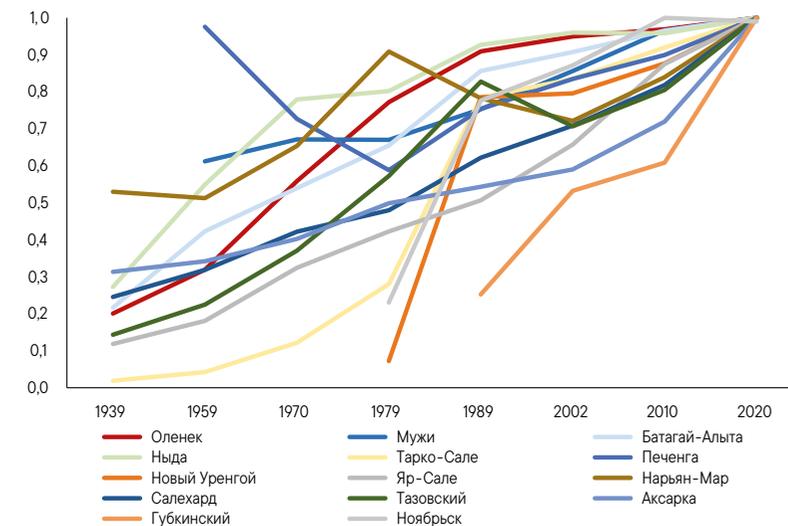


Рисунок 1. 6. Динамика численности населения избранных поселений Российской Арктики (тип 8), доля в максимальной численности населения

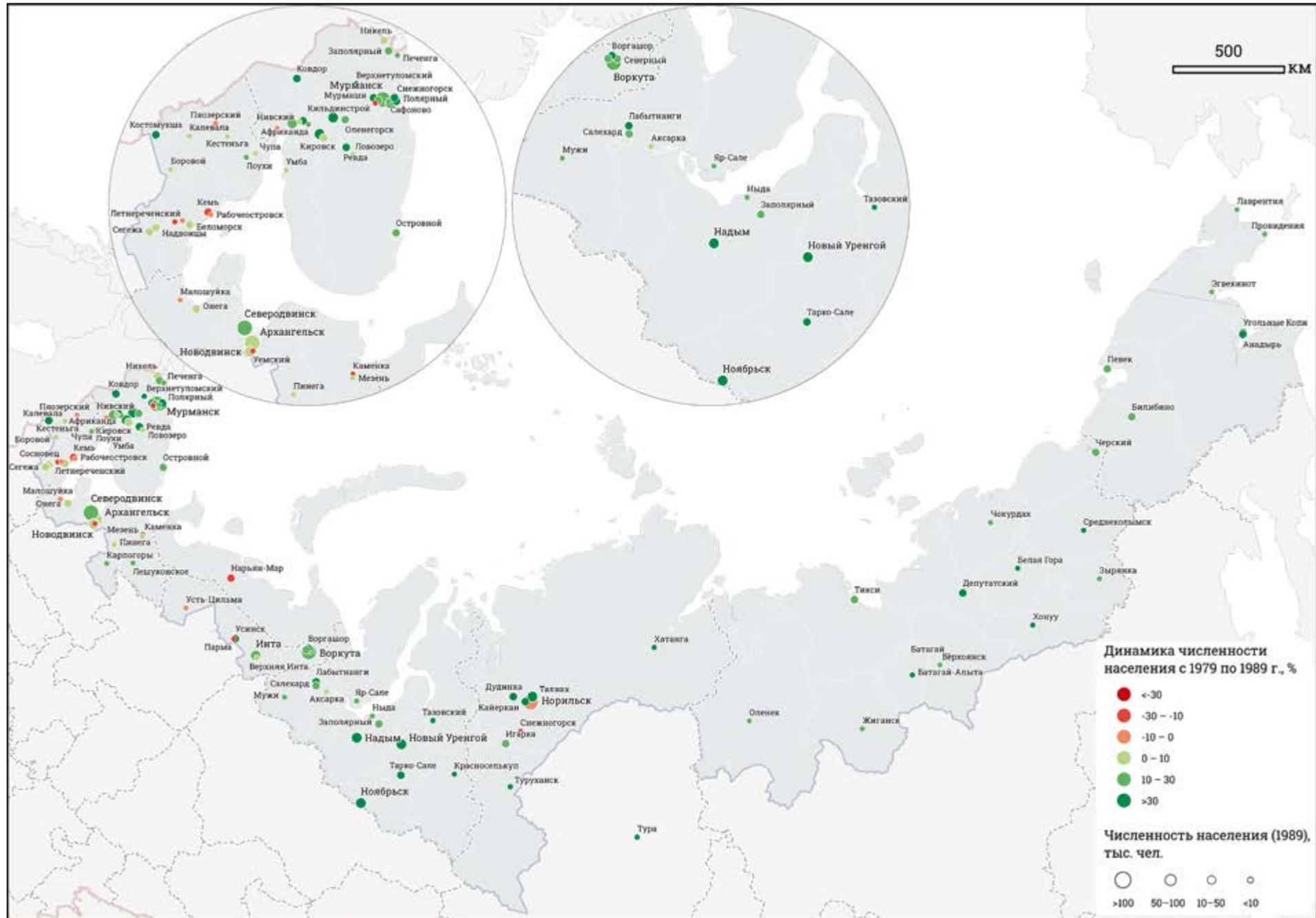


Рисунок 1.7. Динамика численности населения крупнейших городов и поселков Российской Арктики с 1979 по 1989 г.

Максимальными темпами (на 50 % и более) росли поселения при разведанных в 1950-х гг. месторождениях золота и цветных металлов в Восточной Арктике и связанные с ними порты: Билибино, Певек на Чукотке, Депутатский, Чокурдах, Черский, Тикси в Якутии. В староосвоенной части сопоставимыми опережающими темпами росли Апатиты и Ковдор в Мурманской области при месторождениях апатитонефелиновых и железных руд соответственно. В Архангельской области от них незначительно отставали Новодвинск и Северодвинск, последний стал в 1950-е гг. ключевым центром атомного судостроения. В региональных центрах – Мурманске и Архангельске – на период 1960-х гг. пришелся этап наиболее динамичного роста, население в обоих городах увеличилось более чем на треть. Стабильно высокие темпы прироста демонстрировали также поселения Ямало-Ненецкого автономного округа, особенно в восточной части, в районах, где началось нефтегазовое освоение. Умеренно положительную динамику демонстрировал Норильский промышленный район, находившийся к тому времени уже в зрелой стадии развития металлургического производства. Теряли население



Столовая на одной из шахт в городе Инта

лишь некоторые поселения в Мурманской, Архангельской областях и Республике Карелия.

С 1970 по 1979 г. тренд на устойчивый рост численности населения Российской Арктики продолжился, хотя пространственные закономерности несколько изменились. Внутренние районы Северной Якутии и Чукотки стали расти медленнее (от 10 до 30 % за декаду), крупнейшей точкой роста стал Анадырь и его пригород Угольные Копи. Максимальный же приток населения наблюдался в Норильском промышленном районе, в частности в двух спутниках Норильска – Кайеркане и Талнахе, где в 1970-е гг. были построены два крупных производства – Надеждинский металлургический завод и Талнахская обогатительная фабрика соответственно. Быстрыми темпами продолжили расти населенные пункты Ямала, в частности возникли крупнейшие на настоящий момент центры газодобычи – Новый Уренгой, Надым, Ноябрьск; в Коми за 1970-е гг. почти «с нуля» до 20 тыс. человек вырос новый центр нефтедобычи Усинск, на 65 % увеличилось население угледобывающего поселка Воргашор, тогда как Воркута к этому моменту уже замедлила темпы роста. В староосвоенной Арктике (Мурманская область, Карелия, Архангельская область) в целом сохранились прежние лидеры – Апатиты, Ковдор, Северодвинск, Новодвинск, однако региональные центры замедлились (хотя в абсолютных значениях это были по-прежнему десятки тысяч человек прироста), и все больше населенных пунктов, особенно малых, стали показывать отрицательную динамику численности.

К концу 1980-х гг. Российская Арктика достигла пика численности, 2/3 поселений имели максимальную численность именно в 1989 г. Бесспорным лидером в этот период был Ямало-Ненецкий автономный округ, особенно выделялись Новый Уренгой и Ноябрьск, которые за 10 лет из малых поселков при месторождениях трансформировались в города с почти сотысячным населением. Одним из самых быстрорастущих поселений



Ребенок с велосипедом в поселке Воргашор на окраине Воркуты

в этот период стала Костомукша в Карелии, где началась разработка железорудного месторождения и был построен горно-обогатительный комбинат, – за 10 лет город вырос в семь раз. Стремительный рост продолжили Талнах и Кайеркан – на 88 % и 54 % соответственно. В Якутии и Чукотском автономном округе все поселения людностью свыше 1 тыс. человек прибавили за 1980-е гг. 10 % в численности населения и выше (из преодолевших отметку в 10 тыс. человек максимальные темпы роста демонстрировали поселок Депутатский при крупном месторождении олова и Анадырь). Стабильный прирост населения сохранился и в городах Печорского угольного бассейна – Инте, Воркуте и поселках-спутниках. Тренд на снижение продолжился в отдельных селах и пгт в староосвоенной Арктике, преимущественно в Карелии. Немного потерял и Норильск (-3,2 %) – уникальный случай в 1980-е гг. для крупного промышленного центра в Арктике. На то, впрочем, были веские резоны: Норильск как ареал еще довоенной индустриализации заметно отличался от городов в районах нового освоения, и к 1980-м гг.

рабочие, прибывшие в активную фазу строительства 1950-х гг., достигли пенсионного возраста и стали возвращаться «на материк»; кроме того, после завершения строительства Надеждинского металлургического завода произошел отток рабочей силы, привлекавшейся на стройку.

Период с 1989 по 2002 г. стал началом масштабного процесса депопуляции Российской Арктики, медианный темп убыли населения составил -17 % за 10 лет, около 85 % населенных пунктов продемонстрировали отрицательную динамику. Рост населения наблюдался почти исключительно в Ямало-Ненецком автономном округе, где основными точками роста стали совсем молодые, основанные в 1980-е гг. города Муравленко и Губкинский при крупных нефтяных и нефтегазовых месторождениях. Некоторые населенные пункты Ямала при более старых месторождениях остались на прежних позициях или потеряли около 10 % населения (Надым, Пангоды). За пределами ареала нефтегазового освоения росли лишь отдельные якутские села (Юрюнг-Хая, Батагай-Алыта, Оленек) с преобладанием коренного населения, в результате чего там не было оттока и сохранялся естественный прирост.

Основной удар депопуляции пришелся на монопрофильные поселки, связанные с добычей угля или рудных полезных ископаемых (Верхняя Инта, Угольные Копи, Депутатский и др.), в некоторых из них население за межпереписной период сократилось более чем вдвое. Среди регионов наиболее пострадавшим оказался Чукотский автономный округ: Анадырь потерял около трети населения, все остальные населенные пункты от 40 до 60 %. В староосвоенной части сильнее других депопулировала Мурманская область: если Архангельск, Северодвинск, Новодвинск сокращались темпами от -10 до -15 %, то Мурманск, Апатиты, Кировск – около -22 %.

С 2002 по 2010 г. сжатие Российской Арктики несколько замедлилось, медианный темп убыли составил -10,7 %, численность населения сократилась в 74 % поселений. Глобально территориальные закономерности



остались аналогичными предыдущему межпереписному периоду. Положительная динамика наблюдалась преимущественно в Ямало-Ненецком автономном округе, однако крупных сценариев роста, сравнимых с Губкинским и Муравленко в 1990-е гг., уже не было. Опережающими темпами росли только села Яр-Сале и Гыда с высокой долей коренного населения. Как административный центр перспективного газодобывающего региона положительную динамику показал Нарьян-Мар. Кроме того, население росло в некоторых приморских поселениях Чукотки (Анадырь, Эгвекинот, Лаврентия) и якутских селах в северо-западной части республики. Де-юре высокие темпы прироста показал Норильск, что было связано с включением Талнаха и Кайеркана в его административные границы. Де-факто же население Норильского промышленного района продолжило сокращаться, причем собственно Норильск в старых границах депопулировал медленнее, чем новые микрорайоны, – освоенческий цикл сменился, и дальнейшая экспансия производственных мощностей за пределы центра района замедлилась. Ускорилось сжатие поселений в Печорском угольном бассейне, особенно быстро сжимались поселки Заполярный (-67%), Верхняя Инта (-54,5%), Воргашор (-43,8%). В Мурманской области темпы падения численности городского населения несколько замедлились по сравнению с 1990-ми гг.: крупнейшие города – Мурманск, Апатиты, Североморск, Кировск, Кандалакша – показывали темпы убыли в пределах 10–15% за декаду. Города Архангельской области по-прежнему сжимались чуть медленнее: Архангельск, Северодвинск, Новодвинск сокращались темпами от -2,5 до -8,5%. Резко ускорилось сжатие городов Карелии, особенно малых сел и поселков с населением менее 5 тыс. человек (от -20 до -40%), города (Сегежа, Кемь, Костомукша) теряли население медленнее.

С 2010 по 2021 г. сжатие снова замедлилось относительно предшествующей декады, медианный темп убыли снизился до -5,7%, в 64% населенных пунктов численность

населения уменьшилась. Пространственная картина сжатия вновь в общих чертах осталась прежней, однако контрасты начали сглаживаться. Населенные пункты Ямало-Ненецкого автономного округа перестали абсолютно доминировать в числе растущих, более того, темпы их роста замедлились, а города и поселки южной и центральной частей округа, с более истощенными месторождениями, стали даже незначительно сжиматься (Ноябрьск, Муравленко, Надым, Правохеттинский и др.). Причины понятны: освоение в этот период смещается в северную и восточную часть округа (район Нового Уренгоя), где поселения растут. Растут и административные центры нефтегазодобывающих регионов – Салехард и Нарьян-Мар. Сжатие поселков почти остановилось в Чукотском автономном округе, сменившись притоком населения на фоне нового витка разработки месторождений золота и цветных металлов. С 1989 г. на Чукотке неизменно продолжает стагнировать лишь Билибино. Для большинства удаленных сел и поселков Северной Якутии по-прежнему характерно сжатие, и только Юрюнг-Хая, Оленек и Батагай-Алыта в западной части сохраняют положительную динамику. Устойчивое положение на мировом рынке компании «Норильский Никель» поддерживает Норильск, который за последние 10 лет вырос почти на 5 %, в то время как соседняя Дудинка продолжает сжиматься.

Гораздо более драматические процессы протекают южнее – в Игарке и Снежногорске, которые по состоянию на 2021 г. потеряли 83 и 92 % численности населения от пиковой соответственно. Не замедляется и стремительное сжатие угледобывающих центров в Республике Коми – Инты, Воркуты и поселков-спутников. Печорский бассейн становится все менее рентабельным в сравнении с Кузбассом и новыми проектами в Южной Якутии, особенно эта ситуация усугубляется в связи с так называемым поворотом на Восток. В староосвоенной части Арктики значимых изменений в динамике численности населения не произошло: большинство населенных

пунктов Мурманской и Архангельской областей балансируют по темпам прироста от 0 до -10 %, Карелия теряет население быстрее. Парадоксально, но некоторые удаленные села Архангельской области даже показывают рост населения.

Для иллюстрации итоговых масштабов сжатия поселений за последние примерно 80 лет рассчитана численность населения в 2021 г. относительно максимальной за период с 1939 по 2021 г. В настоящий момент на пике численности населения находятся лишь 25 из 132 рассмотренных населенных пунктов, причем 15 из них находятся в Ямало-Ненецком автономном округе. Максимальному сжатию подверглись центры угледобычи в Коми, малые монопрофильные поселки в Якутии, на Чукотке, в Карелии, Мурманской области, Туруханском районе Красноярского края (рисунок 1.8).

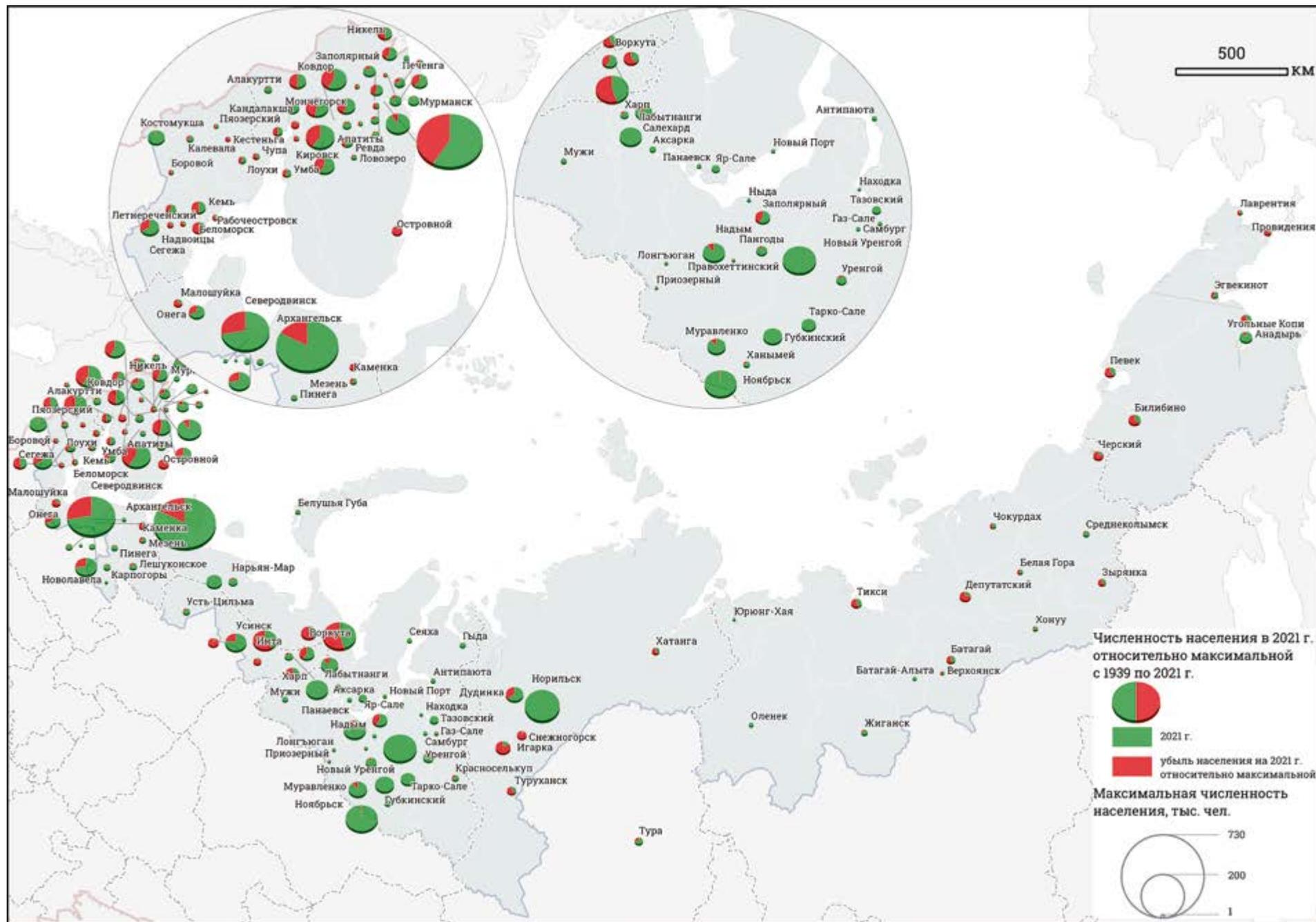


Рисунок 1. 8. Масштабы сокращения численности городского населения Российской Арктики: численность населения в 2021 г. относительно максимальной с 1939 по 2021 г.

Глава 2.

Падение управляемое или не очень?

Начиная с середины 1990-х гг. абсолютное большинство городов и поселков в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в России пережили процессы сжатия, десятки поселков – закрытие (ликвидацию). Зачастую сжатие шло по сценарию деградации («неуправляемое сжатие»): происходило резкое сокращение или полное прекращение масштабов экономической деятельности на территории населенного пункта (в частности, ликвидация градообразующего предприятия) при сохранении в нем населения. Меры поддержки по переселению были недостаточны для переезда всех желающих, что имело крайне пагубные последствия с точки зрения социокультурной среды (распространение пессимизма, алкоголизма и других девиантных явлений) и падения качества жизни (длительное существование населения в условиях неремонтируемых помещений, жилищно-коммунальных объектов и т. п.). Попытки осуществить управляемое сжатие предпринимались, но носили очаговый характер (в частности, Пилотный проект социального реструктурирования районов Крайнего Севера, 2001–2009, который осуществлялся при поддержке МБРР на территории Воркуты, Норильска и Сусуманского района Магаданской области). В немногих случаях также предпринимались меры по пространственному сжатию, когда были закрыты полностью (Диксон, Воркута) или частично (Сусуман, Игарка) отдельные районы городов с перегруппировкой жителей внутри населенного пункта и отключением отдельных районов от общегородских коммунальных сетей.

Сжатие населенных пунктов Крайнего Севера начиная с 1990-х гг. было связано, как правило, с одной из следующих причин:

- признание убыточным и полная ликвидация градообразующего предприятия (угольная промышленность и некоторые другие);



Поселок Дальние Зеленцы, Мурманская область

- перевод предприятия на вахтовый, экспедиционно-вахтовый и экспедиционный методы работы (особенно характерно для поселков, специализированных на золотодобыче на северо-востоке страны);
- ликвидация поселков строителей (в частности, в зоне БАМа);
- ликвидация удаленных поселков (в том числе национальных) под разными предлогами.

Ликвидация населенных пунктов началась в середине 1990-х гг. и первоначально оформлялась отдельными постановлениями Правительства РФ. В конце 1990-х была разработана нормативная правовая база по массовой ликвидации поселков в рамках реструктуризации угледобывающей отрасли, а также очень схожие региональные программы в отношении поселков, специализирующихся на других отраслях. Параллельно была запущена программа «Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» (Постановление Правительства РФ от 10 июля 1995 г. № 700), представляющая собой интересный гибридный вариант между плановым («госплановским») регулированием рынка жилья

и стихийными процессами переселения населения из районов Крайнего Севера (часть запущенного по программе строительства осталась недостроенной).

С 2001 г. в России был запущен Пилотный проект социального реструктурирования районов Крайнего Севера (далее Пилотный проект; действие его продолжалось дольше изначально запланированного времени – до 2007 г.). Именно этот проект заложил основные принципы содействия расселению городов и поселков на Крайнем Севере. На конфигурацию проекта повлияли важные особенности ситуации в России 1990-х гг.: отток населения с Севера начался произвольно (в силу уменьшения значимости северных льгот на фоне общей инфляции, а также резкого падения качества снабжения северных районов продовольствием, товарами повседневного спроса при общем подорожании жизни); выезжали в основном более обеспеченные люди в трудоспособном возрасте, а также молодежь; в северных районах стала стремительно расти доля пожилых, пенсионеров, малоимущих, не имеющих финансовых возможностей для переселения.



Заброшенный поселок Кадыкчан, Магаданская область

Основной посыл проекта заключался в противодействии «перенаселению» Севера, что было обусловлено как сравнением с зарубежными странами, так и спецификой ситуации в России в момент разработки проекта. Сопоставление показывало, что в России население северных районов составляло 10 % всего населения (при этом выплаты по разного рода северным льготам составляли 6 % ВВП)¹, тогда как в зарубежных странах на территориях, расположенных севернее полярного круга, проживает не более 1 % соответствующих стран. Упор делался на общую неэффективность проживания на Севере: в районах со средней температурой января в диапазоне -15...-45 °С стоимость проживания повышается в 4 раза по сравнению со средними значениями на остальной части страны.

В научной среде были сомнения в отношении верности позиции о перенаселенности Севера. Но в конце 1990-х гг., на общем фоне усиления миграции из высокоширотных регионов, помощь в выезде социально незащищенных категорий действительно была актуальна. Именно в этот период сформировались общие принципы поддержки переселения из районов Крайнего Севера, согласно которым приоритетом поддержки пользовались пенсионеры и инвалиды.

На региональном уровне проект был реализован разными методами. Наиболее разработанной можно считать нормативную базу в Магаданской области, где был принят Закон Магаданской области от 07 июля 2003 г. № 373-ОЗ «О Программе содействия в переселении граждан, проживающих в неперспективных населенных пунктах Магаданской области, на 2003–2007 гг.». В нем жизнеспособность поселений была жестко увязана с промышленным развитием (что подкреплялось предыдущим периодом ликвидации поселков по отраслевому принципу). Документ подразумевал, что «основным признаком неперспективного населенного пункта является отсутствие

¹ The World Bank. Report No: ICRO0001343. Implementation completion and results report (ibrd-46110) on a loan in the amount of US\$ 80 million to the Russian Federation for a Northern restructuring project. June 21, 2010.

градообразующего предприятия», а наличие разного уровня объектов обслуживающей и социальной инфраструктуры в расчет не бралось. В программе, в частности, перечислены поселки Сусуманского района с развитыми функциями в сфере медицинского и социального обслуживания, которые предполагалось ликвидировать: село Чайбуха (с ГП «Аэронавигация Северо-Востока», аэропортом, сельхозпредприятием, ФАПом, клубом, библиотекой, отделением связи, школой и др.); село Усть-Среднекан (с несколькими действующими предприятиями, ФАПом, детской музыкальной школой, домом культуры, метеостанцией и др.); поселок Атка (с кафе, средней школой и школой искусств, отделениями связи и милиции, 4 магазинами, амбулаторией); село Таскан (с 13 крестьянско-фермерскими хозяйствами и несколькими магазинами и др.). Стоит отметить: зарубежный опыт (в частности, Аляски, Юкона) показывает, что такого рода поселки не подлежат ликвидации – во всяком случае, если они не являются экстремально удаленными от основных экономических центров северной территории.

На федеральном уровне в период действия Пилотного проекта разрабатываются законодательные акты РФ, и в первую очередь Федеральный закон №125-ФЗ от 25 октября 2002 г. «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Изначально данный закон стал основным документом, регулирующим переселение в обоих из двух основных типов случаев: содействие переселению отдельных категорий граждан и поддержка жителей ликвидируемых поселков (с 2012 г. переселение последних выведено из-под действия 125-ФЗ и регулируется Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» от 17.07.2011 № 211-ФЗ). Переселение из районов Крайнего Севера по федеральным законам, однако, сильно затруднено малым объемом финансирования

по сравнению с объемом желающих – срок ожидания очереди на переселение во многих случаях уже превышает 20–30 лет. Поэтому в случаях, когда ситуация в городе/поселке становится особенно сложной, реализуются региональные и муниципальные адресные программы, стимулирующие ускорение процесса переселения.

До сих пор нет нормативной базы ликвидации или, напротив, поддержки развития специфических типов населенных пунктов:

- удаленные поселки и поселки с ограниченной транспортной доступностью, в отношении которых осуществляются повышенные бюджетные затраты на снабжение продовольствием, топливом и т.д. (при этом следует в отдельную категорию выделить поселки, значительная часть населения которых относится к коренному и старожильческому населению, – опыт показывает, что расселение таких поселков может иметь крайне негативные социальные последствия, поэтому здесь целесообразнее ставить вопрос о мерах по повышению автономного жизнеобеспечения поселков, нежели о ликвидации),
- поселки, попадающие в санитарно-защитную зону промышленных предприятий.

Проблема пространственного сжатия (уплотнения населения) возникла в районах Российской Арктики еще в советское время – в первую очередь в городах, основание и раннее развитие которых было связано с деятельностью ГУЛАГа. В таких случаях отдельные районы города и пригородные поселки в абсолютном большинстве случаев наследуют лагпунктам, в свою очередь, размещенным у каждого промышленного объекта для минимизации расстояния транспортировки рабочей силы из числа заключенных. Такая ситуация в середине XX века складывалась в Норильске (поселки Медвежий, Кирпзавод (Кирпичный), поселок Мельниченко, Железнодорожный (17-й район), Восточный (Барьерный), Западный, Каларгон, Спортивный

и т. д.), в Магадане и Магаданской области, в Воркуте и др. Поначалу такие «постлагерные» поселки использовались для расселения вольнонаемных работников после ликвидации системы ГУЛАГа (в том числе в Норильске – для расселения прибывавших на Север участников «комсомольского десанта»), но в 1950–60-е гг. барачные поселки последовательно ликвидируются: на их месте строится капитальное жилье, бараки сжигаются. Аналогично шла ликвидация бывших лагерных бараков на территории города Воркуты, но здесь частично на территории расселенных бараков остались пустыри.

Причина излишне растянутой, «некомпактной» планировки северных городов – потребность в дополнительном жилье для строителей. При сооружении крупных промышленных объектов (например, строительство Надеждинского металлургического завода в Норильске) строительство велось длительное время, и для строителей возводились дома с квартирами гостиничного типа, общежития и т. п. (в случае Надеждинского металлургического завода – в городе/районе Кайеркан). Возникали и специализированные «поселки строителей» при строительстве самих городов – это особенно характерно для молодых городов ЯНАО.



Старое (с 2020 г. не действующее) здание аэропорта на острове Диксон

Большую роль в обособлении строительных поселков (зачастую формирующих удаленные, изолированные микро-районы города) играла слабая взаимосвязь и даже противоречия между отдельными ведомствами, очень характерная черта для районов нового освоения 1970–80-х гг. (характерный пример – поселки Тоннельный и Разлив, которые должны были развиваться как единый поселок, но оказались разнесены в силу противоречий между отдельными строительными управлениями).

Проблема пространственного сжатия населенного пункта до настоящего времени не введена в официальное правовое поле и в большинстве случаев в последние два десятилетия регулируется как своего рода побочный эффект от переселения жителей из ветхого и аварийного жилья, в свою очередь, нередко увязанного с интенсификацией переселения пенсионеров (и иных социально незащищенных категорий) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Используемая модель, в абсолютном большинстве случаев, подразумевает следующую последовательность действий:

- 1) предоставление субсидий на переселение определенным категориям жителей (как правило, пенсионеры, инвалиды) за пределы районов Крайнего Севера;
- 2) выкуп жилья переселяемых в муниципальную собственность с последующим предоставлением его для переселяемых из ветхого и аварийного жилья (в редких случаях появляется формулировка «жилья, эксплуатация которого экономически нецелесообразна» – здесь как раз речь может идти об отдаленных, изолированных районах города или поселка);
- 3) отключение расселяемых районов ветхого и аварийного жилья от коммунальной инфраструктуры, ликвидация в них социальных объектов.

По такому принципу идет «оптимизация» жилой застройки в Игарке (2005–2021), Воркуте, в поселке Диксон (2010), в Сусумане (2006–2007) и др.



Парадоксально, что проблема сжатия всегда решается только и исключительно за счет полной ликвидации отдельных районов города или пригородных поселков – и никогда за счет внедрения энергосберегающих технологий и других технологических мер оптимизации затрат на содержание коммунальной инфраструктуры теряющих население городов и поселков. Между тем проблема зачастую не только и не столько в дисперсности системы расселения, но и в том, что централизованная коммунальная инфраструктура рассчитана на большее число жителей. Возможность не пространственной, но технологической оптимизации системы ЖКХ обычно даже не рассматривается. Между тем, согласно мнениям местных жителей, публикуемым в СМИ (а также по материалам собственных интервью), именно метод технологической оптимизации системы ЖКХ, замены устаревшего оборудования во многом позволил бы решить проблему огромной себестоимости содержания северных городов и поселков. На основании проведенного анализа можно рекомендовать при разработке будущих схем городского сжатия вводить показатели повышения технологической эффективности систем ЖКХ, особенно в случаях, когда местные жители противятся переселению, когда речь идет о переселении коренных жителей, а также когда к проблемным относятся исторические районы сжимающихся городов.

Глава 3 Эксперименты в ассортименте

Гангрена городской ткани.

Игарка (Туруханский район Красноярского края)

Игарка представляет пример наиболее резкого сжатия среди населенных пунктов Российской Арктики, имеющих городской статус, – на $\frac{3}{4}$ населения по сравнению с концом 1980-х гг. Кризисная ситуация в данном городе широко освещена в научной литературе, поэтому остановимся на ключевых моментах.

Город возник как типичная перевалочная база для погрузки леса, сплаваемого в плотках, на морские суда для дальнейшего экспорта. Особенностью Игарки стала, во-первых, идеологическая нагрузка города как своего рода витрины Советского Заполярья (обусловлено тем обстоятельством, что в город заходили иностранные суда), во-вторых, ключевая роль в организации советского экспорта по Севморпути (по сути, именно с сооружения Игарки в 1929 г. началась регулярная промышленная эксплуатация Севморпути как экспортной магистрали).

Максимальные объемы экспорта леса через Игарку были достигнуты в 1970-е гг. Лес поставлялся из более

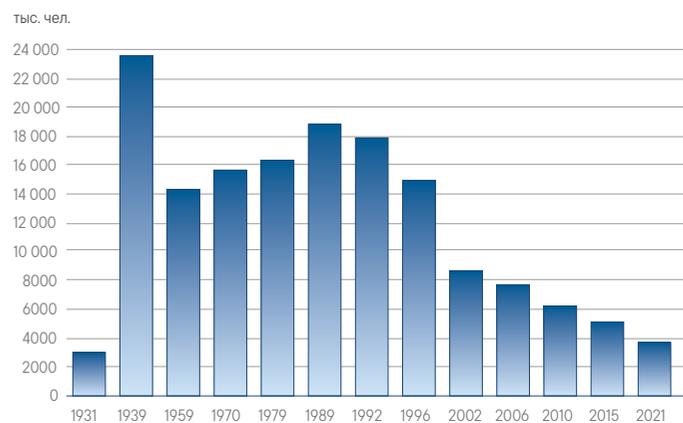


Рисунок 3.1. Динамика численности населения Игарки



Город Игарка, Красноярский край

южных районов Красноярского края («верхние комбинаты»). При этом начиная с начала 1970-х гг. Игарка утрачивает свое ключевое преимущество как точка удобной перевалки с одного вида транспорта на другой в связи с разработкой судов типа «река – море», однако продолжает использоваться как уже сложившийся центр перевалки и частично – распиловки леса. Сохранение распиловки леса в Игарке как вида деятельности (изначально, в 1930-е гг. – вынужденная ввиду специфики технологии транспортировки) имело под собой, как следует из интервью, цель сохранения квалифицированной рабочей силы. Речь идет об особой категории грузчиков, стивидоров, обладающих необходимым опытом и квалификацией по размещению древесины в трюмах судов. Занятые в летнее время на погрузке, стивидоры в зимнее время переводились на распиловку для сохранения занятости, летом же на их место на распиловку приглашались сезонные рабочие (для сохранения рабочих мест) – в результате, по некоторым сообщениям, распиловка леса в Игарке в поздние советские годы была планово убыточной как самостоятельное предприятие. Значительные объемы сезонной рабочей силы привлекались ежегодно и на перевалку леса

(несмотря на внедрение современных технологий паковки в «пакеты»).

Сжатие Игарки в 1990-2000-е гг. произошло прежде всего в связи с потерей рентабельности градообразующей отрасли (перевалка и распиловка леса с последующим экспортом по СМП). Причины вызваны как изменением ценовой политики перевозок по Севморпути в связи с экономической перестройкой в стране (в совокупности с падением мировых цен на древесину), так и изменением технологий транспортировки. Сложилось сочетание двух глобальных факторов: изменение политической системы и постепенная утрата преимуществ географического положения в силу изменения технологии. Усугубило ситуацию отсутствие местного сырья: экономика Игарки зависела одновременно от поставщиков сырья, смежников (транспортировка по СМП) и потребителей экспорта. Крах градообразующей отрасли был усугублен изменениями в других областях, и особенно – в организации геологоразведочных работ (из города были выведены геологоразведочные экспедиции, игравшие важную роль в создании квалифицированных и хорошо оплачиваемых рабочих мест).

Лишение Игарки статуса города краевого подчинения и переподчинение в Туруханский район дополнительно сократило число рабочих мест (занятые в администрации, полиции, образовании и т. п.). На оставшихся должностях были сокращены зарплаты (по сообщению опрошенных сотрудников администрации Игарки). Переподчинение «орденоносного» города Игарки селу Туруханск очень негативно сказалось на настроениях в городе. К концу 2010-х гг. хроническая нехватка кадров в сфере здравоохранения, образования и культуры (а также и общая депрессивная обстановка в городском сообществе, широкое распространение алкоголизма и наркомании) существенно усугубляли положение жителей, подталкивая к переезду. Большой резонанс получило закрытие родильного отделения в 2011 г...

Игарка служит примером классической «самораскручивающейся спирали», когда начавшееся по объективным

причинам сжатие создает условия для дальнейшего усугубления ситуации, влияние на которую имеют уже не только экономические процессы, но и социальные, институциональные факторы, в числе которых и кризис доверия. Именно кризис доверия власти, а также объективно доказанные злоупотребления с ее стороны играют значительную роль в деградации городской среды и социума (алкоголизация). Негативное воздействие оказывает отсутствие внятной информации о перспективах со стороны руководства и, в еще большей степени, распространенное представление о том, что в отношении города на краевом уровне сложилась установка на постепенную ликвидацию «этой головной боли», в той или иной степени подтверждающаяся высказываниями руководителей краевого уровня.

В целом можно сказать, что Игарка представляет собой яркий пример частичной деградации города без официального закрытия, однако с широким распространением в сознании горожан установки на отсутствие перспектив. С точки зрения социокультурного эффекта, похоже, это худший вариант из возможных.

В процессе пространственного сжатия Игарки выделяется два периода интенсификации процесса: 2006–2011 гг. и 2021 г.

В первый период были предприняты следующие меры: переселение в 2006–2007 гг. пенсионеров и инвалидов Игарки (515 семей) за пределы районов Крайнего Севера с одновременным переселением жителей старых районов города в микрорайоны высотной застройки с целью уплотнения жилья и коммунальной инфраструктуры и организацией общественных работ по рекультивации территории (со сметной стоимостью работ 66,095 млн руб. – бюджету Туруханского района была выделена субсидия). Программа рекультивации, однако, не полностью привела к ожидаемым результатам: в старом городе и новом городе оставалось множество полуразрушенных домов; согласно интервью и публикациям в СМИ, часть средств на рекультивацию была потрачена нецелевым образом.

В соответствии с принятым Законом Красноярского края от 27.12.05 №17-4424 Краевой целевой программой «Переселение жителей города Игарки» переселение мотивировалось «снижением ежегодных бюджетных расходов на сумму 16,4 млн руб. на исполнение федеральных и краевых законов в части предоставления льгот и гарантий лицам, проживающим в районах Крайнего Севера; снижением бюджетных расходов на содержание учреждений социальной сферы за счет сокращения контингента». При этом не решалась другая ключевая проблема – высвобождение значительного числа рабочей силы в связи с закрытием Лесопильно-перевалочного комбината («Игарский морской порт»). Согласно паспорту программы, предусмотрено «создание не менее 300 рабочих мест, не требующих специального образования, для временного трудоустройства населения, высвобождаемого в процессе ликвидации “Морской порт”» («на общественно полезных работах, которые позволят решить общегородские проблемы по сносу ветхого жилищного фонда»). То есть системно программа массовой безработицы не решается. При этом в другом месте программы говорится о возможности занятия потенциальными безработными рабочих мест «за счет образующихся вакантных рабочих мест, возникающих при переселении жителей города Игарки и членов их семей, которые в настоящее время работают в других организациях, расположенных на территории г. Игарки». То есть переселение пенсионеров и инвалидов подается как способ улучшения ситуации на рынке труда.

За счет сокращения населения в старой части города (частичное переселение жителей в 1-й и 2-й микрорайоны на места, высвобождаемые пенсионерами и инвалидами) была ликвидирована социальная инфраструктура: «...снижение бюджетных расходов на содержание учреждений социальной сферы за счет сокращения контингента и ликвидации следующих учреждений: детский сад «Малыш» (старая часть города), детский сад «Буратино» (новая часть города)». Обратим внимание: судя по сокращению числа

детей дошкольного возраста («контингент»), выселяется также значительное число работоспособных членов их семей и их детей, а пенсионеры и инвалиды опять играют роль «предлога» для переселения.

Утрачена историческая часть Игарки, с которой связана локальная идентичность, «чувство родины» коренных игарчан. Старая часть была более комфортной для проживания с точки зрения розы ветров. В 2010 г. при разработке нового генплана Игарки обсуждался вопрос о развитии жилого фонда в старой, исторической части города, однако (по-видимому, в силу больших затрат на реконструкцию в ней инженерных коммуникаций) было принято решение о концентрации жителей в районе многоэтажного жилья. Решение тем более сомнительно, что часть многоэтажных домов в 1–2 микрорайонах, в свою очередь, также подвержена риску разрушения в силу деградации фундаментов (в 2021 г. целый ряд домов в 1–2 микрорайонах были признаны аварийными). Кроме того, по сообщению некоторых игарчан, незадолго до переселения активизировались поджоги домов в старой части города. Обычно их списывают на детские шалости, однако есть и другое мнение – о целенаправленной подготовке таким образом к сносу города.

В целом Программу «Переселение жителей Игарки» (и первый этап сжатия – 2006-2011) следует считать паллиативной мерой: способствуя выселению из города части пенсионеров и инвалидов (515 семей при существующей очереди на переселение, согласно программе, около 800 семей), программа не решает проблемы безработицы лиц, массово высвобождаемых в результате закрытия градообразующего предприятия (более 600 человек), не дает окончательного решения проблемы расселения ветхого и аварийного фонда, хотя это была, безусловно, одна из наиболее массовых программ переселения из районов Крайнего Севера. Сомнительной мерой представляется концентрация населения за пределами исторической части города и ликвидация последней – это практически перечеркивает вариант репрофилирования экономики города на развитие



Начало навигации на Енисее, Красноярский край

туризма (как это происходит в зарубежной Арктике, например в «столице Клондайкской золотой лихорадки» городе Доусон в Канаде). Опустошение исторической части города усложнило эксплуатацию уникального по мировым стандартам музея вечной мерзлоты (перенос невозможен в силу наличия подземной (шахтной) экспозиции): музей оказался в нескольких километрах от основных мест проживания горожан, что существенно уменьшило его доступность.

Второй этап – сжатие 2021 г. – восходит к проблеме существования в Игарке нескольких изолированных районов, связанных с сельскохозяйственным производством. Речь об опытном сельхозпроизводстве, возникшем еще в 1930-х гг. (впоследствии совхоз «Игарский») на острове Игарский (там же расположен аэропорт, связанный с городом паромной и ледовой переправой в зависимости от сезона). В 2021 г. под ликвидацию потенциально попали как историческая «совхозная» часть на острове, так и сохраняющаяся деревянная застройка в материковой части города («Старая Игарка» и «Новый город»). Ликвидация жилья на острове сочеталась с ликвидацией молочной фермы осенью 2021 г.

В СМИ переселение мотивировалось необходимостью оптимизации отопительной системы города

(«оптимизация системы теплоснабжения города позволит снизить существующий тариф на теплоснабжение на 20 %. Малые котельные снабжают теплом в основном ветхие и аварийные двухэтажные дома в старой части Игарки. В таких домах проживают одна-две семьи»)². Между тем проблема неэффективности системы отопления Игарки связана не только (и возможно, не столько) с существованием конкретных неэффективных котельных, сколько с использованием в качестве отопления угля (его использование сопряжено с махинациями: на протяжении нескольких лет уголь для Игарки приобретался по завышенным ценам), в то время как прохождение вблизи города магистральных ЛЭП (часть жителей работает на их обслуживании) от Усть-Хантайской и Курейской ГЭС на Норильск позволяет перейти на значительно более выгодное электроотопление. Несколько лет назад почти построенная электроподстанция (уже завозилось оборудование) была законсервирована и впоследствии разрушена. Хотя очевидно: использование неэффективного топлива действительно существенно удорожает содержание коммунальной инфраструктуры в Игарке.

Ликвидация жилого фонда в островной части Игарки затронула жителей, являющихся патриотами города и противящихся переселению. Как охарактеризовал ситуацию Ф. Ф. Сухинин, председатель Игарского городского Совета депутатов, возможны были альтернативные варианты решения проблемы, более приемлемые для горожан. Еще одной проблемой сжатия стало практически полное отсутствие в Игарке 2021 г. трудовых ресурсов, которых можно было бы вовлечь в процесс рекультивации территории. Если в программе 2011 г. говорится о создании 300 временных рабочих мест на рекультивацию, то в условиях 2021 г. (после почти 20 лет деградации человеческого капитала сжимающегося города) уже не нашлось работников, способных выполнить ремонт квартир...

² В Игарке закроют неэффективные котельные / Новости экономики Красноярска и Красноярского края / Newslab.Ru. 24 июля 2021 15:15.

Норильский полигон (Красноярский край)

Особенностью Норильска к концу 1990-х гг., когда резко активизировался отток населения, стала высокая компактность территории города. Как уже говорилось, это стало результатом последовательной ликвидации поселков, составлявших пригороды Норильска в первые 2–4 десятилетия его существования. Эти поселки возникли, как правило, в качестве лагерных пунктов в 1940-е гг., однако по окончании эксплуатации лагерей для заключенных использовались для расселения прибывающих в Норильск свободных мигрантов – в том числе знаменитого «комсомольского десанта» 1950-х гг.

В 1970-х гг. в научной литературе отмечалось, что «здесь происходит активный процесс расселения из временных поселков, возникших на пионерном этапе освоения»³, хотя официально многие из них (в частности, Медвежий, Угольный и др.) относились к категории рабочих поселков (то есть постоянных), к этой же категории относился и поселок Кайеркан (позже преобразованный в город, затем – в район города Норильска). Расселение и ликвидация барачных поселков активно велась в период 1967–1988 гг., жителям предоставлялось новое жилье, бараки сжигались, и поселок снимался с баланса горисполкома. Во многих случаях территория ликвидируемых поселков зачастую рассматривалась как резерв для возведения новой жилой застройки. Потребность в новом жилье была высока: в 1989 г. из 73 тыс. норильчан 12 тыс. проживало в общежитиях и «гостинках»⁴.

Ликвидация барачных поселков в пригородной зоне Норильска – один из первых примеров пространственного сжатия крупного арктического города на территории России. При этом происходило именно пространственное сжатие и, как следствие, повышение компактности города, а также улучшение условий жизни горожан.

3 Проблемы расселения в районах Севера. Под ред. к. г. н. В. М. Мякиненкова. Л.: Стройиздат, Ленинградское отделение, 1977. Стр. 28.

4 Толстов В. А. Летопись Норильска: Популярная энциклопедия. Норильск: АПЕКС, 2003. 416 стр. Раздел «1989 год».

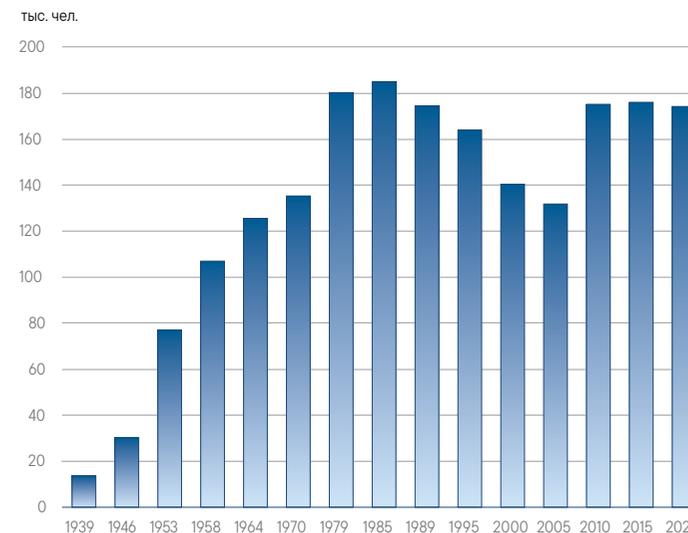


Рисунок 3. 2. Динамика численности населения Норильска (рост после 2005 г. обусловлен включением в состав Норильска городов Талнах и Кайеркан)

В отличие от других случаев пространственного сжатия, город при этом не терял население, а, напротив, активно рос (как минимум до середины 1980-х гг.).

1980-е гг. были парадоксальным периодом в развитии Норильска. С одной стороны, это период максимально активного благоустройства и комфортизации города практически за весь период его существования, время активного развития новых производств (добыча руд Талнахского рудного узла, выход в 1985 г. на полную мощность Надеждинского металлургического завода, первая очередь которого была запущена в 1979 г.), это период максимального роста численности населения всего Норильского промышленного района (НПР). Между тем именно в этот период впервые сокращается численность населения самого Норильска: если по переписи 1979 г. она составляла 180 358 человек, то по переписи 1989 г. – 174 673 человека.

В то же время исключительно активно растет численность населения соседних поселков – Талнаха и Кайеркана,

в 1982 г. им присваивается статус городов. По сути, ситуация начинает напоминать классическое сжатие по причине субурбанизации, описанное в литературе по городскому сжатию на примере американского Детройта: ядерный город агломерации теряет население, в то время как район в целом – растет. В случае Норильска можно проследить более детально слагаемые данного процесса.

Как отмечает исследовательница сибирских миграций Татьяна Урожаева, «в 1980-е гг. ведущая роль в формировании населения НПП перешла к естественному приросту. Шел активный миграционный обмен НПП с Центральным районом РСФСР (54%), Украиной, Белоруссией, Молдавией (27%), Восточной Сибирью (10,8%). С 1979 г. в НПП стабильно установилось отрицательное сальдо миграции, увеличивающееся с каждым годом. Этому можно назвать несколько причин. Уезжали строители Надеждинского металлургического завода. Также повлиял «местный» фактор – демографические процессы в самом Норильске: в 1980-е гг. бывшие «комсомольские десантники», приехавшие в Норильск в середине 1950-х, уже достигли пенсионного возраста и «потянулись на материк». Наметился отток населения



Район Талнах города Норильска

из Восточной Сибири, вызванный в основном территориальными (межрайонными) различиями в условиях и уровне жизни, так как имеющиеся у северян льготы и преимущества лишь частично компенсировали худшие условия жизни по сравнению с западными и южными районами страны»⁵.

Обратим при этом внимание на миграционный баланс как важнейший элемент перераспределения населения. В классической субурбанизации идет переток мигрантов из центральных районов агломерации на периферию. В случае Норильска ситуация принципиально иная. Стабильность численности населения в Норильске (и в целом это характерно для арктических городов) во многом поддерживается за счет взаимно компенсирующих потоков входящей и исходящей миграции. В таких условиях городское сжатие – это не только и не столько отток (как в американских и европейских сжимающихся городах, особенно небольших, монопрофильных), сколько падение компенсационного потока входящей миграции. Проблема, таким образом, не только в том, что «уехали комсомольцы» («комсомольцы» – лица, приехавшие в Норильск по комсомольским путевкам в 1950-е гг., – действительно значимая социальная группа, до сих пор упоминаемая в интервью норильчанами), сколько в том, что им на смену не пришел поток новых мигрантов.

Важнейшим фактором падения численности населения Норильска стали, очевидно, конкурентные преимущества более молодых, растущих городов – Кайеркана и Талнаха. Первый стал базой обеспечения кадрами растущего Надеждинского металлургического завода (как ближайший к нему населенный пункт НПП), второй – «рудной столицей», центром разработки сравнительно недавно открытых богатых месторождений Талнахского рудного узла (Октябрьский и другие рудники). Набираемые для работы на растущих предприятиях кадры расселились в ближайших населенных пунктах, соответственно,

⁵ Урожаева Т. П. Миграционные процессы в города Норильского промышленного района в 1970–1990-е гг. // Экономика в исторической перспективе. 2016, № 1 (5). Стр. 130–138.

в Кайеркане – сотрудники «Надежды», в Талнахе – работники талнахских рудников. Таким образом, в НПП складывалась похожая на классическую, но довольно специфическая субурбанизация.

Дополнительным фактором привлекательности новых городов был, очевидно, более качественный жилой фонд (к 1980-м гг. значительная часть жилого фонда Норильска обветшала, тогда как в Талнахе строились дома улучшенной планировки). Впрочем, в условиях централизованного распределения жилья данный фактор, скорее всего, не имел решающего значения, хотя единичные обмены могли быть. Более значимым, видимо, стало присвоение Талнаху и Кайеркану статуса города, что повлекло за собой развитие соответствующей инфраструктуры и числа рабочих мест – органы управления, а также более мощная (соответствующая статусу города) культурно-досуговая, социальная инфраструктура и т. д.

Какие-либо меры в связи с сокращением численности населения Норильска не предпринимались: город испытывал нехватку жилья в связи с быстрым ростом в предыдущие годы, и сокращение населения упростило сложившуюся на тот момент ситуацию.

Норильск стал одной из площадок Пилотного проекта социального реструктурирования районов Крайнего Севера. Однако включение в данный проект Норильска оказалось малоэффективным: как отмечалось в официальном отчете МБРР, миграция из Норильска по итогам проекта составила всего 8% от расчетного (по числу человек – потенциальных мигрантов), и это несмотря на то, что в Норильске в целевую аудиторию проекта был включен более широкий спектр социальных категорий, чем в других районах (так, помимо «стандартной» категории пенсионеров, была включена категория, «которая обычно коррелирует с высоким уровнем бедности – многодетные семьи»).

Главным фактором фактического провала проекта в Норильске стало то обстоятельство, что «выбор муниципального образования Норильск в качестве пилотной



Город Норильск, Красноярский край

территории был сделан в результате недооценки последствий относительного экономического процветания Норильска и высокого уровня социальной поддержки, оказываемой на региональном и муниципальном уровнях». В итоге в качестве основного результата проекта называется то, что «Норильская Администрация города разработала и внедряет новую муниципальную программу поддержки миграции, которая почти полностью соответствует содержанию и процедурам схемы выдачи жилищных сертификатов, предложенной в рамках пилотного проекта».

В 1990-е гг. в Норильске активно проводились меры по стимулированию выезда населения, иными словами, предпринимались попытки усилить процесс городского сжатия. Уникальным опытом Норильска стало обсуждение специфической меры стимулирования сжатия – в дополнение к мерам содействия выезду обсуждались меры препятствования въезду. Дело в том, что до 1991 г. на протяжении

25 лет Норильск имел ограничения на въезд, связанные с тем, что город входил в состав пограничной зоны. В 1991 г. ограничения были сняты, однако, по данным соцопроса, 94 % жителей проголосовали за то, чтобы «восстановить действие особого режима въезда в Норильск».

На фоне других городов Крайнего Севера России в Норильске были самые широкие (насколько можно судить при выборочном анализе городов Севера) критерии выбора получателей поддержки и более широкий спектр программ – в стимулировании переселения активно участвовал «Норильский никель». Как и в стране в целом, наиболее ранние меры содействия переселению заключались в целевом строительстве жилья для переселенцев – в Норильске такого рода программы сохраняются по настоящее время. Так, например, «в 2021 г. Компания продолжила реализацию объединенной программы «Наш дом/Мой дом», в рамках которой действующие участники получили возможность приобрести готовые к заселению квартиры на льготных условиях в разных регионах страны, как правило, в Московской, Тверской областях и Краснодарском крае. По условиям программы квартира передается участнику на условиях софинансирования: до половины ее стоимости оплачивается за счет средств работодателя, но не более 3 млн руб. (41 тыс. долл. США), остальное – за счет собственных средств сотрудника. Причем стоимость квартиры за это время не меняется. Жилье оформляется в собственность сотрудника только по завершении его участия в программе, однако пользоваться квартирой он может с момента ее получения. Всего с начала реализации программы с 2010 г. Компанией было куплено 3826 готовых квартир. Также в 2021 г. «Норникель» продолжил реализацию жилищной программы «Твой дом», успешно стартовавшей в 2019 г. Механизм ее реализации аналогичен программе «Наш дом/Мой дом», однако в этом случае приобретенное жилье сразу оформляется в собственность сотрудника, но с обременением в форме залога. Обременение снимается после полного расчета сотрудника

с продавцом. Всего с начала реализации программы Компанией было куплено 2103 готовые квартиры. При этом список регионов пополнился Ярославлем»⁶.

В начале 2000-х гг. широкое распространение получили также программы финансовой поддержки («Шесть пенсий» и др.). Специфической особенностью социальных программ Норильска конца 1990-х гг. была их нацеленность не просто на переезд отдельных категорий граждан (допустим, пенсионеров), но на «высвобождение» действующих сотрудников «Норникеля» с последующим отъездом.

«Довольно быстро в обиходе появилось понятие «высвобождение», под которым подразумевались самые разнообразные варианты избавления от излишней рабочей силы, как правило, сопряженные с теми или иными социальными программами, как, например:

- а) программа «Шесть пенсий», действовавшая с марта 1999 г., которая заключалась в материальном стимулировании работников комбината пенсионного возраста скорее принимать решение об оформлении пенсий и отъезде «на материк», при выполнении этих условий им в течение двух лет подряд бывший работодатель обязался ежемесячно выплачивать по 6 государственных пенсий;
- б) программа «Материнское право» (или «Мамочки»), действовавшая с IV квартала 1998 г. Суть ее заключалась в обозначении материальных и временных стимулов, способных подвигнуть матерей, имевших детей от 3 до 7 лет, как можно дольше не возвращаться на свое место работы, а находиться дома, занимаясь воспитанием детей и не нагружая этой обязанностью детские сады».

Особого внимания своей спецификой заслуживает программа «Материнское право» (или «Мамочки»), действовавшая с IV квартала 1998 г.: женщины, работавшие

⁶ Социальная стратегия. Норникель: годовой отчет. 2021. <https://ar2021.normickel.ru/sustainable-development/social-initiatives>.

на комбинате, родив ребенка, увольняются с комбината, но продолжают получать заработную плату до достижения ребенком 7 лет; до 2002 г. программа предполагала также трудоустройство женщин на комбинат по достижении ребенком возраста 7 лет.

Официальная мотивация введения программы заключалась в содействии оптимизации численности персонала: «Целесообразность такой целевой программы обусловлена: (а) интересами повышения эффективности производства, так как производительность труда женщин, имеющих маленьких детей, в условиях непрерывного горнорудного производства, как правило, снижается; (б) общественными интересами, так как домашнее воспитание маленьких детей наиболее эффективно, тем более в условиях имеющегося дефицита детских дошкольных учреждений». Однако можно с высокой уверенностью утверждать, что косвенно данная программа в некоторой степени способствовала и сжатию города: продолжая получать заработную плату, многие матери уезжали в более благоприятные для здоровья ребенка районы (например, к своим родителям). Очевидно, что на практике многие, «втянувшись»



Природа Магаданской области

в жизнь в южных регионах, там оставались – особенно после исключения в 2002 г. из программы пункта об обязательном предоставлении женщине рабочего места в компании по достижении ребенком 7 лет. Тем самым программа, направленная на поддержку работниц комбината с детьми, косвенно стимулировала отъезд.

Ключевым инструментом регулирования мер поощрения отъезда из Норильска в настоящее время является Закон Красноярского края от 21 декабря 2010 г. № 11-5540 «О социальной поддержке граждан, переселяющихся из городского округа город Норильск и городского поселения город Дудинка Красноярского края» (в редакции Законов Красноярского края от 09.06.2011 № 12-5909, от 06.10.2011 № 13-6168, от 05.07.2018 № 5-1855, от 23.12.2021 № 2-376). Одним из требований к получателям поддержки является то, что они состоят на учете в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2002 г. N 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Таким образом, суть документа сводится к выделению дополнительных средств для переселения категорий людей, подпадающих под действие 125-ФЗ.

Перспектива для неперспективных (Сусуманский район Магаданской области)

Сусуманский район – одна из ключевых золотодобывающих территорий Магаданской области (компания «Сусуманзолото» и др.). Ведется добыча преимущественно россыпного золота. Исторически (как правило, в силу сложностей транспортного освоения территории) сложилась сеть расселения, привязанная к отдельным районам добычи (ручьям); в условиях Магаданской области эти поселения наследуют размещенным в местах добычи золота лагерям заключенных – подразделениям Севвостлага (ГУЛАГ). Транспортировка заключенных была затруднена, и это стало дополнительным фактором привязки расселения к местам добычи.

В 2000-е гг. Сусуманский район был избран одной из пилотных площадок по «оптимизации» системы расселения на Крайнем Севере, инициированной Всемирным банком. Закон Магаданской области от 07 июля 2003 г. «О программе содействия в переселении граждан, проживающих в неперспективных населенных пунктах Магаданской области, на 2003–2007 гг.» определял (в первой редакции) статус неперспективных для следующих населенных пунктов Сусуманского района: поселки Кадыкчан, Аркагала, Кедровый, Мяунджа (частично), в городе Сусуман микрорайоны Аэропорт, Берелёх, Заречье (в 2005 г. в новой редакции закона был добавлен пос. Широкий).

Обращает на себя внимание жесткая привязка жизнеспособности поселка к ситуации на градообразующем предприятии. Так, согласно Программе, целью было «обеспечение максимально эффективной помощи гражданам неперспективных населенных пунктов, не обладающим возможностями для самостоятельного решения социальных проблем. Задачи: содействие в переселении граждан в центральные районы страны; содействие в переселении граждан в населенные пункты Магаданской области; совершенствование порядка финансирования мероприятий по переселению граждан; упразднение бесперспективных населенных пунктов».

Согласно указанному закону, «основным признаком неперспективного населенного пункта является отсутствие градообразующего предприятия, т. е. при наличии разного уровня объектов обслуживающей и социальной инфраструктуры в большинстве населенных пунктов нет производственных предприятий или они имеются, но мощности их используются не полностью. Примером этого может служить пос. Кадыкчан, где закрылась шахта «Кадыкчанская». Таким образом, пример Кадыкчана использовался для отработки самого понятия «неперспективный населенный пункт». Другим признаком неперспективности населенного пункта был низкий уровень занятости населения. В частности, по Сусуманскому району



Сусуманский район Магаданской области, архивное фото

на момент разработки программы в Кадыкчане зафиксировано 7,7% занятых (45 из 583 жителей), в пос. Мяунджа – 58,7% (1278 из 2176), в пос. Кедровый – 78,5% (168 из 214).

Необходимость специальной программы обуславливалась тем, что «правительством принимаются меры по устранению последствий закрытия поселков. Однако механизмы реализации нормативных актов, направленных на вывоз с северных территорий населения, не отвечают реалиям сегодняшнего дня. Так, реструктуризация угольной промышленности позволяет оказывать государственную поддержку гражданам, занятым в угольной промышленности, тогда как под ее действие не попадают работники, занятые в социальной сфере закрывающихся угольных поселков».

При этом характерна инерция мышления в обосновании программы: несмотря на декларацию перехода к рыночным отношениям, в основе ликвидации поселков лежала необходимость «содержания» их за счет бюджетных средств (что соответствовало действительности, однако иных попыток изменить ситуацию, кроме ликвидации поселков, насколько известно, не предпринималось): «Неперспективные населенные пункты порождают

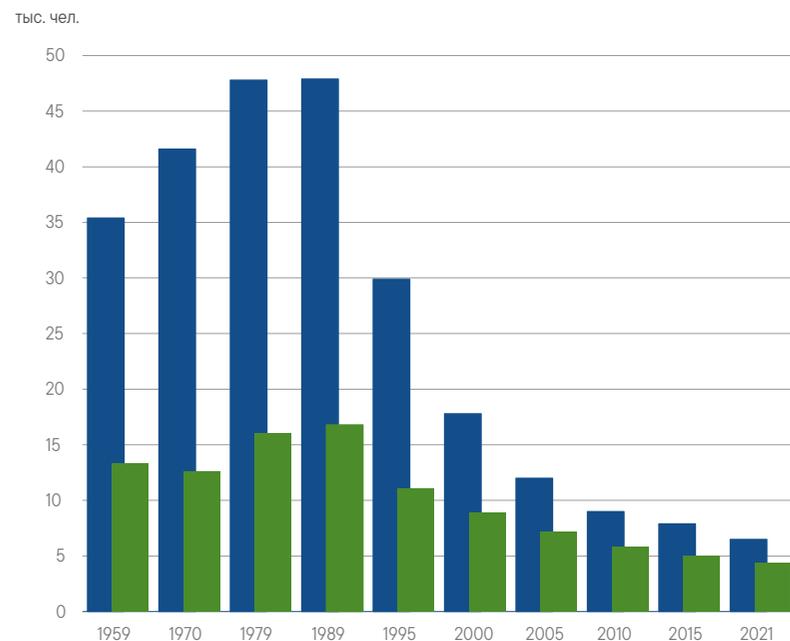


Рисунок 3.3. Динамика численности населения города Сусумана и Сусуманского района

еще одну проблему – это неэффективное использование бюджетных средств на содержание данных населенных пунктов... из общего объема затрат на содержание жилищно-коммунального хозяйства приходится 82,9%. Возможное перераспределение этих средств на решение проблем населения неперспективных населенных пунктов позволит более эффективно использовать средства областного бюджета».

Именно проблемы в сфере ЖКХ приводили к расселению поселков вместо восстановления/оптимизации системы тепло- и электроснабжения и в целом ряде других случаев: «Поселок им. Горького (Ягоднинский район) был покинут жителями после аварии на котельной, последовавшей несколько лет спустя после пожара.

Или Таскан (там же), где сначала сломалась котельная, а следом за ней энергетики стали демонтировать электроподстанцию за долги. Или соседний Эльген, где отключили электричество, а следом за тем – отопление и водоснабжение. Или Спорное (там же), где поселок был заморожен в результате аварии на котельной, после чего жителям пришлось быстро научиться жить без централизованных



Добыча россыпного золота в Магаданской области

удобств и еще около десяти лет ждать официального расселения. Или село Колымское (Среднеканский район), где после аварии на электролинии из-за заморозки трубопровода встала котельная, после чего село решили не восстанавливать и началось его постепенное расселение»⁷.

Теоретически проблема неэффективности ЖКХ удаленных поселков могла бы решиться двумя путями: или выстраиванием более эффективных механизмов поддержания жизнеспособности поселков (радикальная перестройка системы теплоснабжения, например, в направлении повышения тепло-, энергоэффективности и т. д.), или расселением. В СМИ приводятся примеры аргументации жителей расселяемого поселка Атка Магаданской области (расселение в 2020 г.), отказавшегося переезжать из-за наличия в Атке собственного бизнеса: «Нам власти говорят: содержание Атки (около 100 млн руб.) мы не тянем. В основном это расходы на котельную. Ну, еще электроснабжение и водоснабжение. Мы же отвечаем: это ваши проблемы, ведь это же вы не занимались сокращением расходов на обеспечение Атки пропорционально сокращению численности жителей! <...> Конечно, наш дизель, «восемьсотка», как жрал 2 тонны в сутки, так и жрет! Когда поселок был 5 тысяч населения – он работал, так он и сейчас работает. Нам бы, по-хорошему, 150–200-ку дизель нужен. Он бы съедал 50 литров в сутки, а если импортный – еще меньше. Расходы сразу сократятся в разы! Если бы еще во времена В. Печёного [губернатора Магаданской области с 2013 по 2018 г.] этой модернизацией бы занялись, сейчас бы вопрос по расселению Атки вообще не стоял бы!»⁸. В итоге при расселении Атки учли пожелание трех семей (всего 6 человек) остаться на месте: «для них муниципалитет закупил печки-буржуйки и мини-дизельгенераторные станции, с которыми они в своей жизни давно научены обращаться. А еще, чтобы

7 <https://vesma.today/news/post/19772-v-kolymskom-poselke>.

8 Карасёва Анастасия. О (не)умирающих поселках Севера и привязанности к малой родине. Портал GoArctic. 20 октября, 2020, 11:22. <https://goarctic.ru/politics/o-ne-umirayushchikh-posyelkakh-severa-i-privyazannosti-k-maloy-rodine/>.

не было нарушения санитарных норм, тут будет предусмотрен общий “сортир”, который планируют поставить неподалеку от многоквартирных домов Атки». Данный пример – обеспечение необходимым мини-набором средств жизнеобеспечения жителей, не желающих переезжать и имеющих собственный бизнес, – представляется оптимальным вариантом проведения более гибкой программы переселения.

По итогам реализованных мер численность населения Сусуманского района сократилась в несколько раз по сравнению с пиковым показателем 1989 г. В 2021 г. при поддержке компании «СусуманЗолото» был разработан мастер-план Сусумана, открыто признающий сжатие города и предусматривающий радикальную концентрацию населения в центральной части Сусумана – с полным расселением удаленных районов.



Чукотский форсмажор

Чукотский АО стал примером самого массового закрытия поселков в Российской Арктике. Так, Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 128 «О мерах социальной защиты населения ликвидируемых поселков золотодобытчиков в Чукотском автономном округе» было ликвидировано сразу 13 поселков в четырех районах округа.

В основном речь идет о расселении монопрофильных поселков при добывающих предприятиях, возникших в районах месторождений с заведомо коротким сроком эксплуатации, – это было связано со спецификой формирования сети расселения Чукотского АО. Важнейшим обстоятельством была (и остается) крайне низкая транспортная освоенность территории и суровый климат (заносы), что осложняло (и осложняет) транспортное сообщение. К началу 1990-х гг. система расселения Чукотки включала следующие группы поселений:

- 1) существующая на протяжении столетий сеть традиционных национальных поселков и административных центров, тяготеющая к морскому побережью, а также наиболее благоприятным для жизни районам (Анадырь, Марково, Уэлен, Сиреники и др.);
- 2) сеть поселков, жестко привязанная к мельчайшим месторождениям (как правило, добыча олова и, реже, вольфрама), возникшая во времена освоения территории под управлением Дальстроя и Главного управления Северного морского пути (Валькумей, Красноармейский и др.);
- 3) поселения-«призраки»: укрупненные (сселение малых сел в центры колхозов и совхозов) и расселенные (по стратегическим соображениям) в 1950-е гг. прибрежные (преимущественно эскимосские) поселки (например, жители поселка Наукан были расселены в Уэлен, Лаврентия, Лорино и др.);
- 4) сеть золотодобывающих поселков, сформировавшаяся во второй половине 1950-х – 1960-е гг. в период масштабного освоения золотых запасов территории (Алискерово, Встречный, Шахтерский, Комсомольский, Полярный, Ленинградский и др.).

Уже в 1970-е гг. в специальной литературе говорилось о целесообразности укрупнения населенных мест в «районах золотодобывающей промышленности, особенно старых», где «схема расселения сложилась под влиянием сурового климата и слаборазвитых связей в условиях чрезвычайной распыленности мест приложения труда. Поселки возникали даже при производственных объектах, расположенных на расстоянии 1–3 км друг от друга... Сеть поселений, связанных с эксплуатацией месторождений золота (главным образом, россыпного), имеет четырехчастную структуру: поселок базы бригад (экспедиционный поселок), участковый поселок, приисковый поселок, районный центр. Поселки первой ступени (бригадные базы,

экспедиционные) насчитывают всего несколько десятков человек и расположены от участковых поселков на расстоянии от нескольких десятков до сотни километров. Приисковый поселок насчитывает от нескольких сотен до нескольких тысяч человек.

В основе процесса укрупнения населенных мест горнодобывающей промышленности с дисперсным распределением мест добычи лежат следующие факторы:

- полная амортизация существующего жилого фонда с запрещением нового строительства в неперспективных поселках;
- дальнейшее наращивание жилого строительства и благоустройства как фактора стабилизации кадров;
- интенсификация транспортных связей, а также внедрение грузового и пассажирского автотранспорта, приспособленного к условиям Севера;
- развитие экспедиционного метода работы»⁹.

Тем не менее в тот период реальные действия по укрупнению поселков в Магаданской области (в которую входил Чукотский АО) встречали противодействие партийных органов. Но в 1990-е гг. процесс ликвидации поселков при месторождениях резко ускорился на фоне перестройки самой золотодобывающей промышленности – шло резкое увеличение доли рудного золота при падении доли россыпного, месторождения которого отличаются особой дисперсностью. К настоящему времени ликвидировано большинство поселков, созданных при месторождениях в 1930–70-е гг., то есть 2 и 4 из вышеназванных групп (группа 3 ликвидирована еще ранее, в 1950-е).

Характерно, что на Чукотке процессы ликвидации поселков начались не позднее середины 1990-х гг., то есть раньше, чем во многих других районах, до появления

⁹ Проблемы расселения в районах Севера. Под ред. к. г. н. В. М. Мякиненкова. Л.: Стройиздат, Ленинградское отделение, 1977. Стр. 16–17.

программ переселения при поддержке Всемирного банка и даже с опережением системы федеральных мероприятий по реструктуризации угледобывающей отрасли.

Отличительной чертой первых постановлений в отношении переселения жителей было указание на ликвидацию/переход на другую технологию (!) градообразующих предприятий (Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 1995 г. № 396 «О мерах социальной защиты населения поселка Мандриково Билибинского района Чукотского автономного округа, связанных с ликвидацией прииска имени Мандрикова Билибинского горно-обогатительного комбината» и Постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 1995 г. № 518 «О мерах социальной защиты населения поселка Полярный Шмидтовского района Чукотского автономного округа,

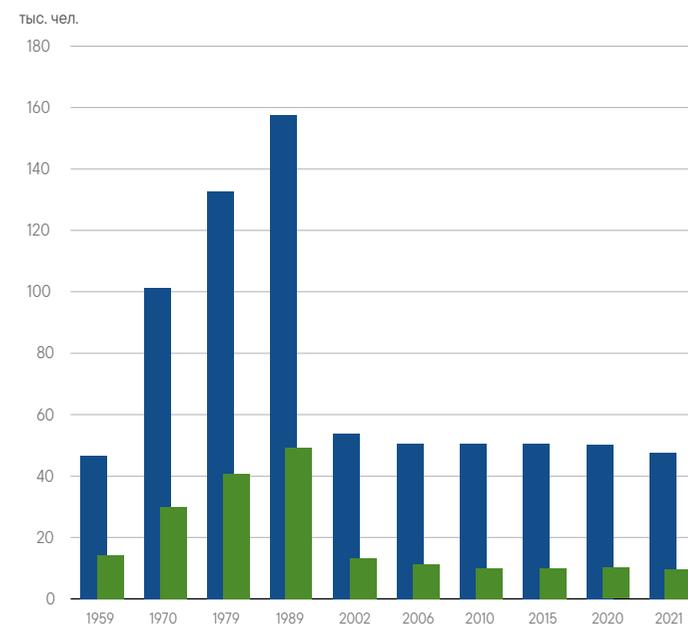


Рисунок 3. 4. Динамика численности населения Чукотского АО (для демонстрации эффекта ликвидации поселков отдельно показана численность населенных пунктов, по состоянию на 1989 год имевших статус поселков городского типа)

связанной с ликвидацией поселка и переходом Полярнинского горно-обогатительного комбината на новую технологию добычи золота»).

Ранние постановления были ориентированы на оказание помощи всем группам граждан – категоризация получателей помощи в принципе не проводилась. Так, например, при ликвидации Полярного предполагалось «2. Установить, что лицам, выезжающим из поселка Полярный, выделяется единовременная компенсация на: приобретение жилья в других районах Российской Федерации из расчета 15 кв. м общей площади на одного человека и стоимости строительства 1 кв. м общей площади 250 тыс. руб. (в ценах I квартала 1994 г.) с последующей индексацией указанной стоимости; оплату стоимости провоза морским, железнодорожным и автомобильным транспортом имущества и багажа весом не более одной тонны на одного человека от прежнего до нового места жительства. Жителям поселка Полярный, работающим на Полярнинском горно-обогатительном комбинате, в учреждениях, организациях, расположенных в этом поселке, и переселяющимся по согласованию с администрациями комбината, учреждений, организаций за пределы Чукотского автономного



Заброшенные дома в Чукотском АО



Вид на поселок Эгвекинот и Залив Креста, Чукотский АО

округа, выплачивается единовременное пособие в размере двух должностных окладов и единовременное пособие на каждого члена семьи в размере половины должностного оклада. 3. Рекомендовать администрации Чукотского автономного округа совместно с Полярнинским горно-обогатительным комбинатом и по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации разработать и утвердить в месячный срок порядок выплаты компенсаций и единовременных пособий, указанных в пункте 2 настоящего Постановления, с учетом графика переселения жителей поселка Полярный и наличия у них жилья в других районах Российской Федерации. 4. Министерству путей сообщения Российской Федерации и Министерству транспорта Российской Федерации выделять по заявке администрации Чукотского автономного округа на условиях аренды необходимое количество 3-тонных и 5-тонных железнодорожных контейнеров для перевозки имущества и багажа лиц, переселяющихся из поселка Полярный, а также организовать доставку этих контейнеров из портов перевалки в порты отправления»; аналогичные нормы были предусмотрены в отношении жителей поселка Мандриково.

В 1998 г. была принята масштабная программа расселения сети поселков Чукотки (Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 128 «О мерах социальной защиты



Жители поселка Провидения, Чукотский АО

населения ликвидируемых поселков золотодобытчиков в Чукотском автономном округе»). Очень характерно прямое указание на специализацию поселков: напрашивается аналогия с реструктуризацией угледобывающей отрасли, проводившейся в то же время. Необходимость расселения мотивировалась так: «В целях осуществления мер по стабилизации социально-экономического положения в Чукотском автономном округе и социальной защите жителей поселков золотодобытчиков, ликвидируемых в связи со структурной перестройкой золотодобывающей промышленности и с невозможностью организации в округе других видов производств».

Постановление предписывало ликвидацию поселков Шахтерский и Отрожный (Анадырский район), Весенний, Встречный, Алискерова, Дальний (Билибинский район), Валькумей, Бараниха, Быстрый, Красноармейский, Южный и Комсомольский (Чаунский район), Ленинградский (Шмидтовский район) и оказание жителям, работающим в бюджетной сфере, и пенсионерам указанных

поселков помощи в переселении в другие районы Российской Федерации.

Характерно сужение целевой аудитории: занятые в бюджетной сфере и пенсионеры. Документов, регламентирующих переселение работников предприятий, найти не удалось. Как правило, градообразующие предприятия были закрыты в поселках, попавших под программу 1998 г., до закрытия самих поселков. Так, например, Иультинский ГОК (поселок Валькумей) прекратил добычу в 1994 г. Можно предположить, что оставшиеся без работы сотрудники этих предприятий уехали раньше, однако опыт изучения переселений из районов Крайнего Севера свидетельствует скорее об обратном: в 1990-е гг. безработные и люди с небольшим достатком (что как раз характерно для работников закрывающихся предприятий) как раз не могли выехать с Севера из-за нехватки средств. В отдельных источниках есть данные, что часть жителей оставалась в поселках еще некоторое время.

В отношении выделения средств пенсионерам и работникам бюджетной сферы было решено «Государственному комитету Российской Федерации по вопросам развития Севера, Министерству экономики Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации с участием заинтересованных организаций предусматривать в 1998-2000 гг. выделение администрации Чукотского автономного округа средств на реализацию заданий утвержденной администрацией Чукотского автономного округа региональной программы «Переселение неработающих пенсионеров, безработных жителей ликвидируемых поселков Чукотского автономного округа в климатически благоприятные районы проживания Российской Федерации на 1998-2000 гг.», исходя из средств, предусматриваемых в федеральном бюджете на переселение граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»; координатором перераспределения средств на финансирование региональной программы была администрация Чукотского автономного округа.

Было также предписано «Министерству путей сообщения Российской Федерации выделять по заявкам администрации Чукотского автономного округа на условиях аренды необходимое количество железнодорожных контейнеров для перевозки имущества и багажа лиц, переселяющихся из ликвидируемых поселков, а также организовать доставку этих контейнеров из портов (пунктов) перевалки в порты (пункты) отправления».

Далее на территории Чукотки действовали отдельные программы по переселению граждан из районов Крайнего Севера. В частности, региональная целевая программа «Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера Чукотского автономного округа, на 2001–2005 гг.» предусматривала переселение уже трех категорий граждан: неработающих пенсионеров, безработных и жителей закрываемых поселков. Обязательным условием для предоставления гражданам жилья в данном случае являлось освобождение и сдача (передача) занимаемого ими и членами их семей жилого помещения на территории Чукотского автономного округа администрации муниципального образования по месту жительства. Цели и основные задачи Программы включали, в числе прочего, сокращение расходов на содержание инфраструктуры. Программа предусматривала переселение 204 граждан из закрываемых поселков Анадырского района, 123 – Билибинского, 752 – Чаунского, 30 – Шмидтовского (всего по округу 1109 человек).

В последние годы переселение увязывается с борьбой с безработицей. Так, например, подпрограмма «Содействие занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» государственной программы «Стимулирование экономической активности населения Чукотского автономного округа» (принята Постановлением Правительства ЧАО от 21 октября 2013 г. № 410) предусматривает мероприятие «Содействие самозанятости безработных граждан, содействие в переезде и переселении для

трудоустройства». Действует Положение о порядке, условиях и размере финансовой поддержки безработным гражданам при переезде и безработным гражданам и членам их семей при переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости населения (Постановление Правительства ЧАО от 27 марта 2012 г. № 125).

На этом фоне ликвидация поселков продолжается (всего в округе принято более 60 документов, так или иначе способствующих переселению). Например, в 2015 г. были расселены поселок сельского типа Янранай и поселок городского типа Мыс Шмидта. Но тут не все гладко: расселение национального поселка Янранай, по данным СМИ, вызывает неоднозначную реакцию местных жителей, а включение в постановление о расселении двух поселков отдельных домов в другом населенном пункте – поселке Эгвекинот (видимо, аварийных) – вообще труднообъяснимо.



Поселок Эгвекинот, Чукотский АО

Бунтарский опыт (пос. Тоннельный, БАМ)

Поселок Тоннельный – один из поселков в зоне Крайнего Севера России, ликвидированных в России начиная с конца 1990-х. Случай Тоннельного примечателен тем, что в данном случае расселение поселка было сопряжено с существенными социальными волнениями, получившими название «Бунт в Тоннельном»¹⁰.

Особенность ситуации поселка Тоннельный в том, что это поселок строителей Северомуйского тоннеля, то есть заведомо обреченный на ликвидацию по завершении строительства объекта. Уже в 1970-е гг. строительство новых промышленных объектов осуществлялось, как правило, на базе временных поселков (вахтово-экспедиционный, экспедиционный методы работы), и, более того, сами принципы вахтового и вахтово-экспедиционного методов работы – например, в нефтедобывающей промышленности – во многом заимствовались из практики работы строительно-монтажных организаций. Хотя в истории были случаи, когда наиболее удачно расположенные поселки строителей транспортной инфраструктуры продолжали развитие по окончании строительства (самый яркий пример – город Новосибирск, основанный при строительстве моста через Обь в ходе сооружения Транссибирской магистрали), в абсолютном большинстве случаев было бы целесообразно сразу предусматривать привлечение персонала вахтовым методом во избежание проблем с будущей ликвидацией поселка. Функционирование поселка Тоннельный в качестве постоянного (с соответствующей социальной инфраструктурой) связано с большой длительностью строительства Северомуйского тоннеля (в свою очередь, сопряженного с большими сложностями ведения работ в силу климатических и сейсмических условий) – поселок был основан в 1975 г., строительство было завершено лишь в 2003 г. «В лучшие времена в Тоннельном были две

¹⁰ Байкалов Н. С. 2007. Бунт в Тоннельном // Байкальская Сибирь. Предисловие 21-го века: альманах-исследование (под ред. М. Я. Рожанского). Иркутск. Стр. 290–291 (Текст доступен: <http://cnsio.ru/issledovaniya-i-knigi/baikalskaya-sibir-2>). Большинство цитат в данном разделе приводятся по данному тексту Н. С. Байкалова.



Поселок строителей Северомуйского тоннеля

средние школы, два клуба, детские сады, торгово-бытовой центр, спорткомплекс, бассейн, ФАП, население достигало 8 тыс. человек».

В конце строительства, в 2000 г., акционерное общество, обеспечивающее строительство тоннеля, – ЗАО «Бамтоннельстрой» (далее – БТС) – «объявило о прекращении работы всех производственных подразделений, расположенных в п. Тоннельный. При этом часть из них, необходимая для сдачи тоннеля в эксплуатацию, должна быть передислоцирована в поселки Северомуйск и Разлив вместе с работниками и их семьями: «Осуществить передислокацию планируется до 1 сентября этого года. Остальных

жителей пос. Тоннельный, в которых АО больше не нуждается, ждет сокращение. Кроме того, до 1 августа с. г. предполагается провести демонтаж котельной, которая обеспечивает поселок теплом»¹¹. Руководителям подразделений БТС предписывалось «принять неотложные меры по переселению своих работников из указанных домов».

Важные особенности ситуации:

1. Постановка вопроса о переводе сотрудников АО на новое место жительства и демонтаж котельной, притом что часть жителей поселка, не связанных непосредственно с проходческой работой, остаются, по сути, на произвол судьбы (де-факто «неуправляемое сжатие») – в поселке проживало 34 семьи бюджетников (в основном учителей поселковой школы), пенсионеров, безработных.
2. Нечеткие перспективы переселяемых в поселках Северомуйск и Разлив: «Разлив доживает свой век. И он тоже полностью на Северомуйском тоннеле. А значит, людям, переселенным сюда из Тоннельного, через год-два неминуемо предстоит новое переселение. Да и в самом Северомуйске после сдачи тоннеля в эксплуатацию, скорее всего, останутся лишь работники железной дороги, для которых сейчас возводится капитальное жилье... поселок Разлив не является самостоятельной административно-территориальной единицей. Официально его как бы и не существует. Жители Тоннельного опасаются, что, переселившись туда, они окончательно лишатся всяческих гарантий на будущее, прежде всего, субсидий на приобретение жилья».
3. Отсутствие программы по ликвидации поселка вызвало протесты местного населения. По заявлению местных жителей в прокуратуру

¹¹ Поселок-призрак. Тоннель построили. Все свободны. Infpol. 13.06.2000. 19:00. <https://www.infpol.ru/166015-poselok-prizrak/>

было установлено, что «администрация БТС не принимала решения о ликвидации Тоннельного как административно-территориальной единицы, а только прекратила все виды производства подразделениями БТС». Иными словами, градообразующее предприятие приняло решение о выводе из поселка своих сотрудников, а оставшееся население поселка собиралось буквально бросить на произвол судьбы. В итоге по итогам схода жителей поселка Тоннельный 20 августа 2000 г. ими было дано согласие на ликвидацию поселка «в надежде, что за ним последует решение местных и региональных властей». И именно жители Тоннельного направили требование о закрытии поселка президенту России, президенту Бурятии, генпрокурору, а также в Госкомсевер, МЧС РФ и другие властные инстанции». Однако даже после



Байкало-Амурская магистраль

состоявшегося переселения люди не получили документов на новое жилье (ветхие бараки) и, следовательно, «не могли заключить договор на предоставление коммунальных услуг» и сохраняли прописку в почти ликвидированном Тоннельном.

4. Поселок Тоннельный, а также Разлив и Северомуйск были признаны «задним числом» временными на период сооружения тоннеля и подлежащими ликвидации по завершении строительства 1 сентября 2000 г. на совместном совещании МПС, правительства Бурятии и руководства БТС.
5. Как отмечает исследователь ситуации Николай Байкалов, «как при возникновении поселка, так и в момент его ликвидации роль формальных институтов государственной власти незначительна. В конечном счете решения принимали руководители предприятия» (со стороны региона были выделены средства на переселение всего 15 семей бюджетников в Северомуйск; позиция сводилась к следующему: «о строителях позаботится БТС»).
6. Возникло противостояние, катастрофически отсутствовали попытки учета интересов сторон. Так, работникам БТС 1 сентября был предъявлен, по сути, ультиматум о том, что «если до 20.09.00 г. кто не будет переселяться жилье предоставляться не будет и будет отдано другим организациями работы просто не будет где работать» (пунктуация источника сохранена). Работники же силой остановили демонтаж котельной. Позднее котельная была все же разобрана, но перевоз работников растянулся, и часть людей продолжали жить в Тоннельном в жутких условиях, потому что «работа держала, вызывали и угрожали увольнением». В 2003 г. по той же схеме, что и Тоннельный, ликвидировали поселок Разлив (по документам – микрорайон поселка Тоннельный): были отключены тепло- и водоснабжение, затем начался снос домов.

В 2004 г. в силу нерешенности проблем 14 жителей полуразрушенного поселка объявили голодовку с требованием официального решения о ликвидации поселка. И только в ходе голодовки, 24 июня 2004 г., правительство Республики Бурятии приняло постановление о закрытии Тоннельного, основываясь на отклоненном в 2002 г. решении райсовета, и обратилось к жителям с просьбой приостановить голодовку до согласования документа с инстанциями федерального уровня. Голодовка была приостановлена 10 июля, но возобновлена 5 сентября, поскольку за прошедшее время ничего в ситуации не изменилось; далее было проведено еще несколько голодовок; жители периодически перекрывали рельсы БАМа – на протяжении еще двух лет, пока вопрос с выделением средств на переселение не был решен. Оставшиеся в Разливе люди получили жилищные сертификаты только в 2006 г.

Варандейские хроники: экологическое бедствие и гипериндустриализация в одном флаконе

Рабочий поселок Варандей на побережье Печерского моря Северного Ледовитого океана возник в 1930-е гг. как база оленеводческого колхоза «Варандей» Варандейского тундрового совета в рамках проведения политики обращения кочевых ненцев-олeneводо в оседлость. В послевоенные годы Варандейский тундровый совет был ликвидирован (решением Архангельского облисполкома от 4 мая 1960 г. все населенные пункты по правой стороне реки Печоры, а также населенные пункты Осколково, Зеленое Куйского сельсовета, а также все населенные пункты Варандейского тундрового совета объединены в один совет – Приморско-Куйский тундровый совет (центр д. Никитца), однако сам поселок продолжал существовать как база снабжения населения окружающей территории товарами первой необходимости, медпомощью и т. д. По данным на 1963 г., в Варандее находились: медпункт, Красный Чум (институт культурно-просветительской работы среди коренных народов), детский сад и сельский клуб. По состоянию на 1964 г. в поселке действовал рыбоприемный пункт Печорского рыбокомбината.

В 1974 г. рядом с ненецким поселком, но ближе к побережью Северного Ледовитого океана, стал строиться поселок геологоразведчиков, за которым закрепилось название Варандей, тогда как ненецкий поселок стали именовать Старый Варандей. «Новосел» бурно рос: 1 сентября 1976 г. в нем открылась новая, 8-летняя, школа, а в конце января 1978 г. был образован новый Варандейский сельский совет, в который вошли еще и поселки Черная и о. Матвеев (решение исполнительного комитета Архангельского облисполкома № 53 от 26 января 1978 г.).

Гром грянул четверть века спустя: в 2000 г. Варандейский сельсовет был ликвидирован. Законодательную базу ликвидации поселка обеспечило Распоряжение



Остров Варандей, Ненецкий АО

Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 1677-р (в свою очередь содержащее ссылку на поручение Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 13 июля 1993 г. № ВЧ-П11-24795 о выделении в 1993 г. целевым назначением финансовых ресурсов, определенных для организации переселения жителей пос. Варандей, объявленного зоной бедствия) и «догнавший» его аж через семь лет Закон Ненецкого автономного округа от 05 мая 2000 г. № 243-ОЗ «О порядке закрытия рабочего поселка Варандей и упразднения муниципального образования «Варандейский сельсовет»».

Постановление правительства вменяло:

1. Росгидромету совместно с администрацией Ненецкого автономного округа и Роскомнедрами обеспечить в 1993 г. своевременное оповещение населения поселка Варандей о штормовых подъемах уровня моря и других стихийных гидрометеорологических явлениях.
2. Администрации Ненецкого автономного округа совместно с ГКЧС России, Роскомнедрами и другими заинтересованными министерствами и ведомствами Российской Федерации разработать и принять необходимые меры для своевременной эвакуации населения в случае угрозы затопления поселка Варандей в безопасные для проживания населенные пункты, в том числе в пос. Старый Варандей.

Окрестности поселка Старый Варандей



3. Минфину России совместно с ГКЧС России, Роскомнедрами и другими заинтересованными министерствами, ведомствами и органами исполнительной власти Российской Федерации, по представлению необходимых расчетов и обоснований, ускорить рассмотрение вопроса о выделении в 1993 г. целевым назначением финансовых ресурсов, определенных поручением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 13 июля 1993 г. N ВЧ-П11-24795, для организации переселения жителей пос. Варандей, объявленного зоной бедствия.
4. Администрациям Архангельской области и Ненецкого автономного округа обеспечить в 1993 г. отвод земельных участков для строительства жилых домов для переселения жителей из пос. Варандей.
5. Минэкономики России при разработке прогноза жилищного строительства предусматривать с 1994 г. выделение бюджетных ассигнований Роскомнедрам на проведение мероприятий, связанных с переселением жителей пос. Варандей Ненецкого автономного округа в связи с участившимися его затоплениями, создающими угрозу для населения (действие приостановлено в 2001 г. – Постановление Правительства Российской Федерации от 07.06.2001 г. № 449).
6. Роскомнедрам осуществить в 1994–1995 гг. перевод Варандейской нефтегазоразведочной геологической экспедиции на вахтово-экспедиционный режим работы.
7. Роскомнедрам совместно с Госстроем России, Госкомсевером и другими заинтересованными министерствами и ведомствами Российской Федерации разработать в 1993–1994 гг. схему развития до 2010 г. производительных сил, размещения городов и других населенных пунктов Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции (в границах северных и арктических районов Республики Коми и Ненецкого автономного округа) с учетом дислокации геологоразведочных экспедиций...

Что характерно, поселок Старый Варандей в пункте 2 прямо указан как «безопасный для проживания»; иными словами, речь шла об опасности для поселка геологов, а Старый Варандей не требовал эвакуации. Более того, уже после выхода названного распоряжения, в 1995 г., в отношении поселка Старый Варандей «принят ряд распоряжений по решению социальных проблем жителей национальных поселков... Старый Варандей... для организации торгового обслуживания жителей п. Старый Варандей, обеспечения энергоснабжения населения решались вопросы выделения финансовых средств». Подчеркнем: указанное постановление предполагало постепенную передислокацию людей из поселка геологов Варандей и соответствующий перевод на вахтово-экспедиционный метод работы Варандейской нефтегосразведочной экспедиции, о переселении ненцев из соседнего поселка Старый Варандей речи не шло. Однако в 1998 г. поселок Старый Варандей был... ликвидирован – путем включения в состав рабочего поселка Варандей законом Ненецкого автономного округа от 10 ноября 1998 г. № 148-ОЗ «О внесении изменений в окружной закон “Об административно-территориальном устройстве Ненецкого автономного округа”».

В 2000 г. было осуществлено переселение всех жителей Варандейского сельсовета, но без разделения поселка Варандей на участки территории, в разной степени подверженные угрозе затопления (хотя и выделяя отдельно жителей ненецкой национальности: «Жителям поселка Варандей ненецкой национальности, не имеющим трудового стажа, субсидии могут быть выделены из окружного бюджета за счет средств, предусмотренных на поддержку малочисленных народов Крайнего Севера»). Процедура определена законом Ненецкого автономного округа от 05 мая 2000 г. № 243-ОЗ «О порядке закрытия рабочего поселка Варандей и упразднения муниципального образования “Варандейский сельсовет”».



Поселок Варандей, Ненецкий АО

По времени ликвидация совпала с активным освоением нефтяных месторождений в районе поселка. Занятый факт: впоследствии площадка поселка стала береговой базой строительства Варандейского терминала по отгрузке нефти компании «Лукойл». Поскольку общемировая тенденция развития вахтовых поселков состоит в том, чтобы минимизировать контакты привлекаемых вахтовым методом работников с местным (особенно коренным) населением в целях минимизации негативных последствий (алкоголизация местного населения, распространение среди него ЗППП и/или предотвращения волнений, связанных с лучшим уровнем жизни вахтовиков по сравнению с местными) и т. д., можно предположить, что компания так или иначе содействовала принятию решения о ликвидации не только поселка Варандей,

но и ненецкого поселка Старый Варандей. В СМИ, соцсетях и других источниках тезис о связи расселения поселка с «приходом нефтяников» повторяется многократно: «До начала 90-х гг. население поселка занималось оленеводством и рыболовством. С приходом нефтяников их расселили по городам – в Нарьян-Мар и Усинск. Однако не все смогли приспособиться к благам цивилизованной жизни, лишившись единения с природой, а потому вернулись в родной Варандей, в свои обжитые старые дома». Согласно интервью в Ненецком автономном округе, значительная часть ненцев, переселенная в города, погибла в первый год после переселения в результате злоупотребления алкоголем.

Угроза затопления поселка Варандей абсолютно реальна и в полной мере проявляется и на промплощадке. Однако местные жители утверждают (и это подтверждается текстом Постановления Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. №1677-р): угроза затопления не была актуальна для ненецкого поселка Старый Варандей, и тем не менее, он был ликвидирован одновременно с поселком геологов. По опыту работы в Ненецком автономном округе можно предположить, что



Поселок Старый Варандей, Ненецкий АО

основным «выгодополучателем» ликвидации Старого Варандея была Администрация Ненецкого автономного округа: поддержка жизнеспособности удаленных поселков округа, к каким относился Старый Варандей, до сих пор не имеющий наземного круглогодичного транспортного сообщения с более южными районами и столицей округа, традиционно затратна.

Вопреки официальной ликвидации поселка часть жителей вернулась на территорию Старого Варандея. В 2015 г. численность жителей характеризовалась следующим образом: «Если зимой количество постоянных жителей несуществующего населенного пункта составляло 10–15 человек, то с наступлением лета численность «старых–новых» варандейцев выросла кратно». Примерно та же ситуация сохранялась и в 2019 г., когда один из авторов взял интервью у местной жительницы (Светлана Григорьевна): «Нас сейчас в данный момент 20 человек было, и дети приезжают сюда, потому что не все ведь... за границу никуда не вывезешь». Что характерно, часть вернувшихся в Варандей жителей не являются этническими ненцами (русские), однако активно пользуются институтами, созданными в рамках поддержки коренных народов.

Важным фактором сохранения поселка стала регистрация на территории Варандея двух «семейно-родовых общин – “Некуця” и “Яхако”, занимающихся традиционными для предков рыбной ловлей, охотой на дичь и морского зверя. Поскольку обе общины имеют официальный статус, то этот вид деятельности им разрешен». Регистрация общин позволила зарегистрировать также ТОС, территориальное общественное самоуправление коренных малочисленных народов Севера «Варандей» на части межселенной территории муниципального образования «Муниципальный район “Заполярный район”». Официально зарегистрированный ТОС (который возглавляет Вера Ледкова – что, видимо, немаловажно – из знатной ненецкой семьи) играет роль посредника между

местными жителями и коммерческими структурами, связанными с эксплуатацией Варандейского терминала («Лукойл»):

«Как рассказала глава ТОС “Варандей” Вера Ледкова, люди получили возможность бесплатно приезжать на родину предков, благодаря помощи руководства «Варандейского терминала». По предоставленным ТОС спискам варандейцы попадают в родной поселок в течение всего года. Не так давно десять постоянных жителей поселка были устроены на работу по строительству нефтепровода. Это молодые люди, не имеющие специальности, но готовые добросовестно выполнять тяжелую работу изолировщиков. А основными занятиями большинства жителей Старого Варандея традиционно остаются охота и рыбалка. У ТОС есть договоренность с предприятием “Ависта-сервис”, работающим на терминале, что в их магазинчике могут приобретать продукты и варандейцы. Людям здесь не отказывают – продукты покупают и за наличные, и по обмену»¹².

Острой ситуация была с электроснабжением, о чем в интервью авторам неоднократно говорили местные жители: «Нам ничё не надо, нам пока нужно электричество, свет. У нас дизеля летят». В расположенном буквально через дорогу от жилых домов вахтовом поселке «Лукойла» вырабатывается электроэнергия, однако компания не имеет права поставлять электроэнергию рядовым потребителям. Иными словами, основная проблема лежит уже даже не столько в инфраструктурном, сколько в правовом поле.

По итогам анализа истории расселения поселка Варандей можно сделать следующие выводы. Расселение Варандея было формально обусловлено экологическим бедствием (размыв берега), однако в ходе расселения действительно подверженной экологическому риску части поселения было осуществлено переселение избыточного

¹² Ханзерова Ирина. Старый Варандей: жизнь продолжается. Нарьяна Вындер. Выпуск № 61 (20263) от 18 июня 2015 г. <https://nvinder.ru/article/vypusk-no-61-20263-ot-18-iyunya-2015-g/8020-staryy-varandey-zhizn-prodolzhaetsya>.

населения, проживающего за пределами зоны бедствия. Как можно предположить, избыточное переселение было обусловлено стремлением администрации Ненецкого АО к экономии расходов на доставку топлива и продовольствия в удаленные поселения. При переселении не была учтена специфика ненецкого населения, что привело к пагубным социальным последствиям. К настоящему времени произошло частичное возвращение части переселенных (в том числе не относящихся к коренным жителям) к проживанию на территории ликвидированного поселка (юридически – межселенная территория), где были оформлены семейно-родовые общины и ТОС коренных народов.

В ходе переселения привлекались средства федерального бюджета по переселению из районов Крайнего Севера, средства из фондов поддержки КМНС, а также средства на восстановление минерально-сырьевой базы.



Еруда: была и нету

Олимпиадинское золоторудное месторождение открыто в 1975 г. Начальные оценки запасов – 100 т. Поскольку месторождение является уникальным по запасам и одним из крупнейших в стране, сразу было начато инфраструктурное освоение территории – проложены дороги и т. д. Базой стал п. Еруда. Он осваивался как поселок постоянного проживания: функционировали школа, детский сад, клуб, обслуживающие предприятия пищевой промышленности – хлебозавод, молочный и колбасный заводы.

Однако поселок находился в зоне непосредственного негативного воздействия нового предприятия. По решению Северо-Енисейского районного Совета депутатов были внесены изменения в схему территориального планирования района, в соответствии с которой владелец месторождения («Полус») осуществлял политику по переселению постоянного населения поселка «в целях обеспечения ограничений, установленных требований при наличии санитарно-защитной зоны и в целях уменьшения негативного воздействия производственного фактора (разработка карьеров рудного месторождения)». Итог: в 2010 г. на территории п. Еруда не осталось ни одного зарегистрированного человека.

По данным очевидцев, еще в 2009 г. «поселок Еруда [был] пространственно разделен на две части – “старую” и “новую”. “Старая” часть поселка расположена в непосредственной близости от карьера Олимпиадинского месторождения. Здесь находится общежитие АТЦ “Титаник”, магазин “Золотинка”, почта и отделение Сберегательного банка, поссовет, баня, дом культуры и спортзал. Здесь же находилось еще с десятка двухэтажных брусовых домов, в которых еще продолжали жить люди. С 2008 г. в связи с переводом поселка на вахтовый режим закрыты существовавшие здесь школа и детский сад, а для населения двухэтажек выделено новое семейное общежитие. Здесь же, в старой части поселка, расположен

небольшой рынок... В магазинах ОРСа Олимпиадинского ГОКа алкоголь не продают... “Новая” часть поселка расположена в 1,5 км от “старой” вниз по руч. Олимпиадинскому. Здесь расположены многочисленные общежития, две столовые, магазины, пекарня, молочный цех... С начала 2010 г. поселок окончательно утвердился в статусе “вахтового”. Демонтировано здание поссовета. Ликвидирована частная торговля»¹³.

По фактическому расселению поселка он был ликвидирован законом Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4046 «Об упразднении территориальной единицы поселок Еруда Северо-Енисейского района и внесении изменений в отдельные законы края». С инициативой о создании комиссии для рассмотрения вопроса об установлении факта прекращения существования поселка Еруда Северо-Енисейского района Красноярского края и о его упразднении в Правительство Красноярского края обратился Северо-Енисейский районный Совет депутатов (Решение Северо-Енисейского районного Совета депутатов от 29.06.2012 № 527-35). Формальным основанием для ликвидации поселка стало отсутствие постоянных жителей: «В соответствии с пунктом 2 статьи 14 Закона Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 “Об административно-территориальном устройстве Красноярского края” сельские населенные пункты, в которых на протяжении более трех лет отсутствуют зарегистрированные по месту жительства в установленном порядке жители, подлежат упразднению» – действовавшего по итогам работы комиссии, созданной Постановлением Правительства Красноярского края от 11.11.2015 № 600-п «О создании комиссии для рассмотрения вопроса об установлении факта прекращения существования поселка Еруда Северо-Енисейского района Красноярского края...». Иными словами, формальная ликвидация поселка узаконила фактическое обезлюдение; специально созданная постановлением краевого правительства комиссия установила, что в поселке

13 <http://www.eruda.ru/s-eniseysk/eruda.htm>



Вахтовый поселок золотодобытчиков компании «ПолюсЗолото», разрабатывающей Олимпиадинское золоторудное месторождение в Северо-Енисейском районе

на протяжении более трех лет отсутствуют зарегистрированные жители. Последний гражданин был снят с регистрационного учета в мае 2010 г.

Инфраструктура упраздненного поселка перешла в использование базы проживания вахтовиков АО «Полюс Красноярск». На его территории располагаются семь столовых, спортклуб, уличные спортивные сооружения, тренажерные залы, дом культуры, 14 общежитий и два многоквартирных дома – компания построила их для своих сотрудников самостоятельно. Компания имеет собственное хлебобулочное производство (помимо него, в районе есть только одно муниципальное предприятие этой специализации), оно полностью работает на нужды «Полюса».

Таким образом, поселок был расселен в рамках «гипериндустриализации»: производственная площадка буквально перекрыла его территорию.



Глава 4. Опыт другого полушария

Городская сеть расселения зарубежной Арктики испытывала в целом те же периоды, стимулы и проблемы развития, что и города и населенные пункты Российской Арктики (несмотря на различия в общественном строе). Ранний этап ее формирования пришелся на рубеж XIX–XX веков: это были города, основанные в районах добычи природных ресурсов (Кируна и прилегающие населенные пункты в районе добычи богатых железных руд на севере Швеции; города и поселки, возникшие в связи с золотой лихорадкой на Аляске в США и на Юконе в Канаде). Однако в силу естественного протекания фронтального цикла многие из них опустели полностью или в значительной степени уже в первые десятилетия XX века. Именно с объективным затуханием золотой лихорадки была связана первая волна сжатия арктических городов зарубежного Севера.

Те, что сумели сохраниться, расширили свои функции преимущественно в непромышленной сфере, продолжив существование в качестве локальных экономических центров (торговля, простейшие услуги и т. п.). Во многих случаях такие города впоследствии пережили бум в связи с новой волной ресурсного освоения или политической ситуацией. Так, например, Уайтхорс (Канада) возник как перевалочный пункт по дороге в район Клондайкской золотой лихорадки, затем его развитие резко замедлилось, но потом снова выросло в период прокладки Трансаляскинской магистрали в годы Второй мировой войны – город стал столицей территории Юкон. А Фэрбанкс (Аляска) в период спада золотой лихорадки спас основанный в 1917 г. университет со специализацией на горном деле и агрономии, что позволило превратить город в опорный населенный пункт центральной Аляски. Позже он пережил новый бум – во время строительства близ него трассы Трансаляскинского нефтепровода).

Динамика численности населения зарубежных арктических городов находится под значительным влиянием внешних обстоятельств (в первую очередь мировых цен на те или иные ресурсы, а также геополитической обстановки), но очевидно и другое: возникшие в период пионерского освоения арктических территорий «многопрофильные» города более устойчивы под ударами конъюнктуры, чем молодые города с узкой специализацией, формировавшиеся преимущественно во второй половине XX века, – они демонстрируют наиболее высокую уязвимость к факторам сжатия, вплоть до полной ликвидации.

Широкое развитие монопрофильных городов в 1960-е, по сути, предопределило «бум» городского сжатия. В отношении сжатия городов в районе зарубежного Севера применялись и применяются самые разные (зачастую противоречащие друг другу) стратегии управления сжатием городов и поселков:

- полная ликвидация населенного пункта;
- ограничение роста численности населения города с ростом доли занятых вахтовым методом;
- реализация масштабных программ сохранения городов с выкупом недвижимости (как правило, при поддержке центрального правительства) с последующей реализацией недвижимости новым жителям по сниженным ценам после реализации программы ревитализации города.

Специфика последнего варианта определяется особенностями функционирования рынка недвижимости. Например, в Канаде, где реализуются подобные программы, значительная часть недвижимости выкупается лицами пенсионного возраста – этот контингент стремится к минимизации расходов на недвижимость, но при этом является достаточно мобильным и платежеспособным. Такого рода программы управляемого сжатия хорошо вписываются в общий тренд формирования «городов пенсионеров», сложившийся в условиях

пространственно-возрастной дифференциации населения: молодежь «перетекает» в растущие города, тогда как пожилые устремляются в сжимающиеся города с более дешевой недвижимостью, которые, обретая новую «специализацию», получают и стимулы для развития.

Что касается городов зарубежной Арктики, сильно потерявших в численности населения, то в качестве одного из потенциальных драйверов их развития является еще и туризм. Правда, надо учитывать, что туризм может стать ведущей отраслью экономики для городов с очень незначительной численностью населения (несколько сотен человек) и при условии наличия наземного круглогодичного транспортного сообщения с основной зоной расселения. И конечно, следует помнить, что туристическая специализация сжимающихся арктических городов формируется в контексте в целом отлично развитого туризма в США и Канаде, тогда как перспективы развития туризма в отечественных арктических городах стоит рассматривать только в контексте относительно слабого внутрисубъектного туризма.



Ганьон (Квебек, Канада)

Ганьон – один из самых «короткоживущих» городов на Канадском Севере: он был создан в 1960 г. и полностью ликвидирован в 1984–1985 гг.. Территория города полностью рекультивирована: остатков строений не осталось.

В 1982 г. кризис (его еще именуют железным кризисом или кризисом черной металлургии) привел к снижению объемов производства и падению цен на продукцию, замедлил развитие горнодобывающей промышленности. Последствия кризиса в Квебеке стали необратимыми. Парламентская комиссия рекомендовала закрыть город Ганьон (из-за того, что «рынок стал выдыхаться»); аналогичное решение было принято по поселку Файер-Лейк. Окончательное закрытие города Ганьон является результатом консенсуса между выборными должностными лицами, градообразующим предприятием (Sidbec-Normines) и профсоюзом рабочих.

11 октября 1984 г. было объявлено, что работы на руднике Файер-Лейк будут прекращены, город Ганьон будет снесен, а жителям будет выплачена компенсация. Люди начали покидать город. Летом 1985 г. начались работы по сносу.

После объявления о закрытии города (11 октября 1984 г.) Sidbec-Normines выплачивала муниципальные долги Ганьона, покупала предприятия и дома и предлагала компенсацию в размере 15 тыс. долл. каждому из своих сотрудников. Компания также несла финансовые обязательства по сносу города Ганьон. Стоимость ликвидации города Ганьон была оценена в 3,5 млн долл. (1985 г.). Для ликвидации города градообразующим предприятием Sidbec-Normines была нанята монреальская компания.

Жителям пришлось выбирать между премией за увольнение (компенсацией), переводом в Мон-Райт (рудник, расположенный в Фермоне) или преждевременным выходом на пенсию. Впрочем, для тех, кто решил воспользоваться компенсацией за увольнение, не было никакой гарантии найти новую работу, потому

что большинство рабочих не имело образования. Некоторые открыли малый бизнес, другие оказались безработными. Как сообщают источники, для рабочих, привыкших к высокой заработной плате, смириться с этим было очень трудно. Тем, кто выбрал досрочный выход на пенсию, тоже было очень тяжело: большинство не было готово к внезапному выходу на пенсию.



Фаро (Юкон, Канада)

Фаро – город на северо-западе Канады, основан в 1969 г. для обслуживания крупного одноименного свинцово-цинкового месторождения. Город расположен в долине реки Пелли в горах Анвил в 22 км от рудника, который в 1970–90-е гг. был одним из крупнейших в мире открытых карьеров по добыче опасных металлов.

На следующий год после основания Фаро численность его жителей составляла около 800 человек, и к 1982 г. увеличилась до 2100. На рубеже 1960–70-х гг., в период повышения внимания к комплексному освоению Севера в Канаде, обсуждался вопрос о строительстве в Фаро комбината по переработке руды.

Однако планы по развитию Фаро резко изменились в 1980-е гг., когда ухудшилась ситуация на рынке цветных металлов.

После закрытия рудника в 1982 г. Фаро почти опустел, в 1985 г. число жителей составило всего 97 человек. Закрытие было спровоцировано нестабильными ценами на металлы, а также частной причиной – трагедией, произошедшей на другом руднике компании-эксплуатанта рудника Фаро, приведшей к многочисленным жертвам. Через несколько лет горные разработки возобновились, произошло несколько открытий и закрытий месторождения и его перепродаж. В 1998 г. было объявлено об окончательном закрытии работ на Фаро. После этого и до настоящего времени численность населения города не превышала 500 человек.

Специфической особенностью истории сжатия Фаро стала масштабная правительственная кампания по рекултивации территории, включающая очистку загрязненной почвы и вод. Эта деятельность, в числе прочего, позиционируется как мера по сохранению города (впрочем, в результате кампании численность населения выросла всего на несколько десятков человек). В 2013 г. был принят комплексный план устойчивого развития «Фаро навсегда», в котором видение Фаро формулировалось как «Фаро станет



привлекательным, устойчивым, экономически жизнеспособным и сплоченным сообществом». Ставка была сделана на сохранение наследия горной отрасли как специфической достопримечательности Фаро, при этом большое внимание было уделено тому, чтобы «местные возможности в области образования, искусства, культуры и наследия Фаро» вносили бы существенный «вклад в местную экономику и помогали привлекать новых жителей и посетителей». В качестве специальных направлений развития Фаро были выделены:

- развитие искусства, культуры, образования, сохранение наследия;
- коллективное и персональное здоровье;
- экономика;
- инфраструктура;
- кварталы, жилье и землепользование;
- рекреация, парки и ареалы дикой природы.



Кармак (Юкон, Канада)

В сфере экономики упор делался на создание благоприятного предпринимательского климата. Программа содержит 26 индикаторов оценки успешности ее реализации по указанным направлениям. В основном это оценка жителями своей удовлетворенности теми или иными параметрами городской среды, данные медианного дохода и безработицы жителей и т. п., и среди прочего – уровень связности города Фаро с населенным пунктом Кармак и столицей территории Юкон (где находится Фаро) городом Уайтхорс.

В плане пространственных последствий городского сжатия Фаро является уникальным примером: в отличие от десятков других городов, переживших радикальное падение численности населения, в Фаро десятилетиями

местная администрация и федеральное правительство Канады поддерживали пустующие дома в порядке, предполагая их будущее использование в случае успеха программы устойчивого развития города.

В 2016 г. часть пустующего жилья, принадлежащего в прошлом одной из компаний, городские власти решили забрать в свою собственность и далее выставить на продажу по очень низкой цене. Кампания по продаже недвижимости началась в 2017 г., то есть практически через 20 лет после закрытия рудника в 1997 г.; на продажу было выставлено 170 единиц жилья. Уже за полгода удалось продать около 80 % этих объектов, часть из которых сразу начала ремонтироваться. В 2019 г. объявлено, что «в городе больше не осталось пустующего жилья – все пустовавшие дома распроданы», при этом на продажу не выставлялись дома, не подлежащие ремонту (а всего было выставлено 45 % находящегося в городской собственности жилья). Отличительные особенности распродажи:

- низкие отпускные цены;
- было выставлено требование, чтобы недвижимость была отремонтирована или снесена в течение трех лет с момента покупки, а для тех, кто не проводит ремонт, были предусмотрены льготы по возврату денег («for those who didn't renovate, homeowners would get money-back incentives»);
- дома оценивались по той сумме, которая причиталась городу в виде налогов на недвижимость. Ценник составлял от 10 тыс. до 100 тыс. долл. за лот.

По итогам, среди поселенцев Фаро оказалось немало пенсионеров, привлеченных низкими ценами на недвижимость, а также целым рядом специальных программ для пожилых. По данным Статистического бюро Юкона, по состоянию на момент завершения продажи недвижимости в населении Фаро более 35 % составляли лица старше 60 лет.

Фермон (Квебек, Канада)

Фермон – город со специализацией на добыче железной руды на севере провинции Квебек. Построен по заказу компании «Квебек Картье» (Quebec Cartier Mining Corporation, в собственности компании «ЮЭс Стил Корпорейшн» (US Steel Corporation) в 1972 г., и изначально был запланирован на 5–6 тыс. жителей. Интересной особенностью города стало то, что приглашенный архитектор Адриан Шеппард (Adrian Sheppard) применил специфический архитектурный прием – ограждение города от холодных северных ветров массивной «стеной», внутри которой были размещены жилые и общественные помещения. Прием был заимствован у шведского архитектора Ральфа Эрскина, ранее предложившего такое решение в пригороде Кируны. На сегодняшний день «жилая стена» в Фермоне вошла практически во все труды по специальной архитектуре для условий Севера. В период падения цен на железную руду в 1980-е гг. (когда был расселен Ганьон) вставал вопрос о его закрытии; есть мнение, что город был сохранен благодаря уникальному архитектурному проекту.

Сегодня Фермон отличается от других канадских городов при месторождениях образцовой планировкой, учитывающей особенности микроклимата. Город расположен на плоской равнине, южной стороной примыкая к озеру, состоит из нескольких компактных кварталов малоэтажной застройки, разделенных парковыми зонами, с севера защищен от пронизывающих ветров опоясывающей стеной высотой с шестиэтажный дом.

Экономика Фермона полностью зависит от работы двух шахт, принадлежащих последние десятилетия одной из крупнейших в мире корпораций по производству стали – ArcelorMittal S.A. (компания, построившая Фермон, теперь является частью этой корпорации).

«В связи с бумом добычи полезных ископаемых в 2011 г. Arcelor Mittal построила рядом с городом лагерь для вахтовых работников. Один бывший мэр Фермона напомнил, что на пике строительства за шесть месяцев



город увеличился в размерах почти втрое. Это значительно увеличило спрос на услуги здравоохранения и бытовые, жилье и инфраструктуру, а также породило множество социальных последствий – среди них напряженность между пожилыми жителями и вахтовыми работниками. Их массовый приток был расценен местными жителями как «вторжение»».

Фермон – закрытый город. Если работник предприятия, даже если он владеет своим домом, уезжает из города, он должен продать свой дом предприятию. Если вы не работаете в компании, вам не разрешается оставаться в Фермоне. Ведомственные функции города отражаются на специфике его функционирования: в частности, в городе – ввиду проживания преимущественно молодого населения – в нем длительное время не было кладбища (в 2019 был открыт колумбарий).

Население Фермона, значительная часть которого занята на добывающем предприятии или его обслуживанием, постепенно сокращается со средней скоростью от 1 до 2% в год. В 2021 г. численность жителей Фермона составила 2256 человек. Незначительный рост населения зафиксирован в 2010–2011 гг., в период подъема добычи железной руды.



Тамблер-Ридж (Британская Колумбия, Канада)

Тамблер-Ридж построен в 1981 г. правительством провинции Британская Колумбия (на западе Канады) для обслуживания угольной промышленности, после соглашения с консорциумом японских сталелитейных заводов о покупке 100 млн т угля в течение 15 лет за 7,5 млрд долл. у двух канадских горнодобывающих компаний. Последовавшее в 1990-х гг. снижение мировых цен на уголь сделало будущее города неопределенным. Японский консорциум потребовал снизить цены на продаваемый уголь, пришлось идти ему навстречу. В 2000 г. была закрыта одна из двух эксплуатируемых шахт, и город потерял около половины своего населения. Ныне Тамблер-Ридж, окруженный многочисленными живописными природными объектами, представляет собой местный центр туризма.

После закрытия шахты «Квинтет» в марте 2000 г. город оказался на грани выживания, муниципальная администрация в ответ на вызов организовала комитет по ревитализации Tumbler Ridge Revitalization Task Force, куда вошли муниципальные и региональные политики и чиновники, представители бизнеса, местных сообществ. Комитет подразделялся на две группы: управленческую, ответственную за принятие ключевых решений, и операционную, контролирующую выполнение поставленных целей. Группы находились в постоянном взаимодействии, в зависимости от результатов работы операционной группы управленцы корректировали задачи. Данная инициатива по праву являет собой редкий пример эффективной работы социального капитала, социальных связей внутри локального сообщества, поиска гибких решений «снизу», позволивших обрести городу новые точки развития.

Услуги (бюджетные, образовательные, здравоохранение и социальные) были приоритетными для поддержания в переходный период. Особый акцент ставился на создании необходимых стартовых условий для диверсификации экономики монопрофильного города. Дорожная карта ревитализации закладывала цели на три временных горизонта. В краткосрочной перспективе решались вопросы с жилым фондом в надежде сформировать базу налога на муниципальную собственность и поменять модель с арендной на собственническую и вопросы обеспечения населения услугами первой необходимости. Отдельное финансирование было выделено для проведения программ переподготовки работников угольной отрасли. В среднесрочной перспективе приоритет отдавался доступности и устойчивости сферы услуг в широком смысле. В долгосрочной – диверсификации экономики, что позволило бы стабилизировать численность населения.

Комитет по ревитализации предпринял ряд эффективных мер для достижения целей. Прежде всего, из бюджета провинции было выделено финансирование

на покрытие долга муниципалитета, 60% налоговых поступлений которого обеспечивалось угледобычей, а также выплачена субсидия на социальные услуги.

Отдельно решался вопрос с жилищным фондом. До закрытия шахты большая часть жилого фонда Тамблер-Риджа принадлежала горнодобывающим компаниям и Канадской корпорации по ипотеке и жилищному строительству (Canadian Mortgage and Housing Corporation – СМНС). Несмотря на то что многие объекты недвижимости находились в частной собственности, дома были вновь приобретены СМНС в рамках плана защиты от банкротства в случае закрытия шахт после спора о ценах на уголь с Японским стальным консорциумом в 1990 г. После объявления о закрытии шахты «Квинтет» местные власти провели переговоры с СМНС и добывающей компанией Teck о приобретении 985 единиц

Тамблер-Ридж (Британская Колумбия, Канада)



жилья, которые затем были проданы в рамках национальной жилищной кампании, проводимой корпорацией Tumbler Ridge Housing Corporation. Эта кампания оказалась очень успешной, поскольку около 95% жилья было продано в течение первых двух лет. Ключевым компонентом маркетинговой кампании было наличие дешевого жилья, т. к. дома первоначально продавались по цене 25 тыс. долл., а кондоминиумы – по 12 тыс. долл. Хотя дома обычно продавались активным пенсионерам, их также покупали рабочие из других районов и новые владельцы бизнеса. Дешевизна жилья стала главным фактором притока населения в Тамблер-Ридж. Возобновление налоговых поступлений на имущество от новых домовладельцев позволило муниципалитету финансировать поддержание базовой инфраструктуры: канализации, водоснабжения, дорог и местного центра отдыха. Еще одним важным преимуществом продажи доступного жилья стало привлечение в город новых домовладельцев, которые привнесли в сообщество новые идеи и открыли свои предприятия: гостиницы, рестораны, строительные бизнесы, связанные с кровельными, электрическими и малярными работами. Они начали реконструировать и улучшать свои новые дома, благодаря чему создавалось ощущение устойчивости, укорененности, которого не было в период активной угледобычи, когда жилье преимущественно сдавалось в аренду.

Конечная цель – диверсификация экономики – также была достигнута: хотя угледобыча частично восстанавливалась после 2006 г., это не помешало развитию в муниципалитете туризма и лесозаготовок.

Меры, предпринятые комитетом по ревитализации, позволили избежать банкротства муниципалитета, поддержать сферу услуг и стабилизировать численность населения Тамблер-Риджа, которая выросла по сравнению с кризисным 2001 г. на 500 человек к 2021 г.

Доусон (Юкон, Канада)

Доусон – городок, основанный во времена золотой лихорадки (1896 г.) на северо-западе Канады у слияния рек Клондайк и Юкон. До августа 1896 г., когда в этом месте нашли золото, здесь было поселение индейцев с численностью жителей не более 500 человек. В течение двух лет Доусон стал городом и численность его жителей выросла, по разным оценкам, до 30–40 тыс. человек. В начале XX в. население стремительно сократилось, в 1902 г. составило уже около 5 тыс. человек и продолжило уменьшаться. Несмотря на это до середины XX в. Доусон оставался административным центром территории Юкон. Небольшой рост населения города, связанный с всплеском интереса к золотодобыче на территории Юкон, начался с 1980-х гг. и продолжается сейчас – за почти 30 лет население города увеличилось почти вдвое и в 2021 г. составило 1577 человек.

Город в значительной степени специализируется на туризме: в нем круглогодично проводятся рассчитанные на привлечение туризма мероприятия (гонки на собаках, хоккейные турниры, кинофестиваль, концертная деятельность и т. д.). Частично руинированные деревянные дома сохраняются как «наследие золотой лихорадки».

Доусон (Аляска)



Анкоридж (Аляска)

Анкоридж (Аляска, США)

Анкоридж – крупнейший по численности жителей город штата Аляска, в нем проживает около 40 % населения штата. Город расположен на берегах залива Кука. Анкоридж начал развиваться в связи со строительством железной дороги в 1914 г., статус города получил в 1920 г. Анкоридж занимает выгодное стратегическое и транспортно-географическое положение: в 1951 г. в Анкоридже начал действовать международный аэропорт; через морской порт, сооруженный в конце 1950-х гг., Аляска получает около 95 % всех товаров.

Большое влияние на развитие экономики оказало открытие в 1968 г. первого нефтяного месторождения на севере штата – Прадхо-Бей. Его эксплуатация началась в 1977 г. Нефтяной бум способствовал дальнейшему росту населения Анкориджа, в котором располагаются все штаб-квартиры нефтяной отрасли. Численность населения стабилизировалась лишь в 2010-х гг. на отметке 291 тыс. человек.

Собственно Анкоридж как крупнейший город Аляски с устойчивой диверсифицированной экономикой не был подвержен сжатию и структурным кризисам, чего нельзя сказать об одном из его районов, бывшем поселке строителей Маунтин-Вью, который представляет успешный пример преодоления сжатия через проведение комплексной реновации – перестройки городского пространства.

Пример района Маунтин-Вью как поселка строителей актуален для многих молодых городов районов Крайнего Севера и Арктики России, где в годы бумового строительства также возникали специализированные поселки строителей (Западная Сибирь, зона БАМа и др.). В настоящее время такие поселки в значительной степени являются местами сосредоточения ветхого и аварийного жилья. Аналогичная ситуация складывалась в районе Маунтин-Вью к началу XXI века.

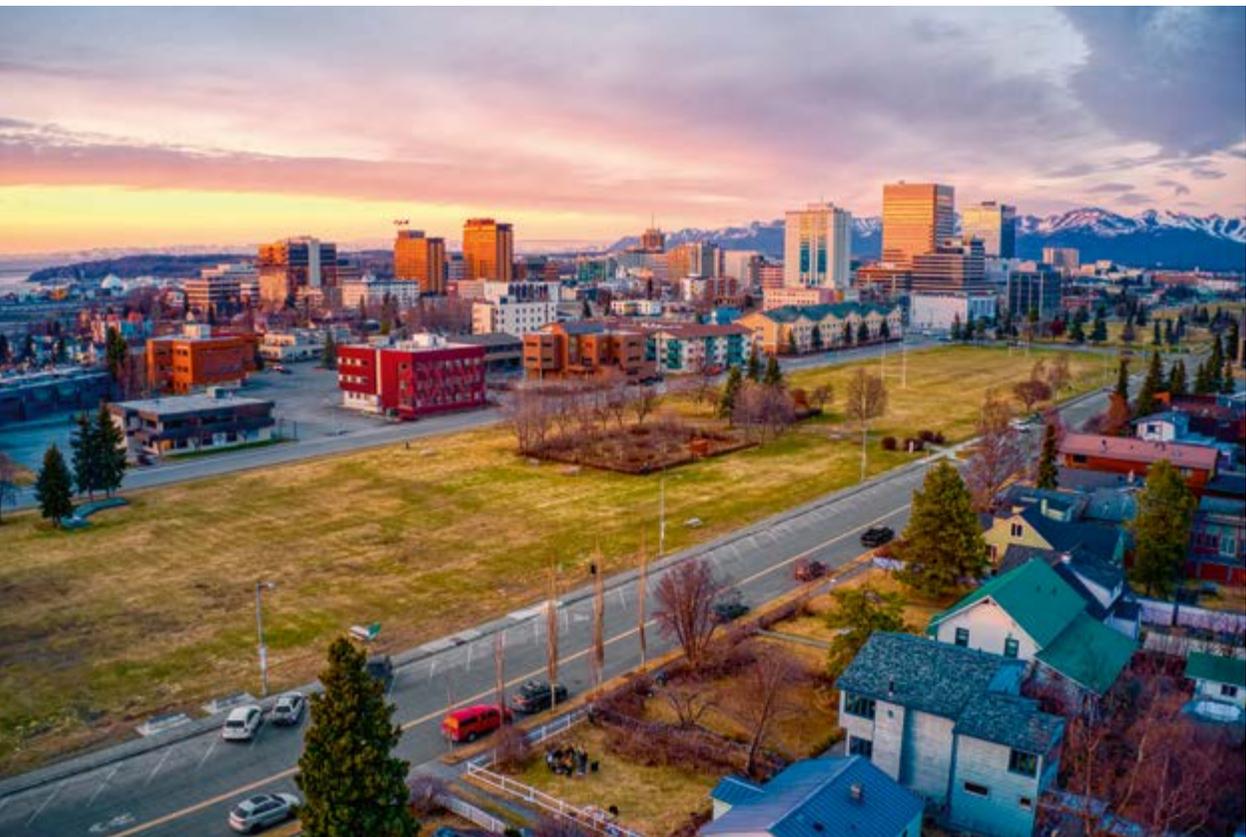
Маунтин-Вью – один из старейших районов Анкориджа. В 1940–50-х гг. он был рабочим поселком строителей военно-воздушной базы Эльмендорф. По мере роста города вплоть до 1970-х гг. район в основном состоял из односемейных домов, нескольких разрозненных дуплексов и жилых комплексов, расположенных в основном ближе к коммерческим районам. Костяк жителей района составляли стабильные арендаторы и уважаемые семьи среднего и рабочего классов. В 1965 г. район был реновирован, и были построены многоквартирные дома вместо односемейных. Это изменение позволило Маунтин-Вью удовлетворить спрос на жилье, резко возросший во время строительства Трансаляскинского нефтепровода

в 1970-х и начале 1980-х гг., но и в то же время понизило стоимость жилья. Таким образом, район второй раз за свою историю оказался поселком строителей, причем, на этот раз, с преимущественно низкокачественным (относительно быстровозводимым) жильем. Именно этот период и характер развития района сближает его с многочисленными поселками строителей на окраинах городов ЯНАО и ХМАО – Югры, выросших в те же годы активного освоения нефтяных и газовых запасов Севера.

В 1970-х гг. район начал превращаться из стабильного, относительно здорового района на окраине Анкориджа в район социального бедствия. По окончании строительства нефтепровода многие рабочие уехали и оставили пустые дома. Это дешевое, низкокачественное жилье позже привлекло мигрантов.

С тех пор район деградировал, в то время как остальная часть Анкориджа процветала. Уровень бедности в районе неуклонно рос с 7,5 % в 1970 до 25,1 % в 2000 г., при этом общегородской сохранялся на 7 %. В то время как доля жителей, не менявших место жительства в течение пяти лет, в период с 1970 по 2010 гг. увеличилась с 22 % до 57,3 % для Анкориджа в целом, в Маунтин-Вью она выросла только до 40,8 %. С 1980 по 2010 гг. доля жителей без диплома о среднем образовании снизилась с 12 % до 8,1 % в среднем по Анкориджу, а в Маунтин-Вью выросла с 22 % до 32 %. Низкая покупательная способность населения препятствовала развитию бизнеса, также район страдал от высокого уровня преступности и отсутствия инвестиций в недвижимость. В 2013 г. девять из десяти жителей Маунтин-Вью имели доход менее 70 % от среднего дохода в Анкоридже, а 28,9 % имели доход ниже прожиточного минимума.

В начале 2000-х гг. в местном сообществе сложилась готовность к активным действиям по улучшению ситуации. Общественный совет Маунтин-Вью привлек многих партнеров для спасения своего района. В период с 2003 по 2014 г. было реконструировано более 10 % жилого фонда



Анкоридж (Аляска)

Маунтин-Вью, а также значительное количество его коммерческих и торговых площадей: было демонтировано более 130 зданий и создано около 280 высококачественных, доступных по цене жилых помещений, в общей сложности было ревитализировано около 180 домов. Провода уличного освещения были спрятаны под землю. Новое шоссе связало район с остальной частью города. В районе было открыто первое финансовое учреждение – филиал банка Credit Union. Банк построил рядом с собой, на главном перекрестке района, новую полицейскую подстанцию за свой счет, вследствие чего присутствие

полицейских в районе усилилось. Также появилась первая библиотека, художественная галерея и Музей естественных наук, общественные огороды, спортивный центр для детей и взрослых с интеллектуальными нарушениями (Special Olympics), новый торговый центр, а также множество новых ресторанов и других предприятий. Пустые склады и торговые площади стали офисами таких организаций, как Camp Fire (учреждение детского досуга) и Государственный Совет по искусству Аляски.

Более чем за 10 лет реновации в Маунтин-Вью произошли значительные улучшения в качестве жизни. С 2000 по 2010 г. численность населения района выросла более чем на 1000 человек, снизилась миграционная активность, т. е. люди стали жить в Маунтин-Вью дольше, создавая стабильность в районе, который испытывал высокую текучесть населения в прошлом. В 2010 г. около половины жителей проживали в районе более 5 лет (для сравнения – 22% в 2000 г.). Хотя уровень бедности населения несколько вырос с 2000 по 2012 г. (с 25,1% до 27,5%), средний доход домохозяйств вырос с 30,7 до 40,9 тыс. долл. Повысились посещаемость школ и доля окончивших среднюю школу. В исследовании 2012 г. (The Mountain View Community Indicators Report) 57% респондентов, проживающих в районе, оценили Маунтин-Вью как отличное место для проживания.

Суммарно в ревитализацию района было привлечено около 180 млн долл.:

- жилая недвижимость – 100 млн долл.;
- энергосети – 14–15 млн долл.;
- уличное освещение – 2–2,5 млн долл.;
- коммерческая недвижимость – 60,7 млн долл.

Реновацией жилья занимались различные застройщики (Cook Inlet Housing Authority (CIHA), NeighborWorks, Habitat for Humanity и др.). CIHA опирался на различные источники финансирования: гранты Департамента США по жилищному строительству и городскому развитию

(Indian Housing Block Grant), участие в государственной программе стабилизации неблагополучных сообществ (Neighborhood Stabilization Program), налоговые кредиты на низкодоходное арендное жилье, предоставленные Финансовой корпорацией жилищного строительства Аляски (Alaska Housing Finance Corporation) и др.

Развитием коммерческой недвижимости занимался Земельный фонд Анкориджа (Anchorage Community Land Trust (ACLT) вместе с партнерами. В одном из своих первых проектов ACLT сыграл ведущую роль в открытии филиала банка Credit Union, первого финансового учреждения в Маунтин-Вью, на месте бывшей заправочной станции. Сначала ACLT приобрел и рекультивировал загрязненный участок, а потом продал его банку. В другом проекте ACLT перепрофилировал бывший мебельный склад в офисное помещение для нескольких некоммерческих организаций. Часть финансирования этого проекта в размере 11,1 млн долл. была обеспечена за счет различных государственных программ (Community Development Block Grant program, Brownfields Economic Development Initiative and Economic Development Initiative Special Project grant programs of United States Department of Housing and Urban Development (HUD).

В районе продолжает открываться новый бизнес, а существующий бизнес вкладывает средства в реконструкцию своих объектов. Редевелопмент коммерческого коридора, проведенный благодаря ACLT и другим инвесторам, устранил упадок и создал коммерческую активность в ранее пустующих помещениях. Инвестиции в жилье снизили долю простаивающих площадей и повысили стоимость недвижимости.

Современный Маунтин-Вью все еще выделяется по социальному составу, материальному положению жителей и уровню преступности как один из наименее благополучных районов Анкориджа. Однако качество городской среды в нем вышло на приемлемый уровень, а безопасность повысилась.



Город Кируна (Швеция)

Кируна (Швеция)

Шведский город Кируна (самый северный город страны, находится в 154 км к северу от полярного круга) основан более 120 лет назад для обслуживания крупного железорудного месторождения. Статус города Кируна получила в 1948 г., тогда численность жителей превысила 12 тыс. человек. Постепенный рост населения Кируны продолжался до начала 1980-х гг. Он был связан с увеличением объемов разработки железорудного месторождения и появлением новых производств. Затем он сменился сокращением (ежегодно от 0,5 до 1,5 %), которое продолжалось до второй половины 2010-х гг. В последние годы тенденция переломилась, и число жителей Кируны стабилизировалось на отметке 17 тыс. человек.



Металлургический завод в Кируне (Швеция)

В Кируне, как и в других моногородах, значительная часть занятых работает в горнорудной промышленности (22 % занятых, по данным статистического управления Швеции). Поэтому любые процессы в отрасли так или иначе сказываются на изменении численности населения.

В 1970-е гг. глобальная рецессия привела к закрытию многих предприятий, добывающих железную руду; Швеция также была серьезно затронута кризисом. Государственная горнодобывающая компания Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) смогла частично адаптироваться к кризису, проведя реструктуризацию черной металлургии в 1980-х гг. через повышение

рентабельности и производительности путем введения автоматизированных систем управления на горнорудных производствах, что добавило отрасли конкурентоспособности и устойчивости, но снизило число рабочих мест (в Кируне оно упало с 6200 в 1970-х до 3700 во второй половине 2000-х).

В 2004 г. LKAB обратилась в администрацию муниципалитета Кируны с требованием внести изменения в мастер-план города в связи с расширением горнорудных разработок и, соответственно, риском просадки грунтов, угрожающих зданиям в западной части города, где расположен исторический центр. В проектах расширение добычи обещало сохранение основного источника дохода и занятости населения муниципалитета как минимум на 40–50 лет. В результате после заключения соглашения между LKAB и муниципалитетом Кируны для решения проблемы был выбран вариант строительства нового города на новой территории, куда предполагалось также перенести некоторые исторические здания из зоны риска. В 2007 г. был разработан и принят детальный план развития Кируны. В нем подчеркивалась возможность всех жителей Кируны влиять на процесс релокации, гарантировалась открытость и прозрачность принимаемых программ и соглашений между LKAB и муниципалитетом. В 2011 г. было принято решение о новой локации исторического центра города в 3 км от прежней на восточной окраине. В 2012 г. власти муниципалитета совместно с шведской ассоциацией архитекторов инициировали международный конкурс между десятью архитектурными бюро на разработку мастер-плана Кируны до 2033 г. Задачей участников было разработать устойчивую и удобную городскую среду, с новым центром, соединяющим окружающую жилую застройку и промышленные площадки с остальными частями города. Победителем стал проект Kiruna 4-ever, предложенный шведским бюро White Architects в коллаборации с норвежским Ghilardi + Hellsten Architects. Помимо градостроительных решений

по оптимизации плотности населения и внедрения новой системы общественного транспорта, в проекте делался акцент на социальные стороны трансформации: сохранение исторического облика города, культурного разнообразия, активное участие населения в процессе переноса, поддержание диалога между населением и стейкхолдерами (ЛКАВ, администрацией муниципалитета, управлением транспорта Швеции, девелоперскими компаниями, инвесторами, бизнесом и др.).

Весь центр города, включая большинство административных учреждений, школ, больниц, общественных учреждений, с 2017 г. находится в процессе сноса и последующего строительства в новом районе, по возможности с использованием тех же строительных материалов, некоторые здания даже удается полностью перенести с помощью грузовой техники и подъемных кранов. Проведено зонирование западной части города по срокам планируемого переноса зданий.

Всего под перенос попало около 3 тыс. домов и 1 тыс. рабочих мест, треть населения (около 6 тыс. человек) будут вынуждены переехать в новый район на востоке. У жителей есть выбор получить новый дом, построенный по современным технологиям, или денежную компенсацию от ЛКАВ в размере 125 % от рыночной стоимости их старого дома. Процесс переноса города планируется продлить как минимум до 2030-х гг., в нормативных документах он характеризуется как «урбанистическая или социальная трансформация», т. е. акцент делается не только на физический перенос зданий, но и на формирование комплексной обновленной городской среды в новом районе, центральности с большими и удобными публичными пространствами. Суммарная стоимость проекта оценивается более чем в 1 млрд долл., что делает его самым масштабным релокационным городским проектом в мире.

ЛКАВ и власти муниципалитета находятся в постоянном взаимодействии для согласования проблемных

вопросов, возникающих в ходе переноса города. Так, в 2011 г. были подписаны соглашения о регулировании затрат на разные виды работ по переносу зданий и о порядке трансформации территории западной части города сначала в парковую зону, а затем в промышленную площадку. В 2014 г. урегулирован порядок компенсаций муниципалитету за землю и инфраструктуру со стороны ЛКАВ в размере 3,74 млрд шведских крон (ок. 300 млн долл.). Объем компенсации соответствует необходимому для строительства инфраструктуры эквивалентного функционала, качества и масштаба в новой Кируне. В 2018 г. аналогичное соглашение было достигнуто в области компенсаций непосредственно за перенос жилого фонда (около 200 млн долл.).



Глава 5. Воркутинский модуль

5.1. Воркутинская программа управляемого сжатия

Территория, подчиненная Воркутинскому горсовету (с 2006 г. – муниципальное образование «городской округ Воркута»), в 1990-е гг. стала одним из первых мест применения инструментов поддержки отъезда населения из районов Крайнего Севера и одновременно пространственного сжатия городской агломерации в виде расселения пригородных поселков.

В настоящее время городской округ Воркута с центром в городе Воркуте объединяет 16 населенных пунктов (в т. ч. 4 – без постоянного населения по состоянию на 2021 г.). Общее число жителей округа насчитывает 68,4 тыс. человек, из которых подавляющая часть (83 %) сосредоточена в административном центре. Еще 15 % являются жителями двух поселков городского типа – Воргашор (6,5 тыс. чел.) и Северный (3,7 тыс. чел.). Численность жителей остальных населенных пунктов не превышает 500 человек (за исключением поселка Сивомаскинский – 525 чел.).

Город и система окружающих поселков возникли в связи с разработкой месторождений угля. Развитие угледобывающей промышленности в районе Воркуты (Печорский угольный бассейн) было форсировано в годы Великой Отечественной войны. В целом для хозяйства страны большую ценность имеют коксующиеся угли (в основном их залежи в Печорском бассейне сосредоточены как раз в районе Воркуты), а вот значение здесь же добываемых энергетических углей уже к 1960-м гг. было признано ограниченным в связи с высокими издержками – с прогнозом на дальнейшее снижение спроса в связи с переходом на углеводородное топливо. Закономерно, что в условиях общего структурного кризиса угледобывающей отрасли, наступившего в 1990-е гг., многие воркутинские шахты оказались в числе наиболее уязвимых, и территория

пережила одно из самых значительных сокращений численности населения на российском Крайнем Севере.

После распада Советского Союза Воркута (городской округ) столкнулась с беспрецедентной убылью населения. Всесоюзная перепись населения 1989 г. зафиксировала здесь 216 тыс. человек (115 тыс. в городе Воркуте) – это исторический максимум, а первая всероссийская перепись населения 2002 г. установила, что на территории проживает 134 тыс. человек (85 тыс. в городе). Депопуляция продолжилась и дальше: 95 тыс. человек (70 тыс. в городе Воркуте) в 2010 г. и 68 тыс. человек (56 тыс. в городе) в 2021 г. Воркута однозначно квалифицируется как сжимающийся город. Среднегодовая убыль населения колеблется от 3,57 % в период с 2002 по 2010 г. до 2,60 % в период с 2010 по 2021 г. За период с 1989 по 2021 г. население в среднем по городскому округу сокращалось более чем на 2 % ежегодно. Примечательно, что сжатие гораздо сильнее в городском округе в целом, чем в городе. Это наблюдение указывает на то, что депопуляция особенно остро стоит в окружающих населенных пунктах, многие из которых оказались заброшены (например, деревня Никита, поселки Октябрьский, Промышленный, Юршор, Рудник, Хальмер-Ю).

Сжатие в Воркуте – это не только потеря работающих горожан, которые трудятся на местном рынке труда и платят налоги, но и проблема пустующего жилищного фонда. Многие граждане, которые покидают город, не продают жилые помещения на рынке, а оставляют его без присмотра. Не продают, потому что продать или практически невозможно (нет покупателей), или цена такая низкая, что сама продажа теряет смысл. Почти трехкратное сокращение численности населения городского округа с 1989 г. вызвало опустение многоквартирных домов (заселенность дома может колебаться в случае Воркуты от 80 % до 10 %). Жилищно-коммунальных платежей оставшихся жильцов недостаточно для функционирования всего дома, а отключить часть квартир, которые стали нежилыми,

от коммуникаций, например отопления, невозможно в связи с нарушением в этом случае эксплуатации здания. Такие дома деградируют, ветшают, становятся очагами противоправных действий, но продолжают генерировать издержки для местного самоуправления ввиду централизованной организации коммунальной инфраструктуры, в первую очередь – теплоснабжения и водоснабжения.

Сегодня Воркута – единственный город России с населением более 50 тыс. жителей, осуществляющий активную программу управляемого сжатия жилищного фонда (остальные программы реализуются в значительно меньших по численности городах и поселках). Основной причиной разработки программы, предполагающей поэтапное закрытие поселков городского типа в воркутинском кольце с переселением жителей в город Воркуту или в центр сохраняемых поселков, послужила огромная нагрузка на бюджет в части оплаты жилищно-коммунальных услуг в пустующем муниципальном жилье в связи с аномально высоким количеством квартир в муниципальной собственности (60 % от всего жилого фонда при средних по России 20 %). Программа разработана до 2025 г. и предусматривает переселение 812 семей в качественное жилье.

У этой программы очень нетипичная судьба. В наших органах власти самого разного уровня нередко встречаются ситуации, когда все заканчивается принятием программы. А дальше почти ничего не происходит. В Воркуте случилось ровно наоборот: по имеющейся информации, программа официально не принята ни на республиканском, ни на муниципальном уровне. Тем не менее можно уверенно сказать, что она выполняется, и выполняется относительно успешно. Этому есть объяснение: программа сопряжена с национальным проектом по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, что позволяет ей получать финансовые ресурсы на переселение из Фонда содействия реформированию ЖКХ (с 2022 г. – Фонд развития территорий), а по сути – из федерального бюджета. Получателем этих средств является республиканский

бюджет. Поэтому на реализацию неутвержденной программы финансы поступают из республиканского бюджета. Стоит также отметить, что в отечественной практике отсутствует иной опыт разработки муниципальной программы по управлению городским сжатием.

Указанная программа реализуется администрацией МО ГО «Воркута» с 2017 по 2025 г. и состоит из 5 этапов, из которых первые три завершены:

- **I этап** (2017–2018) завершен и предусматривал уплотнение жилого фонда в пгт Воргашор, заключался в переселении 158 семей из 8 многоквартирных домов на окраинах в центр поселка. Образовавшийся жилфонд был отключен от инженерных коммуникаций. На основании данных, предоставленных администрацией МО ГО «Воркута», совокупный объем финансирования составил 86,4 млн руб. при ежегодной экономии 26,4 млн бюджетных средств. Срок окупаемости этапа составил около 2,3 года и, соответственно, окупился в первом полугодии 2020 г.
- **II этап** (2018–2019) завершен и делился на два направления: 4 многоквартирных дома с 77 семьями из микрорайона Цементнозаводского в пгт Северный и 3 многоквартирных дома с 53 семьями были переселены в рамках уплотнения пгт Воргашор. 6 из 7 освободившихся МКД (кроме одного дома в микрорайоне Цементнозаводский) были полностью отключены от инженерной инфраструктуры. Общая экономия составила 23,2 млн руб/год, что ниже ожидаемой экономии на 10 %. Срок окупаемости, как следствие, увеличился на 10 % и составил 2,09 года. Второй этап окупился в первом квартале 2021 г.
- **III этап** (2020) завершен и заключался в переселении 73 семей микрорайона Советский в г. Воркуту и расселении и отключении от инженерных коммуникаций 10 многоквартирных домов. Объем



Город Воркута (Республика Коми)

ежегодной экономии составил 28,5 млн руб. при совокупных затратах 35,4 млн руб. Таким образом, третий этап окупился к началу второго квартала 2021 г.

- **IV этап** (2021–2022) находится в стадии реализации и предусматривает переселение из пгт Комсомольский в черту г. Воркуты 103 семей в два этапа: 62 семьи из 8 домов в 2021 г. и 41 семью в 2022 г. должны переселиться в отремонтированный жилфонд. На 01.04.2022 фактические показатели IV этапа следующие: с 2021 г. практически в равных долях муниципального и регионального бюджетов было отремонтировано 69 муниципальных квартир, переселена 51 семья и отключено 2 МКД от инженерной инфраструктуры. Таким образом, исходя из предоставленных данных, можно сделать

вывод, что переселение не укладывается в установленный администрацией график. Как следствие этого, актуальные темпы переселения отстают на 18 % от целевых показателей на 2021 г., отключение домов от инженерной инфраструктуры выполнено лишь на 25 % от поставленных значений 2021 г. Из-за того, что целевые показатели 2021 г. не были достигнуты, ожидаемая экономия сократилась на 71 % и на начало апреля составила 6,65 млн руб. вместо 23 млн руб. Затраты за установленный период составляют 30,6 млн руб. Таким образом, на ноябрь 2022 г. IV этап программы уплотнения жилищного фонда выполняется с нарушением графика переселения.

- **V этап** (2023–2025) находится в плановой стадии и заключается в переселении из пгт Заполярный 300 семей из 13 МКД в отремонтированный жилой фонд г. Воркуты. Заявленные затраты составят порядка 160 млн руб. при сроке окупаемости в 3,4 года, или 46,8 млн руб. в год. Переселение планируется в 3 подэтапа по переселению 100 семей ежегодно. Финансирование V этапа составляет около 54 млн руб. при долевом участии местного бюджета в размере 539,5 тыс. руб.

Реализация программы уже принесла ощутимые результаты и, одновременно, выявила узкие места, которые требуют особого внимания. Воркута показывает снижение пустующего жилого фонда на протяжении четырех лет действия программы, но затраты на его содержание (449,17 млн руб.) все еще критичны для бюджета города с доходом 4,2 млрд руб. в 2020 г. Львиная доля этих затрат приходится на теплоснабжение, а одна из главных проблем сектора теплоснабжения Воркуты заключается в избыточности существующих мощностей источников генерации тепловой энергии (подключенная нагрузка потребителей на сегодняшний день обеспечивает загрузку лишь 44 %



Рисунок 5. 1. Схема реализации программы управляемого сжатия в ГО Воркута

располагаемых мощностей всех источников на территории ГО – 421 Гкал/час из 956 Гкал/час). Излишки мощности не востребованы, но на их содержание тратятся финансовые ресурсы, что приводит к повышению тарифов на коммунальные услуги для оставшихся потребителей. Шаги по оптимизации системы предпринимаются (в частности, выведена из эксплуатации ТЭЦ-1), но проблема избыточности мощностей в повестке дня остается.

Помимо содержания избыточных мощностей на источниках генерации тепловой энергии, депопуляция и опустение отдельных домов приводит к проблеме необходимости содержания в рабочем состоянии избыточных коммунальных сетей. Планирование городского сжатия, формирование программ переселения должно в обязательном порядке учитывать трассировку инженерных сетей и при необходимости осуществлять переподключение оставшихся потребителей по более оптимальному маршруту. Такой подход создаст условия для отключения целых участков инженерных коммуникаций, что положительно отразится на операционных расходах ресурсоснабжающих организаций. Это подтверждают финансово-экономические показатели теплоснабжающих предприятий, действующих на территории



Заброшенный поселок

Воркуты: в период реализации программы (в частности, с 2019 по 2021 г.) они демонстрируют позитивную динамику. Так, например, чистая прибыль компании ООО «Воркутинские ТЭЦ» в 2021 г. составила более 1 млрд руб., тогда как еще в 2018 г. была отрицательной – 500 млн руб. Оптимизация расходов (в т. ч. на закупку топлива) в результате закрытия ТЭЦ-1 и дозагрузки центральной водогрейной котельной (ЦВК) стала важным фактором улучшения экономического положения организации. Снижение потребности в закупке угля в 2,5 раза за последние 3 года, а мазута в 10 раз, позволили снизить расходы компании на топливо ориентировочно на 25 %, до 933 млн руб., в 2021 г.

Есть основания полагать, что это в конечном счете скажется и на тарифах, а значит, и на региональном бюджете (разница между экономически обоснованными и фактическими тарифами на коммунальные услуги для населения традиционно компенсируется из него). Для оценки потенциальных бюджетных расходов на компенсацию межтарифной разницы были произведены расчеты исходя из объемов потребления тепла в населенных пунктах по состоянию на 2021 г. В качестве тарифов использовались

значения фактических и экономически обоснованных тарифов по состоянию на второе полугодие 2022 г. Суммарная межтарифная разница за один календарный год без учета инфляционного роста стоимости услуги составит более 170 млн руб., которые лягут дополнительной нагрузкой на региональный бюджет. Помимо этого, расходы несет муниципальный бюджет, который оплачивает услуги отопления в пустующем жилом и нежилом муниципальном фонде. По оценкам на 2022 г., стоимость годового отопления таких помещений составляет почти 276 млн руб. Таким образом, бюджетные расходы, связанные с наличием пустующего жилищного фонда и низкой энергоэффективностью действующих источников генерации тепловой энергии, могут составлять около 0,5 млрд руб. в год.

С учетом уровня собираемости платежей за ЖКУ не выше 70% в последние годы, важно также учитывать серьезную проблему недофинансирования теплоснабжающих организаций со стороны частных потребителей. Сбор платы по фактически предъявленным объемам теплоснабжения выполняется не в полном объеме. Серьезной проблемой также является низкая обеспеченность общедомовыми приборами учета (ОДПУ). Банкротство организаций, задействованных в управлении МКД, отсутствие заинтересованности управляющих компаний в установке и обслуживании ОДПУ, низкая инициатива собственников жилых помещений – значимая угроза работе теплоснабжающих организаций. Очевидно, чтобы выживать в такой ситуации, ресурсоснабжающие предприятия будут стремиться найти пути списания безнадежных долгов, что, в свою очередь, будет приводить к повышению тарифов на коммунальные услуги.

Актуальная программа переселения жителей в границах городского округа Воркута подразумевает полное освобождение от жителей отдельных населенных пунктов (пгт Заречный, пгт Комсомольский) или их микрорайонов (мкр Советский). Их успешная реализация позволит полностью вывести из эксплуатации целые системы теплоснабжения, включая сети и источники генерации

тепловой энергии – котельные. Такой подход к организации процесса переселения является оптимальным с точки зрения повышения эффективности работы всего инженерного комплекса. Исключение отдельных локализованных систем всегда экономически более оправданно, чем точечные решения по расселению отдельных домов при сохранении всех источников генерации тепловой энергии и каркаса тепловых сетей, что приводит только к сохранению (если не увеличению) операционных расходов на содержание и эксплуатацию системы при сокращении доходной базы.

ГО Воркута имеет несколько источников водоснабжения, однако в качестве основного источника водных ресурсов городского округа (90 %) выступает р. Уса, откуда происходит поверхностный водозабор. Остаточные 10 % берутся из подземных вод Западно-Воркутинского месторождения и поселковых скважин (пгт Елецкий, пст Сивомаскинский). Вся вода из скважин по водоводам поступает в сборные резервуары, а затем насосами подается в единую распределительную сеть. В ГО Воркута открытая система горячего водоснабжения, теплоснабжающие компании приобретают холодную воду у Водоканала для обеспечения потребителей горячей водой. Усинский водозабор – основной водозабор городского округа – обладает проектной мощностью 150 тыс. м³/сутки, что более чем в 2,5 раза превышает существующие потребности в воде в городском округе (65 тыс. м³/сутки, или около 43 % от проектной мощности). Это объясняется тем, что при постройке данного сооружения расчет потребления происходил на основании того, что в Воркуте планировалось проживание 200 тыс. жителей, тогда как на начало 2022 г. численность городского округа, согласно данным Росстата, составляла 71 279 человек. С 2005 по 2020 г. налицо устойчивое сокращение потребления водных ресурсов совокупно на 68 %.

Общая протяженность Усинского водовода составляет более 28 км. Водовод находится в неудовлетворительном

техническом состоянии и требует реконструкции, которая оценивается приблизительно в 15 млрд руб., где модернизация водозабора и очистных сооружений составит около 10 млрд руб., а замена водовода потребует вложений в размере порядка 5 млрд руб. Очевидно, что при проектировании реконструкции водовода необходимо руководствоваться реальной потребностью в воде, т. е. сокращать проектную мощность водозабора.

На первых четырех этапах программы управляемого сжатия не было скоординированной политики управляемого сжатия жилищного фонда и вывода из эксплуатации избыточной инфраструктуры водоканала. Основным барьером повышения эффективности управляемого сжатия является избыточность производственных мощностей водоподъема и магистрального водовода. При модернизации системы городского водоснабжения и, в частности, водовода, необходимо руководствоваться реальными потребностями поселения с учетом демографического прогноза. Однако реальных финансовых ресурсов для проведения такой модернизации нет.

Аналогичные проблемы фиксируются и в сфере водоотведения. Проанализировав объем сточных вод, пропущенных через канализационные очистные сооружения (КОС), можно увидеть, что за период 2006-2020 их объем сократился на 51 % при неизменной пропускной способности КОС. Это свидетельствует об усугубляющемся положении в вопросе избыточности очистных сооружений и сетей (последние за тот же период были сокращены лишь на 14 %). Уровень операционных расходов на водоотведение за период 2016-2020 с учетом инфляции увеличились приблизительно на 2 %. В свою очередь, необходимая валовая выручка в водоотведении выросла на 46 %.

Объем свободной мощности водоотведения ООО «Водоканал» из года в год увеличивается и в сравнении с показателями 2019 г. в III квартале 2022 г. он вырос на 85 % и составил 14643,6 м³/сутки. Тарифы за водоотведение за период 2016–2021 для населения стабильно повышались. В 2021 г.



Вид на город Воркуту, 2010 год

тариф составил 67,52 руб/м³, что на 38% выше тарифа 2016 г. при инфляции в 32% за идентичный период. Таким образом, инфраструктура водоотведения действительно сокращается, но происходит это недостаточно высокими темпами, если анализировать процесс в контексте управляемого сжатия. Ключевой проблемой, на наш взгляд, как и в случае водоснабжения, является сохранение высокой производственной мощности инфраструктуры водоотведения вкпе с отсутствием соответствующего спроса на эти мощности.

Из проведенного анализа следует, что в настоящее время увязки программы управляемого сжатия жилищного фонда с сокращением избыточной инфраструктуры водоснабжения и водоотведения практически нет, что не дает возможности получить экономический эффект от вывода из эксплуатации избыточных элементов инфраструктуры (или их модернизации с сокращением мощности/пропускной способности), который должен заключаться в сокращении операционных расходов.

За последние несколько лет сети как водоснабжения, так и водоотведения сократились незначительно. Вероятно, это последствие вывода из эксплуатации части объектов недвижимости, в том числе и в ходе выполнения программы управляемого сжатия. Но вывод этих сетей не привел к сокращению операционных расходов предприятия. Более того, предприятие ставит вопрос о росте необходимой валовой выручки.

Как и в теплоснабжении, вывод из эксплуатации отдельных участков системы водоснабжения и водоотведения целесообразно синхронизировать с расселением того или иного рабочего поселка. Однако следует заметить, что экономический эффект от этого в случае водоснабжения/ водоотведения будет существенно ниже, чем в теплоснабжении. В теплоснабжении выводится инженерная инфраструктура в целом, включая источник генерации тепловой энергии, то есть сокращаются и сетевое хозяйство, и мощности генерации тепла. В водоснабжении/ водоотведении ситуация иная. Расселив поселок, из эксплуатации можно вывести только часть сетевого хозяйства, мощности же станций водозабора и водоподготовки остаются прежними, как и расходы по их содержанию. Поэтому в водоснабжении и водоотведении наряду с выводом из эксплуатации части сетевого хозяйства вследствие расселения рабочих поселков необходима и модернизация, и оптимизация мощностей головных сооружений водоснабжения и водоотведения.

Как было показано выше, сжимающимся городам практически всегда приходится содержать избыточную инженерную инфраструктуру, что требует значительных финансовых вложений. Главным образом эти ресурсы формируются за счет завышения тарифов на коммунальные услуги. Население, как основной потребитель коммунальных услуг в жилищном секторе, оплачивая их по завышенным из-за избытка инфраструктуры тарифам (за коммунальные услуги горожане платят за год около 2 млрд руб.), несет дополнительные издержки.

Напомним: избыточные мощности по тепловой энергии и по водоснабжению/водоотведению в два с лишним раза превышают потребности города. Это не означает, конечно, что существует вероятность снижения тарифа вдвое, но говорить о серьезных коррективах в случае баланса мощности и потребности возможно. Мы оцениваем переплату населения ввиду повышенного тарифа на коммунальные услуги из-за необходимости обслуживать избыточные мощности в пределах 500 млн руб. в год.

Но теряют не только жители. В существенной части дополнительные расходы ложатся также на муниципальный бюджет, который оплачивает коммунальные услуги, потребляемые бюджетными организациями. По экспертной оценке, на оплату коммунальных услуг в бюджетном секторе Воркуты расходуется порядка 150 млн руб. Мы оцениваем переплату бюджетных организаций ввиду повышенного тарифа на коммунальные услуги в Воркуте в 50 млн руб. в год.

Но дело не только в переплате. Пустующие квартиры в муниципальной собственности – тяжелое бремя для местного бюджета. На первый взгляд, пустующие муниципальные квартиры не потребляют коммунальных услуг, и в случае, когда они пустуют, платить за жилищно-коммунальные услуги не надо. Но это не так. В то время, как водоснабжение и водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (при его наличии) в пустой квартире не используются и платить за них не надо, квартиры продолжают отапливаться – отключить ее от отопления нельзя. А это самая дорогая коммунальная услуга. Кроме того, все собственники должны нести расходы на содержание общего имущества многоквартирного дома. В случае сдачи квартиры в наем такие расходы несет наниматель, но в случае, если квартира пустая, обязательство по расходам уже ложится на собственника, то есть на муниципальный бюджет. Кроме расходов на содержание общего имущества, муниципалитет должен также уплачивать и обязательные взносы на капитальный ремонт



Расселенное здание, Воркута

многоквартирного дома (за исключением случаев, когда дом признан аварийным). Особая ситуация обстоит с оплатой утилизации твердых коммунальных отходов. Казалось бы, в пустой квартире нет возможности для их образования, однако федеральная нормативная правовая база предусматривает, что если в квартире нет ни одного зарегистрированного человека, то на эту квартиру выставляется счет на утилизацию твердых коммунальных отходов такой же, как если бы в этой квартире был зарегистрирован один человек.

Обычно доля муниципального жилья в многоквартирных домах в российских городах около 20%. Но в Воркуте эта доля почти в три раза больше. На середину 2022 г. в городе насчитывается 4722 пустующие муниципальные квартиры, за жилищно-коммунальные услуги в которых город должен заплатить 269,082 млн руб. из городского бюджета. Кроме того, в муниципальной собственности находится 145,5 тыс. кв. м пустующих нежилых встроенно/пристроенных в МКД помещений, на которые также распространяются указанные платежи. Это еще 180,1 млн бюджетных расходов. В сумме за жилищно-коммунальные услуги в пустующей муниципальной недвижимости

город должен платить в тарифах 2022 г. 449,2 млн. руб. из муниципального бюджета. Это более 20 % от его доходной части.

Сокращение числа проживающих в малозаселенных МКД снижает число пользователей объектами социальной инфраструктуры: учреждениями среднего и дошкольного образования, медицинскими учреждениями. Но закрытие этих учреждений, как правило, невозможно до полного расселения района или поселка городского типа. Таким образом, полупустующие дома формируют и в этой сфере фактический перерасход бюджетных средств. Достоверной информации об избыточности финансирования социальных объектов в расселяемых рабочих поселках Воркуты нет, как нет и методики оценки таких параметров. Но экспертно избыточные расходы на учреждения среднего и дошкольного образования в Воркуте можно оценить в 8 млн руб. в год.

Кроме того, на неперспективных территориях с малозаселенными домами сохраняются обязательства муниципалитета по обеспечению определенного уровня благоустройства, в первую очередь – поддержание в нормальном состоянии дорожного полотна улиц и уличного освещения. Последнее особенно актуально для городов Арктики в условиях полярной ночи. Очевидно, что в ситуации бюджетного дефицита Воркута минимизирует эти расходы уже сейчас, до завершения процесса расселения. Но, тем не менее, они остаются достаточно значимыми. Информации для их оценки получить не удалось, но экспертно принято, что на неперспективных территориях расходы на поддержание дорожного полотна улиц равны нулю, а расходы на уличное освещение составляют 12 млн руб.

Но и это еще не все. Каждый работающий гражданин платит налог на доход физического лица (НДФЛ). Этот налог – один из основных источников доходов для местных бюджетов. При депопуляции город теряет этот доход. Сравнив данные за 2014 г. (наиболее ранние данные) и 2021 г. (наиболее поздние данные), мы видим, что налоговая база

сократилась даже сильнее, чем численность населения. Это может быть связано с оттоком наиболее обеспеченных групп горожан. Подобное положение лишает местное самоуправление финансовых ресурсов, а также затрудняет бюджетное планирование.

Налог на имущество физических лиц (НИФЛ) и земельный налог хоть и не составляют такую значимую часть в местном бюджете, как НДФЛ, но все равно играют роль в финансовой политике на местном уровне. Пустующие и заброшенные объекты недвижимости (земельные участки, квартиры, дома и т. д.) не генерируют муниципальные доходы, так как налогоплательщики неизвестны либо находятся за пределами города. Муниципализация тоже не решает проблему, так как плательщики НИФЛ – физические лица, а плательщики земельного налога – физические лица и организации, но не публично-правовые образования.

Очевидно: проблему может решить переселение граждан в муниципальные квартиры в городе Воркуте и избавление от пустующих квартир, которые генерируют избыточные расходы на содержание. И реализуемая в Воркуте программа управляемого сжатия – важный шаг на этом пути.

Анализ практики управляемого сжатия Воркуты не выявил каких-либо серьезных правовых проблем, связанных с реализацией программы. Главная правовая проблема, на наш взгляд, заключалась в ограниченности подходов в рамках схемы переселения. Воркута пользуется только одним подходом – признанием расселяемого многоквартирного дома аварийным, в силу чего появляются правовые обязательства по переселению граждан из аварийного фонда. Основной плюс такого подхода – наличие значительных финансовых ресурсов федерального и регионального уровня для переселения. Но насколько это долгоиграющий ресурс, на текущий момент не понятно. Федеральная программа (а значит и федеральные деньги) на переселение из аварийного



Вид на город Воркуту

фонда действует в настоящее время до 2024 г. включительно. Минусов можно выделить два:

- далеко не все полупустые дома, которые целесообразно расселять, по формальным признакам можно признать аварийными (хотя, похоже, для этого надо будет просто немного подождать, пока они не придут в это состояние естественным путем в силу отсутствия нормального обслуживания);
- в случае прекращения федерального финансирования программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда муниципалитет в силу законодательной нормы об ответственности муниципалитета за переселение из аварийного жилищного фонда может попасть в крайне сложное положение, грозящее в том числе и судебными разбирательствами, когда обязательства есть, а денег на их выполнение нет.

Поэтому представляется, что наряду с используемой правовой рамкой переселения из аварийного жилищного фонда можно пользоваться предусмотренными в законодательстве нормами мены жилых помещений. В этом случае

с одной стороны выступает муниципалитет, имеющий в собственности квартиру в уплотняемом доме на перспективной территории, с другой – частный собственник, имеющий квартиру в расселяемом доме. И дальше стороны должны договориться об условиях мены (заключить договор). Казалось бы, все достаточно просто: муниципалитет по такому договору обеспечивает заселение квартиры в перспективном районе, освобождает квартиры в расселяемом доме и выводит его из эксплуатации, существенно сокращая при этом свои расходы на содержание пустующего муниципального жилья и избыточной инфраструктуры. И нет никаких противоречий с законодательством.

Но муниципальные чиновники имеют на это свою точку зрения: не запрещено не значит разрешено. Дело в том, что в этом случае формально более дорогой актив (отремонтированное жилье на перспективной территории) меняется на значительно менее ценный актив – неликвидное жилье в расселяемом доме. И в этом случае у контролирующих органов может возникнуть вопрос об обоснованности такого обмена. И не факт, что их будет интересовать итоговый результат процесса уплотнения, а не этот конкретный случай обмена дорогого на дешевое. Вот и предпочитают (и совершенно оправданно) муниципальные чиновники не брать на себя этот риск.

Что может изменить такую ситуацию? Очевидно – директива из центра. И при этом нет необходимости менять закон или детализировать подзаконные нормативные акты. Уплотнение жилищного фонда в целом задача поселенческая. Поэтому от федерального центра в данном случае следует ожидать двух возможных решений:

1. Задача «минимум». Приказом федерального органа исполнительной власти (скорее всего – Минстроя России) утвердить методические рекомендации по формированию программы управляемого сжатия жилищного фонда. Скорее всего, это целесообразно сделать акцентированно для убывающих городов Арктики в силу специальной остроты этой задачи

для этого региона и большего экономического эффекта, который можно достигнуть в рамках реализации такой программы именно в городах Арктики. Причем методические рекомендации должны предусматривать разработку таких программ не на муниципальном, а на региональном уровне. Это целесообразно в первую очередь по причине возможности консолидации на уровне субъектов существенно больших финансовых ресурсов. Во-вторых, в этом случае возможно предусмотреть перекрестные эффекты переселения между городами в пределах одного региона, что также может повысить эффективность реализации программы.

2. Задача «максимум». Разработать федеральную программу управляемого сжатия жилищного фонда депрессивных городов с принятием четких правил поддержки (прежде всего – финансовой) на федеральном уровне этого процесса. И в этом случае методические рекомендации по управляемому сжатию жилищного фонда убывающих городов, по существу, будут означать правила получения федеральных финансовых ресурсов на решение этой проблемы. Представляется важным, чтобы такие методические рекомендации в любом случае включали в себя комплексную оценку эффектов, возникающих при реализации программы сжатия.

В ходе анализа нормативной правовой базы федерального уровня был обнаружен ряд юридических вопросов, решение которых для городов Арктики смягчило бы ситуацию с избыточным жилищным фондом. В соответствии с разделом XV (1) Постановления Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» собственники жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме обязаны оплачивать услуги регионального оператора по обращению

с твердыми коммунальными отходами. Оплата услуг производится в зависимости от числа зарегистрированных людей в жилом помещении. Если в нем никто не зарегистрирован, то собственник должен оплачивать ТКО в размере, эквивалентном оплате ТКО на одного зарегистрированного жильца. Однако в случае, если никто в жилом помещении не проживает (не зарегистрирован) и оно вакантно, то ТКО в нем не образуются. Это означает, что введение оплаты ТКО для пустующей квартиры просто увеличивает необоснованные доходы регионального оператора. В случае наличия рынка жилья такая ситуация только подталкивает собственника пустующей квартиры принять по отношению к ней какие-то действия: продать, сдать в наем. Но в городах Арктики ситуация иная – пользователей такой квартиры нет. А для пустующего муниципального жилья это еще и дополнительные расходы муниципального бюджета. Такие необоснованные бюджетные расходы актуальны для Воркуты и других сжимающихся городов с высокой долей пустующего муниципального жилья. Поэтому считаем целесообразным не применять эту норму по отношению к убывающим городам Арктики и внести необходимые изменения в постановление Правительства РФ.

Следующий юридический вопрос связан уже с Жилищным кодексом РФ. Согласно статье 169 части 1 ЖК РФ собственники помещений в многоквартирном доме обязаны уплачивать ежемесячные взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 169, частью 8 статьи 170 и частью 5 статьи 181 ЖК РФ, в размере, установленном в соответствии с частью 8.1 статьи 156 ЖК РФ, или, если соответствующее решение принято общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме, в большем размере. Вновь критерием оплаты взносов выступает право собственности на помещение, а обозначенные в статье исключения не позволяют решить проблему вакантного муниципального жилфонда

в убывающих городах. В соответствии с законодательством муниципалитет обязан платить взносы за те помещения в многоквартирных домах, которые не заселены и не будут заселены, до тех пор, пока дом не будет признан аварийным, либо до принятия органом местного самоуправления решения об изъятии для муниципальных нужд земельного участка под многоквартирным домом. Последнее является едва ли реалистичным, поскольку зачастую отсутствует какая-либо потребность в земельном участке, на котором расположен аварийный дом. Следствием данной правовой линейности является сохраняющийся объем неэффективных расходов местного бюджета. Ситуация может складываться настолько не в пользу муниципального образования, что вполне допустим сценарий, в рамках которого муниципалитет платит обязательные взносы на капитальный ремонт на протяжении 10 лет за дом, который через эти 10 лет будет либо полностью расселен, либо признан аварийным, что в обоих случаях ликвидирует целесообразность проведения капитального ремонта дома и, соответственно, уплату взносов на него. Возможное решение этой проблемы состоит в том, чтобы в случае принятия программы управляемого сжатия на муниципальном, региональном, федеральном (любом) уровне у собственников помещений в многоквартирных домах, которые вошли в программу как объекты расселения, возникало право не уплачивать обязательные взносы на капитальный ремонт.

5.2. Финансово-экономическая модель сжатия жилищного фонда арктических городов

На примере ГО «Воркута» мы ознакомились с попыткой работы с городским сжатием, которая проводилась с переменным успехом. Становится ясным, что городское сжатие, начавшись, требует не столько борьбы с ним, сколько корректного планирования, включая финансовое, и сопровождения плановых мероприятий со стороны публичной власти. В этом и заключается концептуальный смысл управляемого сжатия – процесса городского сжатия,



Поселок Рудник (Воркута)

сопровождаемого принятием органами власти (городского, регионального или федерального уровня) специальных мер, нацеленных на уменьшение отрицательных последствий городского сжатия.

При разработке финансовой модели мы исходили из того, что управляемое сжатие касается непосредственного жилищного фонда, благоустройства, а также сопровождающей инфраструктуры (инженерной и социальной). Ключевая цель такой политики – градопланировочная «оптимизация» городского пространства под реальные потребности населения путем переселения горожан с малоперспективных территорий на центральные территории города, у которых перспектива является более очевидной. Представляется, что за счет ряда мероприятий, предпринятых публичной стороной, возможно, во-первых, повысить и/или сохранить уровень качества жизни и экономики в сжимающемся городе, во-вторых, сократить избыточные

Жилой район Воркуты



расходы местного бюджета, возникающие вследствие городского сжатия (в частности, содержание вакантного муниципального жилья), и, в-третьих, снизить темп оттока населения, имеющий системный характер, когда речь идет о сжимающихся городах.

Ключевым элементом политики управляемого сжатия являются мероприятия по переселению жителей с депрессивных территорий на территории, перспективные в условиях, когда рынок недвижимости в его классическом понимании не работает. Как было показано ранее, в рамках существующего законодательства можно выделить два основных способа расселения МКД на депрессивных территориях.

Первым и основным инструментом расселения является признание МКД аварийным. В этом случае у жильцов есть несколько опций выбора дальнейших действий: домохозяйству, проживающему в аварийном МКД на условиях социального найма, обязано быть предложено новое жилье, соответствующее стандартам жилищной обеспеченности. В случае частной собственности домохозяйство из аварийного МКД вправе рассчитывать либо на предоставление аналогичной по потребительским качествам квартиры в пределах того же населенного пункта, либо на выплату компенсации (собственникам предоставляется денежная компенсация стоимости аварийного жилья по актуальным рыночным ценам). При этом владельцы вправе выбирать из обоих вариантов, если их дом участвует в региональной программе расселения. Важным преимуществом признания дома аварийным является то, что с момента признания МКД таковым собственник жилья (в случае муниципального жилья – местная власть) более не обязан уплачивать взносы на капитальный ремонт.

Вторым и куда менее популярным инструментом расселения МКД выступает использование договоров мены/выкупа жилья в муниципальную собственность. Данный инструмент может использоваться тогда, когда МКД не является аварийным и правовых оснований принудительного расселения частных квартир не возникает. Определяющим в расселении МКД через договоры мены/выкупа жилья выступает договорной процесс, то есть корректность и адекватность предлагаемых условий, которые позволят расселить нужный МКД. При этом очевидно, что исходные условия могут не устраивать собственника жилья, и тогда муниципалитету потребуются предлагать более выгодные условия сделки, чтобы все же убедить собственника пойти навстречу. В случае муниципальных квартир речь будет идти о перезаключении договора социального найма, где уже будет фигурировать другой объект недвижимости. В случае нежелания нанимателя

перезаключать договор социального найма законом допускается расторжение договора социального найма по решению суда.

Соответственно, путем расселения домов на депрессивных территориях муниципалитет может сократить расходы на содержание таких территорий до минимума. Более того, заселение перспективных территорий, насколько это возможно, решит проблему вакантного жилья там, поскольку появится возможность заселить уже имеющийся вакантный муниципальный жилфонд, а также выкупить по справедливой цене частный жилфонд, являющийся вакантным отчасти из-за невозможности продать квартиру по приемлемой для собственника цене.

При этом очевидно, что переселение должно иметь перспективу не только проживания в центре, но и отсутствия необходимости вкладываться в ремонт помещений, которые будет предлагать муниципалитет. Это особенно актуально для домохозяйств с низким уровнем доходов и зачастую проживающих на окраинах сжимающихся городов. Таким образом, предлагаемые квартиры и МКД необходимо привести в нормативное и достаточно привлекательное состояние, которое бы замотивировало бы жителей участвовать в программе переселения. Однако также важно не допускать, чтобы заселяемые МКД обретали чрезмерно привилегированное положение относительно других МКД на перспективных территориях, которым в скором времени потребуются капитальный ремонт. Иначе у горожан, проживающих на перспективных территориях, может создаться ощущение, что из-за переселенцев нарушается порядок «очереди» МКД на капитальный ремонт. А это может повлечь за собой репутационные риски и стигматизацию переселенцев.

Подобные мероприятия могут потребовать значительных финансовых затрат с публичной стороны. Поэтому разработка методологии должна учитывать

не только издержки, которые понесет публичная сторона, но и выгоды подобной политики, а также учитывать основных выгодоприобретателей этих эффектов, поскольку без понимания потенциальных выгод муниципалитету будет крайне затруднительно принять положительное решение о реализации политики управляемого сжатия. Заметим, что в случае муниципальной политики не следует проводить прямых инвестиционных параллелей, ожидая, что за счет планируемых вложений сегодня муниципалитет существенно увеличит доходы бюджета. Более точным будет сказать, что за счет проводимых сегодня инвестиционных по своей сути мероприятий муниципалитет может избежать финансово-бюджетной катастрофы сжимающегося города завтра путем оптимизации расходных обязательств, а также может обеспечить достаточные для экономической стабилизации условия, которые коснутся как публичного, так и частного сектора. Более того, подобная политика может включать региональное и/или федеральное финансирование, поэтому чем прозрачнее и четче будут описаны выгоды, тем реалистичнее будет осуществлено финансирование издержек.

Из всего этого следует, что целесообразно производить предварительную оценку эффективности политики до начала тех или иных мероприятий, соотнося все известные расходные обязательства с ожидаемыми эффектами. Важная особенность предлагаемого подхода состоит в том, что издержки, связанные с реализацией политики управляемого сжатия, носят, как правило, срочный, лимитированный во времени характер. Тогда как выгоды, наоборот, могут носить системный, продолжительный во времени характер. В этой связи в дальнейшем будет важно иметь возможность оценить, в какой период времени выгоды от реализации инвестиционного по существу проекта управляемого сжатия превзойдут издержки на его реализацию.

5.2.1. Издержки политики управляемого сжатия

В общей сложности можно выделить следующие категории расходных мероприятий:

- мероприятия по определению количества переселяемых домохозяйств и расселяемых квартир;
- мероприятия по подготовке жилой недвижимости на перспективных территориях для заселения;
- мероприятия по поддержке МСП и по работе с социальной инфраструктурой;
- мероприятия по работе с расселенным жилищным фондом;
- мероприятия структурного и организационного сопровождения.

Мероприятия по определению количества переселяемых домохозяйств и расселяемых квартир на неперспективных территориях

Учет количества домохозяйств, переселяемых с депрессивных территорий

В первую очередь необходимо заняться сбором данных по количеству домохозяйств, которых муниципалитет планирует переселять. Такая информация с той или иной степенью достоверности есть по квартирам, находящимся в муниципальной собственности. В случае квартир, находящихся в частной собственности, вакантность таким образом проверить не удастся. Однако отчасти источником такой информации относительно частного жилого фонда может стать информация о неплательщиках за ЖКУ. Далее управляющая компания (или ТСЖ) конкретного МКД вправе провести обследование причины долгов за ЖКУ.

Основой для расчета стоимости работы по учету квартир может выступать цена одного человеко-дня. Таким образом, будет необходимо знать следующие параметры для дальнейшего расчета:

- затраты на учет одной расселяемой квартиры, в руб. (А);

- количество домохозяйств на неперспективных территориях, шт. (В);
- формула расчета издержки (С): $C = A \times B$.

Денежная компенсация домохозяйствам, заинтересованным в получении денежной компенсации в случае переселения

Стоит учитывать, что если частным собственникам квартир в расселяемых МКД поступит предложение переехать, то нельзя полагать, что все это будет происходить в полном согласии и быстро. Напротив, часть собственников может отказаться от переселения из аварийного жилья, поэтому целесообразно заложить в моделирование 20 %-ую долю частных собственников, которым будет выплачена компенсация. Как уже было сказано выше, за аварийное жилье положена компенсация в размере рыночной стоимости дома и земельного участка. Возмещаются и расходы, связанные с переездом. Если собственник не согласен с размером выкупной цены, он вправе оспорить ее через суд. С помощью этих компенсационных выплат муниципалитет сможет не только ускорить процесс расселения аварийного МКД, но и потенциально сократить количество квартир, которые потребуется докупать для переселения на перспективных территориях. Соответственно, для расчета могут быть использованы следующие переменные:

- денежная компенсация одному частному собственнику расселяемого МКД, руб. (А);
- количество частных собственников, которым требуется компенсация, шт (В);
- формула расчета издержки (С): $C = A \times B$.

Инвентаризация вакантного муниципального жилого фонда на перспективных территориях

После определения окончательного количества домохозяйств (и, соответственно, квартир), готовых к переселению, важным элементом подготовки к переселению является определение объема имеющейся вакантной

муниципальной недвижимости на перспективных территориях. После того, как станет ясно количество расселяемых квартир на депрессивных территориях, необходимо понять, сколько вакантных квартир уже сейчас есть в муниципальной собственности на перспективных территориях, а какое количество квартир будет необходимо выкупать у частных собственников на таких территориях. Затраты на инвентаризацию одной квартиры в муниципальной собственности на перспективных территориях предлагается считать в человеко-днях. Отметим, что такие затраты не носят значительного характера с точки зрения финансовых затрат.

Соответственно, расчет можно осуществить исходя из следующих параметров:

- затраты на инвентаризацию одной квартиры в муниципальной собственности на перспективных территориях, руб. (А);
- количество инвентаризированных квартир в муниципальной собственности, шт. (В);
- формула расчета (С): $C = A \times B$.



Шахта Воркутинская в Воркуте

Выкуп недостающих для переселения квартир у частных собственников на перспективных территориях

Закономерно, что после определения имеющихся у муниципалитета площадей под переселение и определения количества и параметров недостающих квартир органам местного самоуправления необходимо восполнить эту нехватку квартир путем их покупки на вторичном рынке недвижимости. Это может стать весьма действенным решением, поскольку в сжимающемся арктическом городе, для которого пригодна политика управляемого сжатия, не строится новое жилье ввиду отсутствия спроса, а предложение на вторичном рынке существенно выше спроса, потому цены на вторичную жилую недвижимость в таких городах находятся на достаточно низком уровне. Однако важно помнить, во-первых, производить покупки муниципалитету стоит осмотрительно, поскольку резкое увеличение спроса на частную недвижимость на перспективных территориях может спровоцировать значительный рост цен на такую недвижимость и увеличит затраты муниципалитета по этой статье издержек. Видится также достаточно логичным искать квартиры в тех домах, в которых имеется большое количество вакантных муниципальных квартир. Это позволит переселять домохозяйства сформировавшимися сообществами, сохраняя устоявшиеся социальные связи между ними, поскольку разрыв таких социальных связей может негативно сказаться на желании домохозяйств оставаться жить в городе или увеличит срок их социальной адаптации. Во-вторых, в ходе договорных процессов с собственниками квартир в неаварийных МКД может понадобиться предлагать более выгодные условия переселения, поэтому в рамках настоящей методологии мы заложили эти издержки с учетом коэффициента увеличения площади жилого помещения для договоров мены (коэффициент муниципалитету стоит определять исходя из реального положения дел в каждом отдельном случае). При расчете данной расходной позиции целесообразно учитывать следующие параметры:

- количество квартир, которое необходимо приобрести для переселения домохозяйств с расселяемых территорий, шт. (A);
- средняя площадь расселяемой квартиры, м² (B);
- актуальная стоимость частного жилого фонда на территориях, предназначенных под переселение на вторичном рынке недвижимости, руб./м² (D);
- коэффициент увеличения жилплощади для частных собственников неаварийных МКД (здесь – 1,15) (E);
- формула расчета (C): $C = A \times B \times D \times E$.

Мероприятия по подготовке жилой недвижимости на перспективных территориях к переселению

Капитальный ремонт квартир под заселение

Процесс переселения, на наш взгляд, может преследовать две обобщенные цели: минимизацию расходов городского бюджета и повышение качества жизни местного населения. Капитальный ремонт квартиры создаст более привлекательные условия для тех горожан, кто будет колебаться. Для расчета совокупных расходов на капитальный ремонт стоит опираться на нижеприведенные переменные:

- количество квартир под переселение, в которых необходимо провести капитальный ремонт, шт. (A);
- средняя площадь одной квартиры под переселение, м² (B);
- средняя по муниципальному образованию стоимость капитального ремонта квартиры, руб./м², (D);
- формула расчета (C): $C = A \times B \times D$.

Косметический ремонт подъездов в МКД под заселение

Политика управляемого сжатия может иметь не только экономический эффект для бюджета, но и репутационную

выгоду для местной власти. Эстетическая привлекательность жилья во многом будет содействовать мотивации домохозяйств переехать в новые квартиры, а возросший уровень жизни вполне может позитивно сказаться на намерении жителей остаться в городе, а не покидать его. Более того, мероприятия по замене дверей, ламп и прочий мелкий ремонт подъездов МКД под заселение может пусть незначительно, но все же позитивно отразиться на энергоэффективности дома. Для расчета общей стоимости расходных мероприятий можно опираться на следующие переменные:

- количество подъездов в МКД для переселения, шт. (A);
- средняя стоимость ремонта одного подъезда МКД, руб. (B);
- формула расчета (C): $C = A \times B$.

Энергоэффективный капитальный ремонт (ЭКР) МКД под заселение

Энергоэффективный капитальный ремонт, на наш взгляд, может в значительной степени повысить уровень жизни и снизить размер платы за жилищно-коммунальные услуги в контексте управляемого сжатия. Исходя из имеющихся данных о лучшей практике энергоэффективных капитальных ремонтов, показатель средней экономии расходов домохозяйств на оплату ЖКУ после проведения энергоэффективного капитального ремонта составляет около 21 % [Реформа ЖКХ, 2020]. Основными мероприятиями и их эффектами в рамках ЭКР выступают:

- повышение теплозащиты наружных стен:
 - сокращение трансмиссионных тепловых потерь через наружные стены;
 - уменьшение промерзания наружных стен (увеличение срока их службы);
- повышение теплозащиты окон МОП:
 - сокращение трансмиссионных тепловых потерь через окна;

- уменьшение расхода теплоты на нагрев холодного наружного воздуха, инфильтрующегося в МКД через неплотности оконных проемов;
- теплозащита крыши:
 - сокращение трансмиссионных тепловых потерь через крышу (верхнего покрытия);
 - уменьшение промерзания крыши (увеличение срока ее службы);
- теплозащита чердаков (при наличии):
 - сокращение трансмиссионных тепловых потерь через чердачное перекрытие (верхнего покрытия);
 - уменьшение промерзания чердачного перекрытия (увеличение срока его службы);
- теплозащита перекрытия над подвалом:
 - сокращение трансмиссионных тепловых потерь через перекрытия над неотапливаемым подвалом;
- установка узлов управления и регулирования потребления ресурсов:
 - автоматическое регулирование параметров теплоносителя в системах отопления горячего водоснабжения;
 - сокращение расхода тепловой энергии в системе отопления;
 - уменьшение расхода тепловой энергии в системе горячего водоснабжения;
- ремонт внутридомовых инженерных систем:
 - сокращение тепловых потерь трубопроводами отопления;
 - уменьшение физического износа системы отопления;
 - сокращение слива горячей воды из-за остывания.

Поэтому уже озвученные мероприятия по подготовке МКД для переселения могут дополнительно усиливаться мероприятиями по повышению энергоэффективности.

Для расчета стоимости ЭКР можно использовать нижеприведенные элементы моделирования:

- удельная стоимость ЭКР одного МКД, руб./м² жилой площади (А);
- общая жилая площадь домов для переселения, м² (В);
- формула расчета (С): $C = A \times B$.

Мероприятия по поддержке МСП и работе с социальной инфраструктурой

Содействие переезду предприятий (МСП) на перспективные территории

В целях удовлетворения растущей потребности в услугах на перспективных территориях в случае переезда туда значительной части горожан, целесообразно оказать содействие переезду наиболее жизнеспособных предприятий, которые смогут содействовать интенсификации экономической деятельности на перспективных территориях в условиях потенциально возрастающего спроса на большее разнообразие и более высокое качество товаров и услуг. Эта мера не является первоочередной в контексте политики, но она позволяет создать более благоприятные условия для жизни и инвестиций на перспективных территориях, что в свою очередь позволит в определенной степени затормозить отток населения. В дополнение к этому такое мероприятие позволит решить проблему с вакантным муниципальным нежилым фондом (при наличии такого) на перспективных территориях, что сократит расходные обязательства местного бюджета в этой области. При расчете данной расходной позиции целесообразно учитывать следующие параметры:

- количество МСП на расселяемых территориях, желающих участвовать в программе, шт. (А);
- средний объем расходов на содействие переезду одного предприятия, руб. (В);
- формула расчета (С): $C = A \times B$.

Реорганизация (перепрофилирование) объектов социальной инфраструктуры на расселяемых территориях

Параллельно расселению жилого фонда и переезду МСП должна происходить ликвидация сопутствующей невостребованной социальной инфраструктуры. Однако вполне реальна ситуация, когда социальная инфраструктура может находиться на границе расселяемой зоны и может быть реинтегрирована в городскую жизнь на новых условиях. Выразительным примером такого решения является бывшее здание школы в пгт Никель, которое было перепрофилировано под креативный центр. В случае перспективности развития такого объекта рекомендуется выделение дополнительных средств на его реорганизацию. Такие мероприятия важно методологически включать в максимальный набор возможных мероприятий программы управляемого сжатия. А возможность их реализации должна оцениваться уже в каждом конкретном проекте. Возможно предусмотреть мероприятие в рамках государственно-частного партнерства с привлечением частных денежных средств. Тем не менее такое решение будет носить исключительный характер, а не системный. Соответственно, для моделирования можно использовать следующие переменные:



Дворец культуры шахтеров в Воркуте

- количество социальных объектов в зоне расселения, пригодных для реорганизации, шт. (А);
- стоимость реорганизации объекта, руб. (В);
- формула расчета (С): $C = A \times B$.

Мероприятия по работе с расселенным жилищным фондом и сопровождающей инфраструктурой

Снос расселенных МКД

В рамках предлагаемой политики управляемого сжатия есть две формы работы с расселяемым МКД – снос и консервация. В случаях если расселяемые МКД расположены на окраинах города, оптимальным решением будет снести такие МКД, что позволит снизить риск маргинализации расселяемых территорий. Снос МКД – достаточно дорогостоящее мероприятие, однако оно обеспечивает эффективность программы и придает ей максимально законченный вид, не создавая на месте прошлых проблем новые. Соответственно, для моделирования будет необходимо знать:

- средняя стоимость сноса одного МКД, руб. (А);
- количество расселенных МКД под снос, шт. (В);
- формула расчета (С): $C = A \times B$.

Демонтаж избыточной инженерной инфраструктуры

При сносе расселенных МКД целесообразно также учитывать затраты на демонтаж избыточной инженерной инфраструктуры. В части сетевого хозяйства подземного залегания такие действия, вполне вероятно, не будут необходимыми. По Арктике большая часть сетей имеет наземное расположение. Их необходимо будет убирать наряду со сносом расселенного жилищного фонда. В случае консервации расселенного жилого фонда вместо сноса демонтировать инженерные объекты необходимости нет. Соответственно, для моделирования будет необходимо знать:

- протяженность выводимых из эксплуатации инженерных сетей наземной прокладки, в км (А);

- стоимость демонтажа инженерных сетей наземной прокладки, руб./км (B);
- формула расчета (C): $C = A \times B$.

Благоустройство расселяемых территорий после сноса МКД

После сноса выбранных МКД работа с территориями, не имеющими высокого потенциала развития в настоящий момент, не должна заканчиваться. Напротив, важно определить вектор дальнейшего развития на данных территориях, стараться не изолировать их от остальной части города, чтобы в случае возникновения предпосылок развития эффективно использовать эти территории. Соответственно, для моделирования будет необходимо знать:

- удельная стоимость благоустройства в арктических городах (на основании средних значений на сайте госзакупок), руб. (A);
- благоустраиваемая площадь, га (B);
- стоимость содержания организованного благоустройства, руб./год (D);
- формула расчета (C): $C = (A \times B) + D$.

Консервация расселенных МКД

Данное расходное обязательство рекомендуется как альтернатива сносу в случаях, когда снос МКД и поддержание определенного уровня благоустройства на расселенных территориях может угрожать финансовой стабильности проводимой политики, что может быть особенно оправданно, если расселяются отдельные пригородные поселки, территориально отделенные от города. Соответственно, для моделирования будет необходимо знать:

- количество расселенных МКД, подлежащих консервации, шт. (A);
- ср. стоимость консервации одного МКД, руб. (B);
- стоимость поддержания консервации одного МКД, руб. (D);
- формула расчета (C): $C = (A \times B) + (A \times D)$.



Воркутинский горно-экономический колледж

Консервация объектов социальной инфраструктуры на расселяемых территориях

Поскольку мы не можем рассчитывать на то, что объекты социальной инфраструктуры всегда будет возможность реорганизовать, стоит предусмотреть антивандальные мероприятия в том случае, если снос не является доступным решением по финансовым и/или иным причинам. При расчете данной расходной позиции целесообразно учитывать следующие параметры:

- количество объектов социальной инфраструктуры в зоне расселения, подлежащих консервации, шт. (A);
- стоимость консервации объекта социальной инфраструктуры, в руб./год (B);
- формула расчета (C): $C = A \times B$.

Мероприятия структурного и организационного сопровождения проводимой политики

Создание и содержание организационной структуры

Одним из первичных расходных обязательств следует, на наш взгляд, считать создание органами местного самоуправления специальной структуры, которая бы постоянно

занималась вопросами реализации программы управляемого сжатия. Это обеспечит системную и стабильную работу над мероприятиями. По своей форме это может быть бюджетное учреждение. В зависимости от объема работ и этапа реализации проекта минимальная численность такой структуры может начинаться от 4 человек, включать в себя:

- руководителя структуры;
- юриста, специалиста в градостроительном, бюджетном и жилищном праве;
- специалиста-аналитика рынка недвижимости;
- специалиста-координатора деятельности.

В отличие от большинства издержек программы финансирование организации будет иметь непрерывный и долгосрочный характер. Соответственно, для моделирования будет необходимо знать следующие переменные:

- затраты на создание и материальное оснащение работы профильного учреждения, руб. (А);
- размер фонда заработной платы, руб./год (В);
- формула расчета (С): $C = A + B$.

Организация сопроводительной информационной кампании программы управляемого сжатия

Информационная кампания может сыграть важную роль при масштабных переселенческих мероприятиях, проводимых публичной властью, так как она помогает убедить население в необходимости таких мер и предоставить им необходимую информацию. Она также может способствовать повышению осведомленности людей о возможных программах и компенсациях, а также о том, как они могут получить помощь и поддержку при переезде. Кроме того, информационная кампания может помочь сократить недовольство и улучшить общественное мнение о переселении. Это особенно может быть эффективным средством в тех случаях, когда стоит задача расселить неаварийные дома, поскольку во многом решение в этой ситуации о переезде остается за жильцами. Более того, информационную

кампанию стоит начинать заблаговременно (приблизительно за год до начала мероприятий), так как стоит закладывать риск того, что население будет узнавать о программе достаточно постепенно. При расчете данной расходной позиции целесообразно учитывать следующие параметры:

- стоимость проведения информационной кампании программы, руб./год

5.2.2. Эффекты (выгоды) политики управляемого сжатия

В отличие от вышеописанных издержек расчет эффектов является более сложной задачей, потому что они могут проявляться в долгосрочной перспективе и быть неочевидными. Также в качестве рисков корректности оценок выгод политики управляемого сжатия стоит выделить тот факт, что не все они могут быть выражены в денежном эквиваленте и, следовательно, не могут быть измерены с помощью традиционных методов финансового анализа.

Более того, под выгодой стоит преимущественно понимать не появление какой-то доходной составляющей, которой ранее не было, а сокращение объема расходов по результатам произведенных мероприятий в рамках политики управляемого сжатия.

В общей сложности можно выделить следующие категории выгодоприобретателей:

- органы местного самоуправления;
- органы региональной государственной власти;
- ресурсоснабжающие организации и управляющие компании;
- местное население.

Сокращение расходов на содержание вакантного муниципального жилищного фонда

В данный показатель закладывается сразу несколько компонент, зависящих от уровня заселенности МКД и играющих значительную роль в расходах (услуги отопления, содержания общего имущества МКД, вывоза ТКО и взносы

на капитальный ремонт МКД). Оплата данных услуг носит обязательный характер и не зависит от действий жильца, как в случае водоснабжения или водоотведения. Объем этих расходов не меняется в зависимости от заселенности МКД, поскольку даже если дом заселен всего лишь на 30 %, объем поставляемого для него отопления соответствует полной заселенности дома на уровне 100 %, а размер обязательного взноса на капитальный ремонт определяется площадью жилых помещений. Плата за вывоз ТКО зависит от числа зарегистрированных в жилом помещении людей. Но если не зарегистрирован никто, то плата берется исходя из положения, что в помещении проживает один человек. В случае муниципальной собственности это означает, что вакантный жилой фонд ложится расходным бременем на муниципалитет. Муниципалитет обязан платить РСО за услуги отопления, а также делать взнос на капитальный ремонт, оплачивать вывоз ТКО и нести расходы по содержанию мест общего пользования.

При переселении образуются две ключевые выгоды: во-первых, вакантное муниципальное жилье на перспективных территориях заселяется и теряет статус вакантного жилья, а потому обременение на оплату обозначенных услуг перейдет от муниципалитета к жителям, а во-вторых, расселенные МКД на неперспективных территориях после вывода их из эксплуатации и отключения от инженерных коммуникаций также перестанут обременять муниципальный бюджет. Таким образом:

- выгодоприобретатель: муниципалитет;
- необходимые данные для моделирования:
 - количество вакантных муниципальных квартир в расселяемых домах, шт. (А);
 - количество вакантных муниципальных квартир в домах под заселение, шт. (В);
 - средний объем расходов муниципалитета на содержание одной пустующей квартиры, руб. (D);
 - формула расчета (С): $C = (A + B) \times D$.

Сокращение задолженностей управляющих организаций (УК) и ресурсоснабжающих предприятий (РСО) из-за неоплаты ЖКУ собственниками частного вакантного жилья

В том случае, когда квартира находится в частной собственности, вакантное жилье может иметь значительную задолженность за ЖКУ. Несмотря на обязательства собственников помещений платить за отопление и вывоз ТКО, вносить взносы на капитальный ремонт и оплачивать содержание общедолевого имущества, на деле этого, как правило, не происходит. Это приводит к тому, что РСО и УК системно недополучают часть доходов и сталкиваются с проблемой неоплаты. Это приводит к тому, что у предприятий может системно не хватать средств на содержание инфраструктуры в нормативном состоянии, что в свою очередь может отрицательно сказаться на качестве услуг, предоставляемых жильцам. Снижение качества предоставляемых услуг может вызвать недовольство и создать риск ухудшения дисциплины платежей за коммунальные услуги, которая в сжимающихся городах может не достигать и 70 %. Если с собственником не удастся установить связь, чтобы он погасил долги, муниципалитет вправе классифицировать жилье как выморочное, что позволит (в случае отсутствия наследников, что также кажется вполне вероятным в случае наличия значительных долговых обязательств) признать квартиру переходящей в муниципальную собственность. Погашение задолженности за частного собственника не рассматривается как реалистичный сценарий, поэтому долг будет считаться безнадежным. Для достижения максимального эффекта стоит синхронизировать признание таких квартир муниципальными (с правом города ими распоряжаться) и время вывода дома из эксплуатации с тем, чтобы у муниципалитета не возникали обязательства по оплате ЖКУ в таких квартирах. Так, вывод расселенных домов из эксплуатации будет способствовать ненарастанию дебиторской задолженности как управляющих

компаний, так и ресурсоснабжающих организаций. Это способствует повышению финансовой устойчивости этих организаций, снижению уровня безнадежных долгов, а следовательно, в конечном итоге, установлению более адекватных цен (в случае управляющих компаний) и тарифов (в случае ресурсоснабжающих предприятий) для потребителей, что может восстановить дисциплину платежей в долгосрочной перспективе. Таким образом:

- выгодоприобретатель: управляющие компании, ресурсоснабжающие организации;
- необходимые данные для моделирования:
 - средняя удельная стоимость жилищно-коммунальных услуг в городе в месяц, руб./м² (А);
 - средняя площадь частных расселяемых квартир, м² (В);
 - число пустующих квартир в частной собственности в расселяемых МКД, шт. (D);
 - число пустующих квартир в частной собственности на перспективных территориях, шт. (Е);
 - формула расчета (С): $C = A \times B \times D \times E$.

Сокращение объема субсидий на покрытие убытков коммунальных предприятий (в случае унитарных предприятий)

По мере вывода МКД из эксплуатации допустимы также случаи отключения целых элементов инфраструктуры теплоснабжения. При этом сократятся операционные издержки на обслуживание избыточной инфраструктуры, а также появится возможность выводить из эксплуатации неэффективные малозагруженные источники генерации тепловой энергии при параллельном повышении загрузки более эффективных источников, что также позволит сократить операционные издержки. Если совокупное сокращение операционных расходов превысит объем недополученной доходной базы предприятий от отключения возможность понизить уровень бюджетного финансирования (субсидирования). Изначально бюджетное



Памятник профессору Александру Чернову в Воронеже

субсидирование возникает, когда затраты на предоставление коммунальных услуг превышают доходы, получаемые от потребителей этих услуг. Возможные причины этого могут быть различны, например старение коммунальной инфраструктуры и нерациональное использование ресурсов. В такой ситуации унитарные предприятия, предоставляющие коммунальные услуги, могут обращаться за финансовой помощью к собственнику – органам местного самоуправления за покрытием убытков от ведения хозяйственной деятельности. Однако если совокупное сокращение операционных расходов превышает объем недополученной доходной базы предприятий, то в этом случае возможно понижение уровня бюджетного субсидирования.

В случае инфраструктуры водоснабжения и водоотведения речь будет идти не о сокращении доходной базы

предприятий, поскольку она зависит не от площади жилищного фонда, а от числа потребителей услуг, а сам процесс уплотнения жилищного фонда на число потребителей услуг водоснабжения и водоотведения не повлияет. Соответственно, сокращения доходной базы предприятия водоснабжения из-за вывода из эксплуатации части жилищного фонда не произойдет. А сокращение эксплуатационных издержек при компактном расселении группы МКД и вывода из эксплуатации сопутствующей части инфраструктуры водоснабжения и водоотведения практически очевидно. Исходя из того, что эксплуатационные издержки сократятся, мы допускаем, что это позитивно отразится на финансовом балансе коммунальных предприятий. Благодаря описанным эффектам и будет достигаться выгода. Таким образом:

- выгодоприобретатель: муниципалитет, коммунальные МУП'ы;
- необходимые данные для моделирования:
 - МУП теплоснабжения (при наличии бюджетного субсидирования):
 - операционные расходы до проведения мероприятий (A_1);
 - операционные расходы после вывода из эксплуатации части распределительных сетей и ЦТП, а также вывода из эксплуатации источников генерации тепла и увеличения нагрузки других источников, руб. (B_1);
 - доходы предприятий теплоснабжения до проведения мероприятий (R_1);
 - доходы предприятий теплоснабжения после вывода из эксплуатации расселенных МКД, руб. (R_2);
 - объем субсидии МУП до проведения мероприятий (D).
 - МУП водоснабжения и водоотведения (при наличии бюджетного субсидирования):
 - операционные расходы до проведения мероприятий (A_2);

- операционные расходы после вывода из эксплуатации части распределительных сетей (B_2);
- объем субсидии МУП до проведения мероприятий (D).

- Формулы расчета:
 - МУП теплоснабжения (C_1): $C_1 = (A_1 - B_1) - (R_1 - R_2)$, где $C_1 < D$;
 - МУП водоснабжения и водоотведения (C_2): $C_2 = A_2 - B_2$, где $C_2 < D$.

Сокращение размера компенсации региональным бюджетом разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения ввиду сокращения необходимой валовой выручки РСО теплоснабжения из-за вывода из эксплуатации избыточной инфраструктуры

Здесь необходимо учитывать арктическую специфику: зачастую тариф на тепловую энергию для населения не соответствует экономически обоснованному тарифу, а разница между тарифом для населения и экономически обоснованным тарифом компенсируется из регионального бюджета. Соответственно, при снижении экономически обоснованного тарифа возможно сокращение региональной бюджетной субсидии на компенсацию разницы между экономически обоснованным тарифом и тарифом для населения. Однако не стоит исключать риск, что регулируемое предприятие вместо выпадающих издержек постарается включить в тарифную заявку другие фактические издержки, которые на практике могли иметь место, но не принимались в расчет регулятором из-за жесткого регулирования роста стоимости коммунальных услуг. Такое действие должно приводить к уменьшению плановых убытков теплоснабжающего предприятия, но к сокращению экономически обоснованных тарифов оно не приведет. Таким образом:

- выгодоприобретатель: региональные органы власти;

- необходимые данные для моделирования:
 - операционные расходы до проведения мероприятий, руб. (A_1);
 - операционные расходы после вывода из эксплуатации части распределительных сетей и ЦТП, а также источников генерации тепла и увеличения нагрузки других источников, руб. (A_2);
 - доходы до проведения мероприятий, руб. (B_1);
 - доходы предприятий теплоснабжения после вывода из эксплуатации инфраструктуры, руб. (B_2);
 - объем фактических операционных расходов предприятий теплоснабжения, неучтенных в тарифной заявке, которые будут замещать сокращенные операционные расходы, руб. (D);
- формула расчета (C): $C = (A_1 - A_2) - (B_1 - B_2) - D$.

Сокращение тарифов на коммунальные услуги для потребителей ввиду сокращения необходимой валовой выручки РСО из-за вывода из эксплуатации избыточной инфраструктуры

Сокращение тарифов на коммунальные услуги может произойти в случае, если снижение затрат на эксплуатацию инфраструктуры приведет к сокращению необходимой валовой выручки РСО. Например, если сокращение инфраструктуры приведет к снижению затрат на ее содержание и ремонт, то возможен пересмотр тарифов РСО в сторону уменьшения в случае, если предприятие не получало бюджетного финансирования. Однако стоит отметить, что снижение тарифов на коммунальные услуги не всегда происходит автоматически при сокращении валовой выручки РСО. Это может зависеть от многих факторов, включая субсидирование и регулирование тарифов на коммунальные услуги со стороны государственных органов:

- выгодоприобретатель: местное население;
- необходимая информация для моделирования:
 - сектор теплоснабжения:

- операционные расходы до проведения мероприятий, руб. (A_1);
 - операционные расходы после вывода из эксплуатации части распределительных сетей и ЦТП, источников генерации тепла и увеличения нагрузки других источников, руб. (B_1);
 - сокращение доходов предприятий теплоснабжения из-за вывода из эксплуатации расселенных МКД, руб. (D_1);
 - планируемая при утверждении тарифов валовая выручка предприятия, руб. (E_1);
 - объем фактических операционных расходов предприятий теплоснабжения, неучтенных в тарифной заявке, которые будут замещать сокращенные операционные расходы, руб. (G_1);
 - объем реализации услуг после вывода из эксплуатации расселенных МКД (V_1).
- секторы водоснабжения и водоотведения:
- операционные расходы до проведения мероприятий (A_2);
 - операционные расходы после вывода из эксплуатации части распределительных сетей и насосных станций, руб. (B_2);
 - объем фактических операционных расходов водоканалов, неучтенных в тарифной заявке, которые будут замещать сокращенные операционные расходы, руб. (G_2);
 - планируемая при утверждении тарифов валовая выручка предприятия, руб. (E_2);
 - объем реализации услуг МКД (V_2).

- формула расчета:
 - сектор теплоснабжения: возможное сокращение тарифа рассчитывается как разность между плановой выручкой и выручкой, уменьшенной на сокращение операционных

издержек, деленная на объем реализации услуги отопления:

Плановая выручка: $V_{пл} = E_1 - D_1$;

Необходимая выручка: $V_n = E_1 - (A_1 - B_1) + G_1$;

Возможное сокращение тарифа:

$(C_1) = (V_{пл} - V_n) / V_1 = (A_1 - B_1 - D_1 - G_1) / V_1$;

– Сектор водоснабжения/водоотведения (C2): возможное сокращение тарифа рассчитывается как разность между плановой выручкой (она не изменяется, в отличие от теплоснабжения) и выручкой, уменьшенной на сокращение операционных издержек, деленная на объем реализации услуги отопления;

Плановая выручка: $V_{пл} = E_2$;

Необходимая выручка: $V_n = E_2 - (A_2 - B_2) + G_2$;

Возможное сокращение тарифа:

$(C_2) = (V_{пл} - V_n) / V_2 = (A_2 - B_2 - G_2) / V_2$.

Сокращение расходов на благоустройство территорий около консервируемых или сносимых МКД

При переселении граждан из полупустых МКД произойдет экономия средств на поддержание и благоустройство расселяемых территорий, если на них предполагается консервация или снос расселенных домов. Таким образом, сократится нагрузка на местный бюджет. Сохранившиеся средства город сможет направить на благоустройство населенных территорий в центральной части города. Нами взяты в качестве примера расходы на уличное освещение, так как эту категорию довольно просто представить в численном виде и измерить финансово, а также это особенно актуальная позиция расходов в условиях полярной ночи. Расходы на городское освещение в условиях полярной ночи могут быть значительно выше, чем в других сезонах года. Это обусловлено тем, что в условиях полярной ночи, когда солнце не восходит выше горизонта на протяжении долгого периода времени, необходимо освещать город практически круглосуточно. После полного расселения

МКД перестают действовать все нормативы благоустройства территории расселения, в том числе и уличного освещения. Таким образом, полностью расселяя неперспективные территории арктического города, у муниципалитета создается возможность существенно сократить эти сезонные расходы. Соответственно, основными характеристиками эффекта являются:

- выгодоприобретатель: муниципалитет;
- необходимая информация для моделирования:
 - количество фонарей, выведенных из эксплуатации, шт. (A);
 - мощность одного светильника, кВт (B);
 - время горения светильника, час/год (D);
 - коэффициент запаса, учитывающий изменение полезного эффекта от источников света (E);
 - тариф на электроэнергию, руб./кВт (F);
- формула расчета (C): $A \times B \times D \times E \times F$.

Сокращение бюджетных расходов на содержание социальных объектов на территориях под снос

Расходы на социальную сферу являются одной из наиболее объемных по затратам частей местного бюджета. Если социальные объекты на территориях под снос не используются и отключены от инженерных сетей, то муниципалитету не нужно будет осуществлять оплату коммунальных услуг и проводить ремонт и обслуживание здания и инженерного оборудования. В результате бюджетные расходы на содержание социальных объектов на территориях под снос могут значительно сократиться. Таким образом:

- выгодоприобретатель: муниципалитет;
- необходимая информация для моделирования:
 - средние бюджетные расходы на содержание одного социального объекта (школы), руб./год (A_1);
 - средние бюджетные расходы на содержание одного социального объекта (детского сада), руб./год (A_2);

- количество закрываемых школ, шт. (B_1);
- количество закрываемых детских садов, шт. (B_2);
- формула расчета (C): $C = (A_1 \times B_1) + (A_2 \times B_2)$.

Снижение темпов сокращения местной налоговой базы

Одним из наиболее болезненных последствий системного оттока населения является сжатие налоговой базы в части НДФЛ, выступающего главным источником налоговых доходов местного бюджета. При снижении темпов оттока населения снизятся и темпы снижения налоговых доходов местного бюджета. Таким образом:

- выгодоприобретатель: муниципалитет;
- необходимая информация для моделирования:
 - объем налоговой базы НДФЛ в муниципальном образовании, руб./чел (A);
 - средняя численность уезжающих жителей, чел/год (B_1);
 - количество человек, покинувших город после проведенных мероприятий, чел/год (B_2);
- формула расчета (C): $C = (A \times B_1) - (A \times B_2)$.

Нам удалось определить 8 эффектов (выгод) для разных выгодоприобретателей. Ключевым преимуществом разработанной методологии является прозрачность показателей эффективности политики управляемого сжатия. Показатели пусть и относительно, но пригодны для комплексного сопоставления даже при значительных допущениях финансовых моделей. Допускается, что использование подобной методологии муниципалитетами, обладающими всей полнотой информации о положении на местах, а также возможностью расширять эти данные по необходимости, имеет достойный тиражирования потенциал для всех сжимающихся арктических городов России. В следующей главе мы провели апробацию предложенной методологии при моделировании политики управляемого сжатия в избранном для этого городе.

5.3. МОДЕЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ УПРАВЛЯЕМОГО СЖАТИЯ НА ПРИМЕРЕ ГО «ВОРКУТА»

5.3.1. Алгоритм переселения в рамках политики управляемого сжатия

На основе описанной методологии проведено моделирование управляемого сжатия для ГО «Воркута» с оценкой издержек и выгод реализуемой программы. Разработанный алгоритм моделирования представляет собой последовательный расчет во времени финансовых потоков от расходов по проводимым мероприятиям и от выгод, получаемых в результате управляемого сжатия, которые были ранее описаны в методологии исследования. В случае ГО «Воркута» мы рассматривали мероприятия, которые по факту реализуются в городской программе, а также мероприятия, которые, на наш взгляд, целесообразно реализовывать в дальнейшем в этом конкретном городском округе.

Финансовое моделирование включает расселение трех поселков. Расселение пгт Комсомольский и пгт Заполярный – это выполнение V этапа текущей городской программы управляемого сжатия города. Этот этап предполагает расселение 300 семей из этих поселков в город за период с 2023 по 2025 г. Для расселения пгт Северный понадобится расселить 2928 граждан (или 1220 домохозяйств) из 64 многоквартирных домов общей площадью в 222 215 кв. м. Население пгт Северный 3660, но предполагается, что только 80 % из текущей численности населения примут участие в переселении, остальные покинут Воркуту. Программа будет носить долгосрочный характер, примерная дата завершения – 2039 г.

В общей сложности алгоритм состоит из четырех этапов:

- Этап № 1. Осуществление подготовительных мероприятий.
- Этап № 2. Уточнение итогового количества переселяемых домохозяйств.
- Этап № 3. Работа с жильем на перспективных территориях.

- Этап №4. Переселение и работа с расселенными МКД и сопровождающей инфраструктурой.

Далее более детально описываются избранные мероприятия для ГО «Воркута»:

- Этап №1. Осуществление подготовительных мероприятий политики:
 - учет количества расселяемых квартир на депрессивных территориях (т. е. определение количества квартир и домохозяйств, которым будет необходимо переселение);
 - первичная инвентаризация муниципального жилого фонда на перспективных территориях;
 - создание специальной структуры, ответственной за дальнейшую реализацию программы;
 - запуск информационной кампании (запуск, на наш взгляд, должен осуществляться примерно за 6–12 месяцев до начала проведения мероприятий и до конца программы);
 - признание МКД на депрессивных территориях аварийными (в случае состояния МКД, близкого к аварийному);
 - старт переговоров с частными собственниками о готовности переехать на перспективные территории (в случае неаварийного состояния МКД).
- Этап №2. Уточнение итогового количества переселяемых домохозяйств и МСП, которым будет оказываться содействие в переезде:
 - Инвентаризация организаций МСП, которым потребуется переселение. Поскольку в переселении заинтересованы обе стороны (муниципалитет и частный сектор), имеет смысл предоставить частному сектору инициативу заявить о намерении участвовать в программе. Мы делаем допущение, что их осведомленность о программе можно оценить как высокую вследствие проведения информационной кампании.

Процесс инвентаризации целесообразно синхронизировать с актуализацией данных о вакантных нежилых помещениях МКД на перспективных территориях, куда и будут размещаться эти предприятия (капитальный ремонт таких помещений стоит осуществлять за счет средств частного сектора). Однако полностью переезд МСП стоит завершать лишь после того, как все избранные дома будут расселены, чтобы не создать условий, в которых жители расселяемых поселков останутся без продовольствия и будут вынуждены ездить за ним в г. Воркуту.

- Определение количества частных домохозяйств, не желающих участвовать в программе переселения. Поскольку МКД был признан аварийным, по закону у собственника есть две опции: участвовать в переезде или получить денежную компенсацию за свою квартиру в аварийном доме. В случае неаварийного жилья такими домохозяйствами станут те, у кого муниципалитет будет готов выкупить квартиру или которому будут предложены выгодные условия мены.
- Уточнение итогового количества домохозяйств (в квартирах), которому потребуется переселение. После уточнения итогового количества переселяемых квартир и уточнения их метража у муниципалитета появится возможность, во-первых, определить количество муниципальных квартир (и их метраж), которые уже находятся в собственности муниципалитета и, во-вторых, оценить нехватку жилых площадей, которую будет необходимо приобрести на вторичном рынке.
- Этап №3. Третий этап посвящен работе с вакантным жилым фондом на перспективных территориях и переселению домохозяйств:
 - Покупка недостающих жилых площадей на вторичном рынке недвижимости. В сжимающихся

городах, где, как в ГО «Воркута», отсутствует первичный рынок недвижимости, цены на вторичную недвижимость находятся на достаточно низком уровне, что позволит приобретать достаточно качественные квартиры за сравнительно небольшие деньги.

- Капитальный ремонт муниципальных вакантных квартир на перспективных территориях. Капитальный ремонт вакантного жилья на перспективных территориях стоит производить как можно скорее, чтобы переселить туда домохозяйства, в которых есть дети. И хотя это не является обязательным условием, очевидно и то, что пока на расселяемых территориях проживают дети, муниципалитет не вправе выводить из эксплуатации объекты социальной инфраструктуры. Соответственно, в первую очередь переселять стоит именно те домохозяйства, в которых есть лица дошкольного и школьного возрастов.
- Капитальный ремонт закупленных квартир на перспективных территориях. В закупленных квартирах также должен осуществляться капитальный ремонт. Следует установить муниципальный стандарт в рамках программы управляемого сжатия, что собой представляет квартира, пригодная для заселения. При этом такой стандарт должен включать в себя не только соразмерный метраж, но и определенное качество выполнения ремонтных работ, чтобы повышать интерес горожан к переезду.
- Капитальный ремонт МКД на перспективных территориях. Зная, что МКД на расселяемых территориях не будут подлежать капитальному ремонту, поскольку они стали аварийными, мы можем направить средства регионального оператора непосредственно на те МКД, в которых будет осуществляться заселение.

- Этап № 4. Работа с расселяемыми МКД и сопровождающей инфраструктурой:
 - Переселение жителей из расселяемых МКД и переезд МСП. Переселение жильцов с неперспективных территорий стоит четко увязывать с переездом МСП, расположенных на первых этажах МКД, поскольку зачастую собственники и сотрудники таких МСП проживают на этих территориях.
 - Вывод из эксплуатации объектов социальной инфраструктуры. После того как семьи с детьми будут переселены, можно начать вывод из эксплуатации школ и детских садов. Дождаться полного расселения этих территорий, на наш взгляд, не имеет смысла. Это лишь увеличит срок до получения выгод от проделанных мероприятий. Поскольку реорганизация невозможна из-за удаленности от города таких объектов, а снос стоит на порядок дороже, предлагается осуществлять антивандальную консервацию таких объектов.
 - Отключение МКД от инженерной инфраструктуры и ее последующий демонтаж. Как только МКД будет полностью расселен, его сразу можно отключать от инженерных коммуникаций. Так можно избежать инерционного предоставления услуг в виде отопления со стороны РСО (более того, данное мероприятие целесообразно осуществлять вкупе с информированием РСО о планах по отключению таких МКД от инженерных сетей, чтобы не происходило асимметрии информации).
 - Консервация МКД. Как и в случае социальной инфраструктуры, у муниципалитета нет достаточных средств, чтобы сносить такие МКД. Более того, в этом нет особой необходимости, поскольку территории покидаются окончательно и, вероятно, навсегда. Поэтому во избежание вандальных событий и создания криминогенных территорий предлагается законсервировать такие дома.

На первый взгляд, данный алгоритм носит в определенной степени неполный характер относительно ранее описанной методологии, но мы предполагаем, что это, наоборот, корректный, индивидуальный подход к сжимающемуся городу, позволяющий не столько слепо следовать «методичке», сколько конструировать программу под каждый арктический город индивидуально, исходя из его реальных финансовых возможностей, его планировочной структуры, а также иных индивидуальных характеристик. В следующем параграфе будут представлены результаты модерирования предложенных мероприятий в ГО «Воркута».

5.3.2. Моделирование политики управляемого сжатия г. Воркуты

Допущения моделирования

Для проведения моделирования необходимо сделать ряд допущений для наибольшей адекватности дальнейшего анализа.

Наиболее корректным и реалистичным сроком реализации подобной политики стоит считать среднесрочный период порядка 15 лет.

В качестве инфляционного показателя было решено взять 4 % в год исходя из последних аналитических отчетов Банка России [Банк России, 2023]. На наш взгляд, в условиях макроэкономической нестабильности целесообразно оставить этот параметр постоянным, поскольку более дифференцированный показатель, во-первых, потребовал бы отдельного комплексного развернутого анализа, что не является целью настоящего исследования, а во-вторых, может исказить результаты моделирования.

Исходя из имеющихся данных Минстроя о показателях аварийного жилфонда [Минстрой, 2022], доля домохозяйств, рассчитывающих на компенсацию в случае признания их МКД аварийным (частная собственность), составит около 20 %.

На основе проведенного анализа рынка вторичной недвижимости в ГО «Воркута» в конце 2022 г. нам известно, что средняя стоимость частной квартиры на перспективных территориях – 575,84 тыс. руб. (без учета инфляции за период декабрь 2022 – май 2023). Косметический ремонт одного подъезда МКД под заселение исходя из аналогичных мероприятий в регионах АЗРФ, по экспертным оценкам, составит 448,00 тыс. руб. Оценка расходов на переезд одного домохозяйства и одного МСП рассчитаны как 15,00 тыс. руб. и 100, тыс. руб. соответственно на основании данных на сайте госзакупок и минимального объема государственной поддержки от Минэкономразвития в регионах АЗРФ.

В свою очередь, стоимость информационной кампании составит 500,00 тыс. руб., исходя из средней актуальной на май 2023 г. стоимости проведения аналогичных мероприятий в Республике Коми.

Экспертная оценка расходов на поддержание консервации составляет 10 % от расходов на консервацию МКД.

Также делается допущение о сокращении оттока населения на 37 % от показателей Генерального плана. На основе данных ФНС и Росстата была построена регрессионная модель зависимости налоговой базы НДФЛ от численности населения. Она имеет следующий вид:

$$Y = 0,3122 * X - 5,5484,$$

где Y – налоговая база НДФЛ, X – численность населения городского округа Воркута.

В Генеральном плане ГО «Воркута» заложено, что ежегодная убыль населения составит в среднем 789 человек. Если мы допустим, что этот показатель упадет до 500 человек в год, то, согласно регрессионной модели, темп падения налоговой базы сократится с 4 901 540 тыс. руб. до 3 122 000 тыс. руб., что позволит сохранить 1 779 540 тыс. руб. налоговой базы в городе. Наиболее распространенная ставка НДФЛ – 13 %, она используется при расчетах. Норматив отчисления доходов от НДФЛ в местные бюджеты – 15 %, поскольку иное не установлено региональным законодательством.

Это значение применяется в модели. Мы также моделируем два сценария, согласно которому выгоды первого включают в себя сохраненную налоговую базу, умноженную на НДСЛ в 13 % (региональные выгоды), а во втором сценарии учитываем только местные выгоды, дополнительно умножая результат первого сценария на норматив отчисления доходов от НДСЛ в местные бюджеты в размере 15 %, поскольку иное не установлено региональным законодательством. Подобное разграничение видится целесообразным, поскольку позволяет отдельно оценить выгоды в комплексе и выгоды для местного уровня.

В случае инвентаризации вакантного жилого фонда в нашем случае нам известно количество вакантных муниципальных квартир на перспективных территориях, поэтому расходы по этой статье мы принимаем за нулевые.

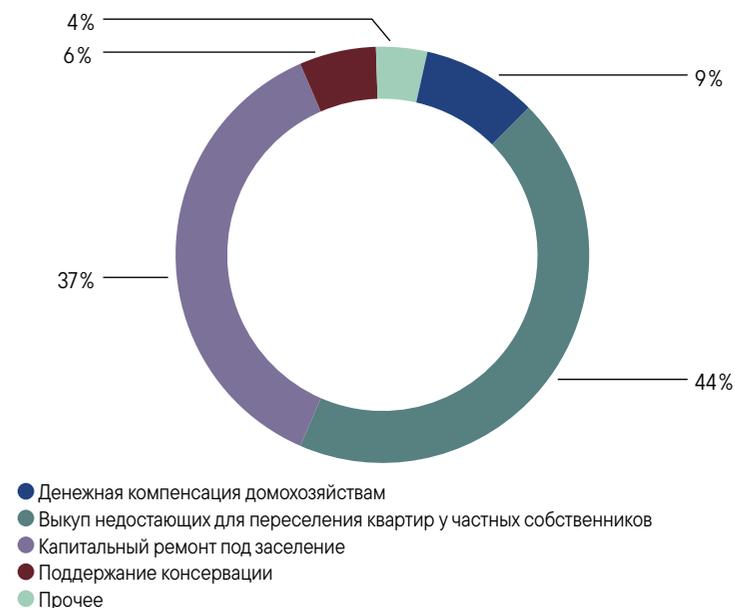


Рисунок 5. 2. Долевое соотношение издержек управляемого сжатия, %.

Источник: разработка авторов

Также из проведенного исследования нам известны следующие данные, которые мы закладываем в качестве основы моделирования:

- средние годовые расходы на ЖКУ за одну квартиру – 56,98 тыс. руб.;
- энергопотребление одного фонаря в год – 344,29 кВт;
- тариф электроэнергии – 0,004 тыс. руб./кВт.

Ниже представлены результаты моделирования политики управляемого сжатия в ГО «Воркута» с учетом обозначенных допущений и данных из открытых источников и профильных исследований.

5.3.3. Анализ результатов моделирования

В случае ГО «Воркута» моделирование продемонстрировало относительно успешные результаты со стабильным на протяжении 15 лет средним отрицательным чистым финансовым потоком (ЧФП) в районе – 30000,00 тыс. руб.

Совокупные издержки предлагаемой политики составили 1517781,37 тыс. руб., а наиболее затратными статьями расходов стали:

- выкуп недостающих для переселения квартир у частных собственников на перспективных территориях (662216,00 тыс. руб.);
- капитальный ремонт квартир под заселение на перспективных территориях (561200,00 тыс. руб.);
- денежная компенсация домохозяйствам, заинтересованным в получении денежной компенсации в случае переселения (140209,17 тыс. руб.).

Показатели выгод смоделированной политики составили 1340686,21 тыс. руб., наиболее заметными из которых стали:

- сокращение долгов управляющих компаний и ресурсоснабжающих организаций из-за неоплаты ЖКУ частными пустующими квартирами (435536,37 тыс. руб.);

- Сокращение расходов на благоустройство территории
- Сокращение расходов на содержание вакантного муниципального жилищного фонда
- Сокращение долгов УК и РСО из-за неоплаты ЖКУ частными пустующими квартирами
- Снижение темпов сокращения местной налоговой базы
- Сокращение бюджетных расходов на содержание социальных объектов

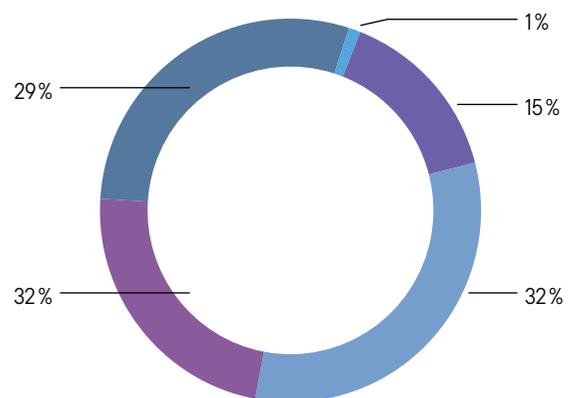


Рисунок 5.3. Долевое соотношение выгод (эффектов) управляемого сжатия, %.

Источник: разработка автора

- сокращение бюджетных расходов на содержание социальных объектов (386674,51 тыс. руб.);
- снижение темпов сокращения местной налоговой базы (308817,38 тыс. руб.);
- сокращение расходов на содержание вакантного муниципального жилищного фонда (208716,69 тыс. руб.).

Несмотря на отрицательный ЧФП в период до 2037 г., на наш взгляд, алгоритм можно считать вполне рабочим, поскольку, во-первых, положительный чистый финансовый поток не являлся критерием успешности предлагаемого алгоритма, а во-вторых, издержки и выгоды касаются разных стейкхолдеров, что показывает большее количество общественных (англ. impacts) и частных выгод (англ. outputs), чем публичных (англ. outcomes), что подчеркивает более социальный характер реализуемой политики, нежели коммерческий.

Более того, мы уже отмечали, что если практически все издержки проекта носят срочный характер, то выгоды можно рассматривать как системные, получаемые в течение длительного периода времени.

В связи с этим если мы продлим моделирование до 2047 г., когда издержки останутся минимальные, связанные только с поддержанием консервации расселенных МКД, а выгоды сохранятся, то мы получим картину полной окупаемости проекта спустя несколько лет по его завершении.

В результате моделирования за период с 2023 по 2047 г. издержки составят – 1578481,62 тыс. руб., тогда как совокупные выгоды будут существенно больше – 2788416,13 тыс. руб.

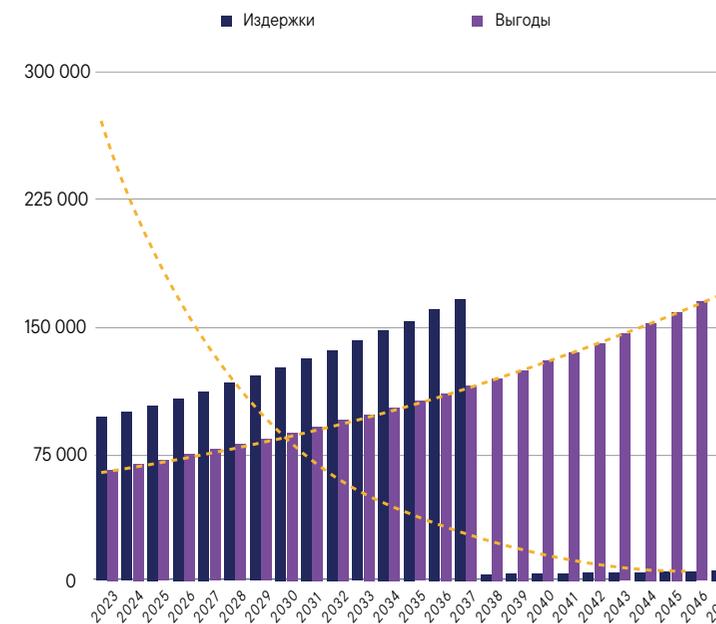


Рисунок 5.4. Динамика издержек и эффектов предлагаемого алгоритма с учетом инфляции, 2023-2047, тыс. руб. Источник: разработка авторов

После пика издержек в 2037 г., выгоды сохраняются, в то время как издержки сводятся до поддержания консервации. Таким образом, проект демонстрирует стабильные финансовые показатели и прогнозируемый период окупаемости.

Из моделирования также становится ясным, что издержки в рамках политики управляемого сжатия в большей степени понесет региональный и/или федеральный бюджет (совокупная доля расходов местного бюджета составляет около 47 %). Таким образом, успешность проводимой политики частично или полностью будет зависеть от степени финансового участия региональной или федеральной власти. Тем не менее ни на региональном уровне, ни на федеральном уровне не разработана нормативно-правовая рамка механизма поддержки работы местной власти с процессом городского сжатия в АЗРФ.

Стоит заметить, что в условиях этого экспериментального моделирования не учитывались все представленные в четвертой главе исследования выгоды, что обусловлено нехваткой данных, однако мы вполне можем предположить, что частичное прекращение инфраструктурного сопровождения «Воркутинского кольца» позволит в значительной степени также сократить эксплуатационные издержки коммунальных предприятий в случае наиболее отдаленных городских территорий. Более того, данный алгоритм может получить логическое продолжение в лице пгт Воргашор, если ранее озвученный прогноз АО «Воркутауголь» о спаде добычи полезных ископаемых до 0,2 млн т в 2037 г. и полной остановке добычи угля подтвердится. В этой ситуации закономерным решением после 2037 г. может стать расселение и закрытие этого поселка, однако данное мероприятие в рамках настоящей работы не анализируется детально и рассматривается лишь в порядке анализа моделирования и теоретического будущего ГО «Воркута» после расселения других поселков.

Таким образом, предлагаемый алгоритм политики управляемого сжатия демонстрирует вполне адекватные дефицитные показатели, что в теории позволяет применять его в сжимающихся арктических городах на практике. Тем не менее результаты моделирования в ГО «Воркута» носят достаточно персонализированный характер и в случае других городов потребуют уточнения всех необходимых параметров моделирования. Так, например, одной из причин, позволяющей проводить такую политику в ГО «Воркута», является выгодная градопланировочная структура округа и города Воркуты (удаленность расселяемых территорий и сохраняющаяся социально-экономическая активность в центре г. Воркуты). Второй, но не менее важной причиной является высокая доля муниципального жилищного фонда (около 40 %), позволяющая переселять жильцов с относительно незначительными затратами по отношению к аналогичной ситуации, если бы такое жилье находилось в частной собственности. Однако основным механизмом переселения было и остается расселение аварийного жилфонда. Поэтому кажется целесообразной разработка такого механизма, который бы позволял проводить аналогичные практики управляемого сжатия в других городах, не дожидаясь того, что жилье на этих территориях примет статус аварийного. Это, в частности, критично еще и потому, что это в значительной степени позволило бы сократить бюджетные издержки на таких территориях, которые в настоящий момент органы местного самоуправления не имеют достаточного правового основания расселять, если жилфонд не является аварийным.



Глава 6. Модуль Архангельска

6.1. Ключевые аспекты городской жилищной политики

Архангельск, расположенный на берегу Северной Двины, – областная административная столица и крупнейший экономический центр на европейском севере России. Городской округ Архангельск, помимо города, включает пять мелких поселков (Боры, Лесная Речка, Новый Турдеевск, Талажский Авиагородок, Турдеевск). В 1989 г. численность населения в округе составила 424 тыс. человек (415 в городе Архангельске), но к моменту переписи в 2002 г. округ сжался до 362 тыс. человек (356 тыс. в городе). Две последующие Всероссийские переписи зафиксировали в городском округе Архангельск 355 тыс. и 306 тыс. человек соответственно (348 тыс. и 301 тыс. человек в городе Архангельске). Иными словами, острый период депопуляции пришелся на 1990-е гг., следующие этапы сжатия были не такими резкими, хотя и для последнего межпереписного периода (2010–2021 гг.) характерно снижение численности населения.

Архангельск по этим признакам квалифицируется как сжимающийся город, однако сжатие гораздо слабее, чем в других арктических центрах, показатели ближе к стагнации. Будучи культурным и экономическим центром не только Архангельской области, но и Европейского Севера, Архангельск привлекает на свою территорию молодежь из других городов для учебы в местных вузах. Столичный статус и наличие университетов – это ресурсы, которые помогают Архангельску сократить драматичность депопуляции, а в когорте 25–29 лет и вовсе отмечается рост, который может быть связан с тем, что на работу в город возвращаются те, кто ранее здесь учился.

Казалось бы, слабовыраженное сжатие не порождает напрямую проблему избыточной коммунальной инфраструктуры и пустующего жилищного фонда. Но это не совсем так. Из-за протяженной в пространстве коммунальной инфраструктуры есть запрос на компактизацию

как текущей, так и будущей застройки. А значит, для этого города актуально и инфраструктурное сжатие, и обновление жилищного фонда для выхода на рост численности населения и улучшение качества жизни местных жителей.

Как правило, стратегическое и территориальное планирование городов, испытывающих сегодня отток населения, осуществлялось в условиях плановой системы хозяйствования. Данная система планирования порожидала ограничения для роста города, с одной стороны, его плановым промышленным развитием, а с другой – естественными препятствиями. В случае с Архангельском, например, это устье Северной Двины. Ранние генеральные планы предполагали выверенную функциональную схему застройки, однако в период 1926–1989 гг. увеличение численности населения города составило 540 %, так что развитие вынуждало перемещаться на противоположный берег, что привело к большим показателям средневзвешенного расстояния до городского центра, равного 6 км. Рост этого показателя является важной характеристикой «расползания» города, что приводит к увеличению инфраструктурных издержек как для жителей

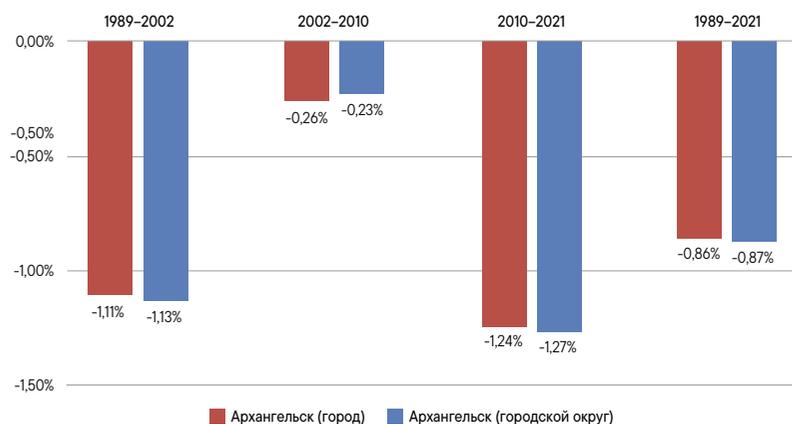


Рисунок 6. 1. Среднегодовые темпы роста численности населения в Архангельске в межпереписные периоды. Источник: составлено авторами по данным Росстата

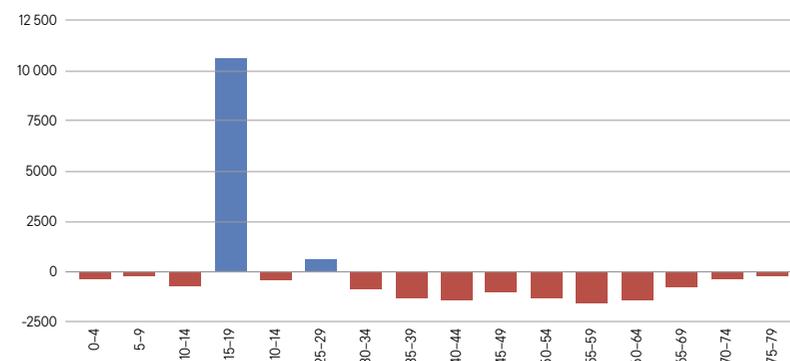


Рисунок 6. 2. Миграционный рост/убыль населения Архангельска по возрастным когортам, в сумме за 2012–2021 гг., человек. Источник: составлено авторами по данным Росстата

(на транспорт), так и для бюджета (на создание необходимой сети социальных объектов).

Согласно демографическому расчету на данный момент Архангельск является стагнирующим городом, однако новый генеральный план его развития (согласован в 2020 г. со сроком планирования до 2040 г.) ориентирован на оптимистичный прогноз по численности населения (в базовом сценарии рост составит 5,8 %), предполагает прирост жилищного фонда на 53,6 % (отчасти за счет присоединения новых территорий на окраине города), а показатель увеличения площади застроенных территорий составит, соответственно, 5,3 %. Такое видение будущего, однако, выглядит маловероятным событием и не согласуется с выводами исследователей о необходимости сокращения расползания города за его нынешние границы.

Примечательно, что проводимая администрацией города градостроительная политика направлена на уплотнение городской среды. Муниципалитет понимает необходимость увеличения плотности населения в центральной части города для сокращения нагрузки на транспортную инфраструктуру, поэтому разрешения на новое строительство

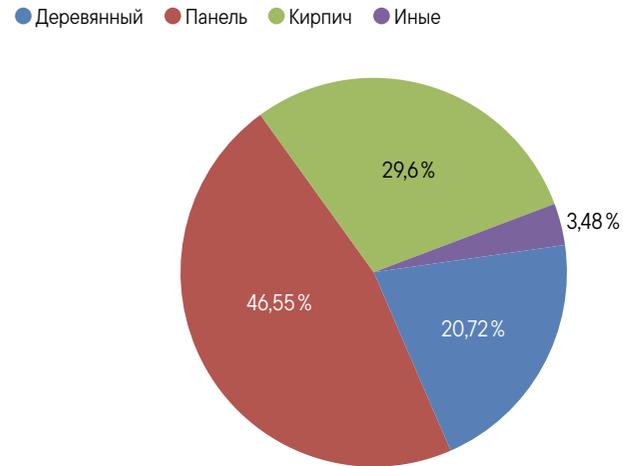


Рисунок 6. 3. Соотношение жилых площадей в городе Архангельске по типу конструкций, %. Источник: Реформа ЖКХ, составлено авторами

преимущественно выдаются на центральную часть города. Также в центре города принята комплексная программа благоустройства, что позитивно скажется на комфортности городской среды и увеличит количество туристов в городе. Складывается парадоксальная ситуация: основной градостроительный документ игнорирует проблематику сжатия, а действия органов исполнительной власти города способствуют практическим шагам иного рода.

Архангельск – город с большой историей, что говорит о наличии множества строений, имеющих перспективы для ревитализации. Исследование, проведенное КБ «Стрелка», свидетельствует о возможности ревитализации деревянных кварталов, расположенных в старых частях города, что позволит превратить находящийся в ветхом состоянии жилищный фонд в достопримечательность (примером может служить деревянный квартал в Иркутске, ставший после реконструкции точкой притяжения для туристов и жителей города). Однако перспективные с точки зрения ревитализации территории составляют относительно небольшой процент от всего деревянного фонда Архангельска.

Пик развития города пришелся на вторую половину XX века. Экстенсивное освоение территории и большие объемы строительства отмечаются в период с 1946 по 1995 г. За этот период в эксплуатацию было введено 83,6% всего жилищного фонда Архангельска, что означает стремительное приближение печальной перспективы – резкого увеличения доли ветхого и аварийного жилья, что накладывает на администрацию города существенные финансовые и административные издержки. Косвенным доказательством стремительного износа жилищного фонда является ежегодное увеличение многоквартирных жилых домов в аварийном состоянии. К примеру, с 2020 по 2021 г. были признаны аварийными 455 многоквартирных домов. Принимая во внимание наличие большого количества уже признанного аварийным двухэтажного деревянного жилфонда, перед городом все острее стоит задача по увеличению темпов расселения и строительства нового жилья. А ключевым становится вопрос: как и где строить?

Стоимость реализации проектов на новых территориях ниже, чем при строительстве на застроенных территориях, так как перед этим должны осуществляться процедуры переселения и сноса строений. Рискованность проектов на застроенных территориях намного выше для застройщика, а снос

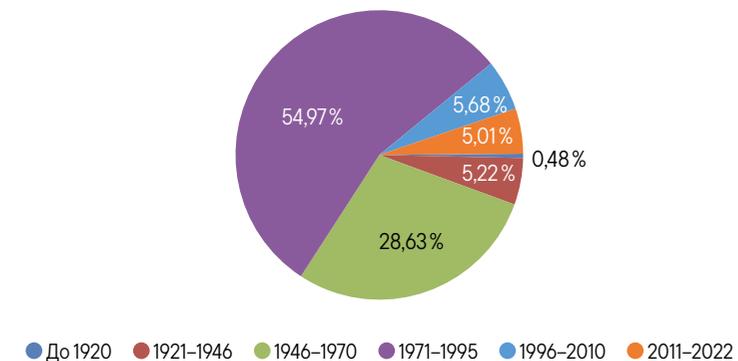


Рисунок 6. 4. Соотношение жилых площадей в городе Архангельске по дате ввода в эксплуатацию. Источник: Реформа ЖКХ, составлено авторами

и расселение силами администрации для подготовки территории под новое строительство представляется возможным только в случае аварийного жилья. Поэтому ставится задача поиска оптимального решения данной проблемы. Для этого необходим анализ проводимой политики в отношении аварийного и ветхого жилья, а также анализ проблем комплексного развития территорий (КРТ) в части работы с аварийным жилищным фондом.

Территориальное расположение зон с большим количеством аварийного жилищного фонда может являться как пространством для будущего развития, так и территорией будущего сжатия. Расселение аварийного фонда разделено на временные интервалы в соответствии с приказами фонда содействия реформированию ЖКХ (Фонда развития территорий). Сравнение территорий по количеству аварийного жилья и динамике признания жилья таковым по временным интервалам позволит выявить зоны с интенсивным увеличением аварийного жилищного фонда.

Первый интервал включает в себя аварийный жилищный фонд, признанный таковым до 01.01.2017. Зоны с повышенным аварийным фондом в центральной части города однозначно подходят под определение

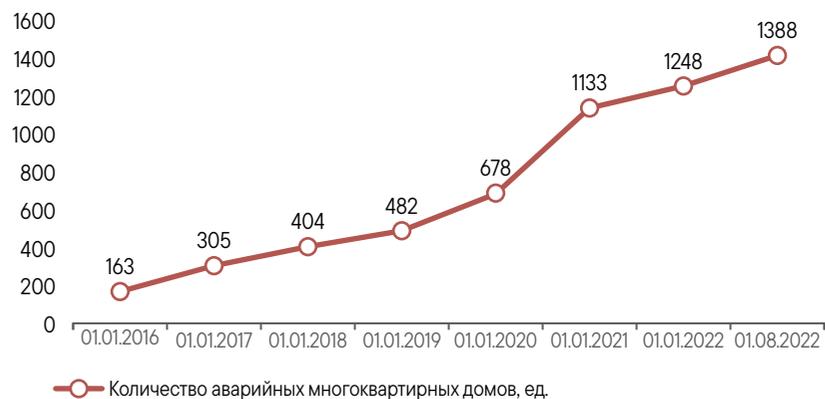


Рисунок 6. 5. Количество нерасселенных домов, признанных аварийными на 1 января 2016 г. (ед.), составлено авторами



Вид на Архангельск

перспективных зон развития. Северный округ, в свою очередь, отличается наличием большого объема деревянного жилищного фонда, но не удовлетворяет всем выбранным признакам зоны будущего развития. Анализ жилищного фонда, в настоящий момент находящегося в аварийном статусе, свидетельствует о его существенном увеличении по всей территории города. Например, в центре количество аварийных МКД увеличивается в некоторых случаях в три раза. Стремительный рост домов, признанных аварийными, начинается с 2016 г. Ежегодно аварийными признаются более 100 строений. Количество многоквартирных домов, учитывающихся в общей статистике расселения домов, составляет 151 строение. Срочное переселение необходимо для 23 многоквартирных домов. Это свидетельствует о необходимости серьезных шагов по расселению такого жилья уже сейчас.



Архитектура Архангельска

Один из самых сложных процессов работы с аварийным фондом – переселение жителей. Вопросы формирования адресных программ переселения, получения финансирования и переговоров с жителями являются головной болью любой администрации. В случае частного жилья гражданин после получения уведомления об изъятии его имущества для муниципальных нужд, может рассчитывать на два вида компенсации в соответствии со статьей 32 ЖК РФ. Первый вид компенсации – это предоставление жилья, равнозначного по площади и территориальным характеристикам. Второй – денежное возмещение (в соответствии с Постановлением Правительства Архангельской области от 28.04.2022 № 269-пп, в котором указана средняя рыночная стоимость 1 кв. м по городу проживания). Также владелец недвижимости может рассчитывать на компенсацию убытков, причиненных собственнику жилого помещения его изъятием, включая убытки, которые он несет в связи с изменением места проживания.

Своими силами город не может проводить подобную политику. Это связано с ограниченным муниципальным бюджетом, который к тому же в условиях депопуляции населения имеет тренд к уменьшению. Поэтому на федеральном

уровне была создана государственная корпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ» (преобразован в «Фонд развития территорий» в 2022 г.), отвечающая в том числе за частичное финансирование программ переселения из аварийного жилья за счет средств федерального бюджета. Выделение муниципалитету средств происходит в соответствии с принятой муниципальной программой (программа «Переселение граждан из непригодного для проживания (аварийного) жилищного фонда в городском округе «Город Архангельск» принята 01.08.2019).

Финансирование федеральной программы переселения по всей стране разделено на три периода:

- до 01.01.2017;
- с 01.01.2017 до 01.01.2021;
- после 01.01.2021.

Муниципальная программа должна приниматься на каждый временной период последовательно. Это означает, что получить федеральное финансирование на переселение жителей из аварийного жилищного фонда до выполнения муниципальной программы по расселению предыдущей группы можно только в исключительных случаях путем дополнительного согласования. Сложность выполнения переселения также зависит от количества аварийного жилья в частной собственности. Показатели, отражающие ситуацию по городу, можно было бы считать благоприятными в случае наличия соответствующего уровня пустующего муниципального фонда (как мы это видели в Воркуте), однако в Архангельске его практически нет. Это означает необходимость покупки или строительства жилищного фонда в собственность муниципалитета, что существенно увеличивает затраты на программу переселения.

Основные средства уходят на покупку/строительство жилья для переселения и выплату возмещений.

Программа по расселению аварийного жилищного фонда действует в городе уже на протяжении 3 лет. С 01.08.2019 по 13.09.2022 было расселено 1160 человек из 33 аварийных

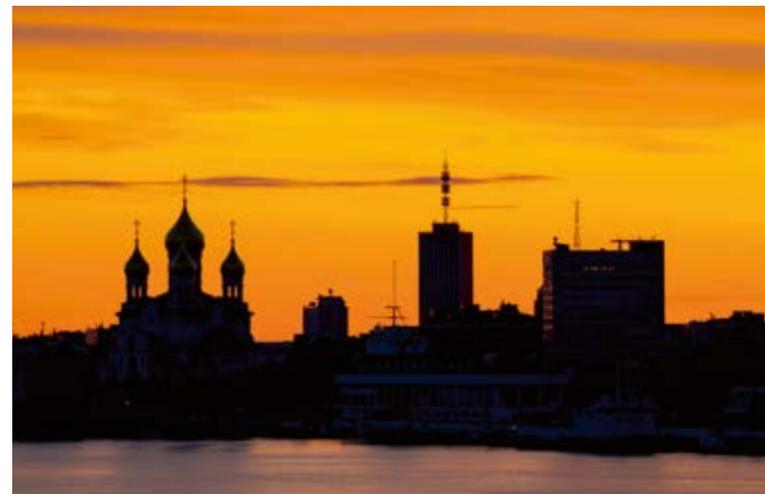
строений. Однако остаток аварийного жилищного фонда, признанный таковым до 01.01.2017, составляет 350 строений, в которых зарегистрировано 8250 человек. А за время действия программы количество аварийного жилья в городе увеличилось в несколько раз, что требует от администрации новых подходов к решению проблемы.

Действующая программа переселения проходила совместно с программой по развитию застроенных территорий (РЗТ), которая подразумевала заключение 23 договоров о развитии застроенных территорий в центральной части города. Планировалось расселить 69 аварийных строений, общая площадь жилых домов, подлежащих сносу, составляла 38,70 тыс. кв. м, а общая площадь жилых домов, планируемых к строительству, – 266,2 тыс. кв. м.

Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» внес изменения в структуру разрешенных программ: РЗТ как инструмент борьбы с аварийным жилищным фондом, по существу, был отменен, за исключением территорий, на которых уже принято



Деревянный дом в Архангельске



Вид на Архангельск

решение о развитии. К моменту выхода закона в Архангельске было заключено 16 договоров на РЗТ (большинство строений на момент проведения исследования уже введены в эксплуатацию), остальные территории «подвисли».

Законодательство регламентировало выделение зон под будущие проекты РЗТ только в пределах аварийного жилищного фонда. Включение неаварийного фонда запрещено. Зоны РЗТ не выделяются при наличии многоквартирных домов, не признанных аварийными. Полноценное замещение больших земельных участков с признанным аварийным жилищным фондом невозможно, а большинство заключенных проектов РЗТ в Архангельске подразумевает строительство одного многоквартирного дома с расселением 2 тыс. кв. м аварийного жилищного фонда, что не может изменить ситуацию.

Еще одной проблемой становится перегрузка социальной инфраструктуры в районах с применением данного инструмента, так как первоначальная структура жилья подразумевала меньшее население, на которую и производился расчет. Решением данной проблемы могло бы стать строительство социальной инфраструктуры за счет

застройщика. Однако при таких небольших площадях строительства это нерентабельно для девелоперов.

Данная ситуация свидетельствует о невозможности использования инструмента РЗТ для качественного долгосрочного городского развития. Очевидно, что при работе с аварийным жилищным фондом необходима комплексная программа развития смешанной застройки, которая должна включать в себя строительство дополнительных социальных объектов и общественных зон в рамках реновации аварийного жилищного фонда и при этом оставаться привлекательной для девелопера. В поисках такого инструмента Архангельск обратился к механизму комплексного развития территорий (КРТ).

В соответствии с частью 1 статьи 65 Градостроительного кодекса РФ комплексное развитие территории жилой застройки может осуществляться в отношении застроенной территории, в границах которой расположены:

- аварийные жилые МКД;
- непризнанные аварийными МКД, соответствующие установленным регионом критериям;
- типовые МКД периода индустриального домостроения;
- МКД в ограниченно работоспособном техническом состоянии;
- МКД без центрального отопления.

Самый интересный момент (о непризнанных аварийных МКД) регулируется постановлением Правительства Архангельской области от 30.06.2021 № 326-пп «О комплексном развитии территорий в Архангельской области», согласно которому включаться в зону КРТ могут дома, построенные по типовым проектам до 1975 г. На основании анализа возраста строений известно, около 40% всего жилищного фонда построено именно до этого срока по типовым проектам. И данный пункт позволяет использовать весь потенциал комплексного развития территорий в части создания комфортной городской среды при соблюдении единой стилистики квартала.



Вид на Архангельск

Методика работы с инструментом КРТ состоит из нескольких этапов. Первый этап сводится к выбору районов города с большой концентрацией объектов, удовлетворяющих указанным условиям, после чего разрабатывается проект решения о КРТ. Затем решение согласуется с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и региональными органами исполнительной власти. Согласованные решения о КРТ публикуются в установленном порядке. Далее проводятся общие собрания собственников МКД, не признанных аварийными, по вопросу включения дома в решение о КРТ жилой застройки. Последний этап заключается в принятии решения о КРТ жилой застройки и его опубликовании в порядке, установленном для официального опубликования правовых актов.

Администрация публикует информацию об аукционе на заключение договора на застройку территории. Выигравший девелопер утверждает проект планировки территории и проект межевания территории, а после на их основании Администрация принимает решение об изъятии частного имущества в границах КРТ. Застройщик переселяет или выплачивает компенсации в денежном эквиваленте жителям и начинает строительство. После сдачи объектов недвижимости застройщику компенсируются



частично или полностью средства, затраченные на расселение аварийного жилья из муниципальной программы переселения граждан из аварийного жилья, по сути – из Фонда содействия реформированию ЖКХ (Фонда развития территорий). Данная вводная часть необходима для понимания проблематики КРТ в Архангельске.

Применение КРТ представляется перспективным в случае Архангельска. Увеличение уровня аварийного жилищного фонда при невозможности выкупа большого объема квартир за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ (Фонда развития территорий)

из-за малого количества предложения и высоких цен, вынуждает муниципалитет стимулировать предложение жилья. Это приводит Архангельск к необходимости масштабной политики по реновации малоэтажного аварийного жилищного фонда в центре города. Среди плюсов данной стратегии можно выделить:

- производится переселение сразу большого количества жителей на выделенной территории;
- администрация не занимается подбором квартир для переселения, сокращая административные расходы;
- есть возможность включения в договор условий о развитии социальной инфраструктуры, в отличие от проектов РЗТ;
- застройщик обеспечивает себе большие объемы строительства и экономит за счет масштаба;
- город получает функционально сбалансированный проект.

На момент принятия программы комплексного развития территорий муниципалитетом было представлено 10 зон КРТ в центральных районах города с большей долей аварийного жилья. Проекты подразумевают изъятие и снос 93,51 тыс. кв. м аварийного жилищного фонда, что позволит переселить около 4 тыс. жителей. Градостроительный потенциал территорий КРТ составляет 326,34 тыс. кв. м жилой площади, что существенно увеличит обеспеченность жилой площадью. Средний срок выполнения обязательств по комплексному развитию территорий составляет 7 лет. В течение этого срока застройщик берет на себя обязательства по поэтапному переселению жильцов в соответствии с договором. Этапы позволяют получать проектное финансирование на участки последовательно, что сокращает кредитную нагрузку на застройщика и делает проект более прибыльным. Согласно плану, зоны КРТ будут вводиться последовательно, что уменьшит вероятность резкого увеличения предложения жилья на момент окончания проектов, но замедлит завершение программы до 2032 г.

На момент проведения исследования опубликованы решения о проектах КРТ на четырех территориях. Однако ни один аукцион не привел к подписанию договора. Чтобы ответить на вопрос о причинах неудачи запуска КРТ, необходимо разобраться в деталях применения данного инструмента развития территорий для Архангельска.

Поправки в Градостроительный кодекс РФ в части КРТ основывались на данных московской программы реновации, которую признали успешной на федеральном уровне и решили масштабировать. При этом тестирование подобных программ в регионах почти не проводилось, что вылилось в ряд проблем с их применением. Все проблемы КРТ можно разделить на три вида: социальные, экономические и административные.

Социальные проблемы заключаются в сложностях с проведением собраний собственников и дальнейшим переселением. Жители, в случае если их дом попал в зону КРТ, но не является аварийным, имеют право отказаться от переселения 1/3 голосов, чем они часто пользуются. С одной стороны, это их законное право на частную собственность. Однако проект КРТ при этом может не состояться или состояться уже в урезанных границах. Легко можно представить себе типовой дом, окруженный новыми многоэтажками, но данная ситуация плоха для всех участников: девелопер теряет прибыль, а администрация получает незаконченный в функциональном наполнении проект. Происходят ситуации, когда жители выходят из проекта КРТ после подписания договора с застройщиком, так как законодательство разрешает такой выход до согласования и проекта межевания территории (ПМТ). Собрание собственников также может саботировать процесс принятия решения, не собирая необходимого кворума в 50 %, в связи с чем администрация города вынуждена затягивать реализацию проекта КРТ и переносить собрание.

Архангельск на момент проведения исследования сталкивается с проблемой отказа от вхождения в проект КРТ жителей двухэтажных деревянных МКД, которые

не признаны аварийными. Администрация проводит переговоры, но не имеет рычагов влияния на жителей. Собственникам жилья можно было бы предложить субсидии для переселения, однако субсидии не включены в положение о КРТ Архангельска. Поэтому принятие уже согласованных решений о КРТ затягивается, а проблема разрушения аварийного фонда остается.

Административные проблемы связаны с невозможностью органами исполнительной власти города или области подготовить качественную концепцию или иную документацию. Первая часть данной проблемы состоит в фактической невозможности подготовить качественное предложение из-за отсутствия кадровых ресурсов. В случае появления таких проблем администрация может обращаться с просьбой подготовки документации через государственные закупки, что дорого, или к одной из заинтересованных сторон, а именно к застройщику, что не вполне легально. Вторая часть состоит в непонимании администрацией проблем жителей или



Рисунок 6. 6. Собираемость платежей (в %, по правой оси) и дебиторская задолженность по оплате тепловой энергии потребителями (млн руб., по левой оси) в Архангельске за 2005-2021 гг. Источник: составлено авторами по данным администрации городского округа «Архангельск»

девелопера. Это может привести как к проектам, разрушающим сложившиеся сообщества или неформальные места притяжения туристов, так и к абсолютно некупаемым проектам с точки зрения инвестора (в Архангельске, впрочем, ввиду наличия у администрации города сильной градостроительной команды подобные проблемы не наблюдаются).

Дополнительно к административным проблемам можно отнести сложности, связанные с участием малоквалифицированных региональных застройщиков в аукционах на заключение договора КРТ. В соответствии с частью 6 статьи 69 ГрК РФ участие в аукционе может принять любая компания, имеющая за последние пять лет, предшествующих дате проведения торгов, опыт участия в строительстве объектов капитального строительства в совокупном объеме не менее 10 % от объема строительства в предполагаемой зоне КРТ. Проблемы с такими компаниями возникают на этапе переселения или подготовки проектной документации, и с подобными ситуациями Архангельск сталкивался при проведении программы РЗТ. К сожалению, нужно признать, что на данный момент действенного способа решения проблемы без ограничения конкуренции не существует.

Но наиболее существенными являются проблемы экономического характера, которые, по мнению многих представителей власти, не дают инструменту раскрыть свой потенциал. Можно выделить три группы проблем: получение субсидии на переселение из аварийного жилищного фонда, дополнительные расходы на этапе переселения, получение проектного финансирования.

Ситуация с субсидиями, которая наблюдается в Архангельске, скорее исключение, чем правило. На данный момент в муниципалитете большое количество аварийного фонда, признанного таковым до 01.01.2017, и субсидии от Фонда содействия реформированию ЖКХ (Фонда развития территорий) выделяются под расселение именно этой группы домов. Проекты КРТ, в свою очередь, содержат аварийный жилищный фонд из разных периодов признания жилья аварийным; превалирует жилье, признанное

аварийным после 01.01.2017. В сложившейся ситуации Фонд развития территорий не может выделять деньги на другие периоды, пока не закончена программа расселения по первому периоду, что вынуждает застройщиков закладывать собственные деньги под большую часть аварийного жилищного фонда на территории КРТ с риском неполучения бюджетной компенсации за эти расходы. Дополнительной нагрузкой является выполнение обязательств по расселению за собственные, а не кредитные средства, что связано с одобрением проектного финансирования только после данного этапа. Экономика проекта при таких условиях не сходится, а застройщики не хотят участвовать в подобных аукционах. Выходом для администрации города может стать расселение части такого жилфонда за счет собственных средств с последующей компенсацией после завершения программы 2017 г., но бюджет города также не может выделить средства в связи с его дефицитом. Решение, которое было принято администрацией, – сокращение участка КРТ путем выреза из проекта части аварийного жилищного фонда. Данное решение, однако, является рискованным в долгосрочной перспективе.



Город Архангельск

Расселение жильцов в зоне КРТ – всегда трудно прогнозируемый процесс. Это может быть связано в том числе и с объективными причинами. Первая из них, встречающаяся в Архангельске, – содержание человека, зарегистрированного в расселяемом жилье, в местах заключения. Застройщик обязан получить доверенность от данного гражданина на представление своих интересов, что часто сделать довольно проблематично. Второй причиной, по словам застройщиков, является переселение жителей, проживающих в коммунальной квартире, в новое жилье, соответствующее минимальным нормативам.

Отказ банка от выдачи проектного финансирования может поставить крест на всем проекте. В нынешней экономической конъюнктуре банки стараются уменьшать риски, вследствие чего риск-тестирование финансовой составляющей проекта проводится в жестких условиях. В результате повышаются ставки по кредитованию, что может привести застройщика к отсутствию прибыли в случае неудачной маркетинговой кампании. Девелоперы понимают сложившуюся ситуацию и так же стараются уменьшить риски, входя только на высоко маржинальные проекты.



Ветхие деревянные дома в Архангельске

В совокупности все эти проблемы приводят к сложности осуществления проектов КРТ. Качественное финансовое моделирование проектов КРТ может способствовать минимизации рисков их реализации.

Мы уже подчеркивали, что проекты комплексного развития территорий, как любые проекты жилищного строительства, нельзя рассматривать как проекты сжатия жилищного фонда. Но в то же время эти проекты – потенциальный инструмент противодействия расползанию городов, проекты компактизации городской среды и избавления от избыточной инфраструктуры. Поэтому их можно рассматривать как проекты городского сжатия в городах с относительно стабильным составом населения, в котором достаточно развит первичный рынок жилья.

Анализ попыток Архангельска использовать проекты комплексного развития территорий для уплотнения городской застройки показал большое количество проблем, связанных с их реализацией. В этой связи возникает вопрос целесообразности политики «управляемого сжатия» для Архангельска с использованием проектов комплексного развития территорий.

Важно найти правильный и обоснованный ответ на этот вопрос, так как решение проблем аварийного жилищного фонда в центре городов более простое, чем при работе с удаленными неперспективными территориями. Но жители окраинного аварийного фонда имеют такое же право на переселение в комфортную городскую среду, как и жители центра. В связи с этим были рассмотрены несколько проблем, связанных с законодательными ограничениями при реализации программы КРТ в рамках управляемого сжатия.

Основная проблема – отсутствие законодательной возможности у муниципалитета заключать договоры покупки жилья на стадии строительства в проектах КРТ и использовать приобретенное жилье для расселения аварийных домов с удаленных территорий. Муниципалитет обязан проводить любые операции с бюджетными средствами с помощью системы

государственных закупок. Сложности возникают с самого начала. Застройщик, подписавший договор о КРТ, обязан выиграть аукцион на продажу недвижимости муниципалитету со стартовой среднерыночной ценой по городу, определенной Министерством строительства субъекта РФ. Такая цена продажи, естественно, окажется ниже, чем цена продажи застройщиком первичного жилья на рынке, и, как следствие, стимулов у него выполнять указанные действия нет.

Вторая проблема возникает сразу следом: для снижения стоимости покупки недвижимости у застройщика муниципалитет будет стараться проводить аукцион по закупке жилья для переселения на самом раннем этапе строительства. В соответствии с этим у Федеральной антимонопольной службы возникает ряд вопросов: зачем муниципалитету настолько рискованный актив? Ответ на данные вопросы один: аукцион проводился с нарушением антимонопольного законодательства РФ.

Приходится констатировать факт: без признания проблемы стагнирующих городов на федеральном уровне невозможно применение механизма КРТ как инструмента управляемого сжатия городских территорий. Возможны способы перевода рассматриваемой деятельности в рамки закона № 223-ФЗ путем создания специального акционерного общества, держателем 100 % акций которого будет являться муниципалитет, с установленной возможностью прямого заключения договора на сделки с недвижимостью и последующей передачей данного недвижимого имущества в собственность муниципалитета. Также можно рассматривать популярный в зарубежной практике способ создания регионального земельного банка, который будет заниматься управлением такой недвижимостью в рамках программы управляемого сжатия, но правовой основы для создания подобных организаций нет.

Таким образом, опыт Архангельска показывает, что использовать институт комплексного развития территорий в городе, где нет растущего спроса на жилье, для его компактизации путем переселения граждан из аварийного жилья на окраине города во вновь построенное жилье в рамках КРТ



Спальный район Архангельска

на перспективных территориях практически невозможно. Жилье под расселение аварийного фонда может приобретаться муниципалитетом только по завершении строительства и фиксированным ценам, которые ниже рыночных.

Следует помнить, что застройщик в случае КРТ принимает на себя и риски по расселению на договорной добровольной основе домохозяйств из домов в зоне КРТ, которые не признаны аварийными. Кроме того, на него могут быть возложены обязательства по созданию объектов социальной инфраструктуры. А проект КРТ – это, прежде всего, инвестиционный проект частного застройщика, который должен быть выгоден для него. Самый выгодный вариант для застройщика – чтобы все дома в зоне КРТ были признаны аварийными. И обязательства застройщика (уже мало рискованные, поскольку это обязательства муниципалитета) распространялись только на переселение из аварийного жилья только в зоне КРТ.

Таким образом, использовать механизм КРТ для «компактизации» города путем переселения граждан из аварийного окраинного жилищного фонда в жилье, построенное в зоне КРТ, крайне проблематично не столько в силу

законодательных барьеров, сколько в силу экономических причин. Этот механизм для этого, судя по проведенному анализу, не подходит.

6.2. Финансово-экономическая модель проекта комплексного развития территорий (на примере Архангельска)

В рамках исследования была построена (с использованием базовой модели фонда «Институт экономики города») финансовая модель проекта КРТ. Ключевое внимание в модели уделено формализации финансовых потоков проекта комплексного развития территорий.

Расходы на переселение при сносе аварийного жилья

Жители при расселении из аварийного жилья преимущественно выбирают взамен жилье идентичной площади (ч. 7 ст. 32 ЖК РФ). Доля выбирающих подобный вид компенсации составляет от 65 до 75 %, и этот показатель растет. Это обусловлено сложностью найти подходящее жилье на сумму денежной компенсации. В случае КРТ обязанность по переселению берет на себя застройщик, поэтому при отсутствии подходящих вариантов на рынке он будет вынужден за свой счет оплатить долю в предоставляемом жилье, превышающую размер жилья, из которого переселяют. Данный факт увеличивает финансовую нагрузку на застройщика. Расчет затрат в денежном эквиваленте может быть равен сумме денежной компенсации в соответствии с программой переселения из аварийного жилья Архангельской области с прибавкой 10 % к стоимости покупки недвижимости застройщиком. В соответствии с опытом подобных проектов необходимо добавлять к расчету 20 % на непредвиденные расходы в рамках переселения.

Необходимая информация для моделирования: стоимость затрат на жилье для переселения = стоимость 1 кв. м жилой площади по программе переселения Архангельской области \times площадь жилья, с которой переселяют, \times доля переселяемого жилья в новое жилье $\times 1,1 \times 1,2$.

Расходы на денежную компенсацию при сносе аварийного жилья

В случае переселения из аварийного жилого фонда должны учитываться расходы на денежную компенсацию для части собственников аварийного частного жилья. Количество домохозяйств, рассчитывающих на компенсацию, по расчетам Института экономики города составляет 20 % (Методические рекомендации по комплексному развитию территорий жилой застройки, 2022). В случае Архангельска данный пункт особенно актуален ввиду использования КРТ в рамках программы управляемого сжатия. Расходы на денежную компенсацию определяются исходя из оценки рыночной стоимости аварийного жилья согласно части 7 статьи 32 ЖК РФ. В целях расчета можно принять сумму денежной компенсации равной площади аварийного жилья, собственники которого выбрали компенсационную выплату, на стоимость квадратного метра, утвержденного в адресной программе Архангельской области. В соответствии с опытом подобных проектов, необходимо добавлять к расчету 20 % на непредвиденные расходы в рамках переселения.

Необходимая информация для моделирования: стоимость затрат на предоставление компенсации = стоимость 1 кв. м жилой площади по программе переселения Архангельской области \times площадь жилья, с которой переселяют, \times доля переселяемого жилья, на которое получают компенсацию, $\times 1,2$.

Расходы на переселение из сносимого неаварийного жилья на территории КРТ

Общие краткосрочные финансовые издержки должны учитывать расходы на переселение из сносимого неаварийного жилья при использовании инструмента КРТ в рамках программы управляемого сжатия. Такие расходы следует оценивать как среднюю стоимость жилья на вторичном рынке в районе КРТ, умноженную на площадь сносимого неаварийного жилья. В соответствии с опытом подобных проектов необходимо добавлять к расчету 20 % на непредвиденные расходы в рамках переселения.



Город Архангельск

Необходимая информация для моделирования: расходы на переселение из сносимого неаварийного жилья = рыночная стоимость 1 кв. м на вторичном рынке \times площадь неаварийного жилья для переселения \times 1,2.

Расходы на строительство жилья в рамках КРТ (кроме строительства жилья для переселения из аварийного фонда)

Строительство жилья на перспективных территориях является важной задачей, решаемой в рамках программы «управляемое сжатие». Данные показатели рассчитываются путем сметного расчета стоимости проекта. В финансовой модели используются средние показатели затрат по аналогичным проектам (без включения возможных расходов застройщика на создание инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры в зоне КРТ).

Необходимая информация для моделирования: стоимость строительства одного здания формируется, основываясь на данных из таблицы 7.1.

Таблица 7.1. Структура затрат на строительство жилья

Средние затраты на разработку проектной документации для жилищного строительства	тыс. руб./кв. м жилья
Средние затраты на строительство жилья (строительно-монтажные работы)	тыс. руб./кв. м общей площади
Средние затраты на строительство одного машино-места площадью 30 кв. м в подземном паркинге (строительно-монтажные работы)	тыс. руб. за машино-место
Средние затраты на благоустройство территорий общего пользования	тыс. руб./кв. м жилья
Средние затраты на снос	тыс. руб./кв. м
Доля иных расходов по проекту	% от общих инвестиционных и операционных расходов

Расходы на строительство социальных объектов в рамках КРТ

Договор на комплексное развитие территорий также может обязывать застройщика к тратам на социальную инфраструктуру. Данные о параметрах планируемых к строительству социальных объектов должны быть указаны в Концепции КРТ.

Необходимая информация для моделирования: структура затрат на создание социальных объектов представлена в таблице 7.2.

Расходы на строительство объектов коммунальной инфраструктуры в рамках КРТ, включая плату за подключение.

Таблица 7.2. Структура затрат на строительство социальных объектов

Средние затраты на строительство социальной инфраструктуры (встроенно-пристроенные детские сады)	тыс. руб./место
Средние затраты на строительство школы (отдельно стоящие объекты)	тыс. руб./место
Средние затраты на строительство социальной инфраструктуры (отдельно стоящие объекты) – поликлиники	тыс. руб./посещение

В случае уплотнения застройки с помощью инструмента КРТ необходимо закладывать средства на модернизацию (увеличение мощности, пропускной способности коммунальной инфраструктуры) и подключение к ней. Необходимость модернизации связана с повышением высотности застройки и, следовательно, с увеличением проектных нагрузок. В соответствии с проектом КРТ меняется также расположение подключаемых объектов, что влечет за собой полное изменение сетевого хозяйства водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, электроснабжения. Показатель указывается как средний процент трат на коммунальную инфраструктуру в схожих объектах.

Необходимая информация для моделирования: расходы на строительство объектов коммунальной инфраструктуры = 7 % x стоимость строительства зданий.

Индексы инвестиционной привлекательности проекта

Индекс прибыльности (PI) проекта без учета дисконтирования (с учетом дисконтирования)

Показатель метода чистой приведенной стоимости, который рассчитывается как отношение суммы дисконтированных денежных потоков к первоначальным инвестициям. Показатель отражает эффективность вложения денежных средств в проект. Применение дисконтирования отражает ситуацию на данный период времени с учетом инфляционных процессов.

Индекс прибыльности (PI) для инвестора (на вложенные средства) без учета дисконтирования (с учетом дисконтирования)

Индекс прибыльности на вложенные средства показывает прибыль для инвестора при входе в проект. В случае с проектами КРТ чаще всего инвестором выступает банк, поэтому при показателе с учетом дисконтирования меньше банковской ставки данный проект не может считаться успешным.

Внутренняя норма доходности (IRR)

IRR (Internal Rate of Return, IRR) определяет максимальную стоимость привлекаемого капитала, при которой инвестиционный проект остается выгодным. В другой формулировке это средний доход на вложенный капитал, обеспечиваемый данным инвестиционным проектом, т. е. эффективность вложений капитала в данный проект равна эффективности инвестирования под IRR процентов в какой-либо финансовый инструмент с равномерным доходом.

Дисконтированный срок окупаемости инвестиций (DPP)

Дисконтированный срок окупаемости инвестиций (DPP) показывает срок, за который проект становится прибыльным для застройщика. Дисконтирование в данном случае необходимо для приведения показателя к единому значению, с учетом стоимости денег во времени.

Чистая приведенная стоимость проекта (NPV)

Чистая приведенная стоимость проекта (NPV) – это сумма дисконтированных значений потока платежей, приведенных к сегодняшнему дню. Результат расчета может показывать как положительный, так и отрицательный результат. Интерпретация данного параметра сведена к следующему. Положительное значение говорит об эффективности проекта, однако малое NPV будет означать окупаемость проекта и небольшую прибыль для застройщика. Отрицательное значение отражает неэффективность данного проекта.

Чистые доходы местного бюджета

Применение данного показателя необходимо для оценки выгод проведения КРТ муниципалитетом. Экономическое обоснование должно указываться, несмотря на основную цель КРТ по переселению жителей из аварийного жилищного фонда. Учитываются следующие показатели:

- доходы бюджета города от земельного налога;

- доходы бюджета города от налога на имущество физических лиц;
- расходы бюджета на содержание публичной инфраструктуры (амортизация инфраструктуры и благоустройства (эквивалент необходимых инвестиций в поддержание качества городской среды – инфраструктуры и благоустройства).

Чистые доходы регионального бюджета

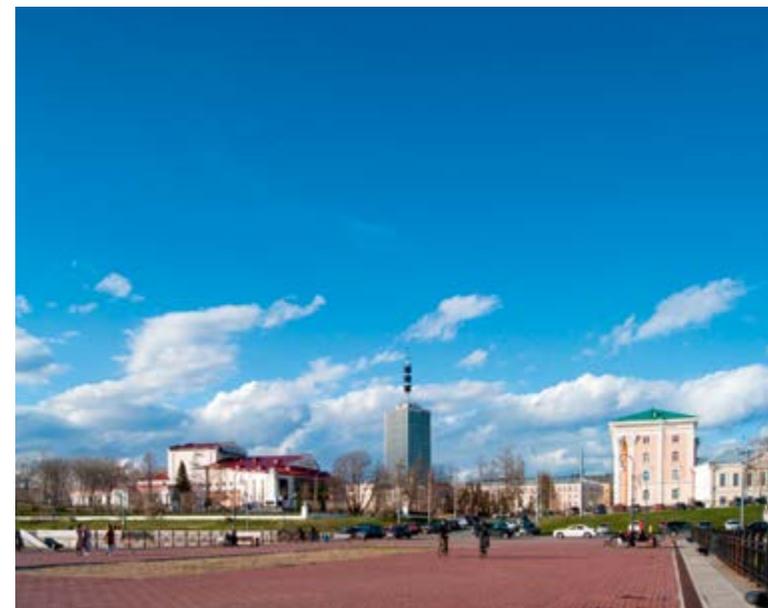
Проведенный анализ показал существенную роль региона в проведении политики по расселению аварийного жилищного фонда. Это отражается как в политических решениях, так и в финансировании программы. Поэтому для обоснования КРТ выбран показатель, отражающий экономическую эффективность проекта для регионального бюджета. Показатель состоит из доходов:

- налог на имущество организаций (нежилые помещения и нежилые здания);
- налог на доходы малого бизнеса на территории (упрощенная система).

6.3. Анализ результатов финансового моделирования проекта КРТ Архангельска

Построенная финансовая модель была использована для моделирования КРТ в Архангельске. Зона в границах ул. Логинова, ул. Г. Суфтина, просп. Обводный Канал, ул. Попова была выбрана по причине двух несостоявшихся аукционов за право заключения договора КРТ. На данном примере можно изучить причины отказа застройщиков от участия в аукционе и смоделировать ситуацию, при которой, вероятно, будет заключен договор на КРТ выбранной зоны. Для понимания структуры финансовых потоков проекта далее будут описаны основные доходы и расходы застройщика.

Основная расходная часть застройщика – это строительные-монтажные работы. Как следует из модели, они составляют около 60 % всех затрат по проекту. Значимой



Город Архангельск

также является сумма, выделяемая застройщиком на переселение жителей из аварийного жилья, и расходы на строительство социальной инфраструктуры (в случае данной зоны – детского сада на 280 мест). Каждая из этих позиций составляет около 10 % от всех затрат застройщика.

Основным доходом застройщика является продажа жилой недвижимости в соответствии с согласованной концепцией КРТ. Дополнительным доходом является продажа парковочных мест, коммерческой недвижимости и компенсация расходов на переселение. Однако более 90 % доходов застройщик получает от продажи жилой недвижимости. В соответствии с поставленной задачей были смоделированы два различных сценария проекта КРТ.

Первый сценарий является базовым. Он отражает текущие макроэкономические условия в виде высокой ставки дисконтирования и отсутствия гарантированных выплат из Фонда развития территорий (средств федерального бюджета).

Второй сценарий является оптимистическим. В моделировании используются более привлекательные для инвестиционного проекта показатели ставки дисконтирования и проектного финансирования. Изменяющиеся параметры используются для анализа чувствительности показателей эффективности проекта.

При моделировании базового сценария проекта показатели NPV и PI минимальны, что говорит о нецелесообразности заключения договора в рамках существующей концепции и при текущих экономических условиях. Такое положение, во-первых, обусловлено отсутствием гарантии компенсаций за переселение жителей из аварийного жилищного фонда и большими рисками, которые берет на себя застройщик при расселении аварийного жилищного фонда, во-вторых, высокими кредитными ставками по проектному финансированию ввиду нестабильной макроэкономической ситуации. Однако при моделировании видно, что регион получает дополнительную прибыль в 2 млн руб. ежегодно за счет налогов от резидентов обновленной территории. Также увеличивается капитализация территории, что приносит дополнительные выгоды для муниципалитета при проведении собственной политики. Это означает, что возможно рассматривать дополнительную субсидию на проект от региона. Также дополнительным импульсом для застройщика станет полное расселение аварийного жилищного фонда за счет бюджетных средств, что снимает с застройщика существенную часть издержек, или выплата большей суммы компенсаций за счет средств Фонда развития территорий.

Оптимистичный сценарий показывает, при каких условиях данный проект может быть выгоден для застройщика. При улучшении макроэкономической ситуации (снижении кредитной ставки) и выплате 50% компенсации от Фонда развития территорий проект из убыточного превращается в прибыльный. Показатель NPV равен 602 млн руб. при IRR 33%. Такие результаты позволяют



Пешеходная улица в Архангельске

сказать, что технико-экономические параметры, заложенные в проект, могут окупаться, несмотря на дополнительную нагрузку на застройщика в виде социальной инфраструктуры.

Инструмент КРТ для Архангельска может являться решением проблемы большого количества аварийного жилищного фонда в центре города, но проводить политику «компактизации» или «управляемого сжатия» с помощью данного инструмента невозможно в текущих макроэкономических условиях. Возможность решить проблему с аварийным жилищным фондом в удалении от центра города с помощью КРТ выглядит маловероятной без серьезного изменения подходов к установлению технико-экономических параметров проектов. Однако финансовая модель показала, что увеличение размера компенсации на переселение граждан из аварийного жилищного фонда за счет бюджетных средств и уменьшение кредитной ставки по проектному финансированию КРТ является возможностью для Архангельска, которую необходимо использовать для реновации жилищного фонда, улучшения городской среды и условий предоставления социальных услуг.



Заключение

От экспромтов – к системе

Депопуляция городов и других населенных пунктов может наблюдаться на различных этапах их исторического развития и иметь различный генезис. Изменения в численности населения зависят как от эндогенных (внутренних) факторов, так и от экзогенных (внешних) факторов. Среди внешних факторов, помимо географического положения, можно отметить природные и техногенные катастрофы, последствия ведения военных действий, а также бизнес-решения ключевых экономических стейкхолдеров территории, часто увязанные с конъюнктурой мирового рынка. Подобные условия развития остаются неподконтрольны городским властям. Но на внутренние факторы развития, напротив, местные органы власти могут и должны оказывать воздействие. Важнейшим среди них является качество городской среды в широком смысле, ее соразмерность наличному населению, что в итоге определяет условия проживания в городе.

Для населенных пунктов, расположенных в Арктической зоне, это особенно важно. Принятие факта депопуляции на ранних этапах создает возможность сделать акцент на позитивных сторонах данного процесса, зарегулировать его таким образом (сделать сжатие «управляемым»), чтобы предупредить возникновение проблем маргинализации среды и деградации городской инфраструктуры, сфокусироваться на новых перспективах экономического развития, исходя из реальных масштабов доступных ресурсов человеческого капитала для их реализации. Применение политики управляемого сжатия на этих территориях способно обеспечить наиболее эффективное управление доступными финансовыми ресурсами, а также сохранить высокий уровень жизни для жителей, принявших решение остаться, несмотря на существующие ограничения.

Безусловно, для начала оперативных действий по работе над программой управляемого сжатия требуется адекватная статистика устойчивого сокращения

населения на протяжении определенного временного периода. Точный критерий требует дополнительной проработки, подобная задача в рамках исследования не стояла, однако предлагается ориентироваться на средний темп убыли населения более 1 % ежегодно на протяжении последних 5–6 лет. Если за указанный период органам местного самоуправления не удастся снизить интенсивность оттока, целесообразно переходить к планированию дальнейшего развития в рамках концепции управляемого сжатия.

Наиболее эффективным механизмом реализации программы управляемого сжатия является отражение в документах стратегического (стратегии социально-экономического развития городов), а также территориального (генеральные планы городов) планирования четких мероприятий, направленных на адаптацию городской экономики, рынка труда, жилищного фонда и инфраструктуры к новым реалиям. Основное внимание в документах планирования должно быть уделено вопросам адаптации городской экономики и социальной поддержки жителей в рамках управляемого сжатия городов. Лишь упорядочивание стихийного процесса депопуляции способно привести к формированию компактного города с эффективным расходованием бюджетных средств на содержание и развитие необходимой городской инфраструктуры.

В чем может заключаться системный подход? Представляется, что он должен включать в себя следующие этапы: реализация механизмов повышения заселяемости многоквартирных домов в потенциально перспективных территориях города путем переселения в эти дома домохозяйств из полупустующих домов на неперспективных территориях; учет при определении политики переселения (откуда и куда) особенностей местной инфраструктуры (инженерной, социальной, транспортной) с целью снижения инфраструктурных издержек при проведении сжатия жилищного фонда; формирование планов и механизмов

реализации реновации неперспективных территорий: снос или консервация расселенного жилищного фонда, создание зон рекреации.

На первый взгляд, повысить заселяемость многоквартирных домов достаточно просто: надо переселить домохозяйства из полупустующих домов с окраинных депрессивных территорий города в дома, расположенные на более перспективных городских территориях. Но как это сделать? Целенаправленно обеспечить решение задачи могут только органы местного самоуправления (вполне вероятно, что при активной финансовой, методологической и организационной поддержке со стороны региональной власти), которым предстоит определиться с рядом вопросов:

1. Какие территории города рассматривать как неперспективные при решении задачи городского сжатия и какие можно рассматривать как перспективные?

Как правило, это вполне очевидная ситуация концентрации городской активности вокруг его центральной части (полицентричность – крайне редкое явление в арктических городах). При этом депрессивные территории очень часто – это пригородные рабочие поселки, зоны вокруг закрывающихся промышленных объектов, другие окраинные территории. Важным фактором при определении очередности переселения из таких неперспективных зон должна быть оценка доли пустующего жилищного фонда: чем она выше, тем больше оснований рассматривать дома на этой территории в качестве приоритетных для расселения. При определении зон отселения особое внимание следует уделять учету топологии инженерной инфраструктуры, чтобы в случае переселения появлялась возможность адекватного сокращения избыточных инженерных систем.

При выборе перспективных территорий следует особое внимание уделять анализу возможности сокращения коммунальной инфраструктуры. Возможность отключения

части сетей инфраструктуры теплоснабжения и водоснабжения / водоотведения, вывод из эксплуатации избыточных мощностей по теплоснабжению должны быть значимыми факторами при определении как зоны отселения, так и территории, куда будут переселяться домохозяйства. Первичный анализ такой ситуации возможен путем наложения топографической информации с долей вакантного жилья в многоквартирных домах на схемы ресурсоснабжения муниципального образования. Из такого анализа достаточно легко понять, в каких территориях города существуют наибольшие проблемы по оплате коммунальных услуг в связи с наличием пустующего жилья, какие территории города следует расселять в первую очередь и куда, чтобы можно было вывести из эксплуатации часть инженерной инфраструктуры и повысить плотность нагрузки на оставшуюся, что в конечном счете приведет к существенному снижению стоимости ее обслуживания.

2. Как юридически и организационно обеспечить переселение домохозяйств?

Это, пожалуй, самый сложный вопрос в предлагаемом подходе к сжатию жилищного фонда города. Для того чтобы город мог заниматься переселением домохозяйств, он должен иметь права собственности на то жилье, в которое предполагается переселение. Относительно простая ситуация с вакантным жильем в многоквартирных домах перспективных территорий города, которое находится в муниципальной собственности. Город может предоставлять такое жилье домохозяйствам на условиях социального найма. В практике российских городов часто для интенсификации переселения признают дома, из которых предстоит переселение, аварийными. Как правило, такие дома действительно соответствуют статусу аварийных. Но главное – признание дома аварийным влечет переселение из него граждан в силу закона. И самый важный аргумент – оплата строительства/приобретения

жилья, в которое переселяют, происходит за счет, прежде всего, средств федерального (Фонд развития территорий) и регионального бюджетов. В случае если расселяемый дом не аварийный и предполагается переселение из квартир, находящихся в частной собственности, город может предусмотреть договоры мены. Вариантом также может быть предоставление жилья по договору социального найма и дарение (передача) частного жилья в перспективном районе, из которого выезжают, в муниципальную собственность. Получение муниципалитетом права собственности на освобождаемое жилье важно для дальнейших решений его судьбы – вывода из эксплуатации и сноса/консервации.

Сложнее вопрос с переселением в вакантное жилье, которое находится в частной собственности. Для использования его в качестве фонда для переселения город (муниципалитет) должен получить права собственности на эти жилые помещения. Мы исходим из ситуации, что это жилье малоликвидно, т. е. спроса на рынке на него нет, и цена его покупки невелика. Поэтому критически важно создать механизм выкупа этого жилья у уехавших из города собственников в собственность органов местного самоуправления (либо, возможно, некоммерческой организации, подконтрольной муниципалитету). Для этого целесообразно создание в городе специализированного агентства с целевой функцией выкупа вакантного жилищного фонда в перспективных районах города для последующего переселения в него домохозяйств из неперспективных городских территорий. В зависимости от источников финансирования такое агентство может создаваться в разных организационно-правовых формах. В случае бюджетного финансирования это может быть автономное бюджетное учреждение. Сотрудники такого агентства должны обладать специальными компетенциями, важная часть их деятельности – нахождение и установление связи с уехавшими собственниками пустующих жилых помещений. В агентстве должна быть

серьезная юридическая служба, в задачи которой в том числе должна входить работа по инициированию судебных дел должников по оплате ЖКУ – собственников пустующих квартир с целью ареста и продажи их имущества для оплаты долгов. Если собственников найти не удастся, то такие квартиры могут признаваться выморочными и после ряда правовых процедур передаваться в собственность муниципалитета.

После выкупа это жилье может использоваться для переселения в силу закона о переселении граждан из аварийного жилищного фонда, либо путем заключения договоров мены с собственниками жилых помещений на неперспективных территориях, либо путем предоставления жилья на условиях социального найма. Понятно, что для выкупа жилья, пусть и по низкой цене, нужны деньги. И если это не программа переселения граждан из аварийного жилищного фонда, то вопрос выделения финансовых ресурсов на эти цели из муниципального и/или регионального бюджета будет носить критический характер. Представляется, что возможно привлечение внебюджетных источников, например средств действующих в городе промышленных предприятий, поскольку в конечном счете решение вопросов управляемого сжатия будет способствовать и успешной хозяйственной деятельности этих предприятий путем сохранения профессиональных кадров, и снижению инфраструктурных издержек.

В среднесрочном (или долгосрочном) периоде расходы на переселение домохозяйств на перспективные городские территории и вывод из эксплуатации многоквартирных домов на депрессивных территориях вполне окупятся за счет сокращения расходов местных бюджетов на содержание муниципального вакантного жилья, уменьшения безнадежных долгов ресурсоснабжающих организаций ввиду неуплаты коммунальных услуг уехавшими собственниками частного жилья и ряда других эффектов.

3. Как стимулировать переселение?

Диалог с семьями, которые целесообразно с точки зрения города переселить из полупустующих домов на окраине города в дома на перспективных территориях, сам по себе сложен. Для того чтобы он был успешным, целесообразно подумать о том, как обеспечить максимальную привлекательность переезда. Это можно сделать различными путями: путем предоставления в рамках переезда жилья большей площади; капитального ремонта квартиры и дома, куда планируется переезд, включая повышение энергоэффективности, что актуально для Арктики; бесплатного предоставления транспортных услуг при переезде и услуг по оформлению прав на новое жилище и т. д. Перечень таких стимулов будет во многом зависеть как от профессионального подхода к этому вопросу на местах, так и от наличия денег для приобретения и ремонта жилья. В данном случае важной задачей может стать взаимодействие с региональным оператором капитальных ремонтов МКД для определения и корректировки очередности проведения капитальных ремонтов многоквартирных домов.

4. Что делать с неперспективными территориями?

Очень важно, чтобы городские территории с расселяемыми домами не остались без внимания органов местного самоуправления после переселения оттуда жителей. Иначе они грозят превратиться в гетто для обездоленных, в рассадник городских проблем. Поэтому критически важно наличие планов и механизмов реновации неперспективных территорий. В первую очередь – обеспечение сноса расселенного жилищного фонда. Далее могут быть самые разные развилки: формирование зон для развития различных бизнес-стартапов (это потребует сохранения части инженерной инфраструктуры, но для этого нужен качественный анализ востребованности

таких услуг), возможно создание различных зон рекреации и досуга. И в этом случае многое будет решаться наличием средств, возможностью привлечения внебюджетных источников.

В условиях острого дефицита финансовых ресурсов может сложиться ситуация, при которой привлечение средств на снос жилищного фонда невозможно или нецелесообразно в случае удаленности неперспективного жилищного фонда от жилых районов города, поэтому в таких случаях возможность консервации жилищного фонда также может быть рассмотрена. Проведенный ценовой анализ показал, что стоимость консервации в 5 раз меньше стоимости сноса. Это позволяет говорить о существенной экономии средств. Применение данного инструмента также позволяет ответить на вызов «пульсирующих городов», которые испытывают упадок или расцвет в зависимости от мировых цен на ресурсы, которые могут добываться в таком городе.

Управляемое сжатие жилищного фонда убывающих городов следует рассматривать как проектную деятельность, которая имеет конкретную четко сформулированную цель, конечные сроки реализации и ресурсы, необходимые для достижения этой цели. При подготовке проекта и оценке последствий его реализации необходимо оценивать выгоды, полученные от реализации проекта. Важно, чтобы на определенном временном интервале выгоды превысили издержки реализации проекта. Предложенная в предыдущих главах финансовая модель является универсальным инструментом для проведения подобных расчетов и оценки целесообразности реализации той или иной версии программы управляемого сжатия территории.

Обеспечение управляемого сжатия приводит к оптимизации расходов различных стейкхолдеров территории,

в первую очередь – муниципального и регионального бюджетов. Отсутствие необходимости содержать пустые и полупустые жилые дома, разветвленную сеть плохо загруженной инженерной инфраструктуры, а также отдельные объекты предоставления социальных и прочих услуг – все это позитивно отражается на финансово-экономических показателях бюджета и ресурсоснабжающих организаций. Отсутствие необходимости содержать избыточную инфраструктуру отражается на снижении стоимости коммунальных услуг для потребителей, а следовательно, содействует росту уровня благосостояния населения города.

Помимо финансовых выгод от реализации проектов по управляемому сжатию, подробно описанных в предлагаемой модели, существует также ряд косвенных следствий, которые обеспечивают социально-экономическое развитие депопулирующих территорий. Возможность принципиальной смены функций на таких территориях позволяет внедрять наиболее современные градостроительные решения для формирования комфортной и удобной для проживания населения среды. Подобные трансформации могут повлиять на миграционные настроения жителей, а также привлечь в город новое население и потенциальных инвесторов.

ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Городское сжатие – устойчивый процесс сокращения численности и экономической активности городов и населенных пунктов.

В качестве причин городского сжатия в классической научной литературе по данной тематике называют четыре основных причины: дезиндустриализация (заккрытие или вывод из населенного пункта промышленных предприятий), субурбанизация (перемещение населения из центрального города городской агломерации в периферийные части, в том числе в сельскую местность), старение населения и смена политической обстановки.

Городское сжатие в классическом варианте рассматривают как обратную сторону процесса концентрации населения и экономической активности в ограниченном числе крупнейших городских агломераций мира (так называемые мировые города, глобальные города), и в этой связи – относительно новое явление (введем для обозначения данной тенденции понятие «современное городское сжатие»). В то же время исторически возникали случаи уменьшения численности населения и экономической активности в отдельных городах по другим причинам (в этих случаях будем говорить о «традиционном городском сжатии»): в силу экологических бедствий, военных действий и стратегической обстановки, изменения маршрутов транспортных путей по внешним для конкретного города причинам, истощения ресурсной базы развития промышленных предприятий (см. фронтальный цикл) и др.

Для арктических городов мира более характерны сценарии традиционного городского сжатия (изменение транспортных путей, изменение стратегической обстановки, экологические кризисы, и особенно – фронтальные циклы).

Управляемое сжатие – процесс городского сжатия, сопровождаемый принятием органами власти (городского, регионального или более национального уровня)

специальных мер, нацеленных на уменьшение отрицательных последствий городского сжатия. Обычно включает одно или несколько из следующих направлений:

- меры социальной поддержки жителей населенных пунктов, переживающих закрытие (ликвидацию), включая финансовую поддержку получения нового жилья и переезда;
- меры поддержки жителей сжимающегося населенного пункта, желающих его покинуть, но не имеющих для этого финансовых возможностей (как правило, пенсионеры, инвалиды, иногда безработные, сотрудники ликвидируемых предприятий, сотрудники бюджетной сферы);
- меры по пространственному сжатию (переселение жителей удаленных районов населенных пунктов или пригородных поселков в избранную часть сжимающегося населенного пункта в целях уменьшения общей площади активно используемой городской территории; прекращение эксплуатации части социальной и коммунальной инфраструктуры в закрываемых районах города или пригородных поселках);
- меры по рекультивации территории закрываемых районов города и пригородных поселков;
- комплексное стратегическое планирование развития сжимающегося населенного пункта (включая пересмотр транспортной схемы, схемы теплоэнергоснабжения и др.).

Заккрытие (ликвидация) населенного пункта (городского района) – прекращение использования территории населенного пункта для постоянного проживания населения с полным прекращением экономической деятельности или переводом ее на вахтовый, экспедиционно-вахтовый и экспедиционный способ. Таким образом, если городское сжатие подразумевает сокращение как численности населения, так и масштабов

экономической деятельности, то закрытие (ликвидация) населенного пункта может не включать полное прекращение экономической деятельности на территории населенного пункта (поселок Еруда Красноярского края) или на прилегающей территории (поселок Варандей, НАО). Как правило, на территории ликвидируемого населенного пункта ликвидируется и муниципальное самоуправление, хотя есть случаи организации элементов территориального самоуправления на базе бывших населенных пунктов (формально – межселенные территории). Например, ТОС «Варандей», организованный в рамках законодательства, регулирующего права коренных малочисленных народов Севера. Во многих случаях на территории закрытых (ликвидированных) населенных пунктов сохраняется нелегальное проживание части жителей (обычно не более нескольких десятков) – круглогодично или сезонно (промысловая деятельность, использование бывших домов в качестве дачи и т. п.). Подобные прецеденты требуют существенных усилий по разработке законодательной базы в отношении закрываемых населенных пунктов. В частности, целесообразна разработка принципов введения в правовое поле практики проживания жителей на территории расселенных поселков, с разработкой упрощенных нормативов в сфере их жизнеобеспечения, на принципе уменьшения социальных обязательств и соответствующих затрат со стороны муниципальных органов власти (по сравнению с существующей системой муниципального самоуправления) с одной стороны и принципе добровольного отказа от части социальной поддержки в обмен на право проживания на территории ликвидированных населенных пунктов при сохранении минимума гарантий со стороны жителей, не желающих переселяться).

Деградация населенного пункта («неуправляемое сжатие») – резкое сокращение или полное прекращение масштабов экономической деятельности на территории

населенного пункта (в частности, ликвидация градообразующего предприятия) при сохранении в нем населения из-за отсутствия у жителей собственных средств для осуществления (при наличии желания выехать) и отсутствия мер поддержки переселения. Как правило, встречается частичная деградация населенного пункта, когда при резком сокращении масштабов экономической деятельности о своем желании переехать при недостатке собственных средств на переезд заявляет значительная часть жителей, однако меры поддержки со стороны муниципальных и государственных органов, а также предприятий разных форм собственности не позволяют осуществить переезд значительной части желающих на протяжении длительного времени. Признаком частичной деградации можно считать сохранение очереди на переезд на протяжении длительного времени (например, более чем трех лет).

Неперспективный населенный пункт – понятие, используемое в ряде региональных нормативных правовых актов (в частности, в Магаданской области). Относится к населенным пунктам, планируемым к закрытию (ликвидации). Единых критериев отнесения населенных пунктов к неперспективным отсутствует. Используемые в региональной практике критерии, как правило, четко привязывают «перспективы» развития населенных пунктов к развитию в них промышленного производства – такой критерий следует считать устаревшим, не соответствующим современному уровню знаний о закономерностях развития системы расселения, а также общей тенденции повышения роли постиндустриальной сферы в развитии экономики стран, регионов и отдельных населенных пунктов, в том числе в северных и арктических районах России, для развития опорных населенных пунктов которых особенно важны непроизводственные функции: управленческие, сервисные (в том числе научно-информационное обеспечение

промышленной деятельности), социально-культурные функции, деятельность по обеспечению внешней и внутренней безопасности и др.

Пространственное сжатие – процесс сокращения площади активно используемой городской территории в процессе городского сжатия (обычно целенаправленный – за счет переселения части жителей населенного пункта). Положительной стороной является повышение компактности города и, как следствие, уменьшение издержек на эксплуатацию городского транспорта и коммунальной инфраструктуры. Негативными сторонами пространственного сжатия могут (в зависимости от конкретной ситуации) быть сопротивление переселению со стороны жителей.

Фронтальный цикл (цикл «взлетов и падений», англ. Boom&bust cycle) – закономерное изменение численности жителей и экономической активности в населенных пунктах, экономическая деятельность в которых определяется преимущественно освоением невозобновляемых полезных ископаемых (рудное или углеводородное сырье), а также леса.

Характеризуется следующими фазами:

- а) фрагментарное заселение (промысловые избушки, старательские артели и т. д.); фаза может отсутствовать;
- б) бум освоения (начало промышленной эксплуатации природных ресурсов, быстрый рост численности населения и жилой застройки; низкое качество значительной части жилищно-коммунальной и дорожной инфраструктуры ввиду того, что потребность в ней существенно превышает возможности ее единовременного сооружения); высокие прибыли хозяйствующих субъектов, связанных с освоением ресурсов;

- в) пик освоения (выход на пик добычи при освоении месторождения), постепенное развитие и насыщение рынка жилья и социально-культурной инфраструктуры, стабилизация или падение численности населения;
- г) стадия падающей добычи: падение производства в сфере разработки природных ресурсов, падение численности и одновременно постепенное старение населения; при этом именно на этой стадии, как правило, достигается высокий уровень развития социально-культурной инфраструктуры;
- д) кризис: значительное падение эффективности и в некоторых случаях – ликвидация добывающего предприятия, отток активного населения, повышение доли нетрудоспособного населения, деградация городской среды (появление заброшенных участков или участков с сильно изношенной жилищно-коммунальной инфраструктурой), резкое повышение себестоимости и эффективности эксплуатации жилищно-коммунальной инфраструктуры в силу падения числа потребителей и их некомпактного расселения (особенно губительно для населенных пунктов с многоквартирным жильем и централизованной системой отопления).

Пульсирующий город – гипотетическая концепция организации городского пространства, адаптированная к возможным многократным изменениям численности населения. Предполагает формирование, с одной стороны, устойчивого городского ядра, концентрирующего основные объекты в сфере социально-культурного и социально-бытового обеспечения, учебные, медицинские и административные объекты, ключевые локусы формирования местной идентичности (в том числе зоны и точки рекреации), постоянную жилую застройку, и с другой стороны – окружающих центральное ядро периферийных районов, ориентированных на быстрое изменение

численности населения. В последних может располагаться служебное жилье, вахтовые комплексы, социально-бытовые комплексы на базе быстровозводимых конструкций. В случае резкого сокращения численности населения основной объем сокращения должен приходиться на периферийные районы, в которых соответствующие изменения не должны приводить к катастрофическому росту затрат на содержание инфраструктуры (использование быстровозводимых, трансформируемых или мобильных конструкций, мобильных систем генерации энергии и т. д.).

Первичные предпосылки формирования концепции пульсирующего города были заложены еще в 1970-е годы, когда стало понятно, что по мере завершения строительства промышленных объектов в новых городах закономерно будет снижаться численность их населения. Поэтому была предложена схема сочетания капитальных строений в центральных районах новых городов и временных – на окраинах. Однако общий характер аврального возведения жилья в новых городах (зачастую силами отдельных промышленных предприятий, без согласования с плановыми органами и друг с другом) привел к возникновению хаотичной застройки с высокой долей жилья низкого качества: двухэтажные деревянные строения, которые предполагались как временные, эксплуатируются на протяжении многих десятков лет.

Целесообразна разработка архитектурных решений в духе концепции пульсирующего города на современной технологической базе, включая использование трансформируемых, мобильных конструкций, позволяющих обеспечить высокое качество жизни на протяжении периода эксплуатации и одновременно – легкую консервацию/расконсервацию или перемещение в пространстве.

Научная и научно-публицистическая литература:

1. Агранат Г. А. Зарубежный Север: опыт освоения. М.: Наука, 1970.
2. Агранат Г. А. Использование ресурсов и освоение территории зарубежного Севера. М.: Наука, 1984.
3. Байкалов Н. С. 2007. Бунт в Тоннельном // Байкальская Сибирь. Предисловие 21-го века: альманах-исследование (под ред. М. Я. Рожанского). Иркутск.
4. Батунова Е. Ю., Гунько М. С., Медведев А. А. Неуправляемое пространство: планирование и политика в условиях депопуляции в Ивановской области.
5. Борисов В. А., Козина И. М., Тартаковская И. Н. Проблемы занятости в шахтерском регионе // Социологический журнал. 1997. № 3.
6. Бухарова Е. А., Нендза-Щикониовска К. Игарка Ивана Леонидова – архитектурный эксперимент 1920-х (город-линия) и предощущение планетарного мифа 1950-х (город Солнца) // Баландинские чтения. 2015. № 2.
7. Гашо Е. Г., Репецкая Е. В. Этапы и приоритеты политики энергосбережения // Механизация строительства. 2012. № 4. С. 30–34.

8. Головин А. В., Гудзь Т. В., Витков Г. В., Карасельникова И. В., Косолапов Н. А. Планирование разрастания. Пространственная политика городов России.
9. Грицай О. В., Иоффе Г. В., Трейвиш А. И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991.
10. Гунько М. С., Еременко Ю. А., Батунова Е. Ю. Стратегии планирования в условиях городского сжатия в России: исследование малых и средних городов // Мир России.
11. Дмитриева Т. Е., Бурый О. В. Опорные зоны развития Российской Арктики: содержание, рейтинги и проекты.
12. Замятина Н. Ю. Пульсирующие города и фронтальная урбанизация Российской Арктики // Пути России. Север – Юг : Сборник статей. Том XXIII / под общ. ред. М. Г. Пугачевой и В. П. Жаркова. Москва; Санкт-Петербург: Общество с ограниченной ответственностью «Нестор-История» 2017.
13. Замятина Н. Ю., Гончаров Р. В. Арктическая урбанизация: феномен и сравнительный анализ // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2020. № 4.
14. Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Инновационный поиск в моно-профильных городах: блокировки развития, новая промышленная политика и дорожная карта перемен. Москва: УРСС, 2015.

15. Замятина Н. Ю. Будущее арктических городов: строить нельзя ликвидировать. Часть II // GoArctic.
16. Замятина Н. Ю. Караван-сарай: типологические особенности арктических городов // GoArctic.
17. Замятина Н. Ю. Развилки судьбы фронтального города: уроки Игарки // ЭКО. 2021. № 1.
18. Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Инновационный поиск в моно-профильных городах: блокировки развития, новая промышленная политика и план действий. М.: ЛЕНАНД, 2015.
19. Захарова М. Ю. Италия. Соборы в пустыне: провал инициативы «Касса Меццоджорно» // Эволюционное страноведение: материалы к курсу. Часть 1. Смена траектории регионального и странового развития: разбор примеров. 2-е издание, исправленное и дополненное / Н. Ю. Замятина, А. Н. Пилясов, М. В. Козополянская и др. Издательские решения б/м, 2022.
20. Калинина А. А., Луканичева В. П. Энергетическая инфраструктура арктического города Воркута: проблемы, направления развития.
21. Карасёва А. О (не)умирающих посёлках Севера и привязанности к малой родине. Портал GoArctic.

22. Коростелёв А. Приват-капитализм России, или Дело «Норильский никель». М.: Алгоритм.
23. Котляков В. М., Агранат Г. А. Российский Север – край больших возможностей // Вестник Российской Академии наук. 1999. № 1.
24. Опорные населенные пункты Российской Арктики: материалы предварительного исследования / М. А. Данькин, Н. Ю. Замятина, А. А. Зайцев и др. – АНО «Информационно-аналитический центр Государственной комиссии по вопросам развития Арктики», АНО «Институт регионального консалтинга» [Б.м.], 2022.

25. Проблемы расселения в районах Севера / Под ред. к.г.н В. М. Мякиненикова. Л.: Стройиздат, Ленинградское отделение, 1977. 224 с.
26. Романова В. В. История открытия и освоения Иультинского оловянно-вольфрамового месторождения // Известия высших учебных заведений. Геология и разведка. 2018. № 3.
27. Ситкевич Д. Индустриальная политика в экономически отсталых регионах: уроки Меццоджорно // Экономическая политика. 2020. Т. 15. № 1.
28. Славин С.В. Промышленное и транспортное освоение Севера. М.: Экономиздат, 1961.

29. Соколов А. В., Бородин А. В. Анализ факторов динамики цены первичного никеля // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Социально-экономические науки. 2014. Т. 14, вып. 3.
30. Стратегии развития старопромышленных городов: международный опыт и перспективы в России / Под ред. И. Стародубровской. Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара: научные труды. № 148Р. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011.
31. Толстов В.А. Летопись Норильска: Популярная энциклопедия. Норильск: АПЕКС, 2003.
32. Трейвиш А. И. Сжатие пространства:

трактовки и модели // Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования. М.: Эслан, 2010.

33. Урожаева Т. П. Миграционные процессы в городах Норильского промышленного района в 1970–1990-е гг. // Уральский исторический вестник. 2016. № 1 (50).
34. Хайтун А. Д. Экспедиционно-вахтовое строительство в Западной Сибири. Л.: Стройиздат, Ленинградское отделение, 1982.
35. Ханзерова И. Старый Варандей: жизнь продолжается. Нарьяна Вындер. Выпуск № 61 (20263) от 18 июня 2015 г.

Содержание

Пролог	3	Издержки политики управляемого сжатия	148
Введение	4	Мероприятия по определению количества переселяемых домохозяйств и расселяемых квартир на неперспективных территориях	148
Глава 1. Высокоширотные горки	7	Мероприятия по подготовке жилой недвижимости на перспективных территориях к переселению	152
Глава 2. Падение управляемое или не очень?	28	Мероприятия по поддержке МСП и работе с социальной инфраструктурой	155
Глава 3. Эксперименты в ассортименте	38	Мероприятия по работе с расселённым жилищным фондом и сопровождающей инфраструктурой	157
Гангрена городской ткани. Игарка (Туруханский район Красноярского края)	38	Мероприятия структурного и организационного сопровождения проводимой политики	159
Норильский полигон (Красноярский край)	46	Эффекты (выгоды) политики управляемого сжатия	161
Перспектива для неперспективных (Сусуманский район Магаданской области)	55	Моделирование политики управляемого сжатия на примере го «воркута»	173
Чукотский форсмажор	62	Алгоритм переселения в рамках политики управляемого сжатия	173
Бунтарский опыт (пос. Тоннельный, БАМ)	72	Моделирование политики управляемого сжатия г. Воркуты	178
Варандейские хроники: экологическое бедствие и гипериндустриализация в одном флаконе	78	Анализ результатов моделирования	181
Еруда: была и нету	89	Глава 6. Модуль Архангельска	187
Глава 4. Опыт другого полушария	93	Ключевые аспекты городской жилищной политики	187
Ганьон (Квебек, Канада)	96	Финансово-экономическая модель проекта комплексного развития территорий (на примере Архангельска)	210
Фаро (Юкон, Канада)	98	Анализ результатов финансового моделирования проекта КРТ Архангельска	216
Фермон (Квебек, Канада)	102	Заключение. От экспромтов – к системе	221
Тамблер-Ридж (Британская Колумбия, Канада)	104	Термины и определения	230
Доусон (Юкон, Канада)	108	Научная и научно-публицистическая литература	237
Анкоридж (Аляска, США)	109		
Кируна (Швеция)	115		
Глава 5. Воркутинский модуль	121		
Воркутинская программа управляемого сжатия	121		
Финансово-экономическая модель сжатия жилищного фонда арктических городов	142		

Сжатие. Управляемое и не очень: опыт городов Севера и Арктики

Авторы: Замятина Надежда Юрьевна,
Сиваев Борис Сергеевич, Никитин Борис Николаевич,
Савкин Борис Борисович,
Летуновский Александр Владимирович

Арт-директор: Дарья Хропачёва
Дизайн и верстка: Дарья Кричевская
Корректор: Елена Горюнова

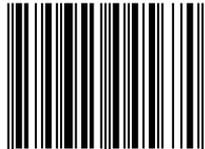
Книга подготовлена к печати издательством PressPass;
119334, г. Москва, ул. Вавилова, д. 5, к. 3

presspass

Печать офсетная. Формат 70x100/16. Усл. печ. л. 19,83. Тираж: 400 экз.
Подписано в печать 00.11.2023 г.

Отпечатано в типографии «Радуга»;
117105, Москва, Варшавское шоссе, 28а.

978-5-6050456-7-0



9 785605 045670 >

Автономная некоммерческая организация «Информационно-аналитический центр Государственной комиссии по вопросам развития Арктики» создана в 2015 году в рамках реформирования подведомственных организаций Минэкономразвития России и Минвостокразвития России и занимается научными исследованиями и экспертизой по вопросам развития и освоения Арктики.

Автономная некоммерческая организация «Институт регионального консалтинга» специализируется на разработке стратегического видения социально-экономического развития регионов и муниципальных образований Севера и Арктики России, районов нового ресурсного освоения, территорий с экстремальными природными условиями. Создан в 2017 году на базе Центра экономики Севера и Арктики реформированного Совета по изучению производительных сил.

978-5-6050456-7-0



9 785605 045670 >