внутреннюю неоднородность, а также высокую чувствительность к внешним факторам. По нашему мнению, макроэкономические методы, действительно, являются более действенными мерами государственного регулирования, чей положительный эффект проявляется в долгосрочном периоде.

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) М., 2000. С. 107.
2. Мартынова А.А. Основные методы управления системой жилищно-коммунального хозяйства // Молодой ученый. 2012. №7. С. 106.
3. Российский статистический ежегодник. 2010: сб. ст. / Росстат. М., 2010.
4. Байбурин Р.И., Шарипова Э.А. Принципы профессионализма и компетентности в системе государственной службы: проблемы и пути решения // Научный электронный журнал Меридиан. 2019. № 12 (30). С. 33-35. С. 34.
5. Фурщик М.А. Эффективность применения инструментов регионального развития // Труды ИСА РАН, 2008. № 40. С. 52.
6. Шамхалов Ф.И. Теория государственного управления. М. : Экономика. 2002. С. 138.
7. Янковский Н.Я. Правовые основы функционирования коммунального хозяйства в Европейских странах. Владивосток: Сфера ЖКХ, 2007. С. 246.
8. Стародубская И.В. Реформа ЖКХ: в поисках новых подходов // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002 (глава 23). М.: Дело, 2003. С. 365.

Верховинская Л.В., Осипова Д.В.

К вопросу сохранения объектов культурного наследия - многоквартирных домов в Санкт-Петербурге

*Северо-Западный институт управления - филиал РАНХиГС
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi: 10.18411/lj-02-2020-177

idsp: ljjournal-02-2020-177

Аннотация

В статье исследуются особенности реализации государственной политики в сфере сохранения объектов культурного наследия – многоквартирных домов в Санкт-Петербурге. Проанализирована специфика данных памятников культуры, выявлены имеющиеся проблемы в сфере их охраны и сохранения. Сформулированы предложения, которые позволяют преодолеть существующие сложности процесса сохранения объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами, с учетом их особого статуса.

Ключевые слова: памятники культуры, объекты культурного наследия, являющиеся многоквартирными домами, сохранение памятников культурного наследия, государственная политика в области охраны объектов культурного наследия, государственная программа.

Abstract

The article considers state policy features in preservation of objects of culture heritage – on the example of apartment houses in Saint-Petersburg. Specifics of these cultural monuments were analyzed; protection and preservation issues were identified. Suggestions were made to solve issues with cultural monuments – apartment houses - preservation, keeping in mind their special status.

Keywords: cultural monuments, objects of culture heritage, apartment houses, preservation of objects of culture heritage, state policy of objects of culture heritage preservation, state program.

Введение

Санкт-Петербург представляет собой уникальный по масштабу памятник, где удалось сохранить в общих чертах грандиозный исторический центр. Высокая степень сохранности и подлинности исторических территорий послужила основанием для включения еще в 1990 г. исторического центра Санкт-Петербурга вместе с группами памятников-пригородов в Список всемирного наследия ЮНЕСКО. Исторический центр Санкт-Петербурга стал, при этом, первым объектом всемирного наследия ЮНЕСКО в России.

Культурное наследие являет собой совокупность культурного, духовного, социального и экономического капиталов, соответственно, вопросы его сохранения следует рассматривать как важный ресурс развития города.

Санкт-Петербург отличается высокой концентрацией музейно-исторических и культурно-зрелищных объектов, включением исторического центра города в список Всемирного наследия ЮНЕСКО, а также наличием большого числа объектов культурного наследия. На сегодняшний день всего на территории Российской Федерации расположено 98700 объектов культурного наследия [17], при этом, почти 10% объектов культурного наследия страны сосредоточены на территории Санкт-Петербурга - в городе под государственной охраной состоит 8981 объект культурного наследия [19], из них: объекты культурного наследия федерального значения - 3761; объекты культурного наследия регионального значения - 2384; выявленные объекты культурного наследия - 2836.

Особыми памятниками истории и культуры, требующими специфического подхода с точки зрения управления и сохранения, являются объекты культурного наследия, являющиеся многоквартирными домами.

Цель данного исследования заключается в анализе проблем в области сохранения объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами, в Санкт-Петербурге и разработке рекомендаций по совершенствованию деятельности органов государственного управления в решении существующих проблем в данной сфере.

Памятник, являющийся многоквартирным домом, как объект культурного наследия представляет собой символический объект на территории города, который присутствует в жизни и сознании жителей как культурно-историческое наслоение жизнедеятельности предшествующих поколений.

По данным Минстроя России, в субъектах Российской Федерации имеется порядка 13000 объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами, которые расположены на территориях 71 субъекта РФ. Из них 1851 находится в Санкт-Петербурге (14,2 %) (для сравнения - в Москве подобных памятников 320) [12]. То есть в целом, от общего числа объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге, многоквартирные дома, являющиеся объектами культурного наследия, составляют 20,6 %. Особенность Санкт-Петербурга состоит в том, что это единственный субъект Российской Федерации с подобным количеством многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия.

Актуальность темы обусловлена необходимостью повышения значимости объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами, в Санкт-Петербурге среди жителей и гостей города, а также необходимостью сбалансированного подхода со стороны органов государственного управления всех уровней к решению проблем по сохранению данной категории памятников в Санкт-Петербурге с учетом специфики их статуса.

Сохранение объектов культурного наследия-многоквартирных домов в Санкт-Петербурге: проблемы и направление решения

Необходимость сохранения памятников истории и культуры в Санкт-Петербурге закреплена действующим законодательством федерального и регионального уровней. Государственная политика по сохранению культурного наследия включает в себя совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий по обеспечению сохранности объектов культурного наследия, исходящих из признания приоритетности сохранения историко-культурного потенциала как одного из главных социально-экономических ресурсов существования и развития народов Российской Федерации и реализации комплексного подхода к решению вопросов государственной охраны, непосредственного сохранения, распоряжения и использования объектов культурного наследия всех видов и категорий [11, С. 300]. Эта политика должна предусматривать не только обеспечение сохранности памятников истории и культуры, но и обеспечивать реализацию социокультурной, научной, образовательной, воспитательной, просветительской функций.

Вместе с тем, число угроз для объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге, постоянно возрастает. Данное явление обусловлено не только процессами, связанными с износом зданий и их естественным старением; на разрушение объектов культурного наследия оказывается ускоряющее воздействие целым рядом факторов.

К таковым относятся:

- угрозы антропогенного характера (вандализм, коммерческое нерегламентированное строительство, неправильный режим эксплуатации зданий, отсутствие грамотного подхода к реставрации и ремонту);
- экологические угрозы (загрязнение воздуха, техногенные катастрофы, кислотные дожди, развитие транспорта);
- угрозы природного характера (частые дожди, порывистые ветра, повышенная влажность, неустойчивые грунты) [15, С. 148].

Все вышеперечисленные угрозы оказывают негативное воздействие также и на памятники истории и культуры, являющиеся многоквартирными домами, причем антропогенные угрозы в отношении данной категории памятников, имеют более широкий спектр и носят гораздо более острый характер.

Особенности сохранения и государственной охраны объектов культурного наследия, в том числе памятников, являющихся многоквартирными домами, регулируются требованиями Федерального закона N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 73-ФЗ) [1]. На региональном уровне отношения в области сохранения и охраны объектов культурного наследия регулирует Закон Санкт-Петербурга № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» [6]. Вопросы охраны объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге отнесены к компетенции Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (далее - КГИОП).

Согласно действующему законодательству объекты культурного наследия подлежат государственной охране в целях предотвращения их повреждения, разрушения или уничтожения, изменения облика и интерьера, нарушения установленного порядка их использования, незаконного перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред объектам культурного наследия, а также в целях их защиты от неблагоприятного воздействия окружающей среды и от иных негативных воздействий.

Порядок проведения работ по сохранению объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами, установлен требованиями Федерального закона № 73-ФЗ. В Санкт-Петербурге, в соответствии с действующим законодательством, работы по сохранению многоквартирных домов - памятников

выполняются по заданию КГИОП в соответствии с согласованной в установленном порядке проектной документацией и разрешением КГИОП [1].

Тем не менее, в настоящее время можно выявить ряд проблем, существующих в сфере сохранения объектов культурного наследия-многоквартирных домов в Санкт-Петербурге. Наиболее актуальные проблемы связаны с:

- нарушением собственниками требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ;
- недостаточно проработанным подходом к процессу сохранения объектов культурного наследия-многоквартирных домов, находящихся в аварийном (неудовлетворительном) состоянии;
- проблемами организационного характера и нормативно-правового регулирования процессов проведения капитального ремонта в отношении зданий, являющихся объектами культурного наследия-многоквартирными домами.

Рассмотрим каждую из перечисленных проблем более подробно.

Что касается деятельности собственников жилья, согласно действующему законодательству, собственник объекта культурного наследия несет бремя содержания принадлежащего ему объекта культурного наследия. Одной из мер защиты недвижимого имущества является его обременение, при котором устанавливается контроль над объектом недвижимости помимо воли собственника либо с его ведома и добровольного согласия [14, С. 71].

На сегодняшний день, нарушения собственниками требований законодательства об охране объектов культурного наследия выражаются в том, что нередко отдельные из них производят самовольно, не в установленном законом порядке, работы по перепланировке квартир, замене окон, установке кондиционеров и т.д., что может нанести урон объектам культурного наследия-многоквартирным домам.

Так, по сведениям КГИОП в 2017 году было возбуждено 120 дел об административных правонарушениях, связанных с нарушениями, допущенными в отношении объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами, из них: 85 - в отношении физических лиц, 34 - в отношении юридических лиц, 1 – в отношении индивидуального предпринимателя. В 2018 году КГИОП возбуждено 145 дел об административных правонарушениях, связанных с такими нарушениями, из них: 85 – в отношении физических лиц, 60 - в отношении юридических лиц. За первое полугодие 2019 года КГИОП возбуждено 65 дел, связанных с подобными административными правонарушениями, из них: 35 - в отношении физических лиц, 28 - в отношении юридических лиц, 2 - в отношении индивидуальных предпринимателей [20].

Представляется, что одной из причин данной проблемы выступает достаточно низкий уровень информированности таких правообладателей о существующих требованиях к сохранению объектов культурного наследия и необходимости проведения работ в установленном законом порядке, а также отсутствие понимания того, что нарушение существующих требований с их стороны влечет угрозу утраты объектов культурного наследия.

В целях популяризации проблемы сохранения объектов культурного наследия - многоквартирных домов среди населения необходимо совершенствование информационного механизма реализации государственной политики в области охраны объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге - разработка подхода, позволяющего доходчиво и корректно повышать уровень осведомленности и информированности населения Санкт-Петербурга как об объектах культурного наследия в целом, так и о многоквартирных домах, являющихся объектами культурного

наследия, о существующих обязательствах правообладателей по их сохранению и необходимости проведения всех работ в установленном законом порядке.

Привлечение внимания населения к вопросам сохранения объектов культурного наследия-многоквартирных домов - важнейший инструмент государственной политики в данной сфере. В этой связи представляется целесообразным использование социальной рекламы, создание и применение специального мобильного приложения, привлечение СМИ.

Представляется, что создание специального мобильного приложения позволит не только расширить представления пользователей в сфере истории культуры Санкт-Петербурга, повысить их уровень знаний как об отдельных памятниках культуры, так и о выдающихся архитектурных ансамблях города, но и повысить уровень правовой культуры граждан, предоставляя им возможность изучить особенности нормативно-правового регулирования вопросов сохранения памятников культуры Санкт-Петербурга. Особое значение в данном случае будут иметь вопросы структурирования информации, удобства ее поиска для пользователей, их возможность иметь доступ к актуальной новостной информации.

Не менее действенным инструментом в данной связи является социальная реклама. Под социальной рекламой можно понимать информацию, распространяемую любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованную неопределенному кругу лиц и направленную на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства [2]. Рекламодателями такой социальной рекламы в Санкт-Петербурге могут выступать органы государственной власти, в частности КГИОП. Они же могут осуществлять финансирование. Также необходимо инициировать современные просветительские мероприятия и программы, задачей которых должно стать создание нового общественного тренда, основанного на глубоком интересе жителей к объектам культурного наследия в Санкт-Петербурге.

Не менее остро стоит вопрос обеспечения сохранности объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами, находящимися в аварийном состоянии.

В большинстве случаев практически единственной возможностью для жителей таких домов улучшить условия проживания является включение аварийного дома, являющегося объектом культурного наследия, в программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда. Однако, после расселения жильцов из ветхих многоквартирных домов - объектов культурного наследия, такие дома остаются брошенными, не эксплуатируются, не охраняются, в результате чего возникает угроза их физической утраты.

Представляется, что в сложившейся ситуации органам государственной власти Санкт-Петербурга необходимо на регулярной основе обеспечивать выявление и учет объектов культурного наследия-многоквартирных домов, находящихся в аварийном состоянии. А также разрабатывать меры по обеспечению сохранности таких домов, предусмотрев при этом меры по их использованию и приспособлению после расселения жильцов.

Для решения данной проблемы хороший результат может дать разработка специальных программ. В данной связи представляет интерес целевая программа Санкт-Петербурга «Молодежи - доступное жилье» [5]. В целом программа направлена на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и приобретение доступного жилья для молодежи. При этом в рамках данной программы в настоящее время реализуются работы по ремонту и приспособлению отдельных объектов культурного наследия-многоквартирных домов, которые расселены и находятся в аварийном состоянии. В настоящее время количество таких зданий, включенных в программу

невелико, однако представляется, что данный подход можно отнести к достаточно эффективным, поскольку фактически программа не только позволяет молодежи приобрести жилье на льготных условиях, но и обеспечивает сохранение объектов культурного наследия-многоквартирных домов, поддерживает сохранение исторической застройки города, способствует возрождению заброшенных зданий. Соответственно, следует рекомендовать расширить внедрение данной практики в отношении объектов культурного наследия-многоквартирных домов.

Кроме того, в случаях перевода аварийного жилья в нежилой фонд, представляется целесообразным использование механизма предоставления в аренду «за рубль». Согласно Федерального закона № 73-ФЗ и Закона Санкт-Петербурга N 107-21 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О методике определения арендной платы за объекты нежилого фонда, арендодателем которых является Санкт-Петербург» [8], механизм применяется в отношении неиспользуемого нежилого объекта культурного наследия, находящегося в неудовлетворительном состоянии. Объект культурного наследия предоставляется в аренду на 49 лет по результатам торгов, начальная цена устанавливается на основании отчета о рыночной оценке. Арендатор в течение 7 лет проводит ремонтные (реставрационные) работы в отношении объекта культурного наследия: первые 2 года предоставляются для разработки и согласования проектной документации; оставшиеся 5 лет отводятся на выполнение работ. В течение первых 7 лет арендатор вносит арендную плату в размере, определенном по результатам торгов, а по окончании и приемке ремонтных (реставрационных) работ объекта культурного наследия он получает право на установление минимальной ставки арендной платы в размере 1 рубль за 1 кв. м. в год.

Еще один немаловажный аспект проблемы заключается в том, что на сегодняшний день Жилищный кодекс РФ содержит положения о сносе многоквартирных домов, находящихся в аварийном состоянии, что противоречит нормам Федерального закона № 73-ФЗ о запрете сноса объектов культурного наследия. Соответственно, необходимо внесение изменений в Жилищный кодекс РФ в части запрета сноса многоквартирных домов, отнесенных к объектам культурного наследия.

Относительно третьей проблемы, касающейся проведения капитального ремонта в отношении зданий, являющихся объектами культурного наследия-многоквартирными домами, стоит отметить, что особенно остро эта проблема актуализировалась в последние годы, что было обусловлено следующими факторами.

С 2005 по 2013 годы в Санкт-Петербурге выполнялась масштабная программа «Фасады Санкт-Петербурга», реализуемая в рамках «Петербургской стратегии сохранения культурного наследия» [9]. Многоквартирные дома, являющиеся объектами культурного наследия, также включались в программу. Программа была нацелена на восстановление подлинного парадного облика города. Вместо отдельных объектов культурного наследия реставрировался весь фронт застройки улиц, площадей, набережных, составляющих основу планировочного решения центра города и входящих в традиционные туристические маршруты. При реализации программы, посредством КГИОП, усилия сосредотачивались на лицевых фасадах зданий-памятников с повышенной категорией сложности отделки и на наиболее сложных крышах лицевых корпусов зданий. По программе «Фасады Петербурга» было отреставрировано 486 лицевых фасадов на общую сумму 8,1 млрд. рублей» [12].

Начиная с 2014 года в данной сфере произошли значительные изменения, связанные с поправками, принятыми в Жилищный кодекс РФ [3]. В Санкт-Петербурге началась реализация «Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Санкт-Петербурге» (далее - Региональная программа) [10]. В соответствии со статьей 168 Жилищного кодекса РФ в Региональную программу были включены все многоквартирные дома, расположенные

в Санкт-Петербурге, за исключением многоквартирных домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу или реконструкции. Согласно статье 169 Жилищного кодекса РФ собственники помещений в многоквартирном доме обязаны уплачивать ежемесячные взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме.

Региональная программа сформирована на период 25 лет и предусматривает проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах по видам работ, установленных Жилищным кодексом РФ и Законом Санкт-Петербурга № 690-120 «О капитальном ремонте общего имущества в многоквартирных домах в Санкт-Петербурге» [7], а также с учетом предусмотренного финансирования.

Заказчиком работ по капитальному ремонту выступает Некоммерческая организация «Фонд - региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» (далее - НО «Фонд капитального ремонта»). Жилищный комитет Санкт-Петербурга одновременно выступает учредителем НО «Фонд капитального ремонта» и наиболее заинтересован в качественном выполнении им своих функций, а также участвует в контроле за работой Фонда. Наряду с этим, в рамках существующей компетенции, контроль осуществляет КГИОП: работы на зданиях, имеющих статус объектов культурного наследия, выполняются по заданию КГИОП в соответствии с проектной документацией и разрешением КГИОП.

Представляется очевидным, что существует значительная разница между ремонтом обычного многоквартирного дома типовой застройки и объектом культурного наследия. Работы на памятниках обходятся значительно дороже, они требуют длительной и тщательной подготовки и согласования документации.

В Российской Федерации, как известно, имеются как дотационные субъекты, так и самодостаточные [4]; в первой категории российских регионов средства на капитальный ремонт собираются в основном с населения, во-второй - большую долю выделяет региональный бюджет. Санкт-Петербург относится к самодостаточным регионам, с населения на капитальный ремонт собирается в среднем 2-3 млрд. рублей в год, а городская казна предоставляет на эти цели 7 млрд. рублей [13].

Что касается многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия, в настоящее время каждый субъект РФ самостоятельно принимает решения по их ремонту, в связи с чем большинство субъектов РФ проводят лишь единичные работы на таких зданиях. Другая ситуация складывается в Санкт-Петербурге, где объемы работ существенны, поскольку в Санкт-Петербурге из общего числа зданий, являющихся многоквартирными домами, под государственной охраной состоят 1851.

В целом в области капитального ремонта памятников, являющихся многоквартирными домами, можно выявить ряд проблем.

В первую очередь следует обратить внимание на правовые коллизии, которые, вызывают трудности в финансировании и организации проведения ремонтных работ на многоквартирных домах - объектах культурного наследия. Так, Жилищным кодексом РФ в ст. 166 предусмотрен перечень услуг или работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, вместе с тем в Федеральном законе № 73-ФЗ такого понятия нет. В статье 42 Федерального закона № 73-ФЗ «ремонт памятника» перечисляются научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях поддержания в эксплуатационном состоянии памятника без изменения его особенностей, составляющих предмет охраны. Министерством культуры РФ такие работы трактуются как локальный ремонт [18]. Выполнение реставрационных работ, наиболее приближенных к капитальному ремонту, Жилищным кодексом РФ не предусмотрены. Наряду с этим объекты культурного наследия-многоквартирные дома не вынесены в особый перечень, а включаются в общую массу многоквартирных домов.

В данной связи представляется очевидным, что в целях однообразного понимания и применения правовых норм, необходимо соотнесение содержащихся в Федеральном законе № 73-ФЗ и Жилищном кодексе РФ терминов, используемых при проведении работ по объектам культурного наследия-многоквартирным домам. Кроме того, для каждого дома-памятника необходимы авторский надзор и историко-культурная экспертиза, но на сегодняшний момент в Жилищном кодексе данные аспекты не прописываются.

Особого внимания заслуживает проблема, связанная с длительными сроками подготовки проектной документации и проведения самих ремонтных работ на объектах культурного наследия. При этом, для многоквартирных домов обычно предусматриваются достаточно сжатые сроки, в рамках которых нет возможности учесть технологические требования к материалам для памятников, нестандартную и сложную отделку. При реализации Региональной программы в Санкт-Петербурге в отношении многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия зачастую вызывало нарекание качество работ, поступали множественные жалобы от жителей, особенно в отношении домов со сложными фасадами, о чем регулярно упоминалось в СМИ. Часто работы по ремонту фасадов производились с нарушениями технологии, некачественно, имели место случаи, когда искажался облик фасадов, утрачивались элементы архитектурного декора и т.д. Как показала практика реализации программы «Фонд не имеет финансовых, экспертных возможностей заказывать научную реставрацию. Фонд может выступать заказчиком на ремонт относительно простых фасадов, но на сложных домах, требуется опыт КГИОП» [12]. Таким образом, проблема включает в себя не только экономический аспект в чистом виде, но обусловлена также и уровнем квалификации специалистов, привлеченных для проведения ремонта памятников, а также проблемами организационного характера.

В 2018 году Правительство Санкт-Петербурга выступило с инициативой по утверждению особого порядка работ на объектах культурного наследия-многоквартирных домах при проведении реставрации сложных фасадов (3-й и 4-й категории сложности), тем самым планируется запуск госпрограммы «Фасады Петербурга» в новом формате. С этой целью потребуется принять новый закон о включении многоквартирных жилых домов-памятников в реставрационную программу. Также необходимо принятие постановления Правительства Санкт-Петербурга о перераспределении полномочий в данной области между Жилищным комитетом и КГИОП, так как в данное время в отношении таких домов КГИОП уполномочен выполнять только контрольные функции в рамках существующей компетенции.

В настоящее время КГИОП подготовил предварительный список из 262 объектов культурного наследия, сложные фасады которых планируется отреставрировать за десять лет. Вместе с затратами на проектирование на это потребуется 17,4 млрд. рублей [12].

Представляется также целесообразным выделить решение проблемы сохранения многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия в отдельную государственную программу, в рамках которой будет обеспечено дополнительное финансирование проведения ремонта данных памятников, в том числе с элементами реставрации. При этом необходимо обеспечить синхронизацию всех видов ремонтных работ на данных объектах культурного наследия, в единый временной промежуток производить ремонт крыш, фасадов, фундамента. Такое решение позволило бы провести соответствующее техническое обследование здания в целом и одновременно, и дало возможность технологически верно провести работы.

Федеральные и региональные государственные программы могут стать результативным механизмом по обеспечению сохранения многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия, при условии, что будут обеспечены:

- взаимное согласование между государственными программами и действующими нормативно-правовыми актами;
- нормативно-правовая урегулированность противоречий законодательства разных отраслей (профильного законодательства);
- четкий порядок взаимодействия участников процесса реализации государственной программы;
- наличие достаточного финансирования.

В сложившихся условиях очевидна необходимость поиска современного концептуального подхода решения выявленных проблем - обозначенные выше предложения по совершенствованию процесса сохранения многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия, подтверждают необходимость применения комплексных мер правового, финансового, информационного, организационного характера. Представляется, что обращение к основным положениям такого исследовательского направления, как теория политических сетей, в существенной мере будет способствовать решению данных задач.

Согласно одному из определений, политическая сеть представляет собой систему государственных и негосударственных образований, которые взаимодействуют между собой на основе ресурсной зависимости с целью достижения общего согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя формальные и неформальные нормы [16].

Если рассматривать проблему сохранения объектов культурного наследия-многоквартирных домов, в качестве проблемной политической сети, то в качестве ее акторов будут выступать: органы государственной власти - КГИОП, Жилищный комитет и их подведомственные учреждения, Администрации районов Санкт-Петербурга; некоммерческие организации, такие как «Фонд капитального ремонта»; общественные организации и движения по охране памятников; представители бизнес-структур; петербуржцы, проживающие в памятниках - объектах культурного наследия; средства массовой информации.

Принципиально важным в данной связи представляется то, что теория политических сетей, не умаляя важность роли государства, рассматривает его только в качестве одного из акторов, который, при принятии решений, в обязательном порядке взаимодействует с другими акторами. Такие положения теории политических сетей как обоюдная заинтересованность участников в решении проблем, их стремление прийти при этом к консенсусу, равенство статуса акторов с позиции их возможности влиять на выработку решения вне зависимости от объема имеющихся ресурсов, представляются особенно важными ввиду специфичности такого объекта культурного наследия, как многоквартирные дома, и их особой роли и с точки зрения сохранения культуры, и с точки зрения развития города. Все это позволяет рассматривать политические сети в качестве действенного подхода к комплексному решению проблем по обеспечению сохранения многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия.

Заключение

Таким образом, в настоящее время проблемы сохранения многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия, в Санкт-Петербурге носят многовекторный характер, они заключены как в необходимости своевременного комплексного качественного ремонта и реставрации, так и в текущем управлении и содержании зданий, в корректном разделении зон ответственности между жителями домов-памятников, органами государственного управления, государственными и негосударственными учреждениями, налаживании эффективной коммуникации между всеми участниками процесса. Представляется, что положения теории

политических сетей, предполагающие общность интересов акторов и их стремление к достижению консенсуса, могут в существенной мере способствовать как координации деятельности всех участников процесса, так и в целом усовершенствованию процесса сохранения объектов культурного наследия-многоквартирных домов в Санкт-Петербурге.

1. Федеральный закон РФ от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - № 26. - 01.07.2002. - ст. 2519
2. Федеральный закон от 13.03.2006 N 38-ФЗ «О рекламе» // Собрание законодательства РФ. - 20.03.2006. - N 12. - ст. 1232.
3. «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 03.01.2005. - N 1 (часть 1). - ст. 14
4. Приказ Минфина России от 14.11.2018 № 3130 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации». Официальный сайт Минфина России [электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/printable.php?id_4=126044&print_4=1&area_id=4&page_id=2104&popup=Y (дата обращения 11.12.2019)
5. Закон Санкт-Петербурга от 26.04.2001 N 315-45 «О целевой программе Санкт-Петербурга «Молодежи - доступное жилье» // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. - N 7-8. - 01.08.2001
6. Закон Санкт-Петербурга от 12.07.2007 № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. - № 26. - 30.07.2007
7. Закон Санкт-Петербурга от 04.12.2013 № 690-120 «О капитальном ремонте общего имущества в многоквартирных домах в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. - N 40. - 23.12.2013
8. Закон Санкт-Петербурга от 12.03.2018 N 107-21 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О методике определения арендной платы за объекты нежилого фонда, арендодателем которых является Санкт-Петербург» [электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=197201#00510749093300773> (дата обращения 12.12.2019)
9. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 01.11.2005 N 1681 «О Петербургской стратегии сохранения культурного наследия» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. - N 12. - 28.12.2005
10. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 18.02.2014 N 84 «О региональной программе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Санкт-Петербурге» [электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?from=144528-0&rnd=69A322B0F396B3749DCDD0C775A4D3A4&req=doc&base=SPB&n=212931&REFDOC=144528&REFBASE=SPB#арухwbmc76o> (дата обращения 15.12.2019)
11. Белозор А.Ф. Культурное наследие как объект общегосударственной и региональной политики // Научный альманах. - 2016. - № 2-4. - С. 300-304
12. Березкин Л. Фасадная программа в Петербурге: возвращение. Санкт-Петербургские ведомости [электронный ресурс]. - Режим доступа: https://spbvedomosti.ru/news/gorod/po_fasadu_vstrechayut031218/ (дата обращения 17.12.2019)
13. Коваленко С. Павел Созинов: Капремонт исторических зданий необходимо регламентировать. Общественный контроль [электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://ok-inform.ru/stroitelstvo/zhkhk/97262-pavel-sozinov-kapremont-istoricheskikh-zdanij-neobkhodimo-reglamentirovat.html> (дата обращения 19.12.2019)
14. Мартыненко И.Э. Собственность на объекты культурного наследия // Юридическая наука. - 2014. - № 2. - С. 70-77
15. Палий Р.К. Нормативно-правовой механизм разработки и реализации политики по сохранению объектов исторического и культурного наследия Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. - № 7. - 2018 - С. 146 -153
16. Государственная политика и управление в 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Л.В. Сморгунова. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Юрайт. - 2018. - 395 с.
17. Российский статистический ежегодник 2018. Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/year18.pdf> (дата обращения 21.12.2019)

18. Письмо Минкультуры России от 19.07.2017 N 212-01.1-39-BA «Разъяснение о проведении работ по фасадам объектов культурного наследия» [электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_299492/ (дата обращения 21.12.2019)
19. Перечень объектов культурного наследия и выявленных объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга [электронный ресурс]. - Режим доступа: https://kgior.gov.spb.ru/uchet/list_objects/?layer=1&q= (дата обращения 15.12.2019)
20. Официальный сайт Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников [электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://kgior.gov.spb.ru/press-centr/news/50333/> (дата обращения 25.12.2019)

Зайнутова З.М., Ибрагимова И.И.

Медицинское страхование: состояние и перспективы его развития

*Дагестанский государственный университет
(Россия, Махачкала)*

doi: 10.18411/lj-02-2020-178

idsp: ljjournal-02-2020-178

Аннотация

В статье рассматривается сущность медицинского страхования, в частности обязательного медицинского страхования и добровольного. Определено современное состояние медицинского страхования в стране и перспективы его развития.

Ключевые слова: Медицинское страхование, страховые взносы, страхователь, обязательное медицинское страхование, добровольное медицинское страхование.

Медицинское страхование представляет собой форму социальной защиты интересов населения в охране здоровья, которая выражается в гарантии оплаты медицинской помощи при возникновении страхового случая за счет средств, накопленных страховщиком.

По своей сущности медицинское страхование направлено на обеспечение определенного объема медицинских услуг на бесплатной основе при наличии договора со страховой медицинской организацией, которая несет затраты в том случае, если возникает страховой случай.

В Российской Федерации на современном этапе развития медицинского страхования существует два основных вида, а именно обязательное медицинское страхование и добровольное.

Обязательное медицинское страхование дает возможность гражданам получить гарантированный государством комплекс мер и процедур, необходимых для восстановления и охраны здоровья в случае болезни, потере трудоспособности, в также по достижению пенсионного возраста. По мнению ряда исследователей система обязательного медицинского страхования в Российской Федерации уже давно показала свою несостоятельность и в целом неспособность соблюдать основные принципы, которые указаны в Федеральном законе от 29.11.2010 № 326 – ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

На рисунке представлены доходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования за период с 2016 по 201 году, млрд. руб.

Таблица 1.

*Доходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования
млрд. руб.*

Показатель	2017	2018
Страховые взносы на ОМС	1705,7	1 862,2
В том числе работающего населения	1059,9	1 200,6
Неработающего населения	618,7	661,6
Трансферты из федерального бюджета	27,4	32,2
Доходы всего	1737,1	1 895,9