

Людмила ЗАЛКИНД

РЕЗУЛЬТАТЫ ЖИЛИЩНОЙ РЕФОРМЫ В РЕГИОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА

В статье рассматриваются процессы трансформации жилищно-коммунального комплекса в регионах Крайнего Севера. Анализируется ход реформы и ее влияние на состояние жилищных правоотношений, изменение прав собственности в жилищном фонде и коммунальном хозяйстве.

Ключевые слова: жилищная политика, реформа ЖКХ, северные регионы

В последние двадцать лет жилищный вопрос в России не просто актуализировался. Он расширил свои границы, перерос в проблему функционирования жилищно-коммунального комплекса как такового.

Цели жилищной реформы

До начала 90-х гг. государство, будучи основным собственником имущества, в т.ч. жилищного фонда, предусматривало в качестве главного пути решения жилищного вопроса предоставление гражданам государственного (в т.ч. ведомственного и муниципального) жилья в пользование на условиях договора найма. В городах небольшая часть граждан обеспечивалась квартирами в домах жилищно-строительных кооперативов, а в сельской местности и в малых городах население в основном проживало в жилых домах (индивидуальном жилищном фонде), построенных или приобретенных за счет собственных средств.

В СССР наличие жилья в собственности или в его пользовании жестко ограничивалось. Нельзя было иметь в собственности либо пользовании более одного жилого помещения (дома, квартиры) с ограничением предельного размера дома (либо его части) в 60 кв.м жилой площади. При возникновении права собственности на еще одно жилье другой дом должен был быть отчужден в течение года. Не разрешалось иметь одновременно в собственности жилой дом (часть дома) и квартиру в жилищно-строительном кооперативе¹. И лишь переезжающие на работу в районы Крайнего Севера имели право «забронировать» жилье в месте первоначального проживания.

¹ Гражданский кодекс РСФСР.

В северных регионах России² государственное (в т.ч. ведомственное) жилье было преобладающей формой жилого фонда (около 90%). Все эти ведомства были государственными, именно поэтому мы говорим о государственном жилом фонде. Объектом собственности являлось здание целиком. Первым законодательным актом, разрешающим продажу квартир в государственных домах, являлось Постановление Совмина СССР³ от 1988 г. Но оно практически *не применялось*.

В 1991 г. был принят новый закон⁴ о приватизации жилья, согласно которому одним из основных принципов осуществления приватизации жилья стал бесплатный характер передачи государственного жилья в собственность граждан. Другим основным принципом была добровольность приватизации занимаемого гражданами жилого помещения. Третьим основным принципом являлось то, что граждане имеют право приватизировать жилое помещение только один раз.

При этом гражданин мог приватизировать только жилое помещение, которым он пользуется в месте постоянного проживания. Но для жителей северных регионов и здесь была создана преференция. Им было разрешено приватизировать жилье или по месту постоянного проживания либо «забронированное» жилье. Были также разрешены сделки купли-продажи государственного и муниципального жилья. Но объем таких сделок в северных регионах составлял менее 0,5% по сравнению с объемами приватизации жилья.

Основной целью приватизации жилья было значительное уменьшение государственного финансирования жилищной сферы в условиях высокого бюджетного дефицита 1990-х — начала 2000-х гг. Сокращение бюджетных расходов предполагалось реализовать через создание *свободного рынка жилья*, что в дальнейшем должно было повысить качество жилищного фонда, а также качество и количество жилищно-коммунальных услуг при снижении их стоимости.

Для того чтобы достичь целей жилищной реформы⁵, были запланированы:

² Рассматриваются следующие регионы, относящиеся к Крайнему Северу: Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Ненецкий АО, Мурманская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Таймырский АО, Республика Саха (Якутия), Чукотский АО, Магаданская область, Чукотский АО.

³ Постановление Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. № 1440 «О продаже гражданам в собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда».

⁴ Постановление ВС РСФСР от 4 июля 1991 г. «О введении в действие Закона РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР»; Решение Комитета РФ по муниципальному хозяйству от 18 ноября 1993 г. № 4 «Об утверждении примерного положения о бесплатной приватизации жилищного фонда в РФ». До его принятия государственный жилой фонд в ускоренном порядке передавался в муниципальный. Квартиры передавались жильцам бесплатно, и жильцы оплачивали только стоимость подготовки документов на собственность. Запрещено было приватизировать жилые помещения, находящиеся: в аварийном состоянии, в общежитиях, в коммунальных квартирах, в домах закрытых военных городков, на территории национальных и природных парков, ботанических садов и т.п.

⁵ Федеральный закон от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»; Постановление Правительства РФ от 20 июня 1993 г. № 595; Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации».

- приватизация жилья (квартир в многоквартирных домах);
- демонополизация рынка коммунальных и жилищных услуг через либерализацию как спроса, так и предложения этих услуг;
- изменение государственной дотационной политики по двум направлениям: постепенное сокращение государственных дотаций предприятиям, оказывающим жилищно-коммунальные услуги и переход к целевому субсидированию людей, нуждающихся в финансовой поддержке;
- рост цен (с сохранением государственного контроля над ценообразованием) на жилищно-коммунальные услуги для создания условий для привлечения частных инвестиций в этот бизнес.

Попытаемся показать, в какой мере цели рассматриваемой реформы были достигнуты в северных регионах страны.

Жилищная реформа на Севере

Приватизация жилого фонда была положительно встречена населением. Но хотя его доля в собственности граждан начала резко расти (см. табл. 1), к 1999 г. в северных регионах было приватизировано в среднем 36% квартир, подлежащих приватизации.

Т а б л и ц а 1

Динамика прав собственности в жилищном фонде регионов Крайнего Севера, в %

	1990	1995	2000	2005	2009
Доля жилищного фонда в собственности граждан	8,4	23,0	40,3	51,2	59,8

Источник: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 357; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: Стат. сб. М.: Росстат, 2010. С. 996.

Максимальный уровень приватизации в этот период был достигнут в Мурманской области — 48%, минимальный — в Таймырском АО — 27% квартир, подлежащих приватизации. К 2006 г. (в среднем по рассматриваемым северным регионам) доля приватизированных квартир достигла 54%. За период 1990—2006 гг. наиболее активно приватизация прошла в Мурманской области, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах — 63%. Наиболее низкие показатели отмечались в Корякском и Чукотском автономных округах — 40%.

Первоначально процесс бесплатной приватизации жилья не был ограничен по срокам. В дальнейшем, чтобы ускорить процесс приватизации, несколько раз вводились даты окончания бесплатной приватизации, *которые не выдерживались* и вновь отодвигались. Окончание бесплатной приватизации было введено в законодательство сначала в 2007 г., затем в 2010 г., последний срок — 2013 г.⁶ При этом реализовать право на приватизацию могут жильцы только квартир, в которых

⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ (ред. 01.02.2010 г.) «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

они проживают или проживали до 2005 г. Результатом приватизации стал переход значительной части жилищного фонда в частную собственность.

Однако доля муниципальной собственности в северных регионах до сих пор остается большой — от 30 до 50% жилищного фонда. Эта собственность, как правило, рассредоточена по разным домам, и если рассматривать многоквартирные дома как единый объект, окажется, что *практически все жилые здания являются смешанной собственностью* — частно-муниципальной.

Сохранение такой значительной доли муниципальной собственности в большинстве северных регионов обусловлено и тем, что передача прав собственности предполагает передачу ответственности за управление и содержание дома. Это тормозило приватизацию жилья населением, поскольку для большинства северных регионов характерны:

- низкий уровень доходов населения⁷, что исключает принятие ими обязательств по капитальному ремонту дома;
- низкий уровень спроса на жилье и соответственно низкие цены, а также неразвитость жилищного рынка;
- неоправданность инвестиций в дом, т.к. рыночная стоимость квартир во многих регионах низка, а капитальные вложения зачастую не влияют на рост рыночной стоимости.

Следует отметить и такой немаловажный момент, как *высокий уровень патернализма жителей Крайнего Севера* в жилищном вопросе. Дополнительные льготы по жилью, предоставляемые государством в советский период, уровень обеспеченности жильем и скорость решения обеспечения им для приезжающих работников за счет государства сформировали ориентацию на государственную опеку в жилищном вопросе. И данная позиция *продолжает поддерживаться государственной политикой*.

Программа по переселению населения из регионов Крайнего Севера в регионы с более благоприятными климатическими условиями реализуется Правительством с начала 90-х гг.⁸ На эти цели Правительство с 1993 г. выделяло бюджетные средства на переселение. Однако правила предоставления бюджетных субсидий на переселение *периодически менялись*, а финансирование было недостаточным. Финансирование программы активизировалось лишь в 2008–2010 гг. (см. табл. 2). Но рост объема субсидий в 2008–2010 гг. не удовлетворил заявления на переселение.

Так, в Мурманской области в 2008 г. государственные жилищные сертификаты получили и обеспечили себя жильем в средней полосе 420 граждан, в 2009 г. было запланировано выделение 892 сертификатов⁹.

⁷ Скуфьина Т.П. Специфика современного Севера // Экономические науки. 2009. № 9. С. 182–185.

⁸ Постановление Правительства РФ от 14 марта 1993 г. № 223 «О мерах по переселению части населения из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в сельскую местность Нечерноземной зоны России»; Постановление Правительства РФ от 10 июля 1995 г. № 700 «О федеральной целевой Программе «Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

⁹ Информация о реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» в Мурманской области в I квартале 2009 г. URL: www.gov-murm.ru.

Т а б л и ц а 2

**Динамика объема выделяемых субсидий на переселение из районов
Крайнего Севера, млн руб.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Объем жилищных субсидий гражданам на переселение*	763	809	809	н/д	1277	1306	7485	8450	8718

* В 2002–2006 гг. — фактически использованные средства, 2008–2010 гг. — объем запланированных средств.

Источник: [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kraiyniy-sever.ru/?page_id=58.

Но при очереди примерно в 28 тыс. чел.¹⁰ даже удвоение количества сертификатов позволит обеспечить жильем имеющиеся заявки *не ранее чем через 30 лет*¹¹.

Эта ситуация типична для населения большинства северных регионов. А потому на первый план выдвигается проблема *качества проживания* в населенных пунктах этих регионов. И здесь значительная роль принадлежит практике управления.

Организация управления

Согласно Жилищному кодексу РФ (далее — ЖК), ответственность за принятие решений по управлению домом и другим вопросам возложена на общее собрание собственников дома. Собрание должно выбирать один из закрепленных в ЖК способов управления:

- непосредственное управление;
- товарищество собственников жилья либо другая форма потребительского кооператива;
- частная либо муниципальная управляющая компания.

На собственников жилья возложена обязанность участвовать в управлении домом. Если общее собрание жильцов не состоялось, муниципалитет имел право самостоятельно выбрать компанию для управления домом. Принятие ЖК *не повлияло* на проведение общедомовых собраний и изменение формы управления домом, т.к. управление домом посредством создания ассоциаций собственников не нашло одобрения ни со стороны муниципалитетов, ни жителей. Муниципалитеты боялись потери контроля над финансовыми потоками, а также выявления финансовых нарушений и других недостатков в

¹⁰ Постановление Мурманской областной Думы от 20 апреля 2006 г. № 2553 «Об обращении Мурманской областной Думы к Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву по реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье».

¹¹ Так, в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах действуют две программы переселения. Первая программа — федеральная — по системе выдачи ГЖС. Вторая — это областная целевая программа «Сотрудничество», она финансируется за счет средств бюджета Тюменской области и в ее рамках приобрести жилье можно только на юге Тюменской области. По расчетам регионального правительства, при имеющемся уровне финансирования обеих программ население, желающее переехать, сможет это сделать в течение не менее 60 лет.

работе муниципальных компаний. Пассивность жильцов и высокий уровень дифференциации по уровню доходов, образования и культуры не позволял создавать дееспособные ассоциации жильцов.

Резкий рост количества ассоциаций собственников произошел лишь в 2008–2009 гг. Этот процесс был стимулирован созданием в 2007 г. государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства¹² (далее – Фонд). Основной задачей Фонда было предоставление бюджетных дотаций на реновацию жилых зданий в течение 2008–2012 гг. Объем дотаций составляет до 95% стоимости капитального ремонта домов. В соответствии с законодательством Фонд предоставляет дотации *только при соблюдении определенных требований*.

Одно из них – увеличение количества ассоциаций собственников, управляющих домами, до 10% к 2010 г. и до 20% к 2011 г. Количество ассоциаций собственников растет, хотя и очень медленно. К 2010 г. в четырех северных регионах ассоциации собственников управляли около 5% домов, в четырех – доля ассоциаций составила от 10% до 14%, и только в одном регионе – Республике Саха – доля ассоциаций составила 20%.

Однако не всегда созданные ассоциации эффективны. Часть из них сразу же заключает договор на управление с частными управляющими организациями (т.е. фактически ассоциации создаются лишь для соответствия требованиям Фонда).

Процесс создания ассоциаций собственников во многих случаях происходит формально и руководство в них получают люди, *близкие к муниципальным властям*, поскольку создание такой ассоциации без привлечения административного ресурса требует больших усилий со стороны инициаторов.

Поэтому организации, управляющие домами, долгое время сохранялись в муниципальной собственности. С одной стороны, это было связано с желанием муниципалитетов сохранять контроль над финансовыми потоками (они были сравнимы с объемами муниципальных бюджетов). С другой – сами жители считали, что для них муниципальная компания безопаснее, т.к. частные управляющие компании повысят стоимость обслуживания домов.

Еще одним из законодательных условий предоставления бюджетных дотаций из Фонда являлось то, что большая часть жилого фонда муниципалитета должна находиться под управлением частных компаний (в 2008 г. не менее 50%, а к 2010 г. не менее 80%). Общая доля муниципалитета (либо региона) в уставном капитале частных управляющих компаний не может превышать 25%. В 2007 г. из 9 северных регионов, по которым имеются статистические данные, был готов выполнить эти условия *только один* – Республика Карелия¹³. В целом же по северным регионам только в 8 городах в 4 регионах частные управляющие компании занимали около 50% рынка жилищных услуг. В 2008 г. уже 7 из 9 регионов удовлетворяли требованиям по коммер-

¹² Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

¹³ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fondgkh.ru/result/index.html>.

циализации рынка управляющих услуг. В 2010 г. в пяти регионах доля частных управляющих компаний превысила 50% жилищного фонда, в трех составила около 40% и только в одном регионе — Чукотском АО — доля частных компаний составила 20%.

Таким образом, несмотря на то что *ни в одном* из регионов Крайнего Севера не выполнены требования законодательства, в т.ч. не достигнута 80%-ная доля жилого фонда муниципалитета (см. табл. 3), находящегося под управлением частных компаний, *все регионы получают финансовую поддержку* из Фонда. Это связано в основном с тем, что законодательно закреплена необходимость выполнения таких требований в конкретном муниципалитете, а не в среднем по региону.

Т а б л и ц а 3

Структура управления многоквартирными домами на 2010 г., в %

Регион *	Доля жилого фонда в начале 2010 г.		
	находящегося под управлением ассоциации собственников	находящегося под управлением частных компаний	обслуживаемого частными коммунальными предприятиями
Республика Карелия	5,6	40,0	64,7
Республика Коми	12,4	60,3	89,6
Архангельская область	10,1	43,0	55,1
Мурманская область	11,2	53,2	55,5
Ханты-Мансийский АО	5,5	37,4	61,8
Ямало-Ненецкий АО	5,2	61,0	66,3
Республика Саха	20,3	66,8	61,7
Магаданская область	13,7	54,0	38,9
Чукотский АО	4,5	20,1	62,5

* Только по регионам, по которым нам доступна статистическая информация.

Источник: Фонд содействия реформированию ЖКХ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fondgkh.ru/result/result/statistic/index.html>

Частные управляющие компании

Многие частные управляющие компании возникли вследствие реорганизации муниципальных управляющих компаний посредством, как правило, акционирования. При этом, опасаясь роста их самостоятельности, городские власти старались сохранить влияние в новых компаниях через владение 25% и более процентов акций¹⁴. Во многом их опасения оправдываются.

¹⁴ В Мурманске, например, в 2008 г. муниципальная управляющая компания была преобразована в три акционерных общества, в каждом из которых муниципалитет через другие муниципальные предприятия (что позволяло обходить требования Фонда) владел от 40% до 50% акций. Эти три компании управляли 94% жилищного фонда. Однако изменения, произошедшие в органах власти (смена мэра и приход к власти новых политических элит, борьба внутри властных группировок), привели к тому, что начали создаваться новые, уже полностью частные, управляющие компании, которые, используя административный ресурс, оттянули на себя большую часть жилищного фонда. В начале 2010 г. в городе уже функционировало около 12 управляющих компаний (Никитин А. Жилищно-коммунальная хватка // Новый Вест-Курьер. 29.04.2009).

Если на муниципальные управляющие компании можно было воздействовать через муниципалитет, который мог прислушаться к жалобам населения (особенно в предвыборный период), то *административных рычагов воздействия* на частные управляющие компании у муниципалитета крайне *мало*, а имеющиеся косвенные методы воздействия используют недостаточно. Сами же жители слишком разобщены, чтобы изменить способ управления домом либо предъявить финансовые претензии к управляющей компании. В малых городах эти проблемы осложняются тем, что «выбор» ограничен одной, реорганизованной из муниципальной в частную, компанией-монополистом.

Отметим также, что ассоциациям собственников и «чужим» управляющим компаниям в регионах навязывается *выбор конкретных подрядчиков* для проведения капитальных ремонтов.

Например, в 2010 г. в Мурманской области ряду управляющих компаний и ассоциаций собственников в средних и малых городах были выделены финансовые средства из Фонда на проведение капитальных ремонтов. Региональные же власти поставили условие их перечисления получателем¹⁵. Одним из таких условий было проведение централизованного конкурса среди подрядчиков, что привело к задержке получения денег на 3–4 месяца. То есть, по сути, все работы могли быть начаты только осенью или в начале зимы, что неприемлемо для условий Севера.

Также по условиям конкурса был ограничен круг подрядчиков, имеющих право на участие в конкурсе. В частности, подрядчики должны были входить в *единственную в регионе* саморегулируемую организацию строителей. В итоге малый бизнес оказался исполнителем этих контрактов лишь на условиях субподряда с соответствующим снижением доходов. Кроме этого, региональные власти задержали передачу необходимых документов¹⁶.

Частные коммунальные компании

Еще одним из условий предоставления Фондом бюджетных дотаций является то, что жилищный фонд должен обслуживаться частными коммунальными компаниями¹⁷. К 2010 г. доля таких компаний должна составлять не менее 50%; к 2011 г. — не менее 80% жилищного фонда. При этом общая доля муниципалитета и региона в них не может превышать 25%. Как правило, большинство коммунальных предприятий действовали в виде муниципальных либо областных унитарных предприятий. Требование Фонда об их приватизации пока выполняется медленно.

Так, из четырех крупных водоснабжающих предприятий Мурманской области к 2010 г. переведено в форму акционерного общества

¹⁵ См.: Коммунальное рейдерство в ассортименте // Вестник жилищного самоуправления. 2009. № 2; Северный шантаж. У чиновников Мурманска есть проверенное ноу-хау // Вестник жилищного самоуправления. 2009. № 2.

¹⁶ См.: Герчина О. Ждать нет сил // Дважды два. 24.09.2010; Герчина О. С правительством не согласны! // Дважды два. 30.07.2010.

¹⁷ Компании, осуществляющие производство товаров, оказание услуг по электро-, газо-, тепло-, водоснабжению, водоотведению, очистке сточных вод и эксплуатации объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов.

только одно, но со 100%-ным государственным капиталом. Остальные три водоснабжающих предприятия до сих пор являются унитарными. В других северных регионах ситуация сходная. Региональные администрации или коммерциализируют эти предприятия, создавая акционерные общества со сложной системой соподчинения унитарным предприятиям для сохранения контроля, либо сохраняют их в виде унитарных предприятий. Муниципалитеты, у которых сохранились в собственности коммунальные предприятия, также стараются их оставить в подконтрольной форме. Метод преобразования в акционерное общество является *единственным способом* при принятии решения о приватизации государственного и муниципального имущества.

Тепло- и электроснабжающие компании, как правило, являются акционерными обществами. Однако все они входят в иерархически сложные крупные компании, объединяющие большое количество переподчиненных акционерных обществ. В свою очередь, часть таких крупных компаний, стоящих на верхушке пирамиды, имеет государственное присутствие, часть — нет. Те теплоснабжающие предприятия, которые принадлежали региональному правительству, *как правило, банкротятся*. Связано это в основном с накоплением теплоснабжающими предприятиями больших долгов перед поставщиками топлива из-за неплатежей потребителей¹⁸.

Трансформация северного завоза

Крайне острой для северных регионов остается проблема теплоснабжения. Изношенные сети, накопленные долги населения и предприятий приводят к тому, что зачастую к зимнему периоду населенные пункты остаются без тепла¹⁹.

В 90-е гг. финансирование доставки топлива и продовольствия в северные регионы осуществлялось по следующей схеме: федеральный бюджет выделял целевой бюджетный кредит регионам в соответствии с их заявками²⁰. Затем региональные бюджеты должны были вернуть эти средства в федеральный бюджет, но из-за дефицитности большинства региональных бюджетов чаще всего средства не возвращались.

В 1999 г. механизм финансовой поддержки северного завоза изменился. Был образован Фонд целевых субвенций, средства которого направлялись региональным органам власти на оказание безвозмездной финансовой помощи (частичная компенсация транспортных расходов) при организации северного завоза. При этом право выдавать из федерального бюджета регионам беспроцентные бюджетные ссуды сохранилось.

¹⁸ Так, в Мурманской области в 2005 г. были объединены в одно областное унитарное предприятие пять крупных организаций, обеспечивающих теплоснабжение для 70% населения региона. В течение 2005–2009 гг. это предприятие работало с убытками, а в 2009 г. было объявлено о его банкротстве и ликвидации.

¹⁹ В отдаленных поселениях стоимость доставки топлива настолько высока, что отопление 1 кв. м обходится *в 10–12 раз выше*, чем в областном центре [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.turuhansk-region.ru/publ/5-1-0-52.

²⁰ Шпак А. В. «Северный завоз»: современный формат и возможные перспективы // Федерализм. 2006. № 3. С. 173–184.

В 2005 г. механизм поддержки северного завоза *кардинально меняется*, и на регионы была возложена полная ответственность за северный завоз на своих территориях. И подобная практика сокращения федерального финансирования *сегодня характерна для всех сфер жизнеобеспечения* на Крайнем Севере.

В начале 90-х гг. содержание и ремонт жилья население оплачивало лишь на 1%, а коммунальные услуги — на 8%. Оставшаяся сумма компенсировалась предприятиям ЖКХ за счет бюджетных дотаций²¹. Государство постепенно повышало тарифы на жилищно-коммунальные услуги для потребителей и таким образом увеличивало долю платежей населения. Было отменено и «перекрестное субсидирование», когда часть затрат населения компенсировалась повышенными тарифами на коммунальные услуги для бизнеса.

В соответствии с принятым в 1992 г. Федеральным законом²² в течение 5 лет, т.е. к 1998 г., необходимо было обеспечить переход к 100%-ной оплате жилищно-коммунальных услуг населением. Впоследствии пятилетний срок был изменен на десятилетний (т.е. предполагалось, что переход к 100%-ной оплате жилищно-коммунальных услуг произойдет к 2003 г.). Но последующие постановления Правительства переносили срок ее введения. В итоге к концу 1999 г. ее уровень был повышен лишь до 48%; за период с 2000 по 2005 г. ее величина выросла с 53 до 85%.

В 2005 г. было принято постановление Правительства РФ, в котором закреплялась 100%-ная оплата жилищно-коммунальных услуг населением. При этом каждый регион имеет право *самостоятельно устанавливать* уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг.

В результате, по итогам 2005 г. лишь в Республике Карелия население оплачивало полную стоимость жилищно-коммунальных услуг. А в четырех регионах (Ненецком, Корякском, Чукотском и Эвенкийском АО) установленный уровень оплаты не превышал 50%. В 2006 г. федеральный бюджет двум северным регионам компенсировал 5% стоимости жилищно-коммунальных услуг, трем — 15–17%, пяти — 21–23%. Разница между установленным уровнем оплаты для населения и компенсацией федерального бюджета покрывалась из регионального бюджета. С 2007 г. федеральный бюджет прекратил прямое финансирование разрыва между установленной стоимостью жилищно-коммунальных услуг и нормой их возмещения населением.

Вместо системы тотального дотирования жилищно-коммунальных услуг в 2005 г. была принята новая система адресных целевых субсидий²³, направленная на поддержку малообеспеченных людей. С 2007 г. выплата субсидий малоимущему населению была *полностью переложена на региональные бюджеты* и региональные правительства стали устанавли-

²¹ Сиваев С.Б., Родионов А.Ю. Почему растут тарифы на жилищно-коммунальные услуги // Городской альманах. Вып. 2. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.

²² Федеральный закон от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики».

²³ Постановление Правительства РФ от 30 августа 2004 г. № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг».

вать свои стандарты выплаты субсидий. В итоге во всех российских регионах²⁴ установлено, что право на субсидию имеют две основные категории граждан: семьи, доля оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства которых превышает 22% от совокупного дохода семьи; семьи, чьи доходы ниже прожиточного минимума.

Таким образом, в принципе, заявленные в начале реформ мероприятия *выполняются, но с низкой скоростью*. Хотя говорить о скорости в такой сложной социально-экономико-психологической системе, как жилищная сфера, крайне сложно. Более правильно говорить о том, насколько выполнены мероприятия и приблизили ли они за это время цели реформы.

В каком направлении двигаться?

Несомненным успехом реформы стал переход на адресную целевую поддержку населения в сфере ЖКХ. Финансовые средства поступают к той категории людей, которым она жизненно необходима, а также позволили снизить уровень патернализма как населения, так и жилищных и коммунальных компаний. Приватизация все-таки создала слой «собственников». Но проблема в том, что:

- приватизация породила многосубъектные объекты недвижимости в среде, не обладающей способностью к коллективным действиям;
- продолжающиеся преференции для населения Крайнего Севера не снижают уровень накопленной психологии патернализма.

Решение этих проблем лежит либо *в деприватизации* собственности, направленной на национализацию общего имущества жилых домов и ограничение правомочий собственников на квартиры. Либо *в эволюционном «подталкивании»* населения к коллективным действиям. Но второй путь предполагает снижение культурной и имущественной дифференциации жителей в многоквартирном доме. А это невозможно без конкретизации требований к стандартам социального жилья и выведения муниципального социального жилья из уже существующих домов с более высокими уровнями коммунальных платежей и рыночной стоимостью жилья. Возможен и иной путь — создание условий для массового жилищного строительства с переходом от многоквартирного к индивидуальному типу жилья, с постепенным переселением населения из многоквартирных домов.

Одна из целей реформы, состоящая в снижении государственного контроля и финансирования жилищно-коммунального комплекса вроде бы достигнута. Но действия государственной власти²⁵ за последние годы

²⁴ В некоторых регионах были введены дополнительные категории граждан, в отношении которых предусмотрены субсидии, например одинокие люди, чей доход ниже 1,5 прожиточного минимума. В соответствии с законодательством муниципалитеты также могут предоставлять субсидии и другим категориям граждан, но оплата этих расходов ложится на муниципальный бюджет.

²⁵ К этому относится как создание Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, так и последние поправки в Жилищный кодекс (Федеральный закон от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

(2008–2011 гг.) демонстрирует, что государство возвращает (хотя и в меньшем объеме) контроль и финансирование в сферу своего внимания.

Приватизация коммунального комплекса как способ ухода государства из этой сферы также идет крайне медленно. Возможно, потому, что способом приватизации выбрана и поддерживается государством коммерциализация коммунальных услуг. Хотя существует и другой способ приватизации, возможно, более приемлемый для жителей и муниципальных властей северных регионов — кооперация (перевод коммунальных предприятий из унитарных в потребительские кооперативы). С одной стороны, это противоречит тезису о неспособности населения к коллективным действиям. Но с другой — в любом муниципалитете существует определенная часть населения, мыслящая рационально, но которая рассеяна по городу и не может образовать «критическую массу», необходимую для принятия решений. В случае создания *общегородского потребительского кооператива* эта часть населения может в определенной степени контролировать и воздействовать на деятельность местного коммунального предприятия.

Таким образом, к целям реформы — снижению участия государства, повышению качества жилищно-коммунальных услуг и созданию самовоспроизводящейся системы коммунального комплекса, реализованные мероприятия реформы пока не приблизили решение жилищного вопроса. В регионах Крайнего Севера по-прежнему остаются актуальными как вопросы обеспеченности качественным жильем всех категорий населения, так и высокий уровень затрат на жилищно-коммунальные услуги, а также проблема реконструкции и модернизации коммунального комплекса.