

РЕАЛИЗАЦИЯ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ, НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА АРХАНГЕЛЬСКА.

ЧАСТЬ I – НАЧАЛО РЕФОРМЫ ЖКХ

Марчук Роман Николаевич, магистрант ВШЭУиП Северного (Арктического) Федерального университета им. М.В. Ломоносова. E-mail: r.marchuk.a@gmail.com

Аннотация. Исследования, проведенные автором, разделены на две взаимодополняющие части. В первой части статьи, на примере Архангельска, рассматриваются вопросы кризисного состояния жилищно-коммунального хозяйства на Севере. Проведенный анализ реализации жилищной политики в областном центре Архангельской области позволяет определить состояние жилищного фонда и инженерных коммуникаций, выявить показатели внедрения реформы ЖКХ Архангельска и обозначить проблемы регулирования отрасли.

Исследования автора показывают, что внедрение реформы и переход на новые методы управления коммунальным хозяйством города выявили «больные» места отрасли и неготовность населения управлять жилищным фондом через Товарищества собственников жилья. В Архангельске основными «игроками» на рынке коммунальных услуг остаются управляющие организации.

Во второй части статьи автор исследует итоги внедрения жилищной политики в республиках Коми, Карелия и Мурманской области и проводится сравнительный анализ с показателями Архангельской области, которая значительно уступает по многим показателям от своих северных соседей по СЗФО РФ.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство Архангельска, регулирование и реформирование отрасли ЖКХ, социальная защита населения, стратегия развития города, жилищная политика Европейского Севера РФ.

HOUSING POLICY REALIZATION IN THE NORTH ON THE EXAMPLE OF ARKHANGELSK. PART I – THE BEGINNING OF REFORMS

Roman Marchuk, Master's degree student of Higher School of Economics, Management and Law, Northern (Arctic) Federal University named after Lomonosov, e-mail: r.marchuk.a@gmail.com

Annotation. In this article the questions of crisis condition of housing management in the Northern regions of the Russian Federation on the example of Arkhangelsk are being observed. The analysis of housing policy realization in the regional center of the Arkhangelsk region allows to identify the state of the housing fund and engineering networks and communications, to spot the indicators of implementation of housing and utilities services reform in Arkhangelsk, to emphasize the problems of the regulation in this area. In the article the results of housing policy implementation in the Komi republic, The Republic of Karelia and The Murmansk region are being analyzed and compared with the results of the Arkhangelsk region.

Key words: housing and utilities services in Arkhangelsk, regulation and reforming of housing and utilities services, social support of citizens, city development strategy, housing policy of European North of The Russian Federation.

На Крайнем Севере и приравненных к нему районах природно-климатические условия осложняют эксплуатацию жилищного фонда, инженерной инфраструктуры, удорожают затраты и требуют тщательной подготовки к условиям зимы для нормального функционирования всех направлений жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ).

Качество жилищного фонда в северных областях РФ является главным фактором обеспечения комфортных условий проживания населения. Именно поэтому развитие и

модернизация системы ЖКХ одни из важных направлений социально-экономической политики регионов.

Внедрение реформы ЖКХ на Севере осложнено географическим расположением областей. Анализ реализации жилищной политики республик Карелия, Коми и Мурманской области выявил существенное отставание Архангельской области в регулировании ЖКХ. По основным показателям – наличию ветхого жилья и благоустройству жилищного фонда Архангельская область последняя по показателям среди северных субъектов Федерации в Северо-Западном Федеральном округе (СЗФО РФ). Особо сложные условия регулирования системы имеет Архангельск, где реформирование отрасли ЖКХ проходит с большими трудностями. Кроме того, анализ существующего положения позволяет сказать, что при прочих равных условиях область проигрывает конкуренцию регионам СЗФО РФ.

Созданная за четверть века законодательная база в сфере ЖКХ позволила усовершенствовать работу отрасли, тем не менее, в Архангельске жилищно-коммунальное хозяйство до сих пор испытывает большие трудности в управлении, сильно отстает от современных требований. В городе до сих пор сохраняется высокий уровень физического и морального износа основных фондов ЖКХ, при этом в худшем состоянии находятся деревянный жилищный фонд, коммуникации по водоотведению и теплоснабжению.

С развалом СССР стране достались советские принципы управления жилищно-коммунальным хозяйством, где все ресурсы распределялись централизованно, жилищный фонд выделялся с учетом нуждаемости граждан и очередности, была распространена государственная монополия эксплуатации жилья и предоставления коммунальных услуг. Отрасль ЖКХ являлась убыточной и в значительной мере дотировалась государством. Самые большие затраты на ЖКХ были в северных областях страны.

В условиях агрессивной среды срок службы инженерных коммуникаций на Севере был значительно снижен, что существенно отражалось на себестоимости тарифов на ресурсы. Природно-климатические условия требовали больших затрат на строительство жилья. Традиционное использование дерева для построек сформировало в Архангельске проблему современности – большое количество ветхого жилья. Данный аспект сильно тормозит регулирование отраслью ЖКХ и является существенной нагрузкой на слабые бюджеты города и области.

Изменение политического строя и переход на рыночные отношения требовали кардинальных изменений в ЖКХ. Первые шаги регулирования и реформирования отрасли начались в июле 1991 года с выходом закона РСФСР № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда», после чего был сформирован рынок жилья, квартиры, дома и прочая недвижимость стали объектом купли-продажи.

Последующие законодательные и нормативно-правовые акты РФ положили начало реформе отрасли. Были определены основные принципы новой жилищной политики, в которой важным аспектом являлось обеспечение социальных гарантий и создание условия для формирования субъекта устойчивого спроса на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ). Изменение системы финансирования, через переход от бюджетного дотирования к оплате за счет потребителя полного объема коммунальных услуг предполагал социальную защиту малообеспеченных слоев населения.

Процесс регулирования ЖКХ в Архангельске начался в октябре 1994 года после выхода Постановления мэра № 402 «О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсации при оплате жилья и коммунальных услуг». Главным условием регулирования являлся приоритет интересов потребителя услуг, равенство прав независимо от формы собственности домовладения и статуса управляющей организации, а также экономическая сбалансированность проводимых мероприятий с реальными возможностями городского бюджета.

В 1997 году, на момент выхода Указа президента РФ «О реформе жилищно-коммунального хозяйства РФ», жилищный фонд города был распределен следующим образом: 69,9 % от общего объема жилья принадлежало муниципалитету, промышленным предприятиям – 21,7 %, ЖСК и ТСЖ – 4,8 %. Индивидуальными домами и приватизированными квартирами владели – 3,6 % собственников. К ветхому жилфонду относилось 1,8 % строений от общего удельного веса жилищного фонда, который имел в общем объеме 7306,14 тыс.кв.м и определенную степень благоустройства (табл. 1) [2].

Таблица 1. Уровень благоустройства жилищного фонда Архангельска на начало внедрения реформы ЖКХ (%).

Благоустройство жилищного фонда на начало 1997 года (%)						
Водопроводом	канализацией	отоплением	ваннами (душем)	газом	горячим водоснабжением	напольными электроплитами
88	85,8	82,8	77,5	75,1	79,7	12,2

Затраты города на содержание муниципального жилфонда в 1997 году составили 155857 млн. рублей, население оплачивало 33,8 % от стоимости ЖКУ. Даже при показателе чуть выше 1/3 от себестоимости услуг, на 1 января 1998 года, к началу реформ по постепенному переходу на 100% оплату коммунальных услуг за счет потребителя, – 37 % жителей города имели задолженности по квартплате.

Основной проблемой неплатежей были задержки заработной платы и банкротство промышленных предприятий. Увеличение доли оплаты за ЖКУ существенно увеличивало долги населения и количество семей, нуждающихся в субсидиях. Если на начало реформирования отрасли субсидии получали 2119 семей, то к 2001 году число семей увеличилось до 2732.

В 2001 году после принятия городским Советом депутатов непопулярных решений об увеличении стоимости коммунальных тарифов, число малообеспеченных граждан выросло до 8595, а общий объем субсидий составил 11,1 млн. рублей. Динамика увеличения выплат продолжала нарастать, и к окончанию 2015 года составила 144,82 млн. рублей [3].

Таблица 2. Общая сумма начисленных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, (тыс.руб)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Архангельск	77048	69488,8	62712,6	94419,3	365690,6	312434	241912,3	199065	144820

Кроме того, следует отметить, что затраты населения на услуги ЖКХ на Севере значительно завышены по отношению к другим регионам РФ из-за длительного отопительного сезона.

Практика управления жилфондом Архангельска показывает, что львиная доля от коммунальных затрат относится к отоплению жилища – 42,25 % при наличии приборов учета (до 60 % при расчетах по нормативам), электроснабжение – 14 %, водоснабжение и водоотведение – 4,2 %, остальные затраты идут на содержание жилищного фонда. Следовательно, за счет продолжительного зимнего периода увеличивается и размер адресных субсидий, что является существенной нагрузкой на бюджеты поселений и региона в целом.

В начале исследуемого периода из-за дефицита городского бюджета помощь малоимущим осуществлялась за счет недофинансирования отрасли, кроме того положение было осложнено задолженностью населения за ЖКУ.

К концу 1996 года долг за жилищно-коммунальные услуги составил 7098 млн. рублей, за 1997 год – 7432 млн. рублей. На 1 января 1998 года в городе насчитывалось 34815 должников, или 37 % к общему числу квартиросъемщиков и собственников жилья.

Отсутствие средств в отрасли привело к сбоям в работе ресурсоснабжающих предприятий, из-за отсутствия топлива на ТЭЦ регулярно проводились веерные отключения жилого фонда от электричества, были перебои с газом, сформировалась задолженность по зарплате в отрасли ЖКХ.

Основным приоритетом для власти Архангельска в тот период являлось обеспечение жизнедеятельности города в условиях зимы: финансирование работ по подготовке жилищного фонда к 9-ти месячному зимнему периоду, создание запасов топлива, прекращение веерных отключений ресурсоснабжающими предприятиями.

В 2001 году администрация города принимает решение о повышении тарифов на оплату ЖКУ и снижении для малообеспеченных архангелогородцев уровня предельно-допустимой доли платежей в совокупном доходе семьи с 19 до 15 процентов.

Осенью 2001 году Архангельск впервые за постсоветский период был качественно подготовлен к зиме 2001-2002 годов. Начать отопительный сезон в нормативные сроки удалось только после подписания, по требованию РАО «ЕЭС России», «кабального соглашения, в котором были поставлены очень жесткие рамки текущих расчетов за потребляемые энергоресурсы и погашения задолженности прошлых лет» [2].

В городе началась борьба с неплатежами, было оформлено более 8,5 тысяч судебных исков на сумму 30,6 млн. рублей. Результатом стало погашение задолженности на 6,9 млн. рублей и уменьшение количества должников на 5650 семей.

Активная работа муниципалитета позволили практически удвоить объемы финансирования и направить 31,7 млн. рублей на капитальный ремонт муниципального жилфонда. Основные мероприятия по ремонту жилья относились к подготовке жилфонда к зиме: ремонтам теплоузлов, скоростных водоподогревателей, строительству котельной на Кегострове, установке новых котлов на трех муниципальных котельных, переводу котлов Цигломенской ТЭЦ с мазута на древесные отходы, модернизацию разводящих тепловых сетей на островах Краснофлотский и Бревенник [2].

Кроме того, удалось сократить задолженность по выплате зарплаты работникам сферы ЖКХ за предыдущие годы с 20,4 млн. до 5,1 млн. рублей и выйти на текущие платежи. Для поддержания состояния жилищного фонда власти города внедрили целевые программы «Ветхое жилье», «Кровля», «Программа развития лифтового хозяйства».

В 2002 году мэрия Архангельска принимает решение о создании в каждом из восьми районов города частных коммунальных предприятий, которые должны составить конкуренцию государственным ЖЭКом. Первым предприятием, которое перешло на самообслуживание 5 стандартных пятиэтажных зданий, был ЖСК «Октябрьский-7». Кооперативу впервые в истории города было передано право управления многоквартирными домами (МКД). За короткое время ЖСК навел порядок в зданиях, они были оснащены индивидуальными и общедомовыми приборами учета и датчиками движения.

Как уже отмечалось выше, резкое сокращение финансирования ЖКХ привело к нарастанию объема ветхого и аварийного жилья в городе. Если к середине 2004 года насчитывалось 849 не пригодных для проживания домов, то к началу 2010 года из 3956 многоквартирных деревянных домов города – 1357 были признаны ветхими, что увеличило долю некачественного жилья до 6,1 % по сравнению с 1,8 % к началу 1997 года. Кроме того в городе появилось 1,59 % аварийного жилья. А из 16061 семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, 5045 проживало в некачественном жилфонде. (табл. 3) [4, с. 7, 8, 11, 13, 22, 23, 27-30, 37,38].

Таблица 3. Общие показатели состояния жилищного фонда Архангельска на 1 января 2010 года

1. Распределение жилищного фонда по формам собственности (тыс.м2)							
Жилищный фонд – всего		в том числе					
		частный	государственный	муниципальный	другой		
7922,4		5350,7	256,2	2209,6	105,9		
2. Характеристика принадлежности частного жилищного фонда (тыс.м2)							
Общая площадь жилых помещений							
Частного жилищного фонда		в том числе в собственности					
		граждан			юридических лиц		
5350,7		5160,2			190,5		
3. Наличие ветхого жилого фонда (тыс.м2)							
Общая площадь ветхих и аварийных жилых помещений, тыс. м ²		В том числе			Удельный вес ветхого жилья во всем жилфонде, процентов		
		ветхих	аварийных				
485,6		359,9	125,7		6,1		
4. Характеристика жилого фонда по материалу несущих стен (тыс м2)							
Общая площадь жилых помещений по материалу стен							
каменные	кирпичные	панельные	блочные	монолит	смешанные	деревянные	прочие
-	2216,0	3576,6	18,1	22,8	18,3	2048,4	22,2
5. Характеристика жилфонда Архангельска по годам возведения (тыс м2)							
Общая площадь жилых помещений по годам возведения							
до 1920	1921-1945	1946-1970	1971-1995	после 1995			
129,6	651,0	2224,4	4240,4	677,0			
6. Проценты износа жилых помещений города (тыс м2)							
Общая площадь жилых помещений по проценту износа							
от 0 до 30 %		от 31 % до 65 %		от 66% до 70%		свыше 70 %	
4011,2		3551,3		240,4		119,5	
7. Благоустройство жилищного фонда (тыс.м2)							
Удельный вес общей площади, оборудованной							
водопроводом	канализацией	отоплением	ваннами (душем)	газом	горячим водоснабжением	напольными электроплитами	
6888,7	6733,4	6689,9	6141,8	5516,5	6395,4	1672,5	
8. Численность семей нуждающихся в улучшении жилищных условий и стоящих на учете на начало 2010 года							
Число семей, состоявших на учете		В том числе					
		в коммунальных квартирах		в общежитиях		в ветхом и аварийном жилфонде	
16061		4860		30		5045	

К началу 2010 года в городе значительно увеличилась доля частной собственности, если в 1996 году она составляла 8,4 % от общей площади жилфонда, то к 2010 году за счет приватизации и покупки квартир 67,54 % жилья принадлежало населению Архангельска. Уровень благоустройства увеличился: газом до 69,64 %, водопроводом – 88,95 %, канализацией – 85,99 %, центральным отоплением 84,44 %, горячим водоснабжением – 80,72 %, ваннами – 77,53 % и электроплитами – 21,11 % [6]. Увеличение количества зданий, оборудованных электроплитами на 8,91 %, и уменьшение доли газа в домах на 5,46 % произошло за счет ввода в эксплуатацию новостроек.

Слабый бюджет города значительно сказывался на финансировании капитального ремонта зданий. При наличии 2306 тыс. кв. м некачественного жилья в 2006 году было

капитально отремонтировано всего 83,8 тыс. кв. м. В 2007-м из 2475,4 тыс. кв. м. – 153,3 тыс. кв. м., в 2008-м году 2527,2 и 52,7 тыс. кв. м. соответственно, и в 2009 году из 2430,4 тыс. кв. м. капитальный ремонт был проведен на 75,3 тыс. кв. м.

13 апреля 2009 года Решением главы МО «город «Архангельск» утверждена «Городская адресная программа по проведению капитального ремонта 2009-2010 гг.». Финансирование мероприятий проходило за счет средств: Фонда содействия реформированию ЖКХ (ФСР ЖКХ), долевого участия областного и городского бюджетов и собственников МКД. За два года из федерального бюджета Архангельск получил в 2009 году около 400 млн. рублей для ремонта 203 домов, в 2010 году – 577 млн. рублей на 225 домов.

С вступлением в силу в 1996 году закона № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья (ТСЖ)» и в 2005 году Жилищного кодекса РФ в Архангельске начинают создаваться ТСЖ и управляющие организации (УО). Все вновь введенные в эксплуатацию новые жилые здания образуются в товарищества, обслуживаются через Правления из жильцов дома. Законом предполагалось, что такой вид управления многоквартирными домами должен стать преобладающей формой, но данная норма управления МКД внедряется в областном центре плохо.

В настоящее время в городе эксплуатируется 5789 многоквартирных жилых дома, где доля собственников жилых помещений составляет 79,91 % [1]. На 1 ноября 2016 года, т.е. за двадцать лет регулирования сферы ЖКХ, в Архангельске создано только 356 ТСЖ, что составляет 6,15 % от удельного веса жилищного фонда города. Причем динамика увеличения численности ТСЖ не велика, если к середине 2008 года в городе было организовано 323 ТСЖ, то за восемь лет, к настоящему времени, число ТСЖ увеличилось всего на 33 товарищества, в основном за счет ввода нового жилья [3].

Остальная часть МКД города управляется через управляющие организации и компании (УК). При этом количество УК постоянно увеличивается. Если в июне 2008 года на территории города работало 53 организации, большая часть которых была сформирована на базе государственных жилищно-эксплуатационных контор, то к началу 2016-го уже 97 частных предприятий занимаются управлением МКД.

Таким образом, становление новой системы управления ЖКХ продвигается в городе медленно по многим объективным причинам, связанным со спецификой большой протяженности и раздробленности города на поселения, наличием некачественных инженерных сетей, большой доли ветхого жилищного фонда и слабого бюджета. Администрация Архангельска настроена на развитие ТСЖ и вовлечение населения в управление МКД. На депутатских приемах и через средства массовой информации постоянно ведется разъяснительная работа об эффективности самоуправления МКД,

говорится об актуальности такого метода управления жильем, постоянно поднимаются вопросы о воспитании у собственника чувства хозяйственности, искоренении привычки потребительства и равнодушия к жилищному фонду, общедомовому и городскому имуществу. Но инертность населения города и качество основных фондов ЖКХ в Архангельске не способствует развитию ТСЖ, кроме того не в каждом доме можно найти собственников, обладающих достаточными профессиональными знаниями по сложной подготовке зданий к зиме. Управляющие организации Архангельска обслуживают дома, построенные в советский период, также испытывают большие трудности, особенно в управлении деревянным жилфондом, где сложно создать условия энергосбережения жилища.

Литература:

1. Интервью мэра города Виктора Павленко телеканалу «Правда Севера». // Архангельск – город воинской славы. 2014. 17 сентября.
2. Решение 18 сессии Архангельского городского Совета депутатов от 30 июня 1998 года № 248 «О концепции и программе реформирования жилищно-коммунального хозяйства города Архангельска» // Электронный фонд правовой и электронно-технической документации. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/962001903>
3. Сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Архангельской области и Ненецкому автономному округу. Статистические данные на 2015 год URL: http://arhangelskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/arhangelskstat/ru/municipal_statistics/main_indicators/ (время обращения 18. 10. 2016)
4. Статистический сборник. Жилищный фонд Архангельской области в 2009 году. Архангельск: Архангельскстат. 2010. – С. 10, 12, 16, 21 – 23, 25, 36, 41, 42.