

Министерство образования Российской Федерации
Российский государственный профессионально-педагогический
университет

Т. К. Руткаускас

**ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕХОДА
НА НОВУЮ СИСТЕМУ ОПЛАТЫ ЖИЛЬЯ**

Екатеринбург
2003

УДК 338. 465. 4
ББК У9(2) 44
Р 90

Руткаускас Т. К. Финансово-экономические и социальные аспекты перехода на новую систему оплаты жилья. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2003. 128 с.
ISBN 5-8050-0126-8

Рассмотрены финансово-экономические и социальные особенности реформы ЖКХ, включая политику оплаты жилья и коммунальных услуг, систему социальных гарантий. На основе фактического материала проанализирована динамика перехода ЖКХ на самокупаемость и самофинансирование, определены основные направления реформирования межбюджетных отношений, изменения системы оплаты ЖКУ и адресной социальной защиты населения. Особое внимание уделено анализу платежеспособного спроса населения на ЖКУ и прогнозной оценке его изменения.

Монография адресована научным работникам, руководителям и специалистам органов исполнительной власти и системы ЖКХ, аспирантам и студентам экономических специальностей высших учебных заведений.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства образования Российской Федерации, грант № ГО2–3.3–319.

Научный редактор доктор экономических наук, профессор, директор Института экономики и управления Российского государственного профессионально-педагогического университета А. Г. Мокроносов

Рецензенты: доктор экономических наук, профессор, декан факультета экономики и управления Уральского государственного технического университета А. Д. Выварец; доктор экономических наук, профессор Уральской академии государственной службы И. В. Разорвин

ISBN 5-8050-0126-8

© Руткаускас Т. К., 2003
© Российский государственный профессионально-педагогический университет, 2003

Введение

Осуществляемая реформа жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) является одним из важнейших направлений социально-экономических преобразований в Российской Федерации. Из вопроса «местного значения» реформа жилищно-коммунального комплекса превратилась в ключевой вопрос государственной социально-экономической политики, без решения которого успешное преодоление бюджетного кризиса является проблематичным. Цель реформы – обеспечение населения качественными условиями проживания, снижение издержек предприятий ЖКХ и, как следствие, снижение тарифов. Основным моментом в реформировании всего жилищно-коммунального комплекса является изменение системы финансирования, т. е. переход от бюджетного дотирования на самоокупаемость и самофинансирование предприятий – поставщиков жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ), что, в сущности, означает постепенный переход на 100%-ю систему оплаты ЖКУ потребителями при условии экономического стимулирования улучшения качества обслуживания. Традиционная система финансирования не позволяет сократить разрыв между необходимыми объемами финансового обеспечения текущего функционирования и особенно развития ЖКХ и фактически существующими средствами. Потребность жилищно-коммунальной сферы в финансовых ресурсах, поступающих из всех источников (средства населения и других потребителей услуг, ассигнования из бюджета, внебюджетные средства), удовлетворяется не более чем на 70%¹, а по некоторым данным – на 30% от годовой потребности². В этих условиях вопрос о модернизации предприятий ЖКХ вообще не стоит: едва хватает средств на текущее содержание инженерной инфраструктуры городов. Увеличение бюджетных ассигнований на данные цели пока нереально. При этом из-за хронического недофинансирования большинство предприятий коммунального хозяйства стали банкротами. Как показывает опыт ряда муниципальных образований и субъектов РФ, финансовое оздоровление отрасли напрямую связано с реформой ЖКХ и поэтапным увели-

¹ См.: *Миц И. Г.* Экономически обоснованные тарифы как основа планирования финансового обеспечения ЖКХ // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 4. С. 83.

² См.: *Чернышов Л. Н.* О ходе и перспективах реформирования в жилищно-коммунальной сфере // Там же. С. 39.

чением тарифов на ЖКУ. Вместе с тем необходимо отметить целесообразность формирования современных механизмов управления (в том числе финансами) и снижения издержек по предоставлению ЖКУ. Важность этого направления реформ как для муниципальных образований, так и для всей российской экономики в целом подчёркивает актуальность данной проблемы.

Одобрённая Указом Президента Российской Федерации Концепция реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации¹ определила цели, задачи, основные принципы и параметры перехода на полное возмещение населением затрат по предоставлению ЖКУ. При этом Концепцией и другими нормативно-правовыми актами предписаны меры по социальной защите малообеспеченных слоев населения при оплате жилья. Согласно данной Концепции, решающая роль в проведении мероприятий по переходу к новой системе оплаты жилья принадлежит органам местного самоуправления, которые утверждают нормативы потребления, ставки и тарифы на ЖКУ (за исключением тарифов на электрическую энергию и газ); кроме того, организуют предоставление нуждающимся гражданам субсидий на оплату жилья.

Проблема взаимоотношений органов местного самоуправления и населения заключается в том, что первые регулярно и зачастую необоснованно повышают ставки и тарифы на ЖКУ, что приводит к деформации структуры платежей, а у населения возрастает недовольство их действиями на фоне снижения качества предоставляемых услуг и ухудшения материального положения. Следует отметить, что рост стоимости ЖКУ в значительной степени связан с монопольным положением предоставляющих их организаций. Поэтому одной из главных задач при реформировании системы оплаты жилья является переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, предоставление потребителям возможности влиять на объем и качество услуг.

Рассматриваемым аспектам проблемы посвящено значительное количество научных публикаций. В большинстве из них даются методические рекомендации по совершенствованию механизма оплаты ЖКУ населением, рассматриваются проблемы формирования конкурентной среды на рынке ЖКУ, анализируется содержание и структура платежей населения за

¹ См.: Концепция реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.04.1997 № 425 // Рос. газ. 1997. 7 мая.

ЖКУ, а также подробно раскрываются вопросы совершенствования процесса ценообразования и тарифной политики. Вместе с тем недостаточно работ, освещающих вопросы социальной защиты и платежеспособного спроса населения при переходе на новую систему оплаты жилья с позиций системного подхода, механизм взаимодействия рынка ЖКУ и других экономических институтов (рынок жилья, антимонопольное регулирование). В научных трудах далеко не в полной мере раскрыты роль государства как субъекта формирования рынка ЖКУ, мониторинговые исследования населения как потребителя ЖКУ, далеко не всегда присутствует комплексное рассмотрение основных социально-экономических тенденций при переходе предприятий ЖКХ на самоокупаемость.

Общий замысел монографии состоит в том, чтобы системно, используя единую методологию, рассмотреть проблемы перехода ЖКХ на новую систему оплаты жилья, предложить методические подходы к решению финансово-экономических и социальных проблем в муниципальных образованиях.

Цель данной монографии – разработать практические рекомендации по решению финансово-экономических и социальных проблем, связанные с переходом на 100%-ю оплату жилья и коммунальных услуг.

Результаты исследования автора базируются на обработке большого фактического материала муниципальных образований Свердловской области (Екатеринбург, Лесной, Красноуфимск, Североуральск, Новоуральск, Первоуральск, Нижний Тагил). Также использованы данные исследований, посвященных анализу деятельности предприятий ЖКХ в Тюмени, Челябинске, Магнитогорске, Уфе, Лангепасе, Когалыме. Основные расчеты и выводы в настоящей монографии сделаны на примере г. Лесного Свердловской области, однако они вполне могут претендовать на обобщение и применение к различным по размеру, местоположению и административному статусу городам в силу общности существующих проблем и тенденций развития, несмотря на то что жилищная ситуация в них может быть неодинаковой.

Последовательность достижения поставленных целей и решения задач исследования определила структуру, содержание и логику изложения работы, которая состоит из трех взаимодополняемых глав.

Первая глава посвящена теоретико-методологическим основам перехода на новую систему оплаты жилья: раскрываются предпосылки и задачи

реформирования данной сферы экономики, определяется роль новой системы финансирования в преодолении экономического кризиса в жилищно-коммунальном комплексе страны, рассматриваются основные принципы и схемы совершенствования процесса ценообразования на ЖКУ.

Во второй главе анализируется введение новой системы оплаты жилья на примере муниципального образования «г. Лесной»: освещается динамика перехода на 100%-ю оплату ЖКУ гражданами в разрезе специфики отдельно взятого города, рассматривается система мероприятий по предоставлению населению гарантированных мер социальной защиты, анализируется платежеспособный спрос населения на ЖКУ и прогнозируется его изменение.

В третьей главе даны практические рекомендации органам власти по усовершенствованию процедуры и методики предоставления гражданам компенсаций (субсидий) на оплату ЖКУ и по развитию механизма финансирования ЖКХ.

Автор выражает благодарность своему научному консультанту доктору экономических наук, профессору А. Г. Мокроносову за творческое сотрудничество, заинтересованное отношение и поддержку.

Особую признательность автор выражает руководству Управления ЖКХ Министерства энергетики, транспорта, связи и ЖКХ Свердловской области, Региональной энергетической комиссии Свердловской области, администрации г. Лесного, Управления ЖКХ г. Екатеринбурга за консультации, предоставление нормативной и отчетной информации, а также студентам Е. Л. Непеиной (УрАГС) и Ю. Ю. Короткиной (РГППУ) за участие в данном исследовании.

Глава 1

ПРЕДПОСЫЛКИ И ЗАДАЧИ ПЕРЕХОДА НА НОВУЮ СИСТЕМУ ОПЛАТЫ ЖИЛЬЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

1.1. Социально-экономические и правовые аспекты реформы жилищно-коммунального хозяйства

В послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию на 2002 г. отмечалось, что главная цель реформы – улучшение качества ЖКУ при одновременном снижении затрат на их предоставление. Принятие в начале 90-х гг. прошлого столетия законов Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и «О приватизации жилищного фонда» было обусловлено необходимостью повышения качества жилищно-коммунального обслуживания населения. Эти законодательные акты, принятые в развитие новой Конституции Российской Федерации, заложили основу:

- формирования современных рыночных (бездотационных) отношений в ЖКХ России;
- усиления адресной социальной защиты населения при поэтапном переходе к 100%-й оплате гражданами услуг ЖКХ.

Реформа ЖКХ была и остается многоэлементным процессом, в котором гармонично сочетается принятие и реализация экономически оправданных административных, технических, технологических, институциональных, финансовых, социальных, политических и других решений и проведение грамотно организованной информационно-пропагандистской кампании, которая обязана сделать население союзником и главным участником процессов преобразований в этой жизненно важной сфере национальной экономики.

На рис. 1 представлена динамика реализации основных элементов реформы ЖКХ за период 1993–2002 гг.

Раздел 1. Первый блок элементов касается формирования основ правового (юридически оформленного) регулирования взаимоотношений граждан, проживающих в жилищном фонде (наниматели и собственники) с домовладельцами и поставщиками коммунальных услуг.

1.1. До 1993 г. юридически оформленных договоров, определяющих взаимоотношения сторон по условиям проживания в жилых помещениях, качеству и своевременности предоставления коммунальных услуг, практи-

чески не существовало (0,2%). В 2002 г. около 50% населения оформили такие договоры, и на этой основе уже формируется судебная (а не административная) практика разрешения конфликтов между сторонами договора.

1.2. В соответствии с законодательством осуществлялось разделение функций управления и хозяйствования (заказчик-подрядчик) в жилищной сфере. На местах вместо ЖЭКов формировались прообразы управляющих компаний – службы заказчика (СЗ). В 2002 г. 70% жилищного фонда обслуживалось такими структурами.

1.3. В регионах, где услуги по обслуживанию жилищного фонда, лифтов и удалению твердых бытовых отходов в первоочередном порядке были переведены на полную оплату населением, а это более 5% объема подобных услуг по России, введена конкурентная сфера по их оказанию (предоставлению). В таких городах, как Бор, Сургут, Новочеркасск, Москва, эта величина составляет 80–100%.

1.4. К сожалению, не получил должного развития один из основных институциональных элементов реформы ЖКХ – самоуправление граждан в жилищной сфере и создание товариществ собственников жилья (ТСЖ). За годы реформ было создано около 5,0 тыс. ТСЖ, и количество жилья, управляемого жителями вместе с жилищно-строительными кооперативами (ЖСК), молодежными жилищными комплексами (МЖК), на сегодня составляет около 6,0% (в Белгородской области этот показатель равен 70%, в Ростовской области – 30%). Реализация институциональных элементов реформы, как показывает опыт, формирует новую правовую социально-экономическую атмосферу, создает условия для каждого проживающего реально влиять на качество обслуживания, экономить ресурсы и снижать свои затраты на их оплату.

Доля жилых помещений частной собственности в домах государственного и муниципального жилищного фонда возросла до 63,1%. Количество вводимого индивидуальными застройщиками жилья за период проведения реформы возросло более чем в 4 раза и достигло почти 43% от всего объема вводимого в России жилья.

В области тепло-, электро-, водоснабжения появились частные предприятия. В теплоснабжении, по данным статистики, их насчитывается почти 30%, предприятий совместной формы собственности с участием иностранного капитала почти – 1%, 13% тепловых сетей и теплонсточников находится в управлении частных компаний. Более четверти отпускаемого тепла приходится на частные предприятия различных форм собственности.

Годы	Раздел 1			Раздел 2			Раздел 3			Элементы реформы
	1.1 Договоры с населением	1.2 СЗ	1.3 Конк. среда	1.4 ЖСК+ТСЖ	2.1 2)* 3)*	2.2 2.3 ***	3.1	3.2	100% 3.3 А В	
2010	100%	100%	70%	Около 80%	50%	100%		80 млрд р. (10-12%)*	Около 80%	Прогноз
2002	Около 50%	70%	5%	5,6% ЖСК 3,7%	6,3% 10%	25%	1)* 7% 2)* *3)* 16,3% 4)* 5% 5)* 5% 6)* 2,7% Всего - 36%	30 млрд р. (3,3%)*	50,4%	47,8 млн чел. 11,6 млн чел.
1993	0,2%	-	-	-	0,7%	2%	17 млрд р. (6,7%)*	Привлечение инвестиций ЖСК в основной капитал ЖСК	2%	Социальная помощь государству*** Оплата ЖКУ

* Снижение расходов на производство ЖКУ, всего - 36%.

Из них за счет:

- 1) экспертным тарифов - 7%;
- 2) новых требований по теплотехнике в строительстве - 6,3%;
- 3) модернизации на основе внедрения ресурсосберегающего оборудования - 10%;
- 4) формирования конкурентной среды - 5%;
- 5) разделения функций заказчика и подрядчика - 5%;
- 6) прочих мероприятий (формирование договорных отношений, эффективного собственника и т. д.) - 2,7%.

** Размеры финансирования указаны в сопоставимых ценах.

*** Увеличение осматриваемых приборам учета.

**** Всего: 1) в 1993 г. социальная помощь государства, выраженная в долговых предпринятиях из бюджета, составила около 70%; 2) на начало 2002 г. за льготами и субсидиями обратилось 59,4 млн чел.

Рис. 1. Динамика реализации основных элементов реформы ЖКХ в РФ за период 1993-2002 гг.

В городском электро- и водоснабжении эти показатели составляют соответственно 37 и 17%.

Раздел 2. Ресурсный блок элементов реформы направлен на повышение надежности оказываемых услуг и снижение их удельного потребления.

2.1. Повышение теплотехнических характеристик ограждающих конструкций зданий (стен, окон, кровли и т. д.) осуществляется в соответствии с установленными в 1995 г. новыми требованиями СНиП при строительстве и реконструкции (капитальном ремонте) жилья. Сегодня в России уже 6,0% жилья соответствуют этим требованиям.

2.2. Модернизация генерирующего, электротехнического оборудования и сетевого хозяйства в ЖКХ обеспечивает рациональное использование энергоресурсов, а следовательно, снижает затраты на производство услуг и обеспечивает качество и надежность их предоставления. К сожалению, только около 10% коммунальных объектов соответствует современным требованиям по энергоресурсопотреблению, применяемым технологиям и материалам.

2.3. Установка приборов учета и регулирования потребления энергоресурсов в жилых и общественных зданиях и в жилых помещениях достигла 25%. Это позволяет собственникам и нанимателям жилья получить реальную картину потребления воды, тепла, газа и влиять на объемы их потребления, а следовательно, и на величину платы за коммунальные услуги.

Именно эффективные собственники (ТСЖ, ЖСК и др.) заинтересованы в снижении энергопотребления, именно они устанавливают договорные отношения, базирующиеся на фактических объемах потребления энергоресурсов. В значительной мере за счет новых форм управления жильем удалось увеличить количество установленных приборов с 2 до 25%.

Раздел 3. Финансово-экономический и социальный блок элементов реформы ЖКХ теснейшим образом связан с первыми двумя и направлен на создание условий для привлечения инвестиций в этот сектор экономики.

3.1. Снижение расходов на производство услуг ЖКХ – многофакторная задача, которая предусматривает наряду с элементами, приведенными в разд. 1 и 2, осуществление последовательных действий органов ценового регулирования по формированию экономически обоснованных тарифов (ЭОТ) на услуги ЖКХ. Финансово-экономический и технологический аудит затрат, включаемых в структуру тарифов, позволял удерживать все эти годы увеличение ЭОТ в ЖКХ на 3–5 пунктов ниже индекса-дефлятора потребительских цен (рис. 2).

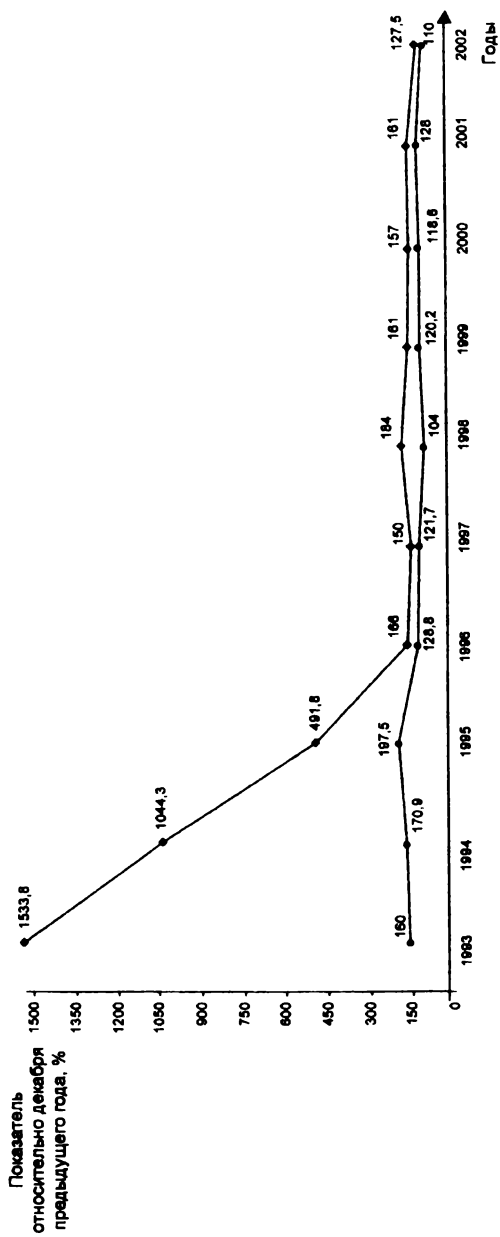


Рис. 2. Динамика индексов потребительских цен и индексов стоимости ЖКУ за период 1993–2002 гг.:

—◆— индекс потребительских цен;

—●— индекс стоимости ЖКУ

Анализ показателей стоимости ЖКУ и инфляционных коэффициентов в целом по Российской Федерации за период с 1993 г. по начало 2002 г. показывает, что при суммарном росте коэффициента-дефлятора более чем на 4000% стоимость ЖКУ увеличилась на 2200%, в том числе за период с 1997 г. по 2001 г. коэффициент-дефлятор потребительских цен составил 670%, а стоимость ЖКУ возросла на 210%. С учетом динамики уровня оплаты населением ЖКУ в общей стоимости услуг величина фактической оплаты населением возросла на 330% за тот же период.

Таким образом, общая динамика увеличения стоимости ЖКУ была почти в 2 раза ниже уровня инфляции.

В сумме снижение издержек при производстве услуг ЖКХ за эти годы оценивается величиной 36%.

3.2. Повышение качества жилищно-коммунального обслуживания невозможно без обновления основных фондов, которое требует значительных финансовых средств.

Программа реформирования и модернизации ЖКХ, утвержденная Правительством Российской Федерации в ноябре 2001 г., определила необходимый объем инвестиций в коммунальные инфраструктуры в размере 600,0 млрд р. На ликвидацию ветхого и аварийного жилья требуется 160,0 млрд р. Значительно большие средства необходимы для доведения до нормативов теплотехнических характеристик зданий первых массовых серий, построенных в 1960–90-е гг. Предположить, что все эти средства будут выделены из бюджета, нереально. Это подтверждают и статистические данные. Объем инвестиций в основной капитал с 6,7% от стоимости основных фондов ЖКХ в 1993 г. уменьшился до 3,3% в 2002 г. Для обеспечения устойчивого функционирования систем жизнеобеспечения городов и населенных местностей в ближайшие годы необходимо вкладывать инвестиций более 80,0 млрд р. в год.

В то же время сегодня для инвестора остается непонятной ситуация с оплатой эксплуатационных (операционных) расходов предприятий ЖКХ как объектов инвестиций, когда предприятие не получает в полном объеме средства за предоставленные услуги. Поэтому полное использование произведенных работ (услуг) всеми потребителями – одно из основных условий привлечения инвестиций в данный сектор национальной экономики.

3.3. Оплата услуг ЖКХ населением складывается из средств населения (в 2002 г. это 50,4% от стоимости их производства) и социальной помощи го-

сударства (см. рис. 1). Сегодня это двухканальная система финансирования предприятий ЖКХ, когда одну часть денег предприятию ЖКХ платит гражданин, а вторую часть денег, за граждан, должен платить местный бюджет.

Для каждого конкретного человека соотношение величины оплаты собственными деньгами и величины помощи государства различно и зависит от следующих факторов:

- установленного местной администрацией уровня (в процентах) оплаты ЖКУ населением от утвержденной администрацией цены на ЖКУ (100%);
- наличия у граждан льгот по оплате ЖКУ;
- доходов граждан и возможности получения ими субсидий по оплате ЖКУ.

Рассмотрим обязательства местной администрации по оплате ЖКУ.

А. В России в 1992 г. население оплачивало 2% стоимости ЖКУ, а 98% стоимости тарифа должно было перечисляться на счета предприятий ЖКХ из местного бюджета. В настоящее время это соотношение составляет 50: 50 (см. рис. 1). В России был выбран «мягкий» сценарий перехода населения к 100%-й оплате ЖКУ в отличие от стран Балтии и ряда стран СНГ, где это произошло в 1992–1993 гг.

Б. 47,8 млн граждан России пользуются льготами по оплате ЖКУ (см. рис. 1). В 2001 г. льготы были предоставлены на сумму 27,8 млрд р. Механизм предоставления льготы – уменьшение, как правило, на 50% платежа гражданина за ЖКУ. Подразумевается, что неоплаченная доля (50%) перечисляется из бюджета на счета предприятий ЖКХ.

В. В 2001 г. 11,6 млн чел. обратилось за субсидиями на сумму 5,9 млрд р. (см. рис. 1). Эта сумма также должна перечисляться на счета предприятий ЖКХ России.

Складывающиеся финансовые обязательства (А + Б + В) перед предприятиями ЖКХ должны перечисляться на счета этих предприятий, минуя граждан. Но, к сожалению, эти обязательства не финансируются из бюджета в полном объеме. Так, в 2001 г. стоимость услуг ЖКХ, предоставленных населению, составила 360 млрд р. Из них оплачено: населением – 170,6 млрд р. (47,7%), бюджетами всех уровней – 129,1 млрд р. (35,5%), не профинансировано – 60,3 млрд р. (16,8%)¹. Это привело к тому, что 70%

¹ См.: Информационно-аналитические материалы к координационному совещанию Уральского федерального округа и Госстроя России «О реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства в субъектах Российской Федерации Уральского федерального округа и о ходе подготовки системы жилищно-коммунального комплекса к работе в условиях осенне-зимнего периода 2002–2003гг.». Екатеринбург, 2002. С. 12.

предприятий ЖКХ являются банкротами и не в состоянии оказывать своим потребителям – населению – качественные и своевременные услуги.

Ситуация недофинансирования предприятий ЖКХ сохраняется уже многие десятилетия, но особенно ярко это проявилось в 90-е гг. прошлого века и продолжается сейчас. За 10 лет износ основных фондов отрасли (систем тепло-, водо-, газо-, электроснабжения и жилищного фонда) достиг предельной величины – 70%. Это и называют сегодня коммунальной (инфраструктурной) катастрофой, и мы являемся ее свидетелями (обрушиваются дома, замерзают города, из-за некачественной воды болеют и умирают люди).

Тем не менее многие граждане даже не задумываются об этом и подразумевают, что предъявляемая им к оплате сумма – это и есть стоимость потребленной ими воды, тепла, электроэнергии, содержания дома. Поэтому у них возникает вопрос: до каких пор стоимость услуг будет расти, а качество жилищно-коммунального обслуживания оставаться низким? Именно на этой почве сохраняется острота социального конфликта вокруг повышения платежей за ЖКУ и остаются не услышанными доводы о создании в России уникальной системы социальной защиты населения при оплате услуг ЖКХ.

1.2. Переход на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг – одна из основных задач реформы жилищно-коммунального хозяйства

До принятия Федерального закона «Об основах федеральной жилищной политики» от 24.12.1992 № 4218–1 порядок оплаты жилого помещения и коммунальных услуг регулировался ст. 55–57 Жилищного кодекса. При этом действовали нормативные акты, принятые задолго до его введения в действие (1 января 1984 г.). Квартплата взималась на основании постановления ВЦИК и СНК РСФСР «Об оплате жилых помещений в городах и рабочих поселках» от 14.05.1928 и постановления ЦИК и СНК СССР «О жилищной политике» от 04.01.1928 по ставке 13,2 к. за 1 м² жилой площади, а в жилых домах с повышенным уровнем благоустройства – 16,5 к. за 1 м² (на 25% выше). Этот размер квартплаты не изменялся более 60 лет и являлся, по существу, символическим (составлял примерно 2%, а с коммунальными услугами – 4% от дохода семьи). Для сравнения: в 1980-х гг. на оплату жилья и коммунальных услуг в СССР уходило не более 6% сред-

него семейного бюджета, а в США – 26,6%. Советский горожанин для оплаты жилья трудился в среднем 18,2 ч, американец – 45 ч¹. Затраты на содержание и ремонт государственного жилищного фонда в 1992 г. оплачивались гражданами лишь на 1%, а коммунальные услуги – на 8%.

Следует заметить, что в 1928 г. принятая ставка квартирной платы возмещала материальные и приравненные к ним затраты, обеспечивала оплату труда в соответствии с его конечными результатами, замену изношенных производственных фондов, их реконструкцию и техническое перевооружение, создание необходимой производственной базы и социальное развитие трудовых коллективов. К 1992 г. при неизменной ставке квартирной платы жилищно-коммунальное хозяйство требовало колоссальных государственных ассигнований на покрытие убытков жилищно-эксплуатационных организаций, не покрываемых населением. Это тем более важно, если учесть, что нарастание износа и повреждений основных фондов, увеличение тяжести экологических последствий привели к чрезмерно высокой вероятности катастроф в масштабе городов и регионов. География городов, в которых ЖКХ может в ближайшие годы потерять способность к выполнению функций жизнеобеспечения, резко расширяется. Одна из основных причин этого – недостаточное финансирование обслуживания и ремонта жилья и объектов коммунальной инфраструктуры².

В 2000 г. потребность в финансировании услуг ЖКХ, оказываемых населению, составила 297 млрд р., из них покрыто платежами населения 118,5 млрд р. (39%), средствами консолидированного бюджета – 117,3 млрд р. (39%); недофинансирование отрасли снизилось по сравнению с 1999 г. на 4%, в основном за счет увеличения платежей высокодоходных категорий населения. Из-за хронического недостатка средств большинство предприятий коммунального хозяйства стали банкротами. Дебиторская задолженность на 1 января 2001 г. составила 168,1 млрд р. (в 1999 г. – 164,9 млрд р.), а кредиторская – 245,1 млрд р. (в 1999 г. – 225 млрд р.)³. Надеяться на перекладывание платежей населения на промышленные предприятия нельзя – так можно просто «задушить» экономику. Таким образом, остается один источник – полная оплата потребляемых

¹ См.: Альтернативная история. <http://www.1september.ru/> / 24.04.2002.

² См.: Тартышов Ю. П. Реформа ЖКХ – изменение не тарифов, а идеологии // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2000. № 4. С. 45.

³ См.: Чернышов Л. И. О ходе и перспективах реформирования. С. 39.

ЖКУ высокодоходными категориями населения. Только рациональная и справедливая система платежей позволит стимулировать активность собственников и нанимателей жилья, особенно наиболее активной их части – обеспеченных слоев населения, что реально приведет к контролю собственника над объемами и стоимостью предоставляемых услуг и решит проблемы, с которыми не в состоянии справиться государство.

Наиболее актуальной задачей реформы ЖКХ является совершенствование ценообразования на ЖКУ. Тарифная политика сначала предполагала перевод отрасли ЖКХ с бюджетного финансирования на самофинансирование за счет инвестиций населения к 1997 г. Позже этот срок был продлен еще на пять лет.

В советский период преобладал нормативно-затратный метод финансирования ЖКХ. Монополия государства и муниципалитетов как практически единственных наймодателей жилья, отсутствие конкуренции государственным и муниципальным предприятиям ЖКХ обусловили бесконтрольное увеличение затрат на ЖКУ при снижении объема, качества и надежности их предоставления.

Положение усугублялось ростом убыточности ЖКХ, поскольку ставки оплаты жилищных и наиболее важных коммунальных услуг населением были одними из немногих, которых не коснулся первый этап либерализации цен. В результате в 1992–1993 гг. практически все расходы по текущему и капитальному ремонту жилья покрывались из бюджета, из того же источника дотировалось в значительной части теплоснабжение жилищного фонда. Низкие цены на многие другие виды коммунальных услуг населению удавалось поддерживать за счет повышенных тарифов для промышленных потребителей. Административный контроль над системой ЖКХ ликвидировали, однако не была сформирована система рыночного контроля и саморегулирования. Это привело к повышению аварийности жилищно-коммунальной системы в целом. Сложившаяся в ЖКХ ситуация, с одной стороны, характеризовалась неэффективным и неоправданно завышенным расходованием финансовых и материальных ресурсов, а с другой – хроническим недофинансированием ЖКХ в связи с ростом негативных тенденций в бюджетно-финансовой сфере, кризисом местных бюджетов.

Еще в 1994 г. были предприняты первые шаги по постепенному сокращению бюджетного дотирования предприятий ЖКХ и переводу их на самоокупаемость. Началось движение в правильном направлении, но темпы его не успе-

вали за темпами нарастания бюджетного кризиса. Это обусловило постоянное недофинансирование инфраструктуры ЖКХ и вело к ее разрушению.

Доля затрат на предоставление ЖКУ, покрываемая за счет бюджета или косвенных субсидий (перекрестного субсидирования), снизилась с 97–98% в 1992 г. до 60–80%, при этом население тратит на оплату жилья и коммунальных услуг около 7% среднего дохода семьи. Доля дотаций ЖКХ в бюджетах субъектов Российской Федерации составляет более 25%, а в муниципальных бюджетах – более 50%. Это затрудняет решение других социальных задач (развитие здравоохранения, образования, своевременная выплата пенсий и заработной платы работникам бюджетной сферы).

Из бюджетов всех уровней финансируются лишь текущие расходы ЖКХ, а не его воспроизводство. В результате износ инфраструктуры ЖКХ выходит за допустимые пределы. Значительная часть затрат на ЖКХ продолжает вынужденно покрываться через завышение тарифов на коммунальные услуги для промышленных предприятий и включается в себестоимость их продукции. Кроме того, многие предприятия затрачивают немалые средства на содержание ведомственного жилищного фонда.

Среднесрочной программой Правительства РФ предусматривался переход предприятий ЖКХ на самоокупаемость к 2003 г. Это отражено в Федеральном законе «Об основах федеральной жилищной политики». Планировалось, что в 2003 г. средняя доля расходов семей на оплату жилья и коммунальных услуг составит около 12%, при этом полностью прекратится бюджетное дотирование предприятий ЖКХ и перекрестное субсидирование, предприятия перестанут направлять средства на содержание государственного ведомственного жилищного фонда.

Основным инструментом стимулирования реформы ЖКХ является финансовая поддержка субъектов Федерации. В утвержденной Президентом РФ Концепции реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации и в постановлении Правительства РФ «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 1999 год» от 24.02.1999 № 205 был предусмотрен новый концептуальный подход к предоставлению финансовой поддержки субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, в первую очередь в виде трансфертов.

В основу новой концепции распределения федеральных трансфертов между регионами положен учет обоснованных потребностей в бюджетных

расходах на ЖКХ, определяемых в соответствии с установленными федеральными стандартами. Данный параметр является ключевым, стимулирующим проведение реформы ЖКХ в направлении снижения общих затрат на ЖКУ на основе демонаполизации, развития конкуренции, внедрения ресурсосберегающих технологий, усиления контроля за естественными локальными монополиями.

Внутри экономических районов фактически стоимость ЖКУ существенно варьирует по городам и населенным пунктам (прил. 1).

Формирование ценовой и тарифной политики – в равной степени вопросы как финансово-экономической сферы деятельности предприятия, так и социальной политики органов местного самоуправления в регионах, поэтому анализировать их нужно только комплексно.

Мониторинг реформы ЖКХ показал, что отсутствие системного подхода к формированию цен и тарифов на территории субъектов Федерации не позволяет комплексно решать вопросы единой финансово-экономической политики в этой сфере.

Один из принципов ценообразования состоит в том, что тарифы на ЖКУ (в соответствии со ст. 31 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ) регулируются органами местного самоуправления. В то же время в соответствии с Конституцией РФ соблюдение единого экономического пространства в административно-территориальных образованиях – задача субъектов Российской Федерации. Полномочия по утверждению тарифов на услуги ЖКХ закреплены за ними постановлением Правительства РФ «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» от 07.03.1995 № 239. Таким образом, установление тарифов – один из элементов финансово-экономической политики на территории – находится в совместном ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что, в свою очередь, требует системного подхода к формированию цен и тарифов на ЖКУ.

Необходимость системного подхода обуславливается также взаимосвязью размера трансфертов, перечисляемых в регионы на предоставление предприятиям ЖКХ дотаций за разницу в действующих тарифах для населения с учетом субсидий и льгот по оплате ЖКУ, с федеральными стандартами перехода на новую систему оплаты ЖКУ.

В последнее время к дотациям из местного бюджета на оплату тепло-энергии, газа и на содержание жилья добавились дотации предприятиям водопроводно-канализационного хозяйства на покрытие разницы в тарифах на услуги последнего и в их оплате гражданами. Раньше недоборы с населения компенсировались завышением тарифов для промышленной группы потребителей. В настоящее время это запрещено делать существующим законодательством (Гражданский кодекс РФ, ст. 426) и фактически невозможно в связи со спадом производства.

Новая система оплаты жилья предусматривает поэтапный переход к 2008 г., т. е. в течение 15 лет (в первоначальных вариантах – в течение 10 и даже 5 лет) к полному возмещению издержек поставщика на содержание и ремонт жилья, на коммунальные услуги, а также на инновационные и страховые отчисления.

Первоначально по данному вопросу было принято постановление Совета министров Правительства РФ «О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг» от 22.09.1993 № 935, которое действовало почти три года и утратило силу в связи с принятием постановления Правительства РФ «Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг» от 18.06.1996 № 707. Последнее впоследствии было заменено постановлением Правительства РФ от 02.08.1998 № 887, где отмечалось, что основная цель принятия нового постановления – изменение срока перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг для повышения уровня социальной защиты граждан при осуществлении реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг¹.

На основе анализа нормативно-правовых источников можно выделить следующие основные направления перехода на новую систему оплаты ЖКУ:

1. Обеспечение к 2008 г. уровня платежей граждан в размере полного возмещения затрат на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги. Структура платежей населения за жилье всех форм собственности должна включать: первый платеж – за содержание и ремонт (включая капитальный ремонт) мест общего пользования в жилых зданиях, второй платеж – за коммунальные услуги. Собственник жилых помещений

¹ См.: Подосинников К. Состояние и перспективы развития нормативно-правовой базы жилищно-коммунального хозяйства // Гор. упр. 2001. № 10. С. 67.

осуществляет третий платеж – налог на имущество физических лиц. Наниматель жилья тоже должен осуществлять третий платеж как плату за наем жилья в качестве компенсации затрат на его строительство или реконструкцию.

2. Повышение размера оплаты жилья и коммунальных услуг с одновременным применением мер социальной защиты граждан в виде предоставления им компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом прожиточного минимума, совокупного дохода семьи и действующих льгот.

3. Завершение перехода на договорные отношения собственников жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства: с нанимателями жилых помещений; с субъектами хозяйствования – жилищными ремонтно-эксплуатационными и коммунальными организациями при непосредственном участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

4. Осуществление сбора платежей за коммунальные услуги и оплаты жилья, предоставляемого в наем, собственником жилья или организацией, уполномоченной выполнять эти функции.

5. Установление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации уровня платежей граждан за содержание и ремонт жилья и коммунальные услуги в процентах к затратам на содержание и ремонт жилья и коммунальные услуги по годам переходного периода дифференцированно по представлению органов местного самоуправления в зависимости от складывающейся финансовой ситуации с учетом необходимости предоставления гражданам компенсаций (субсидий) на оплату ЖКУ.

6. Утверждение органами местного самоуправления нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг, ставок и тарифов на жилищно-коммунальные услуги (кроме тарифов на электрическую энергию и газ).

7. Установление органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению органов местного самоуправления предельно допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом того, что к 2003 г. ее величина не должна превышать 25% совокупного дохода семьи.

1.3. Экономическое содержание перехода на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг

Либерализация цен на жилищно-коммунальные услуги для населения впервые за многие годы (с 1928 г.) была осуществлена постановлениями Правительства РСФСР от 19.12.1991 г. № 55 и от 18.05.1992 г. № 318, в соответствии с которыми вводились предельные размеры цен и тарифов на потребительские товары (услуги), реализуемые населению, в том числе на газ, электроэнергию, услуги водо- и теплоснабжения. Согласно ст. 10 Закона Российской Федерации от 04.04.1992 № 2662-1 «Об уточнении показателей бюджетной системы РФ на первый квартал 1992 г.», отменялась монополия государства на установление величины квартирной платы и коммунальных платежей. Это право предоставлялось Верховным Советам республик в составе Российской Федерации и местным Советам народных депутатов. В этот период становится общепризнанным, что плановое регулирование хозяйственной деятельности на микроуровне, а также текущее регулирование отраслевой структуры народного хозяйства необходимо заменить ценовым регулированием. Таким образом, современную модель реформирования системы ЖКХ определяют принципы рыночного регулирования: экономическая эффективность и качество предоставления услуг при условии использования механизмов социальной защиты малоимущих слоев граждан.

Новая государственная жилищная политика, осуществляемая в отрасли с 1991 г., определила основную цель – переход ЖКХ в режим безубыточного функционирования и расширенного воспроизводства основных фондов. Решение этих вопросов требовало введения новой общенациональной политики в области регулирования механизмов ценообразования в данном секторе экономики. Опыт осуществляемых в ЖКХ России преобразований показывает, что наряду с регулярным повышением уровня платежей населения и ростом тарифов на ЖКУ (весьма непопулярные среди населения решения местных властей) необходимо осуществлять на местах институциональные преобразования и меры по техническому перевооружению отрасли, направленные на снижение издержек при производстве ЖКУ и повышение качества оказываемых гражданам услуг.

В дореформенном механизме функционирования экономики отрасли цены, ставки и тарифы были лишь средством хозяйственного расчета и экономической статистики. В современных же условиях цены должны

играть роль регулятора экономических преобразований в отрасли и нести в себе весомую экономическую информацию, способную создавать внешнюю среду для равной конкуренции производителей ЖКУ. Вообще, совершенствование ценообразования в ЖКХ – одна из ключевых задач, которую необходимо решить в процессе осуществления экономических преобразований. Современное понимание тарифа – компромисс между финансовыми возможностями потребителей и необходимостью поддержания производства в рабочем состоянии, его дальнейшего технического развития. Однако на практике формирование экономически обоснованного тарифа сводится к простейшему суммированию затрат на производство той или иной услуги для потребителя и, как следствие, к отсутствию серьезного инвестирования в отрасль. Последнее не дает возможности осуществлять техническое перевооружение и модернизацию ЖКХ, снижать издержки и производить качественные услуги¹.

В условиях преобладания нормативно-затратного метода финансирования ЖКХ низкие цены на многие виды коммунальных услуг населению удавалось поддерживать за счет повышенных тарифов для промышленных потребителей, которые превышали экономически обоснованные тарифы в три раза и более². В настоящее время установление цен на ЖКУ, находящееся в совместном ведении субъектов Федерации и муниципальных образований, производится на основе затрат, необходимых для производства и реализации услуг в соответствии с требуемым уровнем качества и надежности, с учетом прибыли, обеспечивающей рентабельную работу подрядных организаций всех форм собственности, функционирующих в этом секторе экономики. Расчет плановых затрат при определении экономически обоснованных ставок и тарифов на ЖКУ должен осуществляться на основе нормативной базы (прил. 2). Состав затрат на производство и реализацию работ в ЖКХ определяется в соответствии с «Методическими рекомендациями по формированию цен на жилищно-коммунальные услуги в службе заказчика». Затраты, включаемые в себестоимость услуг, должны иметь предельно допустимые нормы расходов по следующим статьям: издержки на ремонт и эксплуатацию, управление, налоговые платежи, страхование,

¹ См.: *Фатахетдинова А. И.* Комментарии к методике планирования, учета и калькулирования себестоимости услуг ЖКХ // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 1999. № 4. С. 78.

² См.: *Чернышов Л. Н.* Ценовая и тарифная политика в жилищно-коммунальном хозяйстве / Науч. ред. Е. В. Басин. М., 1998. С. 86.

амортизационные отчисления и др. Таким образом, необходимо проводить жесткую линию на снижение затрат при предоставлении услуг предприятиями ЖКХ, а планирование расходов осуществлять на основе данных исполнения смет за предшествующий период с документальной проверкой статей затрат, сопоставления их уровня с ресурсными и материальными нормативами.

В процессе реформирования ЖКХ могут быть применены два основных метода формирования отпускной цены на услуги. Первый метод предусматривает жесткое установление величины экономически обоснованного тарифа с определенным уровнем рентабельности (например, 20%), рассчитанной на возмещение нормативных издержек по обслуживанию и ремонту объектов ЖКХ, для надежного и качественного обслуживания потребителей. В этом случае возможны сложности, вызванные объективными факторами, связанные с невозможностью покрытия разницы в тарифах, оплачиваемых населением, из местного бюджета, или субъективными факторами, обусловленные невыполнением каких-либо работ (услуг), когда снижение затрат приведет к увеличению рентабельности в абсолютной величине более 20%. Второй метод – более мягкий, предусматривающий установление величины рентабельности и образование цены в зависимости от уровня фактически произведенных затрат. Такой подход более приемлем в переходный период к 100%-й системе оплаты ЖКУ, согласно п. 1 ст. 4 Концепции реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации.

Специалисты выделяют следующие методы ценообразования на ЖКУ (рис. 3).

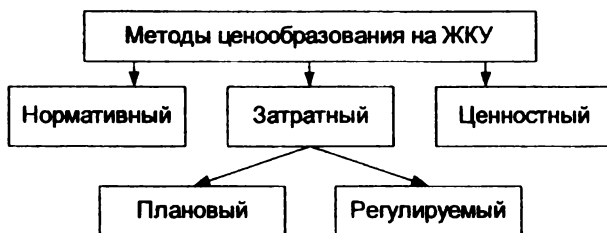


Рис. 3. Методы ценообразования на ЖКУ

В практике хозяйствования наиболее распространен плановый затратный метод, применяющийся много десятилетий и позволяющий включать

в расчет тарифов как объективно необходимые, эффективные, так и неэффективные затраты. Регулируемый затратный метод представляет собой некий компромисс, позволяющий на расчетной основе, созданной при помощи первого метода, планировать объем и финансирование ЖКУ на уровне муниципального бюджета. Роль регулятора при этом выполняет муниципалитет, использующий различные механизмы регулирования, в том числе и региональные стандарты предельной стоимости ЖКУ на 1 м² общей площади жилья.

Ценностный и нормативный методы – наиболее близкие к рыночному ценообразованию подходы, позволяющие при ограничении монополизма на оказание услуг и обеспечении конкуренции приблизиться к достижению наиболее выгодных объемов оказываемых услуг, средних затрат и желаемого уровня прибыльности. Организационная структура управления отраслью в первую очередь должна допускать существование компромисса между продавцом и покупателем услуг при активном влиянии государства (в лице органов местного самоуправления) на политику цен и уровень жилищно-коммунальных тарифов. Второе важнейшее условие – динамичная нормативная база, учитывающая местные (региональные) условия, основанная на главных характеристиках и позволяющая правильно использовать ее данные при обосновании тарифов¹.

Специалисты также предлагают интересную и принципиально новую систему оплаты услуг, при которой оплата потребителем услуг ресурсонабжающих организаций ЖКХ состоит из двух частей: постоянную часть составляют платежи, отражающие право потребителя на доступ к данной услуге, переменную – плата за фактически потребленное количество воды, тепла и т. п. При этом первый платеж может взиматься в виде абонентной платы, он должен отражать постоянные затраты, не связанные непосредственно с изменением объема потребления².

Важным звеном проводимых в ЖКХ преобразований при переходе на новую систему оплаты жилья является осуществление мер по энергосбережению как экономической основе снижения издержек производителей коммунальных услуг. Для решения этой задачи были разработаны федеральные, региональные, а также местные программы энергосбережения

¹ См.: *Новицкий В. Ф.* Практика ценообразования на ЖКУ // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2000. № 1. С. 102–103.

² См.: *Миц И. Г.* Указ. соч. С. 92.

в жилищно-коммунальной сфере, при выполнении которых предполагается установка приборов учета и регулирования расхода тепла, воды, газа, электроэнергии как в существующем жилищном фонде, так и в новом, вводимом в эксплуатацию. Госстрой России рекомендует органам исполнительной власти в регионах и муниципальных образованиях осуществлять комплекс мер по снижению затрат, включаемых в структуру себестоимости услуг: проведение аудита и конкурса по отбору подрядчиков; развитие малого предпринимательства, изменение форм собственности и повышение требований собственника к качеству и стоимости услуг; заключение договоров подряда и перевод на самокупаемость отдельных видов ЖКУ и др.

На рис. 4¹ наглядно продемонстрировано, как применение различных экономических и организационных инструментов позволяет уменьшить издержки при оказании ЖКУ, а значит, снизить стоимость 1 м² жилья и облегчить бремя расходов по квартплате для населения.

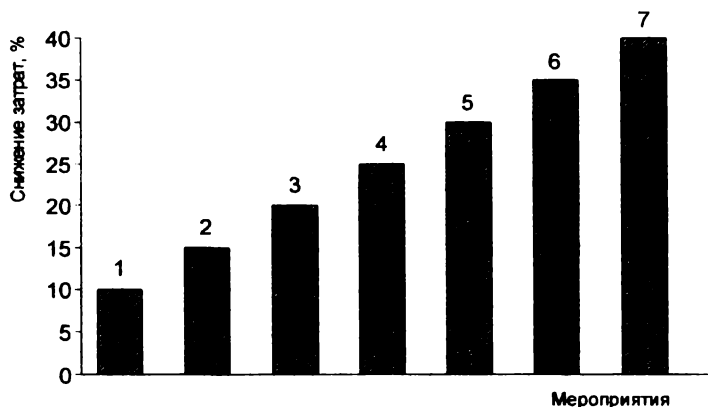


Рис. 4. Влияние мероприятий реформирования на снижение стоимости 1 м² жилья:

- 1 – инвестиционная составляющая и плата за наем; 2 – ЕРКЦ;
- 3 – служба заказчика и договоры подряда; 4 – ТСЖ; 5 – конкурсы подряда;
- 6 – ресурсоэнергосбережение; 7 – аудит тарифов на услуги

Кроме упоминавшихся мероприятий по энергоресурсосбережению, весьма эффективным средством снижения (точнее, оптимизации) величины тарифов является аудит последних (рис. 5). С точки зрения экспертов, необ-

¹ См.: Чернышов Л. Н. Ценовая и тарифная политика... С. 6.

ходимо изменить процедуру утверждения тарифа (цены) на услуги жилищно-коммунальных предприятий, особенно, если они являются естественными (локальными) монополистами и не испытывают конкурсного давления.

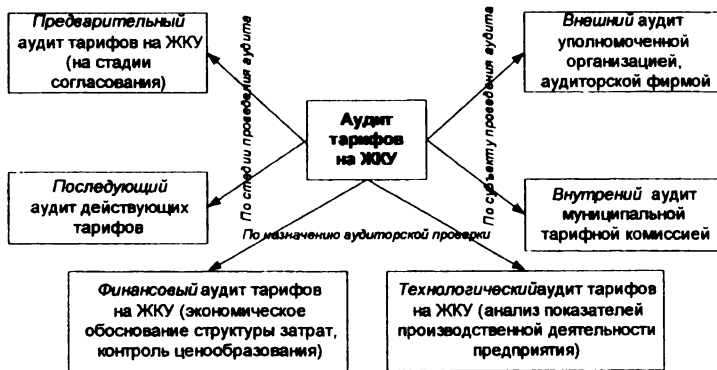


Рис. 5. Виды аудита тарифов на ЖКУ

Специалисты полагают, что необходимо изменить процедуру утверждения тарифа (цены) на услуги предприятий естественных локальных (а нелокальных – тем более) монополий, сделать ее более конструктивной и прозрачной для общественности, главным образом для потребителей, принимая во внимание тот факт, что в структуре платежей населения на данные виды услуг приходится не менее 60% всех платежей граждан (прил. 3).

Для этого в регионах должны быть образованы специальные органы (комиссии), наделенные соответствующими полномочиями для осуществления регулирования – рассмотрения и утверждения тарифов на продукцию (работу, услуги) предприятий тепло-, водо-, электро-, газоснабжения, решение которых может быть отменено только судебным органом высшей инстанции¹.

Необходимо обратить внимание на то, что ряд локальных естественных монополий сформировался под воздействием ранее существовавшего механизма хозяйствования, не признававшего конкуренции на рынке производства жилищно-коммунальных услуг. Указ Президента Российской Федерации «О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов» от 29.03.1996 № 432 послужил правовой основой осуществляемого процес-

¹ См.: Чернышов Л. Н. Ценовая и тарифная политика... С. 11.

са формирования конкурентной среды на рынке ремонта и эксплуатации жилищного фонда, уборки придомовой территории, содержания лифтового хозяйства, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов, озеленения территории и других работ. По данным комитета статистики Свердловской области, тарифы на содержание жилья по муниципальным образованиям могут различаться в ту или иную сторону до 30 (!) раз¹. Это означает, что существуют значительные ресурсы в плане снижения стоимости единицы услуги в процессе конкурсных торгов на текущее обслуживание и проведение капитальных ремонтов жилья, а также при корректировке составляющих затрат без изменения качества производимых услуг.

Анализ показывает, что имеющиеся различия в величине оплаты населением ЖКУ связаны как с реальными различиями в затратах, включаемых в себестоимость производимых работ (услуг) и учитывающих состояние основных фондов отрасли (а следовательно, величину расхода материальных и топливно-энергетических ресурсов, непроизводительных потерь и т. д.), так и с необоснованным завышением издержек со стороны жилищных и коммунальных предприятий, а также с нарушением процедуры расчета этих величин. Кроме того, неодинаковый уровень доходов и степень психологической готовности населения сковывают инициативу местного руководства по введению новой системы оплаты жилья, с чем может быть связано различие между нормативной и реальной себестоимостью ЖКУ.

Следует отметить весьма существенное предложение о формировании государственного и общественного институтов защиты прав потребителей, которые представляли бы интересы последних: по сообщениям Министерства по антимонопольной политике Российской Федерации, каждое второе нарушение законодательства о защите прав потребителей в сфере услуг было допущено при оказании ЖКУ, уровень и качество которых не соответствовали стандартам.

1.4. Регулирование межбюджетных отношений при переходе на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг

В условиях практически единой (государственной) собственности на жилье и централизованной системы управления и финансирования ЖКХ России в национальном бюджете предусматривались целевые, так называ-

¹ См.: О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Свердловской области: Инф.-метод. сб. Екатеринбург, 1998. С. 156.

емые защищенные средства на покрытие убытков жилищно-эксплуатационных организаций, разницы в тарифах на тепловую энергию, оплачиваемую населением, на благоустройство территории, капитальный ремонт жилого фонда, передачу ведомственного жилья и пр.¹ Благодаря существовавшей системе контроля за расходованием бюджетных денег средства всегда доходили до организаций или предприятий ЖКХ.

С 1 января 1994 г. защищенной статьи, касающейся ЖКХ, в государственном бюджете не стало. И хотя процедура перечисления бюджетных ассигнований на эти цели не имеет прямого отношения к механизму ценообразования в отрасли, данный процесс косвенно влияет на формирование источников финансирования для оплаты производимых на рынке ЖКХ работ (услуг).

Следует иметь в виду, что в соответствии с утвержденной Министерством финансов Российской Федерации методикой расчета трансфертов, выделяемых из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, в общий объем трансферта входят и средства на ЖКХ. Рассчитывается эта величина по тем же указанным выше статьям, но не выделяется отдельной строкой и перечисляется на территории в общем объеме трансферта. Далее судьба этих средств решается органами местного самоуправления, и, как показывает опыт, не всегда в пользу ЖКХ². Единственное различие в настоящее время заключается в том, что размер средств, перечисляемых в регионы, увязывается с федеральными стандартами перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, утвержденную Указом Президента Российской Федерации № 425 от 28.04.1997. На очередной год эти величины утверждаются в соответствии с Концепцией реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации (прил. 4). В частности, на 2002 г. применяются следующие расчетные величины: 18 м² общей площади на одного человека; уровень оплаты услуг населением – 90%, остальная часть – из федерального бюджета; доля платежей за ЖКУ в совокупном доходе семьи – 22%, стоимость предоставления услуг на 1 м² общей площади – 17,2 р. (по Свердловской области). Следует отметить, что федеральный стандарт уровня оплаты ЖКУ населением – инструмент межбюджетных отношений, стимулирующий террито-

¹ См.: Чернышов Л. Н. О ходе и перспективах реформирования... С. 23.

² См.: Там же.

рии к поэтапному переходу отрасли к бездотационному режиму функционирования¹.

В 2003 г. внесены изменения в методику и порядок расчета федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. Теперь они устанавливаются в каждом субъекте Федерации.

При фактическом перечислении средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации производится уменьшение расчетного размера трансфертов с учетом величины дополнительных дотаций ЖКХ, предоставляемых в рамках консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате отклонения от установленных федеральных стандартов. В то же время не допускается уменьшение размера трансфертов для субъектов Российской Федерации, снижающих бюджетные дотации ЖКХ в ходе проведения его реформы.

Органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления используют нормативы социальной нормы площади жилья, предельного уровня платежей граждан за ЖКУ, максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с федеральными стандартами или предусматривают собственные дополнительные бюджетные источники для дотирования отрасли ЖКХ сверх федеральных стандартов.

При определении трансфертной политики субъекта Федерации по отношению к муниципальным образованиям, как правило, используются те же подходы для определения размера трансфертов в зависимости от отклонения от региональных нормативов проведения жилищной реформы, которые также могут быть установлены в пределах субъекта РФ.

Бюджетное финансирование программы жилищных субсидий рекомендуется выделять отдельной строкой в расходной части местных бюджетов и рассматривать как защищенную статью. В первоочередном порядке средства на компенсацию жилищных субсидий должны перечисляться на счета товариществ собственников жилья и жилищно-строительных кооперативов. Вместе с тем неурегулированность вопроса об источниках финансирования жилищных субсидий не может служить основанием для отказа в начислении компенсаций гражданам. В случае отсутствия либо перерасхода бюджетных средств предоставление компенсаций производится как выпадающие доходы.

¹ См.: Чернышов Л. Н. О ходе и перспективах реформирования... С. 38.

Самой острой бюджетной проблемой, определяющей характер социально-экономических отношений между государством и обществом, была и остается несбалансированность ресурсов и обязательств бюджетов всех уровней, прежде всего обязательств федерального бюджета. В первую очередь это касается финансирования ЖКХ и исполнения в этих рамках предусмотренных законами социальных гарантий по компенсации предприятиям выпадающих расходов, связанных с предоставлением льгот и субсидий на оплату ЖКУ, особенно ветеранам и инвалидам (самой многочисленной категории льготников). Во многих регионах бюджетные обязательства исполняются приблизительно на треть, при этом есть территории, где они финансируются на 5–10%. Понятно, каково финансовое и техническое состояние предприятий и их основных фондов при таком финансировании. Государство продолжает перекладывать расходы, в том числе и социальные, на предприятия. Усиливает негативную ситуацию установление низких тарифов на энергоносители для населения и бюджетных организаций и сдерживание предельных планок оплаты жилья и коммунальных услуг из-за невозможности в выполнении обязательств по социальной защите населения. При этом основным фактором сдерживания является низкообеспеченная часть населения (25–30%), а основная, платежеспособная его часть устранена от более серьезного финансового участия в оплате ЖКУ.

До сих пор главным препятствием финансирования предприятий жилищно-коммунального комплекса остается его «непрозрачность» по всей цепочке: от федеральных органов через субъекты Федерации, органы местного самоуправления до предприятия. Это, в свою очередь, мешает определению правил проведения конкурсов и многому другому, что должно быть направлено на экономию бюджетных средств. Рассмотрим стратегические направления и ориентиры новой бюджетной политики государства в отношении ЖКХ.

Весьма значимо для предприятий ЖКХ сокращение бюджетных дотаций, а затем и полный отказ от них за счет установления основного источника доходов в виде средств, поступающих непосредственно от потребителей услуг: населения и предприятий. Зависимость предприятий от получателей услуг даст дополнительный стимул к повышению качества последних.

Одно из ключевых направлений современной бюджетной политики – совершенствование межбюджетных отношений. В результате уточнения до-

ходных и расходных полномочий у региональных и местных властей возрастут не только права, но и ответственность за использование по назначению находящихся в их распоряжении финансовых ресурсов. Только эффективная система управления государственными финансами позволит повлиять на финансовое состояние жилищно-коммунального комплекса и выстроить открытые и справедливые отношения между государством и обществом. Перевод бюджетов всех уровней на казначейское исполнение позволит обеспечить контроль общества за целевым использованием бюджетных ресурсов. За рамками казначейского учета и контроля не останется ни один распорядитель бюджетных средств, ни одна статья расходов или доходов.

Второй важный приоритет для ЖКХ на ближайшие годы – инвентаризация и оценка эффективности федеральных целевых программ. Наиболее важной из них для ЖКХ и населения становится программа переселения граждан из ветхого и аварийного жилья. Подробную инвентаризацию следует проводить ежегодно, учитывая ее результаты при формировании бюджета на следующий год.

Третий приоритет – уточнение и сокращение обязательств государства, которые не могут быть профинансированы в ближайшие годы. Социальные льготы необходимо трансформировать в адресную социальную помощь преимущественно в денежной форме с регулярной проверкой степени нуждаемости ее получателей¹.

Следует также сказать несколько слов о методах использования внебюджетных источников для финансирования ЖКХ.

Сокращение бюджетных источников финансирования капиталовложений приводит к переосмыслению самой концепции инвестирования в жилищную инфраструктуру, пересмотру приоритетных направлений капитальных вложений, поиску новых источников средств, рационализации тарифной политики. Сама практика финансирования капиталовложений из государственных и муниципальных бюджетов, при которой решения о капиталовложениях в инфраструктуру зачастую принимаются в расчете на краткосрочные результаты, без учета соображений экономической эффективности и социальной справедливости, должна быть подвергнута переоценке.

¹ См.: Дронов А. А. Перспективы финансирования ЖКХ на 2001 год и среднесрочную перспективу // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2000. № 9. С. 10.

Одним из приоритетных направлений в связи с этим следует считать практику привлечения внебюджетных средств для финансирования инвестиций в жилищную инфраструктуру, главным образом в тепло- и энергосберегающие проекты. В частности, перевод котельных на сетевой природный газ, замена старых энергоемких водонасосов на современные многокоростные, внедрение установок по выработке биогаза на очистных сооружениях с последующим использованием полученного топлива для выработки электроэнергии и тепла на предприятиях водоканализационного хозяйства позволяют значительно снизить себестоимость производства соответствующих коммунальных услуг.

В данном контексте рекомендуется руководствоваться следующими соображениями:

1. Экономическая целесообразность. Размеры капитальных вложений в такие инфраструктурные проекты, как правило, весьма велики. Либо их полноценное финансирование из городского бюджета в рамках относительно короткого строительного периода невозможно, и тогда строительство и реконструкция оттягиваются на неопределенное время, либо бремя расходов бюджета слишком велико, и капитальные расходы осуществляются за счет других, не менее важных статей текущих расходов.

2. Экономическая привлекательность инвестиций в тепло- и энергосберегающие проекты и развитие городской инфраструктуры для инвесторов. Экономическая привлекательность тепло- и энергосберегающих проектов для инвесторов состоит в том, что в качестве источников погашения заемных средств, взятых инвестором на реализацию проекта, могут использоваться средства, сэкономленные в результате сокращения себестоимости производства дорогостоящих коммунальных услуг.

Резервы сокращения себестоимости производства коммунальных услуг за счет уменьшения потерь и сбережения тепла и энергии очень велики и могут достигать 50%. Условиями выполнения тепло- и энергосберегающих проектов за счет внебюджетных источников должны служить:

- сохранение в прежнем объеме бюджетных дотаций реконструирующимся коммунальным предприятиям на время выплат по кредиту;
- на время выплат по кредиту удержание оплаты коммунальных услуг на текущем уровне с учетом инфляции, несмотря на реальное падение себестоимости их производства.

В ставке оплаты для населения целесообразно предусмотреть выделение отдельной строкой платежа, соответствующего объему полученной экономии в расчете на пользователя услуг. Это обеспечит зачисление полученной суммы экономии на отдельный счет и предотвратит расходование данных средств не по назначению.

3. Социальная справедливость. Городская инфраструктура служит многие десятилетия не одному поколению, поэтому наиболее справедливой моделью с этой точки зрения следует признать долгосрочные займы (кредиты) с последующим инвестированием полученных средств в городскую инфраструктуру и выплатами по долгам в течение относительно длительного периода. Таким образом может быть достигнута справедливость в распределении бремени финансирования капиталовложений между несколькими поколениями пользователей.

4. Стимулирование других аспектов реформы ЖКХ и развития рынка долгосрочного кредитования в регионе и городе посредством займов на развитие жилищной инфраструктуры. Многие муниципальные образования уже освоили формы заимствования средств, самостоятельно выходят на рынок облигаций, привлекают кредиты банков. Пока еще большая часть их активности приходится на рынок краткосрочных заимствований, посредством которых финансирование инфраструктурных проектов невозможно. По мере снижения рыночной процентной ставки по кредитам банков, ставки рефинансирования Центрального банка РФ, доходности государственных краткосрочных обязательств и других высокодоходных инструментов федерального уровня муниципалитетам целесообразно обращаться к поискам среднесрочных и долгосрочных кредитов в рамках программы финансирования развития жилищной инфраструктуры.

Переход на внебюджетные источники финансирования развития жилищной инфраструктуры, в частности займы (кредиты), оказывает дополнительное позитивное воздействие на другие аспекты реформы ЖКХ и развитие городских и региональных финансовых рынков:

- муниципальные предприятия и муниципалитеты в отчетах о своей деятельности, представляемых инвесторам, в особенности иностранным, начинают опираться на международные стандарты бухгалтерского учета и раскрытия информации, что значительно расширяет для них рынок инвесторов (кредиторов) и улучшает условия заимствования;

- муниципалитеты совместно с предприятиями ЖКХ проводят рационализацию платежей (ставок, тарифов) за коммунальные услуги, которая предполагает ликвидацию практики перекрестного субсидирования.

5. *Повышение инвестиционной привлекательности города через развитие новых форм обеспечения (залога) муниципальных займов.* Большое влияние на условия кредита и возможность создать конкурентную среду среди кредиторов и инвесторов оказывает обеспечение возврата муниципального займа (кредита) надежным залогом. Имущественный залог в данном случае не имеет смысла, так как объекты жилищной инфраструктуры малоликвидны.

Вместо имущества как залогом, так и источником погашения могут служить коммунальные платежи (выручка коммунальных предприятий). Имеет смысл передавать в залог часть потока платежей населения, так как они обладают наибольшей ликвидностью. Население расплачивается реальными деньгами, и процент неплатежей за коммунальные услуги у населения значительно ниже, чем у предприятий. Кредит целесообразно обеспечивать гарантиями города (области) в размере суммы запланированных дотаций. Эти гарантии могут быть оформлены как поручительством, в котором город гарантирует возврат кредита из бюджета, так и переданными в залог векселями.

Обозначенные приоритеты в сфере совершенствования механизма межбюджетных отношений будут способствовать решению таких важных государственных долгосрочных задач, как снижение дефицита бюджета и смягчение остроты проблемы государственного долга.

Глава 2

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА НА НОВУЮ СИСТЕМУ ОПЛАТЫ ЖИЛЬЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

2.1. Зарубежный опыт в сфере оплаты жилья и обеспечения социальных гарантий

В свете реализации идеи стопроцентной оплаты жилищно-коммунальных услуг населением следует отметить, что такого уровня оплаты нет нигде, даже в странах с развитой рыночной экономикой (и, разумеется, с большим, чем у нас, средним уровнем доходов, приходящихся на одного человека). В США прямыми платежами за услуги покрываются 86,7% расходов на водоснабжение, 94,8% – на теплоэнергию, 99,5% – на электроэнергию¹ (тарифы в торговле электроэнергией регулирует Федеральная комиссия по энергетике в виде установления предельного уровня цен либо «вилки»)². Для ряда других услуг этот показатель значительно ниже: так, по сборам на содержание парков и на рекреационные услуги он менее 20%, по санитарной службе – 40%. Для больниц и канализационной службы этот показатель равен 63,5 и 39,6% соответственно.

Местные власти на Западе, во-первых, четко определяют круг тех услуг, которые могут быть проданы потребителям (для этого выделяют сферы деятельности, обеспечивающие частную выгоду и с минимальными расходами превращаемые в недоступные для тех, кто не платит за услуги); во-вторых, выявляют, какие услуги должны финансироваться за счет поступления платежей от потребителей; в-третьих, устанавливают, что более справедливо: ввести прямую плату за услуги для потребителей или налоги. При решении этого вопроса принимается во внимание также, введена ли соответствующая плата в соседних городах, оценивается отношение местных жителей к повышению налогов в сопоставлении с увеличением платы за услуги. Практика свидетельствует о том, что небольшое ежегодное изменение цен оказывает ощутимо меньшее негативное влияние на спрос³.

¹ См.: *Талонов А.* Финансовые аспекты жилищно-коммунальной реформы // Рос. экон. журн. 1997. № 8. С. 30.

² См.: Государственное регулирование развития экономики регионов: Учеб. пособие / *А. Г. Мокроносов, И. В. Разорвин, В. И. Салчунский, Ф. Ю. Дудкин.* Екатеринбург, 1998. С. 399.

³ См.: *Талонов А.* Указ. соч. С. 30.

Следует сказать несколько слов об уровне собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в зарубежных странах. Согласно исследованиям Комитета по жилищному вопросу, строительству и градостроительству Европейской экономической комиссии ООН, проведенным на базе монографий, содержащих сведения о норме жилищных расходов домашних хозяйств, доля собственных расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в среднем составляет менее 20%. В Швеции (средняя норма 10%) расходы хозяйств относительно мало зависят от того, являются ли они квартиросъемщиками или владельцами. Есть и иные примеры: так, в Нидерландах средняя норма жилищных расходов владельцев (9–14%) ниже соответствующего показателя для квартиросъемщиков (12–20%), а во Франции средняя норма жилищных расходов для владельцев (14%) превышает соответствующий показатель для квартиросъемщиков (10%). Опыт зарубежных стран позволяет выявить тенденции, общие для большинства из них: более высокую норму жилищных расходов у категорий с низкими доходами и происходящее уже несколько лет увеличение нормы расходов у молодых семей¹.

Жители США в среднем тратят 17,3% своих доходов (среднестатистическая американская семья имеет годовой доход в 41,343 тыс. долл.) на оплату жилья и коммунальных услуг². Расходы граждан США на оплату жилья и коммунальных услуг включают в себя платежи по страхованию домашнего имущества, налоговый платеж, выплаты по ипотеке и др., что в сумме составляет 40–50% от всей платы собственника жилья. Если речь идет о нанимателе, то он, как правило, арендует жилое помещение с мебелью и бытовой техникой, что увеличивает платеж вдвое³.

Что касается программ предоставления жилищных субсидий, то они реализуются почти во всех странах Западной Европы, а также в США, в ряде стран Восточной Европы и СНГ, в том числе в Венгрии, Словакии, Эстонии и на Украине. В этих странах жилищные субсидии показали себя как гибкий универсальный механизм государственной политики в сфере соци-

¹ См.: Материалы заседания Правительственной комиссии по реформированию жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации 26 янв. 1998 г. // Рос. газ. 1998. 3 февр.

² См.: США: цифры против легенды. <http://www.mamba.ru>. 14. 05. 2002.

³ См.: Усов Д., Хованская Г. Бедный сервис под богатых потребителей. <http://www.mpg.ru>.

альной защиты населения и как эффективное средство облегчения бремени оплаты жилья и коммунальных услуг для низкооплачиваемых семей¹.

Более подробно рассмотрим муниципальную политику в сфере оплаты жилья на примере двух европейских столиц: Брюсселя и Берлина.

Предоставлением социального жилья и жилищных кредитов семьям с небольшими доходами в Брюссельском столичном регионе занимается Центр жилищной политики. Его бюджет составляет 1 млрд 500 тыс. бельгийских франков (примерно 21,1 млн долл. США) на проведение реконструкции жилья и 500 млн бельгийских франков на адресные субсидии домовладельцам на обновление жилья. Эти средства выделяет региональный бюджет, а Центр проводит их распределение по местным организациям на основе 3-летнего плана.

Программы субсидирования предусматривают предоставление субсидий для реконструкции и эксплуатации жилья 33 специально уполномоченными организациями города. Также Центр осуществляет функции банка, где эти организации могут разместить свои капиталы.

Спрос на социальное жилье значительно больше, чем его предложение. Социальное жилье предоставляется семьям, максимальный доход которых, в зависимости от членов семьи, не превышает 700 тыс. бельгийских франков в год. Средняя площадь предоставляемого жилья – примерно 80 м². Качество жилья определяется, прежде всего, числом спальных комнат (от одной до пяти). Кроме того, должна быть общая комната (салон) и кухня. Нормативы жилой площади в Бельгии самые большие в Европе и примерно соответствуют нормам, установленным Европейской ассоциацией жилищной политики, т. е. считается, что площадь квартиры из пяти спальных комнат должна составлять 120 м².

Законодательно закреплены права семей, получивших социальное жилье. Существует запрет на переселение на меньшую площадь лиц, достигших 65-летнего возраста. В случае развода супругов выделенная площадь и получаемые субсидии сохраняются, супруги имеют равные права на жилье. Если это жилье продается, деньги возвращаются в Центр жилищной политики. Сдавать в аренду освободившуюся площадь не разрешается. Запрещается иметь помимо социального жилья еще другое жилье в собственности. Если приобретается другая жилая площадь, то жильцы должны ос-

¹ См.: Новости строительного комплекса и ЖКХ. <http://bstpress.ru/news>.

вободить квартиру в социальном жилье. Эти условия оговариваются в договоре предоставления жилья.

Договор на предоставление жилья заключается один раз, когда квартиросъемщик получает квартиру. Далее один раз в два года квартиросъемщик обязан представлять декларацию о доходах. Если его доходы увеличились, то соответственно повышается квартирная плата, но право на пользование социальным жильем у него сохраняется.

Бывают случаи, когда люди выезжают из социального жилья, потому что их квартплата в социальном жилье выше, чем в частном секторе. Средняя квартплата для социального жилья – примерно 7 тыс. бельгийских франков (около 148 долл. США). Квартплата съемщика зависит от его дохода, т. е. если съемщик имеет небольшой доход, то соответственно он будет платить небольшую квартплату.

Плата за жилье состоит из платы за содержание, воду, газ, электричество и т. д. Плата за воду, газ и электричество устанавливается федеральными властями и полностью оплачивается съемщиком по показаниям приборов квартирного учета. Следовательно, если снижаются доходы семьи, в оплате жилья происходит резкое снижение стоимости обслуживания или аренды жилья и регион вынужден субсидировать эксплуатацию жилья, покрывая разницу между квартплатой и фактическими затратами по его эксплуатации из бюджета. Субсидии выделяются уполномоченным организациям, содержащим социальный жилищный фонд, из собираемых федеральных налогов, поэтому указанные организации стараются заселять дома по принципу примерно равного дохода жильцов, чтобы избежать значительной концентрации бедности. Ежегодно Центром жилищной политики выполняются примерно 1500 заявок домовладельцев на выделение субсидий для обновления (реконструкции) жилья (в основном на замену труб и кровли). Субсидии под законченные проекты выделяются собственникам жилья или домовладельцам, сдающим квартиры в аренду. Благоустройство территории исключается.

Бюджетных дотаций на ремонт неблагополучного по своему техническому состоянию жилищного фонда недостаточно, так как их величина напрямую зависит от квартплаты, которая, в свою очередь, определяется уровнем дохода проживающих семей. Данное положение подтверждает действие законов рынка жилья: низкий доход семьи заставляет ее экономить либо на количестве, либо на качестве жилищных услуг, следствием чего является

старение и разрушение существующего жилищного фонда в случае отсутствия поддержки со стороны организаций по социальной защите¹.

Ниже рассмотрим политику в жилищной сфере ФРГ.

ООО «Социально ориентированное жилищное строительство в Берлине» (Geeintzige Siedlungs – und wohnungsbau mbH Berlin (GSW)) – крупнейшая из жилищных фирм земли Берлин, в фонде которой находится свыше 72 тыс. квартир. Название фирмы четко отражает основное направление ее деятельности – строительство жилого фонда преимущественно для малообеспеченных слоев населения и управление им. Из 72 тыс. квартир GSW значительную долю составляет социально ориентированное жилье; примерно из 11 тыс. квартир коммерческого найма 10 тыс. сдаются внаем, и лишь 1 тыс. находится в собственности граждан. Заметим, что GSW освобождено Сенатом земли Берлин от налогов, но выплачивает большие субсидии (около 50% платы за жилье и коммунальные услуги) квартиросъемщикам социально ориентированного жилья. При этом стоимость управления социальным жилищным фондом не оплачивается землей Берлин, а жилищная фирма должна взимать ее в рамках так называемой нетто – «холодной» платы за наем (без коммунальных платежей). Стоимость технического обслуживания жилых домов при определенных условиях (приказы о выделениях субсидий) финансируется из государственного (земельного) бюджета. Но в этом случае владелец (собственник) жилья обязан ограничить уровень платы за жилье и коммунальные услуги.

Ориентировочные уровни платы за наем в зависимости от условий проживания, места расположения и других критериев с периодичностью раз в два года публикуются в «Берлинских ведомостях платы за жилье и коммунальные услуги» («Berliner Mietspiegel»). Это издание Управления Сената по строительству, жилью и транспорту содержит установленные Институтом исследования рынка жилья научно обоснованные тарифы «холодной» платы за наем в расчете на 1 м² в зависимости от года постройки, качества жилья и размеров жилой площади. Закон не разрешает домовладельцу устанавливать плату за жилье и коммунальные услуги, превышающую официально рассчитанную более чем на 10%. На практике фирмы по управлению жильем нередко устанавливают с учетом спроса на квартиры уровень платы за наем ниже приведенного в «Берлинских ведомостях...».

¹ См.: *Стражников А. М. и др.* Социальная политика г. Брюсселя // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 7. С. 118.

В настоящее время на рынке жилой площади имеет место значительное превышение предложения над спросом. Такое положение заставляет фирмы искать новые пути борьбы за потребителей – собственников и квартиросъемщиков, а осуществить это возможно только с созданием управленческой структуры, ориентированной на потребителя. Собственная разработка GSW – так называемое 3М-комплексное обслуживание (3M-Dienstleistung) – включает в себя высокий уровень основного обслуживания жилищного фонда, дополнительные бесплатные (кабельное телевидение, билет на городской транспорт и т. п.) и платные (доставка на дом продуктов питания и т. п.) услуги и др. Также необходимо упомянуть об обширной законодательной базе в жилищной сфере (ст. 13, 14 Основного закона ФРГ, законы о регулировании уровня платы за жилье и коммунальные услуги и о собственности на жилье и др.), которая обеспечивает надежные социальные гарантии для населения¹.

Таким образом, обобщая зарубежный опыт в сфере оплаты жилья и предоставления социальной помощи малообеспеченным семьям, можно отметить следующее:

1. Во многих зарубежных странах существует специально выделенный для социальных целей жилищный фонд, что, впрочем, позволяет избежать контрастной «социальной геометрии» в городской планировке.

2. Как правило, доля собственных расходов населения на оплату жилья и коммунальных услуг в среднем в Европе составляет менее 20%, причем более высокая норма жилищных расходов у категорий населения с низкими доходами. Расходы на оплату квартиры для владельцев существенно ниже соответствующего показателя для квартиросъемщиков: это характерная тенденция как для европейских стран, так и для США.

3. Плата за наем для съемщиков жилья введена практически во всех странах и дифференцируется в зависимости от различных критериев: условий проживания, уровня комфортности и т. д.

4. Многолетняя система учета доходов населения, опирающаяся на высокий уровень автоматизации расчетов, соответствующую культуру клиентов и исполнителей, позволяет существовать в ряде стран Европы (в частности, в Германии) такому принципу расчета квартирной платы, при котором ставка зависит от количества занимаемых метров и от дохода съемщика жилья.

¹ См.: Шабельников А. В. Социально ориентированная политика в жилищной сфере ФРГ // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 2. С. 130.

5. Программы предоставления жилищных субсидий – неотъемлемый механизм государственной политики, используемый почти во всех странах Европы, в том числе в странах ближнего зарубежья, и достаточно эффективное средство социальной поддержки малообеспеченных слоев населения. Но следует отметить, что в каждой стране существует и своя специфика. Как правило, дотируется содержание, эксплуатация и текущий ремонт жилья, а коммунальные услуги (водо-, газо-, тепло-, электроснабжение) оплачиваются жильцами полностью по показаниям приборов квартирного учета. И такой подход, на наш взгляд, вполне обоснован, так как стимулирует экономное расходование ресурсов¹.

Если вести речь о применении зарубежного практического опыта в сфере оплаты ЖКУ, то, на наш взгляд, возможно заимствование каких-либо проверенных, эффективных информационных технологий и конкретных методик, но с учетом особенностей уже существующей в Российской Федерации системы оплаты жилья.

К примеру, специалисты полагают, что дифференцированное увеличение ставок оплаты жилья в зависимости от доходов семьи – наименее приемлемый вариант как с методологической, так и с организационной точки зрения. С методологической следует установить, что оплата ЖКУ должна быть функцией их объема и качества, а не доходов населения. Защита малообеспеченных семей при оплате жилья и коммунальных услуг является отдельной системой и привязана к определенному социальному стандарту. С организационной точки зрения введение подобной системы будет означать переход от определения доходов 10–25% семей с наиболее простой структурой доходов, осуществляемого в рамках программы жилищных субсидий, к определению доходов всех семей вообще. В современных условиях данный вариант представляется нереальным и нецелесообразным.

2.2. Опыт создания управленческих структур по предоставлению жилищных субсидий

В соответствии с постановлением Совета министров Правительства Российской Федерации № 935 от 22.09.1993 «О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг» и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг»

¹ См.: Принципы оплаты площади жилья сверх социальной нормы в переходный период // Ин-т экономики города. 1996. № 5. С. 7.

и на основании постановления главы администрации Свердловской области № 612 от 26.12.1994 «Об установлении предельного уровня оплаты жилья и коммунальных услуг гражданами Свердловской области в 1995 г.» в целях осуществления мер социальной защиты малообеспеченных категорий граждан в муниципальных образованиях бы ли созданы от дељу жилищных субсидий и коммунального обеспечения (в частности, постановлением главы администрации г. Красноуфимска № 35 от 17.01.1995).

Главная задача отдела жилищных субсидий – социальная защита населения. Ее решению способствует переход от обезличенного дотирования квадратных метров жилищного фонда, характерного для прежней системы оплаты жилья, к адресному субсидированию малообеспеченных семей и граждан.

С момента организации данных отделов в муниципальных образованиях накоплен определенный опыт по предоставлению субсидий населению.

Фактически отдел субсидий осуществляет:

1. Прием граждан с заявлением и соответствующими документами для предоставления субсидий, в число которых входят:

- справка о составе семьи и общей площади квартиры из паспортного стола муниципального предприятия ЖКХ;
 - справки о совокупном доходе семьи:
 - справки о заработной плате для работающих членов семьи;
 - трудовые книжки неработающих членов семьи;
 - справки с биржи труда для безработных членов семьи;
 - справки о пособиях;
 - справки о стипендиях для студентов;
 - справки о пенсиях для пенсионеров;
 - справки об алиментах (в случае невыплаты алиментов на детей необходимо представить постановление органов внутренних дел о розыске плательщика алиментов, другие документы, подтверждающие, что взыскание алиментов невозможно);
 - справка государственной налоговой инспекции о размерах доходов для лиц, занимающихся частной деятельностью;
 - паспорта и льготные удостоверения всех членов семьи.
 - платежный документ по оплате жилья.
2. Расчет размеров причитающейся субсидии.

3. Выдачу справок гражданам о размерах субсидий для предъявления их при оплате жилья и коммунальных услуг.

4. При необходимости запросы в соответствующие органы для подтверждения достоверности представляемой гражданами информации.

5. Составление реестра на предоставление субсидий.

После предъявления гражданином полного пакета документов отдел субсидий обязан рассмотреть последние в течение 10 дней и выдать гражданину справку о правомерности получения им субсидии или отказать в письменном виде в случаях, если:

- оплата жилья и коммунальных услуг не превышает максимально допустимую долю расходов в составе совокупного дохода семьи либо половину установленного размера минимальной оплаты труда;

- сообщены недостоверные сведения о членах семьи, доходах, занимаемой жилой площади.

В своей работе отделы субсидий муниципальных образований Свердловской области руководствуются Положением о порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг, утвержденным постановлением правительства Свердловской области № 354 от 26.04.1996 и постановлением Правительства Российской Федерации «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения» от 02.08.1999 № 887.

В течение 2000 г. в РФ было создано около 150 центров субсидий, и их формирование, по существу, завершилось. Всего по России функционирует около 3400 центров субсидий. Сумма средств, направленных на предоставление субсидий в целом по России, в 2000 г. составила 3,0 млрд р. (в 1999 г. – 1,9 млрд р.).

Программа адресной социальной помощи в виде компенсаций на оплату жилья и коммунальных услуг (жилищных субсидий) реализуется во всех субъектах Российской Федерации (кроме Чечни). В настоящее время около 7,5% семей с наименьшими доходами, занимающих жилье в пределах социальной нормы площади жилья, получают такие субсидии. По оценкам Госстроя России, переход к 100%-й оплате ЖКУ населением может привести к резкому увеличению нагрузки на службы жилищных субсидий (в 3–4 раза) и возрастанию объемов финансирования программы (не менее чем в 10 раз).

2.3. Муниципальная политика оплаты жилья и ее совершенствование

Рассмотрим переход на новую систему оплаты жилья на примере муниципального образования «г. Лесной».

В соответствии с постановлением Правительства РФ № 935 от 22.09.1993 «О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг» в 1994 г. в городе в целях перехода на договорные отношения собственника жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства с субъектами хозяйствования – предприятиями по производству ЖКУ – создана служба единого заказчика на ЖКУ в лице Комитета жилищно-коммунального хозяйства (в соответствии с постановлением главы администрации г. Лесного № 79 от 27.01.1994 «О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг»), на баланс которого передан жилищный фонд и объекты инженерной инфраструктуры. В 1994 г. разработаны единые экономически обоснованные тарифы на ЖКУ, применяемые для расчетов с квартиросъемщиками, нормативы потребления коммунальных услуг, используемые для начисления квартирной платы населению, а также Положение о порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг в г. Лесном, утвержденное постановлением главы администрации г. Лесного № 923 от 08.09.1994.

В январе 1996 г. постановлением главы администрации уточнен перечень категорий населения, имеющих льготы по оплате ЖКУ. Также в этот период введена 100%-я оплата за «не первое жилье». Позднее ставки и уровень оплаты жилья пересматривались еще 2 раза – в 1997 и 2001 гг., и наконец, постановлением главы администрации г. Лесного А. И. Иванникова от 01.02.2002 были введены новые тарифы, нормативы и уровень оплаты ЖКУ, установлен 100%-й уровень оплаты жилья и коммунальных услуг на сверхнормативную площадь жилого помещения (превышающую социальный норматив общей площади жилья, который по Свердловской области составляет 33 м² на одиноко проживающего гражданина, 42 м² на семью из двух человек и 18 м² на каждого члена семьи плюс 9 м на всю семью, состоящую из трех и более человек) при уровне оплаты жилья в пределах социальной нормы в размере 60% от фактических затрат поставщика ЖКУ.

Необходимо выделить следующие аспекты: благодаря дотированию из местного бюджета в 1997–2001 гг. оплата населением ЖКУ поддерживалась в размере 25% от действующих тарифов и лишь в апреле 2001 г. была введена 35%-я оплата гражданами жилья, при том что федеральный стандарт предусматривал в 2001 г. 80%-й, а в 2002 г. 90%-й уровень платежей граждан. Решением главы администрации для граждан, прописанных в общежитии, с 1 февраля 2002 г. принят уровень оплаты 45%, и это справедливо, на наш взгляд, так как стоимость проживания в общежитии выше, чем в отдельной квартире, а заселяют комнаты в «жилье коммунального типа» не самые обеспеченные люди (прил. 5, 6).

По оценке за период с марта 2001 г. по март 2002 г. квартирная плата в г. Лесном возросла в 3,4 раза. Естественным будет предположение о резко негативной оценке значительной частью населения подобного рода новаций в системе оплаты, тем более что такие темпы роста стоимости ЖКУ значительно опережают темпы увеличения средней заработной платы по городу, особенно у работников бюджетной сферы.

Факторами столь значительного повышения квартирной платы являются:

- повышение доли платежей населения в покрытии затрат на все виды ЖКУ до 60% тарифов поставщика услуг. Нужно учесть тот факт, что 10% данных затрат (на 2002 г.) возмещались из бюджета РФ, а 30% взял на себя городской бюджет с целью смягчения перехода к 100%-й оплате жилья населением. Можно легко увидеть, что только благодаря увеличению уровня оплаты ЖКУ населением поступления от квартирной платы выросли на $70\%:(60\% - 35\%) / 35\% = 0,7$;

- установление 100%-го тарифа за сверхнормативную площадь жилья (100%-я плата за «не первое жилье» в г. Лесном введена с 1996 г.). Выборка по информационной базе данных «Квартирная плата, март 2002 г.» показала, что сверхнормативная площадь составляет приблизительно 9% от совокупной общей площади жилищного фонда. Это означает, что поступления от населения за оплату жилья и коммунальных услуг должны увеличиться следующим образом: $100\%-я\ оплата\ сверхнормативной\ площади\ взимается\ за\ содержание\ жилья\ и\ отопление,\ которые\ составляют\ 57\%$ в структуре платежей населения за ЖКУ (см. прил. 3); доля увеличения поступлений от населения составит: $9\% / 60\% \cdot 57\% / 0,75 / 0,97 = 11\%$, где 0,75 и 0,97 – поправочные коэффициенты, позволяющие учесть, что при-

мерно 25 и 3% составляют выпадающие доходы на выплату льгот и субсидий соответственно имеющим на то право категориям граждан, а на сверхнормативную площадь льготы не распространяются и субсидии не начисляются;

- переход на тарифную систему оплаты труда организаций, обеспечивающих техническое обслуживание учреждений бюджетной сферы, а также изменение ставки 1-го разряда ЕТС, удорожание основных материалов, транспортных услуг, услуг связи и пр., увеличение цен на энергоресурсы, что привело к возрастанию стоимости услуг, оказываемых подрядчиками службе заказчика, следовательно, увеличились тарифы на обслуживание и ремонт жилья (с 3,71 до 6,25 р. за 1 м²);

- повышение тарифов на электро- и теплоэнергию в соответствии с постановлением правительства Свердловской области № 831-ПП от 14.12.2001 «О тарифах на электрическую и тепловую энергию, вырабатываемую ОАО «Свердловэнерго»» со 114 р. (с НДС – 137 р.) до 159 р. за 1 Гкал (с НДС – до 190 р.), т. е. опять увеличение почти на 40% стоимости данного вида услуг;

- включение в тариф на теплоэнергию «надбавки перепродавца», т. е. расходов комбината «Электрохимприбор». С учетом его расходов (33 р. с 1 Гкал) на обслуживание теплосетей, которые находятся на его балансе, тариф на теплоэнергию составляет уже 222,52 р. (повышение – 63%);

- повышение норматива потребления тепла с 0,018 до 0,025 Гкал/м² общей площади (в связи с увеличением фактического расхода теплоэнергии, поставляемой комбинатом «Электрохимприбор»). Повышение в данном случае составило еще 40%.

Итоговое увеличение тарифа за отопление – в 3,9 раза, за горячее водоснабжение – в 2,5 раза.

Парадоксальность ситуации состоит в том, что городская администрация за счет средств местного бюджета сдерживает темпы перехода на новую систему оплаты жилья, предусмотренные Концепцией реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации и ежегодными федеральными стандартами, но даже это не может уменьшить социальную напряженность, вызванную «чрезвычайно высокой», по мнению значительной части населения, квартирной платой. Количество обращений граждан в органы местного самоуправления по данным вопросам за 1-й квартал 2002 г. возросло примерно в 5 раз. И в то же время мы считаем не-

достаточной информационную работу органов местного самоуправления по разъяснению населению г. Лесного сути проводимых реформ, которая не сводится к механическому увеличению оплаты, а также возможности получения социальной помощи при оплате жилья. Более половины граждан, имеющих право на получение жилищных субсидий, не реализуют его по каким-либо причинам. Если ориентироваться на «Методические рекомендации по формированию системы показателей оценки перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением муниципальных образований субъектов РФ»¹, то анализ статистических, расчетных и графических материалов по г. Лесному позволяет выделить ряд моментов.

Предельная величина платежа за ЖКУ на 1 м² общей площади жилья в зависимости от среднедушевого дохода населения муниципального образования рассчитывается следующим образом: $(1946 \cdot 22) / (100 \cdot 18) = 23,8$, где 1946 р. – среднедушевой доход на 1-й квартал 2002 г. по г. Лесному согласно статистическим данным городского Комитета по экономике; 22% – федеральный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи; 18 м² – установленный федеральный стандарт социальной нормы площади жилья на одного человека. Данный показатель (усредненный для территории) отображает предельную величину, которую может заплатить гражданин за жилищно-коммунальные услуги в соответствии с федеральными стандартами.

Фактические 100%-е затраты на предоставление ЖКУ на 1 февраля 2002 г. составили 21,24 р. на 1 м² общей площади жилья, из этих расходов включено в квартирную плату 17,87 р. (прил. 7). Существующая оплата для населения составляет 11,33 р. за 1 м². Федеральный стандарт предельной стоимости предоставляемых ЖКУ по Свердловской области равняется 17,2 р. (при 90%-м уровне оплаты (см. прил. 4)).

Что же мы видим в результате? Установленный уровень оплаты ЖКУ ниже федерального стандарта на 33% (60/90), принятая на 2002 г. доля собственных расходов граждан соответствует федеральному стандарту, величина возмещения затрат на предоставление ЖКУ за счет платежей насе-

¹ См.: Об утверждении «Методических рекомендаций по формированию системы показателей оценки перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением муниципальных образований субъектов РФ»: Приказ Госстроя № 10 от 17.01.2002 // Бюл. строит. техники. 2002. № 3.

ления в расчете на 1 м² общей площади жилья ниже расчетной предельной величины платежа гражданина за ЖКУ на 1 м² общей площади жилья на 53%, или в 2,1 раза (11,3/23,8). Учитывая незначительное количество граждан, получающих субсидии по оплате ЖКУ (менее 4%) и установленный ниже федерального стандарта уровень оплаты населением ЖКУ, мы считаем, что в г. Лесном Свердловской области существует значительная возможность повышения оплаты ЖКУ населением при соответствующем уровне его доходов. Платежеспособность жителей города позволяет осуществить повышение оплаты до федерального стандарта в 17,2 р. (т. е. как раз до 90%-го уровня), а также ввести новые составляющие в тариф по содержанию жилья (плата за капитальный ремонт, плата за наем, страхование и т. д.) при условии прогнозирования соответствующей финансовой поддержки низкодоходных категорий населения.

Плата населения г. Лесного за капитальный ремонт жилья вводится с 2003 г. в виде отдельно выделенного тарифа (как, например, в г. Екатеринбурге, в зависимости от группы капитальности здания)¹. Ранее расходы на капитальный ремонт жилищного фонда города осуществлялись за счет средств на целевые программы, полностью финансируемые из бюджета города, и составляли на 1 февраля 2002 г. с 1 м² общей площади жилья 1 р. 47 к. в месяц.

Аналогичная ситуация наблюдается и с платой за наем муниципального жилья для граждан, до сих пор не приватизировавших свои квартиры. В ближайшем будущем планируется ввести такую составляющую в оплату жилья. Вероятнее всего, как и в г. Екатеринбурге, плата за наем будет различаться в зависимости от потребительских свойств жилья (степени благоустройства). На наш взгляд, дифференцирование платы за наем еще и по районам города нецелесообразно в таком территориально компактном городе, как Лесной. Ориентировочно, в качестве основы возможно использование уже существующих коэффициентов комфортности жилья, применяемых к тарифу на содержание и эксплуатацию жилья, утвержденных постановлением главы администрации г. Лесного № 308 от 17.05.1996:

- 1,2 – капитальные кирпичные или шлакоблочные дома со всеми видами благоустройства, а также с мусоропроводом и лифтами;

¹ См.: Об утверждении тарифов на жилищно-коммунальные услуги для граждан г. Екатеринбурга на 2002 г.: Постановление главы г. Екатеринбурга № 1510 от 26.12.2001 // Веч. Екатеринбург. 2002. 5 янв.

- 1 – капитальные кирпичные или шлакоблочные дома со всеми видами благоустройства без мусоропроводов и лифтов;
- 0,8 – жилые дома без какого-либо вида благоустройства;
- 0,6 – деревянные жилые дома.

В настоящий момент администрацией г. Лесного рассматривается возможность применения другого принципа при учете коэффициентов комфортности к тарифу на содержание жилья. За образец может быть взята система, применяемая в г. Екатеринбурге¹, с учетом особенностей г. Лесного.

В связи с обращениями граждан и на основе анализа ситуации предлагается применять не коэффициенты комфортности к отдельному жилому дому, а систему скидок и надбавок к конкретному жилому помещению, к примеру: + 20% за улучшенную планировку квартиры (общая площадь квартиры превышает жилую более чем в два раза); + 10% за проведенную самим жильцом разрешенную перепланировку помещения, которая привела к повышению потребительских качеств жилья; – 10% для жилых помещений, расположенных на первых и последних этажах зданий, а также для коммунальных квартир; – 10% для квартир, расположенных в ветхом жилищном фонде (износ которых более 70%), и т. п. (всего около 15 пунктов). Скидки и надбавки суммируются, но их совокупность не должна превышать 50%.

Представляется, что такая система учета комфортности жилого помещения способствует более справедливому распределению оплаты содержания и ремонта жилья на все население города.

Что касается обязательного страхования жилищного фонда и введения данных затрат в структуру оплаты жилищных услуг в целях защиты населения от форс-мажорных обстоятельств, связанных с несчастными случаями или стихийными бедствиями, то в этом вопросе предполагается ориентироваться на федеральное и областное законодательство (которое на данный момент находится в стадии проектирования).

Следует также сказать несколько слов об оплате жилья, занимаемого семьей сверх социальной нормы площади, а также за сверхнормативное потребление коммунальных услуг. В г. Лесном с 1 февраля 2002 г. установлены 100%-е тарифы за содержание и отопление сверхнормативной

¹ См.: Об утверждении тарифов на жилищно-коммунальные услуги для граждан г. Екатеринбурга на 2002 г.: Постановление главы г. Екатеринбурга № 1510 от 26.12.2001.

площади жилья (как для отдельных, так и для коммунальных квартир и общежитий). Причем с учетом того, что тарифы на площадь в пределах норматива оплачиваются пока на уровне 60%, а в структуре оплаты жилья платежи за отопление и содержание составляют не менее 57% от всех платежей, отмечается резко негативная реакция населения на введение повышенной платы за «излишки» площади. Выскажем свое недоумение по поводу того, что при разработке механизмов введения полной оплаты сверхнормативной площади жилья не были использованы следующие рекомендованные Концепцией реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации подходы (поскольку значительная часть семей, имеющих сверхнормативную площадь, являются низкодоходными, например одинокие пенсионеры):

1. Тарифы на оплату сверхнормативной площади жилья и сверхнормативного потребления коммунальных услуг могут устанавливаться *дифференцированно, в зависимости от уровня превышения над нормативом* в определенном эквиваленте, вплоть до полного возмещения затрат.

2. Тарифы на оплату сверхнормативной площади жилья и сверхнормативного потребления коммунальных услуг могут устанавливаться *дифференцированно, в зависимости от уровня совокупного дохода семьи* в определенном эквиваленте, вплоть до полного возмещения затрат.

3. Тарифы на оплату сверхнормативной площади жилья и сверхнормативного потребления коммунальных услуг могут устанавливаться с учетом факторов, рассмотренных в пп. 1 и 2, одновременно.

Возможны и другие варианты дифференцированного подхода к оплате сверхнормативного потребления жилищно-коммунальных услуг. При этом необходимо учитывать, что введение механизма дифференцированной оплаты потребует обязательного декларирования доходов населением, а платежи граждан за жилье и коммунальные услуги не должны превышать предельно допустимой доли расходов на оплату ЖКУ от совокупного дохода семьи.

Подводя итоги своих наблюдений за политикой оплаты жилья в г. Лесном, отметим существующие на уровне муниципального образования технологические резервы снижения бремени квартплаты для населения:

1. В настоящее время комбинат «Электрохимприбор» при участии администрации города приступил к строительству котельной, которая будет работать на газовом топливе. Как показывают предварительные расчеты,

тарифы новой котельной будут в 2,5 раза ниже, чем тарифы на тепло у «Свердловэнерго». Даже при частичном обеспечении города теплоэнергией данной котельной существенно снизится «нагрузка» на бюджет города и население¹.

2. В 2000 г. г. Лесной инвестировал определенные средства в энергетическую программу области, и сейчас (в 2002–2003 гг.) эти средства возвращаются в виде пониженных (на 20–25%) тарифов для населения по договору со «Свердловэнерго»².

3. Существует возможность передачи комбинатом «Электрохимприбор» в муниципальную собственность (на баланс Комитета по жилищно-коммунальному хозяйству) энергетических коммуникаций, что позволит снизить расходы на перепродажу тепла и обслуживание сетей (особенно если осуществлять его на конкурсной основе подрядными организациями).

4. Необходимо осуществить переход к установке приборов индивидуального учета и регулирования расхода воды, тепла, газа и других энергоресурсов, так как в настоящее время тепловые сети работают по принципу «качественного регулирования» потока теплоносителя и практически не имеют приборов учета и регулирования потребления. В жилищном фонде и административных зданиях не используются столь выгодные многотарифные счетчики, отсутствует объективная система стимулирования энергосбережения. Проблема заключается в отсутствии источника финансирования данного проекта. Им могут являться средства либо населения, либо местного бюджета.

5. Целесообразно провести оценку эффективности использования энергоресурсов жилищным фондом города путем проведения энергоаудита с паспортизацией объектов муниципальной собственности. Возможно, на этом этапе программы ресурсосбережения следует также пересмотреть норматив потребления тепла, чтобы не перекладывать на население оплату утечек тепла в сетях.

6. Необходимо проведение анализа структуры затрат в тарифе на содержание и эксплуатацию жилья. На сегодня в данный тариф (6,25 р.) включены расходы по уборке и очистке мусорокамер, вывозу мусора и уборке придомовой территории. Есть предложение выделить данные услуги в отдельные тарифы. На наш взгляд, это будет актуально для тех

¹ См.: Шустикова Л. Одиннадцать вопросов на злобу дня // Вестн. 2002. 22 февр.

² См.: Там же.

жильцов, которые не пользуются мусорокамерами (ввиду их отсутствия в 1–5-этажных домах). Такие граждане составляют более половины от всех проживающих.

7. Важна разработка схемы мероприятий по проведению информационно-разъяснительной работы с населением в целях усиления социальной защиты малоимущих граждан и повышения уровня сбора платежей за ЖКУ, поскольку, как правило, проблемы с оплатой квартиры возникают именно у них.

8. Следует использовать механизм конкурса при предоставлении подряда на обслуживание жилищного фонда, насколько это возможно в закрытом административно-территориальном образовании, каким является г. Лесной.

9. Предполагается создать на муниципальном уровне специальный орган (комиссию), наделенный соответствующими полномочиями для регулярного рассмотрения (аудита) и утверждения тарифов на ЖКУ (особенно на услуги локальных естественных монополистов), а также использовать другие механизмы для снижения издержек и обеспечения населения ЖКУ необходимого качества.

2.4. Система социальной защиты населения при оказании жилищно-коммунальных услуг и ее совершенствование

В Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации провозглашено, что единственным способом преодоления кризиса является изменение системы финансирования, т. е. переход от бюджетного дотирования к оплате потребителями ЖКУ в полном объеме при условии социальной защиты малообеспеченных семей. Социальная защита в рыночных условиях должна осуществляться в сочетании с экспертизой тарифов на ЖКУ; исключением возможности необоснованного снижения качества предоставляемых ЖКУ; отказом от введения неоправданно высокого уровня ставок на оплату жилья, превышающего по площади социальную норму; предоставлением субсидий на оплату ЖКУ малообеспеченным категориям граждан в безналичной форме (в виде снижения платы за жилье и коммунальные услуги)¹ При переходе на новую систему оплаты жилья инструментами социальной защиты населения РФ, по своей природе не связанными с функционированием жилищно-коммунального

¹ См.: *Аболин А. А.* О реальной системе субсидий на оплату ЖКУ // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 10. С. 24.

хозяйства, являются дотации, льготы и субсидии. Проблема бюджетных дотаций на покрытие разницы между утвержденной величиной экономически обоснованного тарифа за производимые предприятиями ЖКХ услуги и установленным уровнем платежей населения за жилье и коммунальные услуги в процентах к утвержденным экономически обоснованным тарифам подробно рассматривалась в первой главе. Остановимся подробнее на понятиях льгот и субсидий.

В Российской Федерации насчитывается около 43 категорий граждан, пользующихся льготами (как индивидуальными, так и на всех членов семьи льготника) по оплате ЖКУ, причем льготы предоставляются в основном по профессиональному признаку, или, по другой формулировке, «в связи с государственным статусом граждан», независимо от их материального положения. По экспертным оценкам, приблизительно 60% населения пользуются указанным видом социальной защиты¹. Льготы по оплате жилья и коммунальных услуг в размере от 30 до 100% предоставляются на основании более 40 законодательных и иных нормативных актов СССР, РСФСР и РФ. Согласно данным на конец 2001 г., персональными льготами пользовались около 47,8 млн чел., среднемесячный размер льгот на одного пользователя составлял 44,7 р.² Говоря о реальной сумме льгот, мы исключаем из виду льготы, предоставляемые на основании нормативно-правовых актов субъектов РФ и муниципалитетов, а это еще от 5 до 18 льготируемых категорий.

Затраты предприятий ЖКХ на предоставление гражданам льгот по оплате ЖКУ в 2001 г. составили 25,6 млрд р.³ против 17,5 млрд р. в 2000 г. и 12,9 млрд р. в 1999 г.⁴ Следует отметить, что предприятия и организации жилищно-коммунального хозяйства, не получая в полной мере компенсаций из вышестоящих бюджетов в связи с предоставлением льгот, несут финансовые потери, достигающие 25% от их доходов, что приводит к разру-

¹ См.: *Крылов В. А. и др.* Формирование и развитие рынка жилищно-коммунальных услуг / В. А. Крылов, А. Г. Мокроносов, Т. К. Руткаускас. Екатеринбург, 2000. С. 129.

² См.: *Гранник И.* Герман Грефт рассказывает депутатам о предложенной правительственной системе субсидирования населения для 100%-й оплаты жилья. <http://www.strana.ru>. 19.02.2002.

³ См.: Там же.

⁴ См.: *Дронов А. А.* О состоянии ЖКХ России и перспективах его реформирования // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 4. С. 34.

шению жилищно-коммунального сектора экономики¹. Для регулирования этой проблемы необходимо освободить жилищно-коммунальные предприятия от несвойственных им функций социальной защиты населения, изменив порядок предоставления и финансирования льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. На сегодняшний день эксперты предлагают два пути разрешения сложившейся ситуации:

1. Предполагается пересмотреть федеральную политику в отношении льгот отдельным категориям граждан. Существует мнение о необходимости издания единого федерального закона о льготах, систематизирующего все категории граждан, имеющих право на получение льгот. По каждой льготе должен быть четко указан источник ее финансирования. Льготы, предоставляемые гражданам по профессиональному признаку, должны финансироваться из средств бюджетов соответствующих организаций и ведомств, выделяемых специально для этих целей². Сразу же отметим недостатки данного подхода: вероятнее всего, ведомственные бюджеты окажутся не в состоянии регулярно выделять необходимые средства на финансирование предоставляемых льгот. Из предоставляемых же средств только 12% попадет к действительно бедным семьям. Очевидно, что семьи врачей и учителей менее обеспечены, чем семьи таможенников и прокуроров. Однако дополнительную защиту получают последние, а не первые. Где же логика?

2. Представляется целесообразным внести поправки в систему действующего законодательства и перевести большую часть льгот на оплату ЖКУ в адресные компенсации (субсидии). Они должны предоставляться в пределах социальной нормы площади жилья и в зависимости от дохода семей с учетом федеральных стандартов. При таком подходе возможно оказывать дальнейшую адресную поддержку этих семей из федерального бюджета с учетом системы социальной защиты малоимущих слоев населения³. Мы полагаем, что данный вариант можно назвать первым шагом по упорядочению на федеральном уровне системы предоставления льгот по оплате ЖКУ. На сегодня количество участников программы жилищных субсидий намного меньше количества граждан, имеющих льготы, расходы

¹ См.: Румянцева М. С. Социальная защита населения и льготы по оплате ЖКХ // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 4. С. 68.

² См.: Дронов А. А. О состоянии ЖКХ России и перспективах его реформирования. С. 34.

³ См.: Аболин А. А. Трансформация льгот на оплату ЖКУ в компенсационные выплаты // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 6. С. 58.

бюджета РФ на компенсацию предоставленных льгот в 7 раз больше, чем на субсидии¹. Это говорит о том, что государство помогает далеко не бедным слоям населения. Но в любом случае помощь должна зависеть не от принадлежности к каким-то профессиональным или социальным группам населения, а от семейного дохода, должна оказываться каждой конкретной семье, находящейся по каким-либо причинам в тяжелом финансовом положении. Этот принцип заложен в правительственную программу адресных жилищных субсидий.

Одно из главных достоинств данной программы – ее социальная значимость как первой реализованной общероссийской программы адресной социальной поддержки населения, основанной на заявительном принципе; помощи семье в целом; зависимости права на получение помощи и ее размера только от материального положения семьи; невозможность использовать эту помощь не по назначению².

Субсидии – безналичная форма расчета с гражданами по оплате жилья и коммунальных услуг – рассчитываются и предоставляются при превышении платежей граждан за ЖКУ, потребляемые по социальной норме площади жилья и по нормативам потребления коммунальных услуг, сверх установленного субъектами Федерации, по представлению органов местного самоуправления, уровня (в процентах) от совокупного дохода семьи. По существу, семье, признанной нуждающейся в субсидии, уменьшается на определенную величину размер оплаты жилья и коммунальных услуг, а для жилищно-коммунального хозяйства это одна из разновидностей дотации, которую необходимо покрыть из местного бюджета.

Согласно данным на конец 2001 г., субсидиями пользовались около 8% семей, общая сумма на численных субсидий составляла 3,8 млрд р., причем среднемесячный размер начисленных субсидий на семью равнялся 124 р.³ В 2000 г. число получателей субсидий было несколько меньшим и составляло 7% (3,5 млн российских семей). Общая сумма начисленных субсидий в 2000 г. достигла 3 млрд р.⁴ Данные о социальной поддержке потребителей ЖКУ по Уральскому федеральному округу и его субъектам приведены в прил. 8. Если вести речь о населении Свердловской области,

¹ См.: Гранник И. Указ. соч.

² См.: Павлов В. А. Предложения по реорганизации системы адресной социальной помощи // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 2. С. 22.

³ См.: Гранник И. Указ. соч.

⁴ См.: Чернышов Л. Н. О ходе и перспективах реформирования ... С. 38.

то, по данным на 1-й квартал 2002 г., количество семей, пользующихся субсидиями, составило 4,7%, для чего государством было выделено 63,2 млн р., а возмещено 38,3 млн р., что составило 60,6%.

По мнению заместителя председателя Госстроя РФ Л. Н. Чернышова, в субсидиях нуждается от 15 до 25% населения страны. В 29 регионах граждане оплачивают 80% от полной стоимости услуг. Переход на 100%-ю оплату потребует 30–45 млрд р. для субсидий малообеспеченным слоям. Но это при условии адресной защиты населения. В ближайшее время Госстрой России подготовит постановление правительства об открытии персональных счетов граждан, пользующихся субсидиями по оплате коммунальных услуг. Эксперимент в рамках реформы ЖКХ начался в 2002 г. в семи регионах, в том числе там, где преобразования в коммунальной сфере происходят наиболее успешно, – в Москве, Чувашии, Белгородской и Новгородской областях. Эксперимент предполагает перенаправление финансового потока из федерального бюджета на поддержание жилищно-коммунального хозяйства от предприятий ЖКХ гражданам – конечным потребителям услуг. Представители Госстроя внесли в феврале 2002 г. в правительство проект постановления о проведении эксперимента по адресному финансированию населения в рамках реформы ЖКХ. В отличие от «жесткого» варианта реформы с ускоренным переходом на 100%-ю оплату коммунальных услуг, «мягкий» вариант реформы предполагает адресные дотации населению через систему специальных жилищных счетов. Одновременно предусматривается стимулирование конкуренции в сфере ЖКХ, поскольку простая переадресация финансовых потоков мало повлияет на эффективность отрасли. Бюджетные субсидии, поступающие на персональные счета, граждане не смогут использовать иначе, как на оплату коммунальных услуг. Однако в эти субсидии и льготы не входит основной поток бюджетного финансирования ЖКХ. По словам Г. Грефа, программа «мягких» реформ жилищно-коммунального комплекса России предусматривает вместо финансирования предприятий ЖКХ из бюджета предоставление населению субсидий в объеме 130 млрд р. Если эксперимент Госстроя с персональными счетами для субсидий и льгот будет успешным, то, возможно, именно это ведомство займется организацией персонального распределения основной части бюджетных денег на коммунальные услуги¹.

¹ См.: *Граник И. Указ. соч.*

Защита населения при переходе на рыночные принципы оплаты ЖКУ должна сопровождаться жестким контролем того, чтобы на население не перекладывались необоснованные затраты, связанные с монопольным, доминирующим положением жилищно-коммунальных организаций (административные издержки, потери в сетях, использование неэффективных технологий и пр.). Механизмами такого контроля должно являться развитие конкурентных отношений и надзор за деятельностью естественных монополий. Также следует принять меры по совершенствованию механизма предоставления жилищных субсидий и отражению изменений, происшедших в оплате ЖКУ, в системе основных социальных индикаторов. Это, в частности, предполагает:

1. Исключение возможности отказа в начислении жилищных субсидий гражданам, имеющим на них право, под каким бы то ни было предлогом (в частности, в жилищном фонде, находящемся в полном хозяйственном ведении предприятий). Дальнейшее повышение ставок возможно только при полной уверенности, что ни одна семья не будет тратить на оплату ЖКУ в пределах социальной нормы более установленного предельного уровня.

2. Обеспечение органами местного самоуправления достаточного финансирования служб жилищных субсидий, чтобы реально предоставить субсидии всем нуждающимся, а также обеспечение контроля их предоставления во всех видах жилищного фонда.

3. Утверждение процедуры, не допускающей отказа в жилищной субсидии гражданам, имеющим просроченную задолженность, при их согласии погасить эту задолженность в согласованные сроки. Это дало бы возможность исключить существование просроченной задолженности среди наименее обеспеченных семей, что, в свою очередь, позволило бы принять более жесткие меры принуждения к остальным семьям (опись имущества, выселение с предоставлением жилого помещения по нормам общежития). Как с экономической, так и с социальной точки зрения меры принуждения по отношению к неплательщикам необходимо применять прежде всего к семьям, имеющим в собственности второе жилье, которое должно оплачиваться по себестоимости.

4. Функции регулирования мер принуждения к давним задолжникам целесообразно возложить на специальную городскую комиссию с целью дополнительной защиты граждан от необоснованных санкций со стороны

собственников жилья. В нее должны войти представители администрации, жилищных организаций, служб социальной защиты, а также юристы. К компетенции комиссии следует отнести:

- работу с должниками, выработку и реализацию схем погашения задолженности;
- содействие семьям в выяснении того, на какого рода социальную помощь они могут рассчитывать, а также в организации этой помощи;
- организацию добровольного обмена жилыми помещениями по социальной норме;
- формирование обменного жилищного фонда для переселения;
- выявление семей, дела по которым передаются в суд, и организация подачи судебного иска.

Необходимо обеспечить оперативное отражение нормативных затрат по пользованию ЖКУ в методике расчета величины прожиточного минимума. В настоящее время программа жилищных субсидий сопоставима по охвату семей и размерам материальной помощи с другими существующими сегодня социальными программами. В этих условиях к программе предъявляются достаточно высокие требования, но ее критика сегодня зачастую строится лишь на том, что жилищные субсидии не решают всех проблем малообеспеченных семей.

Обобщая собранные практические данные и учитывая мнения специалистов, высказанные в периодической литературе, обозначим несколько предложений по реорганизации системы адресной социальной помощи по оплате жилья:

1. Необходимо разработать и утвердить на уровне муниципального образования положение о предоставлении гражданам жилищных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, а также ряд других необходимых документов (о порядке оплаты ЖКУ гражданами, о порядке исчисления среднего совокупного дохода при предоставлении субсидий, об утверждении прожиточного минимума (рекомендованного в данном субъекте РФ), о порядке рассмотрения спорных вопросов, возникающих при начислении жилищных субсидий, и т. п.).

2. Следует создать специализированную структуру по приему заявлений и документов граждан на предоставление субсидий: это может быть подразделение службы заказчика, орган, входящий в систему социальной

защиты, либо отдельный центр по начислению субсидий с подчиненными ему территориальными отделами в районах (в большом городе).

3. Для принятия оперативных решений, внесения изменений в нормативную базу, обобщения опыта работы, учета изменений в законодательстве, а также для разрешения спорных вопросов при начислении субсидий гражданам рекомендуется создание постоянно действующей экспертной комиссии с включением в ее состав опытного юриста, специалистов из службы заказчика и органов социальной защиты.

4. Необходима подготовка ежегодных статистических отчетов, аналитических прогнозов и расчетов для защиты потребности в финансировании, а также строгий учет средств, направленных на реализацию программы жилищных субсидий.

5. Весьма интересно предложение о создании универсальной общегородской базы данных о доходах, составе семьи, платежах, характеристике жилья¹. По договору с Центром труда и занятости возможно организовать получение в электронном виде всей информации о безработных; по договору с Управлением социальной защиты населения – информации о начислении пенсий; с администрациями районов города – о лицах, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью; с жилищно-эксплуатационными предприятиями, Комитетом по управлению имуществом и Бюро технической инвентаризации – о характеристике жилья. Целесообразно также использовать данные паспортно-визовой службы, фонда медицинского страхования, налоговой инспекции и т. п.² Иначе говоря, при наличии объединенной компьютерной базы данных (скорее, системы) обратившийся гражданин будет представлять минимум справок о доходах членов семьи с места работы, службы или учебы. Более того, имея социальный паспорт каждой малоимущей семьи, администрация города в состоянии организовать расчетный центр адресной социальной поддержки населения города для реализации комплексной программы организации социальной защиты населения и (при оптимальном варианте) для консолидации расходов муниципального бюджета на социальную сферу. В идеале малообеспеченная семья должна получать строго учтенный пакет (набор) социальной поддержки.

¹ См.: Павлов В. А. Указ. соч. С. 22.

² См.: Андреева Л. Н. От единой квитанции – к единому информационному пространству // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2000. № 10. С. 18.

2.5. Анализ платежеспособного спроса населения на жилищно-коммунальные услуги и прогноз его изменения

Реформа жилищно-коммунальных правоотношений при повышении тарифов преследует цель не ущемить семьи с низкими и средними доходами, занимающие жилье в пределах социальной нормы, путем предоставления им субсидий (компенсаций) на оплату ЖКУ и создать условия, при которых граждане с высоким достатком оплачивали бы жилье и коммунальные услуги в полном размере. Для решения подобной задачи необходимо достаточно точно определить возможные сборы платежей с населения за ЖКУ, а также, что немаловажно для построения грамотной муниципальной стратегии оплаты жилья, объем средств на жилищные компенсации (субсидии) населению. Для этого, используя расчетные механизмы, отраженные в методике расчета платежеспособной возможности населения на жилищно-коммунальные услуги¹, и представленные администрацией г. Лесного данные, проанализируем сначала ситуацию на апрель 2002 г. (прил. 9, 10).

Исходными данными явились:

1. Сведения Комитета по экономике администрации г. Лесного об уровне среднедушевого дохода (A). Каждой группе населения по доходам соответствует определенный удельный вес (I) в общей численности рассматриваемого населения (N), проживающего в государственном либо муниципальном жилищном фонде (57600 чел.).

2. Предельно допустимые расходы граждан на оплату жилья и коммунальных услуг (P) в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом предельно допустимой доли собственных расходов граждан (D) на уровне 22%. Таким образом, $P = A \cdot D$.

3. Установленная плата для населения за ЖКУ, сложившаяся на основании ставок и тарифов на ЖКУ (см. прил. 5), нормативов потребления коммунальных услуг (см. прил. 6), а также уровня оплаты (C) 60%, утвержденных постановлением главы муниципального образования «г. Лесной» № 191 от 04.02.2002.

¹ См.: Об утверждении методики расчета платежеспособной возможности населения на жилищно-коммунальные услуги: Постановление Госстроя № 12 от 11.11.1998 // Правовая база «Консультант-плюс». www.consultant.ru.

4. Средний прожиточный минимум на 1-й квартал 2002 г. по Свердловской области в размере 1703 р., принятый постановлением правительства Свердловской области № 445 от 15.01.2002 и утвержденный по г. Лесному постановлением главы муниципального образования № 22 от 20.04.2002.

5. Минимальный размер оплаты труда (МРОТ), используемый при расчете социальных выплат, компенсаций и пр., равный 100 р.¹ Половина МРОТ составляет с районным коэффициентом 60 р.

Расчетный объем средств, выделяемых на предоставление субсидий, будет составлять 746 тыс. р. ежемесячно при прочих равных условиях, количество получателей субсидий – 5,2 тыс. чел. (9% всего населения). На выплату субсидий будет уходить около 7% полученных от населения средств (см. прил. 9). Наглядной иллюстрацией платежеспособности различных категорий городского населения в зависимости от их среднедушевого дохода служит график, приведенный в прил. 10.

Сравним расчетные величины с фактическими (данные о предоставленных населению субсидиях за февраль – апрель 2002 г. приведены в прил. 11). Сумма фактически выплаченных населению субсидий за месяц составляет 221 тыс. р. против 746 тыс. р. расчетных, количество получающих субсидию граждан (1855 чел., т. е. 3,3% всего населения) в 2,8 раза меньше возможного числа субсидируемых. Чем же объясняется столь существенная разница? Вероятнее всего, недостаточной информированностью населения о возможности получения частичного возмещения при оплате за квартиру, что говорит об отсутствии работы с населением службы жилищных субсидий, плохой информированности граждан о порядке предоставления последних. Эту версию подтверждает следующий факт: средний совокупный доход на одного субсидируемого гражданина за апрель составил 886 р. при среднем прожиточном минимуме 1703 р., а расчетный средневзвешенный доход на душу населения равен 1477 р., т. е. за жилищными компенсациями обращаются лишь самые малоимущие слои населения, чей доход далеко отстоит даже от прожиточного минимума, хотя и более обеспеченные категории населения имеют право на получение субсидии на оплату ЖКУ, но по каким-то причинам его не реализуют.

¹ См.: О минимальном размере оплаты труда: Федерал. закон № 82-ФЗ от 19.06.2000 // Собр. законодательства РФ. 2000. № 26. Ст. 2.

Согласно прил. 11, обеспеченность субсидируемых граждан жильем – в среднем 18,3 м² на человека, что является довольно неплохим показателем (не менее социальной нормы по РФ). Распределение граждан, получающих субсидии, по социальным категориям таково: работающие (в том числе безработные, получающие дополнительное образование в Центре занятости и находящиеся в отпуске по уходу за ребенком) составляют приблизительно такую же долю, как и дети (включая студентов очной формы обучения в возрасте до 23 лет), – около 45%; примерно 10% составляют пенсионеры (в том числе инвалиды). Средний размер предоставленной субсидии на человека равняется 119 р. при 209 р. начисленной квартирной платы, от которой субсидия составляет 57%, что является довольно существенной помощью малообеспеченным семьям.

Попробуем на основе данных о платежеспособном спросе населения на ЖКУ на 1-й квартал 2002 г. (см. прил. 9) спрогнозировать последствия:

1) на 3-й квартал 2002 г. (прил. 12, 13) при условии:

- повышения уровня оплаты населением жилья до 90% (предусмотренного на 2002 г. Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства, одобренной Указом Президента РФ № 425 от 28.04.1997);

- повышения среднего прожиточного минимума до 1900 р. (согласно постановлению правительства Свердловской области № 44 от 16.04.2002);

2) на 1-й квартал 2003 г. (прил. 14, 15) при условии:

- 100%-й оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг;

- 23%-й допустимой доле собственных расходов граждан на оплату ЖКУ (предусмотренной на 2003 г. Концепцией реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации);

- повышения среднего прожиточного минимума до 2100 р. (расчетная величина (прил. 16)).

При прогнозировании сбора платежей за ЖКУ с населения города учтем, что 25% собранных средств пойдет на компенсацию льгот имеющим на то право категориям граждан.

Рассмотрим первую ситуацию. Сумма средств, собранных с населения, с учетом льгот составит 11 млн р., причем 2 млн р. городской бюджет предоставит на выплату субсидий. Если сравнить эти цифры с расчетной ситуацией на текущий момент (8 млн р. полученной от населения квартирной платы с учетом льгот против 746 тыс. р. на выплату субсидий), окажется,

что, существенно повышая квартирную плату за счет увеличения уровня оплаты до 90%, городская администрация ничего, кроме социальной напряженности, не приобретает.

Еще более парадоксальная ситуация наблюдается во втором случае: получив от населения 10,3 млн р., городской бюджет вернет ему 5 млн р. в качестве субсидий. Получается, что, подняв уровень оплаты населением жилья и коммунальных услуг до 100%, государство не только не сможет модернизировать жилищную инфраструктуру, но даже окажется в убытке (!). Естественно, что не может идти речь о «безубыточном функционировании» ЖКХ, предусмотренном Концепцией реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, пока рост квартирной платы значительно опережает рост доходов населения. Однако здесь необходимо отметить следующий нюанс: реальное число получателей жилищных субсидий в течение последних нескольких лет оказалось в 3–4 раза меньше по сравнению с расчетными прогнозами (25%), составленными на основе статистических данных о доходах. Опасение, что сегодня в связи с низкими доходами населения службы жилищных субсидий захлестнет поток заявлений, не подтверждается практикой¹. Кроме того, по оценке специалистов, средними и наиболее типичными данными для нормального и относительно безболезненного хода реформы являются: расчетная доля семей, нуждающихся в субсидиях, – 29%; ожидаемая фактическая доля семей, нуждающихся в субсидиях, – 19%².

Рассмотрим в качестве примера три семьи (в состав каждой из которых входят два пенсионера, два ребенка, один безработный), не имеющие льгот по оплате ЖКУ и проживающие в квартирах с одинаковым благоустройством и общей площадью 99 м² (соответствующей социальной норме площади жилья для семьи такого состава), но различающиеся размером совокупного дохода (табл. 1). К расчету субсидий по данным трем семьям весьма близки наши расчетные данные, приведенные в прил. 12 и 14. Подводя итоги расчетам, попробуем разобраться в самой методике начисления субсидии, поскольку повышение платы за ЖКУ не дает финансовых результатов ни для ЖКХ, ни для местного бюджета.

¹ См.: Чернышов Л. Н. О ходе и перспективах реформирования ... С. 38.

² См.: Крылов В. А. и др. Указ. соч. С. 257.

Таблица 1

Анализ расчета субсидий по г. Лесному (апрель 2002 г.)

№ п/п	Наименование статьи	1-я семья	2-я семья	3-я семья
1	Совокупный доход за апрель, р.	3000	8510	8520
2	22% от совокупного дохода, р.	660	1872	1874
3	Доход на одного члена семьи в месяц, р.	600	1702	1704
4	Плата за жилье и коммунальные услуги в пределах социальной нормы, р.	1215	1215	1215
5	Расчет субсидии по первому варианту	$1215 - 60 \cdot 5$	$1215 - 60 \cdot 5$	Не рассчитывается
6	Расчет субсидии по второму варианту	$1215 - 660$	$1215 - 1702$	$1215 - 1704$
7	Размер субсидии, р.	915	915	Не полагается
8	Доля субсидии от нормативной квартирной платы, %	75	75	0
9	Доля субсидии от совокупного дохода семьи, %	31	11	0
10	Доля квартирной платы от совокупного дохода семьи, %	41	14	14
11	Размер квартирной платы с учетом субсидии, р.	300	300	1215
12	Доля квартирной платы с учетом субсидии от совокупного дохода семьи, %	10	4	14

Примечания:

1. Размер прожиточного минимума на март 2002 г.: 1703 р. – средний прожиточный минимум, 1300 р. – для пенсионеров, 1848 р. – для работающих, 1692 р. – для детей.

2. Размер минимальной оплаты труда за месяц – 100 р. (с уральским коэффициентом – 120 р.

Анализируя расчет субсидий по трем условным семьям, приходим к следующим выводам:

1) 1-я семья имеет доход в 2,8 раза меньше, чем 2-я семья, а суммы получаемых ими субсидий одинаковы, несмотря на то что 2-я семья в состо-

янии оплачивать квартиру полностью: плата за жилье и коммунальные услуги (1215 р.) составляет лишь 14% от совокупного дохода семьи, что не превышает допустимых 22% (1872 р.), в то время как 1-я семья без поддержки оплачивала бы квартиру в размере 41% от всех своих доходов;

2) после предоставления субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг квартплата 1-й и 2-й семей составит 315 р., т. е. 10,5 и 3,7% от совокупного дохода данных семей соответственно, в то время как 3-я семья будет выплачивать 14% своих доходов за жилье и коммунальные услуги (1215 р.);

3) социальная «несправедливость» ощущается и по отношению к 3-й семье: ее совокупный доход превышает доход 2-й семьи на 10 р., но в связи с тем что доход на одного члена семьи больше установленного законом Свердловской области прожиточного минимума всего на 1 р. (1704 р. – 1703 р.), субсидия данной семье не положена ни по первому, ни по второму основанию (1215 р. – 1874 р.). Получается, что квартирная плата 3-й семьи в 3,9 раза больше, чем плата 2-й семьи, хотя ей «посчастливилось» превысить среднедушевой доход 2-й семьи на 2 р. (!);

4) необходимо отметить еще один аспект: для 1-й и 2-й семей фактическая квартирная плата в 3,1 раза меньше, чем предоставленная субсидия.

Если еще раз обратиться к составленному нами прогнозу платежеспособности населения (см. прил. 9) и построенному на его основе графику (см. прил. 10), видно, что граждане со среднедушевым доходом от 273 до 1703 р. оплачивают жилье в размере 60 р. на человека, т. е. разница между среднедушевыми доходами этих категорий населения составляет более 1400 р. Эта разница в доходах, на наш взгляд, весьма значительна даже на одного члена семьи. На всю семью она может составлять 2800 р., 4200 р. и более в зависимости от количества членов семьи. В существующей методике расчета субсидий данный аспект не находит отражения. Специалисты отмечают, что «перемены в порядке начисления субсидий принесли бы значительное облегчение местному бюджету и улучшили бы финансовое состояние предприятий ЖКХ, не сильно ударяя при этом по карману потребителей и устраняя социальную несправедливость»¹.

На наш взгляд, главный недостаток ныне существующей системы социальной защиты населения при оплате ЖКУ – неспособность добиться

¹ Крылов В. А. и др. Указ. соч. С. 126.

какого-либо ощутимого экономического эффекта и сохранения социальной стабильности в обществе при использовании различных инструментов стратегии оплаты жилья, будь то повышение уровня оплаты населением ЖКУ, возрастание доли собственных расходов граждан на квартплату от совокупного дохода семьи либо доведение ставок и тарифов до экономически обоснованных, регулирование нормативов в допустимых стандартами пределах и т. п. Возможно, существующая система начисления субсидий устарела и требует корректировки? Среди экспертов даже сложилось мнение о том, что «в настоящее время не существует реальной системы субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг»¹. В специальной литературе по проблемам ЖКХ предлагаются пути улучшения ситуации. Рассмотрим один из них.

При существующей методике начисления субсидий нарушен принцип причинно-следственной связи. Доминирующий параметр – размер платы за жилье, субсидия на оплату – следствие. Главным должен быть принцип расчета субсидий за ЖКУ. Размер оплаты гражданами жилья должен определяться как разница между установленной для граждан данного муниципального образования оплатой ЖКУ и рассчитанным размером субсидий за ЖКУ. При этом в наибольшей степени будет соблюдаться принцип адресной социальной помощи: при переезде из одной квартиры в другую размер субсидий, предоставляемых конкретной семье, не изменяется. Изменяется только размер фактической оплаты жилья и коммунальных услуг, определяемый исходя из площади квартиры и состава инженерного оборудования, в ней установленного².

Для относительной оптимизации методики начисления гражданам субсидий на оплату ЖКУ мы предлагаем другое, довольно простое и действенное решение, способное разорвать порочный круг «повышение оплаты – увеличение суммы предоставленных субсидий + увеличение суммы на выплату льгот – уменьшение сбора платежей от населения за ЖКУ» и сделать размер субсидии достаточно «равновесным» для всех категорий граждан, имеющих на нее право.

Итак, субсидии по постановлению Правительства РФ № 887 от 02.08.1999 исчисляются с использованием размера минимальной заработной платы, устанавливаемого федеральным законом. На сегодня приме-

¹ См.: *Аболин А. А.* О реальной системе субсидий на оплату ЖКУ. С. 25.

² См.: Там же. С. 27.

няемый для расчетов размер оплаты труда составляет 100 р. Данная ставка используется с 1 января 2001 г.¹, невзирая на то что прожиточный минимум вырос за это время по Свердловской области в 1,84 раза (прил. 16). Необходимо учесть тот факт, что размер минимальной заработной платы, используемый исключительно для регулирования оплаты труда, а также для начисления выплат, связанных с исполнением трудовых обязанностей, с 1 мая 2002 г. составляет 450 р.² (т. е. с 1 января 2001 г. он увеличился в 3,4 раза). Законом предусмотрено, что до внесения изменений в соответствующие федеральные законы исчисление обязательных социальных выплат, пособий, сборов и платежей, размер которых определяется в зависимости от МРОТ, производится исходя из базовой суммы, равной 100 р. На наш взгляд, такая ситуация, когда оплата квартиры субсидируемым гражданином в размере, не превышающем 60 р., составляет лишь 3% от прожиточного минимума, недопустима. Федеральным законодательством предусматривается, что субъектами Российской Федерации могут устанавливаться более высокие размеры обязательных социальных выплат за счет средств собственного бюджета³. Субсидия же на оплату гражданами жилищно-коммунальных услуг, по нашему мнению, является производной от своеобразного обязательного сбора, платежа граждан (т. е. квартплаты). И повышение размера данного платежа законодательными актами субъектов невозможно. Для разрешения этого вопроса необходимо принятие федерального закона, регулирующего размер максимально допустимой оплаты жилищно-коммунальных услуг на одного человека, совокупный доход которого не превышает утвержденного прожиточного минимума.

Мы смоделировали ситуацию, используя расчет платежеспособного спроса населения на ЖКУ (прил. 17, 18). Прогноз сделан исходя из 90%-го уровня оплаты населением ЖКУ, среднего прожиточного минимума 1900 р. (см. прил. 12, 13) и повышения минимального размера заработной платы, используемого для начисления субсидий, до 450 р. (с уральским коэффициентом – до 540 р.). График, приведенный в прил. 18, наглядно демонстрирует, насколько сократится объем «необоснованных» получателей

¹ См.: О минимальном размере оплаты труда: Федерал. закон № 82-ФЗ от 19.06.2000. Ст. 2, п. 1 // Правовая база «Консультант-плюс». www.consultant.ru.

² См.: О внесении дополнения в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда»: Федерал. закон № 42-ФЗ от 29.04.2002. Ст. 1, п. 1 // Там же.

³ См.: О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат: Федерал. закон № 122-ФЗ от 07.08.2000 // Собр. законодательства РФ. 2000. № 33. Ст. 2.

субсидий, при том что наиболее социально незащищенные слои населения (категории с доходом до 1300 р.) по-прежнему получают субсидии, правда, уже по другому принципу, с большей нагрузкой на семейный бюджет. Из расчета видно, что сбор платежей от населения составляет более 16 млн р. в месяц при затраченных менее 400 тыс. р. на выплату субсидий. При этом получать субсидии будут около 15 тыс. жителей города, или 1/4 всего населения, но средств при этом будет затрачено в 5,5 раза меньше.

Именно при такой системе исчисления субсидий возможно добиться положительных экономических результатов в жилищно-коммунальной отрасли. Естественно, мы применили жесткий на первый взгляд вариант, но, во-первых, затраты на оплату жилья даже самых малоимущих семей не превысят допустимой доли собственных расходов в структуре расходов семьи. К тому же муниципальные власти могут принять решение о снижении за счет средств местного бюджета доли расходов на ЖКУ бедных слоев граждан (как, например, в Екатеринбурге – до 12% для одиноко проживающих пенсионеров и инвалидов¹). Во-вторых, предлагаемую нами систему повышения МРОТ для начисления субсидий можно применять постепенно (к примеру, поквартально и согласуя с ростом прожиточного минимума). В-третьих, тем самым мы устраняем социальную несправедливость: плата за квартиру для категорий с доходами, к примеру, в 1900 и 2000 р. различалась в 4,9 раза, при новом же подходе будет отличаться лишь на 22 р., или на 7%. На графике (см. прил. 18) мы видим, что граждане с доходами от 0 до 1300 р. платят за квартиру пропорционально своим доходам. И наконец, в-четвертых, органы государственной (в том числе субъектов РФ) и муниципальной власти могут и должны принимать решения о поддержке малообеспеченных семей в разных социальных сферах, не перекладывая всю тяжесть этого бремени на жилищно-коммунальное хозяйство, если хотят поддерживать на должном уровне хотя бы жилищно-коммунальное обслуживание.

¹ См.: Об утверждении тарифов на жилищно-коммунальные услуги для граждан г. Екатеринбурга на 2002 г.: Постановление главы г. Екатеринбурга № 1510 от 26.12.2001. Ст. 8, п. 1.

Глава 3

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕШЕНИЮ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ ПРИ ПЕРЕХОДЕ НА НОВУЮ СИСТЕМУ ОПЛАТЫ ЖИЛЬЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

3.1. Объективные предпосылки изменения системы оплаты жилищно-коммунальных услуг и адресной социальной защиты населения

По существу, с 1992 г. в дополнение к существующей системе социальной поддержки населения по оплате жилья и коммунальных услуг (льготам) была введена еще одна льгота – субсидия (компенсация) по оплате ЖКУ. Действующая система льгот основывается на категориальном принципе (табл. 2), и в соответствии с ней платежи граждан за ЖКУ уменьшаются на строго установленную величину (как правило, на 50%) без учета размера занимаемой площади и уровня ее благоустройства. В этом случае граждане, проживающие в жилье с более высоким уровнем благоустройства и занимающие большую площадь, имеют более существенную социальную поддержку, чем граждане, проживающие в частном доме или в «пятиэтажке», что социально не оправдано.

Отличительной чертой новой системы социальной защиты населения по оплате ЖКУ явилось то, что она опирается на имущественные (доход семьи) принципы социальной поддержки населения. Другими словами, социальная защита в этом случае определяется как производная (в определенной пропорции, к примеру 22%) от совокупного дохода семьи и предусматривает более гибкий подход к установлению субсидий – снижение для низкодоходных категорий населения величины платежа за ЖКУ на 60, 70, 80% и более, что априорно может быть больше льготы.

Процедура получения льгот и субсидий идентична:

- для получения льгот гражданин предъявляет в службу заказчика или расчетно-кассовый центр соответствующий документ (как правило, удостоверение), подтверждающий его принадлежность к той или иной категории граждан, имеющих право на получение льгот;
- для получения субсидий в эти же организации предъявляются справка с места жительства с указанием занимаемой площади и количества про-

живающих и справки о доходах с места работы всех проживающих на данной площади.

Таблица 2

Изменение механизма предоставления льгот в соответствии с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “Об основах федеральной жилищной политики” и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг»

Категории граждан, имеющих право на получение льгот	Количество граждан - получателей льгот, млн чел.		Источник целевого финансирования*	
	до принятия Закона	после принятия Закона	до принятия Закона	после принятия Закона
1. Герои и кавалеры ордена «Славы»	0,03	0,03	Н	Ф
2. Инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов	12,00	12,00	Н	Ф
3. Граждане, подвергшиеся воздействию радиации	0,90	0,90	Н	Ф
4. Репрессированные	1,50	1,50	Н	Ф
5. Военнослужащие	4,00	–	Н	**
6. Таможенники, сотрудники милиции, судьи, прокуроры и др.	2,80	–	Н	**
7. Ветераны	23,20	23,20	С	С
8. Доноры	0,40	–	Н	***
9. Специалисты, работающие на селе	1,80	–	Н	***
10. Иные категории граждан	1,20	–	С+М	***
Итого	47,80	37,60		

* Ф – федеральный бюджет; С – субфедеральный бюджет; М – местный бюджет; Н – источник финансирования не определен.

** В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» льготы военнослужащим переведены в денежное довольствие и субсидии.

*** Перевод льгот в субсидии.

Сегодня обе системы социальной поддержки населения при оплате ЖКУ работают параллельно, дополняя друг друга.

Помимо почти 50 млн чел., имеющих льготы, а это 35% населения, дополнительно должно быть вовлечено в социальную защиту около 20% граждан. На данный момент 11,6 млн чел. (8%) уже вовлечено в механизм адресных субсидий. Незначительное сокращение числа граждан, получающих льготы, и перевод профессиональных льгот (предоставляемых таможенникам, сотрудникам налоговой полиции, налоговой инспекции, МВД, ФСБ, судьям) по аналогии с льготами военнослужащих в денежное довольствие приведут к снижению общего числа получателей льгот и увеличению количества обращающихся за субсидиями граждан из их числа, которые действительно нуждаются в поддержке государства. В результате проводимой реформы системы предоставления льгот около 80% населения будет оплачивать ЖКУ полностью и часть из них пользоваться льготами, а 20% – оплачивать услуги, получая субсидии.

Открытие персонализированных счетов должно поставить точку в вопросе положительного влияния потребителей на качество оказываемых услуг, помимо вводимого экономического механизма снижения издержек производителей и повышения качества оказываемых ими услуг. Что касается главного – финансовой стороны социальной защиты населения, то она известна.

В 2001 г. за льготами по оплате ЖКУ в России обратилось 47,8 млн чел., которым была уменьшена оплата на сумму 27,28 млрд р. За субсидиями обратилось 11,6 млн чел., которым были снижены платежи на общую сумму 5,92 млрд р. при среднесложившемся по субъектам Российской Федерации уровне оплаты ЖКУ от экономически обоснованного тарифа 58,8%. В сумме эта величина составила 33,2 млрд р. Данную сумму за население должен был заплатить бюджет. Фактически в 2001 г. на эти цели из бюджета было выделено: по льготам – 16,82 млрд р., или 61,6%; по субсидиям – 4,42 млрд р., или 74,6%. Средства в размере 12 млрд р. не вернул производителям услуг ЖКХ никто, так как эти финансовые обязательства не закреплены в законодательстве.

Данное обстоятельство, а также принятие за период с 1992 г. целого ряда законодательных актов в сфере гражданского, административного, бюджетного, тарифного регулирования и др. потребовали внесения изменений и дополнений в действующий Закон Российской Федерации от 24.12.1992 № 4218–1 «Об основах федеральной жилищной политики».

Принятый Государственной думой Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “Об основах федеральной жилищной политики” и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» от 06.05.2003 № 52-ФЗ совершенствует положения действовавших до настоящего времени ст. 1, 15, 18, 19 указанного Закона и дополняет его рядом новых определений, соответствующих изменениям, проводимым в жилищно-коммунальной отрасли в соответствии с утвержденной Правительством РФ подпрограммой «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг.

Законом устанавливаются полномочия федеральных, субфедеральных и муниципальных органов власти по вопросам:

- ценообразования на услуги ЖКХ. Конкретизируется структура платежей за жилищные и коммунальные услуги, включая дополнительную площадь;

- перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг;

- совершенствования социальной защиты населения по оплате ЖКУ, в том числе перехода к адресной поддержке малоимущих граждан путем перечисления финансовых средств на персонафицированные счета с указанием бюджетных источников.

Впервые на законодательном уровне вводятся положения об обязательном принятии организациями и предприятиями, предоставляющими жилищно-коммунальные услуги, мер по снижению издержек при производстве и предоставлении ЖКУ.

Новая редакция ст. 15 устанавливает личное обязательство гражданина по своевременной оплате ЖКУ и заявительное получение субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг.

Кроме того, предусматривается совершенствование системы предоставления и финансирования льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. Большинство категорий льготополучателей сохраняют установленные им льготы и их размер. Одновременно предусматриваются источники их финансирования за счет средств федерального бюджета путем предоставления целевых субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в порядке компенсации фактически произведенных ими на эти цели затрат.

Указанное положение не распространяется на льготы, предоставляемые в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» в редакции Федерального закона № 40-ФЗ от 02.01.2000, которые и ранее финансировались из бюджетов субъектов Российской Федерации.

В связи с совершенствованием системы социальной защиты по оплате жилья и коммунальных услуг признаются утратившими силу нормы по предоставлению льгот отдельным категориям граждан, имевших на это право на основании ранее действовавших положений федеральных актов. Указанным категориям граждан льгота по оплате жилья и коммунальных услуг заменяется равноценной субсидией без ущемления их материальных интересов.

Уточняются правовые коллизии в отношении граждан, которые проживают в квартирах, значительно превышающих по площади социальную норму, и не в состоянии их оплачивать.

Органы местного самоуправления, государственные предприятия и учреждения, за которыми закреплен жилищный фонд, в случае обращения граждан с просьбой о замене имеющегося жилья на жилье в пределах социальной нормы площади обязаны предоставить им такое жилье с уровнем благоустройства не ниже того, который имелся в ранее занимаемом помещении.

Через месяц после приема заявления гражданина он начинает оплачивать свое подлежащее замене жилье в размерах только социальной нормы площади вплоть до месяца, в котором ему будут вручены документы, позволяющие занять новое жилое помещение.

Если замена не состоялась по вине нанимателя (не устраивает предложенное жилое помещение), официальный отказ служит основанием для начала оплаты жилья с этого момента на прежних общих основаниях. Гражданин, использовав один раз право на замену, далее должен самостоятельно решать проблему путем реализации договора мены (собственники и наниматели) или продажи жилья на рынке недвижимости и приобретения жилья меньшей площади в пределах социальной нормы.

Новая редакция ст. 15 исключает положение об оплате в размере половины МРОТ, установленного федеральным законодательством, жилищно-коммунальных услуг гражданами, доход которых ниже установленного в субъекте Российской Федерации прожиточного минимума. Это позволит устранить социальную несправедливость для лиц этой группы

при оплате жилья и коммунальных услуг, выраженную в том, что оплата резко отличается при разнице в доходах на один рубль на границе прожиточного минимума.

В связи с тем что новая редакция ст. 15 включает в себя положения ряда других статей действующего в настоящее время Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики», признаются утратившими силу ст. 18 и ч. 4 ст. 19 действующего Закона.

3.2. Совершенствование механизма бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства

Серьезное беспокойство у глав местного самоуправления вызывает сам механизм бюджетного финансирования жилищно-коммунальной сферы, действующий в настоящее время. Бюджеты 19 регионов более чем на 40% формируются за счет безвозмездных перечислений из федерального бюджета, при этом более 50% от общих сумм дотаций поступает в конечном итоге на нужды жилищно-коммунального хозяйства. Перечисления на нужды ЖКХ из федерального бюджета поступают в виде трансфертов и, «размываясь» в региональном бюджете, подчас идут на цели, весьма далекие от ЖКХ. Поступление средств из федерального бюджета, осуществляемое в форме трансфертов регионам, не дает гарантий того, что даже при выполнении субъектом Российской Федерации всех необходимых стандартов эти средства поступят в полном объеме и будут использованы по назначению. Очевидно, что в этом случае существенно снижаются возможности контроля получателя за правильностью и обоснованностью формирования Министерством финансов России бюджетной дотации на содержания ЖКХ.

С учетом общегосударственного масштаба и политического значения реформы жилищно-коммунального хозяйства механизм поддержки этой сферы из федерального бюджета должен носить целевой характер, быть абсолютно «прозрачным» и предусматривать ответственность получателей за использование средств по прямому назначению. Эта задача может быть решена путем отказа от использования трансфертов и замены их целевыми субвенциями, направляемыми субъектам Федерации на нужды ЖКХ через систему территориальных органов Федерального казначейства. Подобный механизм должен быть рекомендован субъектам Российской Федерации для осуществления финансовой поддержки жилищно-коммунальной сферы за счет средств региональных бюджетов.

Опыт преобразований жилищно-коммунального хозяйства показывает, насколько велики финансовые резервы в этом секторе экономики. Последовательное осуществление на местах организационно-технических и экономических мероприятий, направленных на совершенствование структуры управления хозяйством, демополизацию и создание конкурентной среды, снижение издержек на производство коммунальных услуг, приводит к оздоровлению муниципальных бюджетов и повышению качества жилищно-коммунального обслуживания населения. В то же время, как показывает практика прошлых лет, достигнутые муниципальными образованияами положительные результаты по эффективному использованию финансовых ресурсов в жилищно-коммунальной сфере не всегда адекватно оцениваются субъектами Федерации. Как правило, на новый отчетный период доходная база муниципальных образований, формируемая за счет отчислений от регулируемых налогов, корректируется в сторону уменьшения на величину экономии, достигнутой в результате проводимой властями муниципальных образований реформы ЖКХ. По существу, такие города оказываются наказанными за активное проведение преобразований в этом секторе экономики, что, на наш взгляд, совершенно недопустимо.

По-прежнему нерешенной остается проблема компенсации муниципальным образованияам дополнительных расходов на содержание жилищно-коммунальной сферы в связи с существованием льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных федеральными законами для отдельных категорий граждан. Правительству Российской Федерации необходимо разработать механизм компенсации расходов местных бюджетов по оплате этих льгот, обеспечивающий гарантированное поступление средств на данные цели из федерального бюджета. Укреплению доходной базы местных бюджетов способствовало бы оптимальное распределение налоговых поступлений между уровнями власти, а также создание возможностей для получения дополнительных доходов от находящихся на территории муниципальных образований объектов недвижимого имущества. Правительству Российской Федерации следует рассмотреть вопрос об отнесении к местным налогам налогов на имущество физических и юридических лиц, на землю, на недвижимое имущество и подготовить соответствующие поправки в проекты Бюджетного кодекса РФ и Налогового кодекса РФ. К значительному увеличению налоговых поступлений в местные бюджеты может привести налогообложение объектов недвижимости,

числящихся незавершенными. Поскольку в соответствии с действующими правилами регистрация недостроенных объектов для целей налогообложения не производится, необходимо принятие нормативного правового акта федерального уровня, регламентирующего порядок кадастрового учета, регистрации и налогообложения незавершенных объектов недвижимости.

Вторым основным источником финансирования ЖКХ являются средства населения. Но возможности максимального использования этой составляющей не так очевидны, как это может показаться на первый взгляд.

Как было сказано выше, возможность и целесообразность повышения доли платежей населения в общей сумме затрат на ЖКХ определяются уровнем доходов основной массы населения. Анализ динамики доходов граждан России и структуры семейных бюджетов за последние годы, проведенный специалистами Министерства экономики Российской Федерации, а также сделанный ими прогноз изменения этих показателей на ближайшие годы свидетельствуют, что реальные возможности для увеличения доли платежей населения за жилье и коммунальные услуги не соответствуют ожиданиям разработчиков программы реформы ЖКХ и запланированному в Концепции реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации графику повышения соответствующего федерального стандарта.

Существуют две проблемы, связанные, во-первых, с трудностью прогнозирования объема необходимых средств, выплачиваемых из конкретного бюджета, и, во-вторых, с необходимостью проверки достоверности содержащихся в декларации сведений.

Первая проблема со временем потеряет свою актуальность, так как появится практический опыт. Но на первом этапе в региональных бюджетах целесообразно заранее предусмотреть резервные фонды для направления их в те муниципальные образования, которые окажутся в наиболее тяжелой ситуации.

Вторая проблема, в принципе, может быть решена путем привлечения к программе субсидирования органов налоговой инспекции. Но поскольку это потребует укрепления территориальных отделений налоговых служб и решения на федеральном уровне вопроса об участии налогового ведомства в реализации реформы ЖКХ, использование подобной схемы в ближайшее время маловероятно. Значительно проще осуществлять проверку достоверности декларируемых сведений силами муниципальных

служб, предусмотрев в бланке заявления на предоставление субсидии положение о согласии заявителя на осуществление такой проверки.

Правильная оценка платежеспособности граждан важна не только для реализации программы субсидирования, но и для предотвращения обвального роста неплатежей. Повышение уровня неплатежей представляет серьезную опасность для реализации реформы, поскольку в условиях постепенного сокращения бюджетного финансирования может свести на нет все усилия по совершенствованию механизма управления и развитию конкуренции в сфере предоставления жилищных услуг. Как показывает опыт, до тех пор пока сохраняется гарантированное бюджетное финансирование, частные фирмы с удовольствием берут подряды на обслуживание жилого фонда. С ростом неплатежей и при отсутствии компенсации убытков за счет местного бюджета этот рынок потеряет для частных структур всякую привлекательность. Кроме того, в условиях недиверсифицированности потребления неплатежи снижают объем и качество продукции и услуг, потребляемых дисциплинированными плательщиками, либо приводят к увеличению тарифов.

Для успешной реализации реформы ЖКХ требуется разработка законодательно обеспеченных мер ответственности за задержку платежей. В отношении злостных неплательщиков необходимо применять механизм судебного решения вопроса уплаты долгов с использованием процедуры ареста и принудительной продажи недвижимого имущества юридических и физических лиц. С целью недопущения подобных крайних мер воздействия органам местного самоуправления следует оказывать помощь малообеспеченным гражданам по переселению в менее дорогое жилье. Подобные программы уже реализуются в некоторых российских городах.

Перемены в порядке начисления субсидий принесли бы значительное облегчение местному бюджету и улучшили финансовое состояние предприятий ЖКХ, не сильно ударяя при этом по карману потребителей и устранив социальную несправедливость. Рассмотрим приведенный ниже расчет размера субсидий для трех семей, состоящих из четырех человек, проживающих в квартирах с одинаковым благоустройством (отопление, горячее и холодное водоснабжение, канализация, природный газ) и общей площадью жилья 64 м². Расчет выполнен за 1-й квартал 1999 г. по действующей методике с учетом прожиточного минимума (для работающих – 719 р.) (табл. 3).

Таблица 3

Расчет размера субсидий, р.

Показатель	1-я семья	2-я семья	3-я семья
Совокупный доход за 1-й квартал 1999 г.	3400	8600	8700
18% от совокупного дохода	612	1548	1566
Доход на одного члена семьи в месяц	283	716	725
1/2 минимальной заработной платы (за квартал)	576,08	576,08	576,08
Оплата жилья и коммунальных услуг по социальной норме (за квартал)	948,08	948,08	948,08
Субсидия	372,00 (948,08 – 576,08)	372,00 (948,08 – 576,08)	Не положена (948,08 – 1566)

Согласно расчету, 1-я семья имеет доход в 2,5 раза меньше, чем 2-я семья, а субсидии они получают одинаковые, несмотря на то что 2-я семья в состоянии оплачивать квартиру полностью: оплата жилья и коммунальных услуг (948,08 р.) не превышает 18% от совокупного дохода (1548 р.).

Ощущается несправедливость и по отношению к 3-й семье: ее квартальный доход на 100 р. превышает доход 2-й семьи, но в связи с тем что доход на одного члена семьи больше установленного прожиточного минимума всего на 6 р. (725 – 719), субсидия не положена (948,08 < 1566).

Из вышеперечисленного, как и ранее, следует, что при начислении субсидий наблюдается необоснованная социальная защита высокодоходных категорий населения. Только 26% населения имеют обоснованную потребность в субсидиях при 40%-м уровне оплаты затрат на ЖКУ.

Итак, важнейшим аспектом регулирования оплаты ЖКУ является прогноз и контроль социально-экономических последствий выбираемой ценовой политики в ЖКХ. Реализация Концепции реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации будет успешной лишь в том случае, если лица, принимающие решения, в исполнительной и представительной ветвях власти в регионах и муниципальных образованиях будут четко знать, что, например, желание сделать «как лучше», повысив оплату, приведет к увеличению доли семей, нуждающихся в субсидиях.

Необходимо отметить, что при увеличении платы за жилье и коммунальные услуги автоматически возрастают суммы выпадающих доходов, что связано с предоставлением гражданам льгот по оплате ЖКУ и хроническими неплатежами части населения и бюджетных организаций.

Большой экономической и социальной проблемой, в том числе для ЖКХ, является неупорядоченность системы льгот. Их предоставление осуществляется на основании ряда законодательных и иных нормативных актов, в том числе Таможенного кодекса Российской Федерации, Закона РСФСР «О милиции», законов Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации», «О федеральных органах налоговой полиции», «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», федеральных законов «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в РФ», «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов РФ», «О статусе военнослужащих».

Предоставление льгот на основе этих актов осуществляется независимо от материального положения граждан. По данным Министерства экономики РФ, насчитывается 43 категории граждан, пользующихся льготами по оплате жилья и коммунальных услуг. Федеральный бюджет и бюджеты территорий не имеют необходимых ресурсов для их компенсаций, поэтому данные льготы предоставляются жилищно-коммунальными предприятиями за счет недополученных ими значительных сумм платежей с населения.

Руководители предприятий отрасли справедливо поднимают вопрос о категориях потребителей, пользующихся льготами, в отношении которых действуют щадящие тарифы, устанавливаемые как Правительством РФ, так и местными властями. Сейчас около 60% населения имеют те или иные послабления в оплате ЖКУ. Чтобы не нести огромных убытков, связанных с предоставлением льгот, предприятия ЖКХ перекладывают их на другие организации, увеличивая тарифы на свои услуги.

Сюда же можно отнести и недоборы, связанные с неправильной интерпретацией некоторых статей федеральных законов уже самими службами ЖКХ, из-за чего льготными тарифами по оплате ЖКУ пользуется большее число граждан, чем это определено законодательством. Например, льготы по некоторым категориям предоставляются всем лицам, проживающим в одной квартире с льготополучателем, без анализа родства и условий предоставления льготы.

Все льготы введены в действие федеральными и областными законодательными актами без указания источников финансирования выпадающих доходов. Убытки ложатся тяжким бременем на местные бюджеты и поставщиков коммунальных услуг.

Необходимо подвергнуть механизм предоставления льгот по оплате ЖКУ существенному изменению: льготы предоставлять наиболее уязвимым малообеспеченным слоям населения, а для лиц, пользующихся льготами по профессиональному признаку (работники аппаратов судов, сотрудники милицейской, налоговой полиции, таможни, прокуратуры), установить оплату ЖКУ в полном объеме и возмещение установленной для них льготы по оплате жилья и коммунальных услуг производить по месту работы (службы) за счет бюджетных средств, выделяемых соответствующими министерствами и ведомствами на эти цели.

Безусловна стимулирующая роль федеральных и региональных стандартов перехода на новые условия оплаты жилья и коммунальных услуг. Однако уже можно отметить несколько основных стратегий реагирования на эти стандарты. Стремление к снижению уровня базовых тарифов, выдаваемых за экономически обоснованные, при стабильной величине тарифов для населения демонстрирует следование курсу реформ. Некоторое завышение базовых тарифов также при стабильных тарифах для населения демонстрирует в большей степени «радение о благе народном» – занижение уровня тарифов для населения по сравнению с экономически обоснованным. Хотя очевидно, что в обоих случаях народу важна не доля, оплачиваемая им от базовых тарифов, а доля затрат на жилье и коммунальные услуги в бюджете семьи.

Для выбора наиболее рациональной с учетом условий конкретного региона и муниципального образования тактики изменения тарифов необходимо отслеживать, как распределяется население по уровню доходов.

На основании анализа данных о доходах, принятых региональных или муниципальных стандартов и нормативов, динамики экономически обоснованных тарифов и установленной доли их оплаты для населения делается оценка нагрузки на семейный бюджет, а также на бюджет региона или города и определяется доля семей, которые будут нуждаться в субсидиях при прогнозируемом варианте развития событий.

В табл. 4 приведены данные, которые можно считать средними и наиболее типичными для нормального и относительно безболезненного хода реформы.

Таблица 4

**Оценка социально-экономических последствий реформы ЖКХ
при выполнении федеральных стандартов¹**

Год	Доля затрат на ЖКУ в потребительских расходах семьи, %	Доля семей, нуждающихся в субсидиях (расчетная), %	Доля семей, нуждающихся в субсидиях (ожидаемая фактическая), %	Годовая потребность в бюджетных средствах для выплат субсидий, % от расчетного уровня платежей
1997	6,1	9,2	6,0	1,5
1998	7,5	13,5	8,9	2,9
2000	9,4	23,0	15,0	6,7
2003	11,8	29,0	19,0	12,1

Такая оценка соответствует и зарубежным данным. В частности, при достаточно характерной доле затрат на жилье и коммунальные услуги в 30% и более в бюджете средней семьи до 2/3 этих затрат приходится на арендную составляющую или на возврат кредита для приобретения жилья, т. е. примерно 12% семейного бюджета можно считать приемлемой величиной оплаты текущих затрат на жилищно-коммунальное обслуживание.

Рассмотрев основные финансово-экономические и социальные проблемы в реализации реформы ЖКХ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, можно сделать следующие выводы:

1. Управление процессом реформирования жилищно-коммунальной сферы на федеральном уровне по существу носит отраслевой характер, не позволяющий эффективно координировать действия министерств, ведомств, субъектов Федерации и муниципальных образований. Между тем на уровне города (муниципального образования) задачи и проблемы управления перестают носить ведомственный характер и любое управленческое решение городских властей неизбежно приобретает комплексный характер. В реализации основных направлений реформы ЖКХ существует определенная несогласованность в действиях Правительства Российской Феде-

¹ Таблица составлена на основе данных, приведенных в докладе главы администрации г. Красноуфимска В. М. Локтионова «Основные направления реформы оплаты жилья и коммунальных услуг на современном этапе».

рации, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

2. К настоящему времени среди муниципальных образований произошла существенная дифференциация по темпам, направлениям и масштабу преобразований в жилищно-коммунальном секторе экономики. В разных городах сформировались различные принципы и структуры управления жилищно-коммунальным хозяйством. При этом необходимые институциональные преобразования на первом этапе реформы ЖКХ происходили в основном по инициативе местных властей, вынужденных действовать самостоятельно под давлением бюджетных ограничений. Таким образом, на современном этапе реформы жилищно-коммунального хозяйства различные муниципальные образования (в том числе находящиеся на территории одного субъекта Российской Федерации) имеют не только разные стартовые позиции, но и различные объективные условия для реализации поставленных задач.

3. Несмотря на то что в соответствии с Концепцией реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации основная роль в разработке конкретных механизмов реализации реформы отводится субъектам РФ, большинство региональных программ реформирования ЖКХ не обеспечивают условий для полноценного решения поставленных задач. Руководители регионального и муниципального уровня недостаточно информированы о возможных методах реализации основных направлений реформы, не всегда адекватно понимают и трактуют разработанные на федеральном уровне концептуальные подходы и задачи. Следует отметить недостаточную активность органов государственной власти многих субъектов Российской Федерации, а также ограниченный уровень их ответственности за результативность реформы.

4. Недостаточная проработка на федеральном и региональном уровнях механизмов финансового обеспечения муниципальных программ реформирования жилищно-коммунальной сферы не позволяет органам местного самоуправления осуществлять планирование бюджетного процесса.

5. Отсутствие эффективного контроля за ценообразованием на продукцию и услуги предприятий-монополистов, действующих на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, приводит к необоснованному росту цен и тарифов на продукцию и услуги жилищно-коммунального назначения, снижению надежности и качества предоставляемых

услуг и не позволяет (прежде всего органам местного самоуправления) эффективно осуществлять мероприятия по снижению стоимости жилищно-коммунальных услуг и бюджетных затрат на содержание ЖКХ.

3.3. Переход жилищно-коммунального хозяйства на самоокупаемость и самофинансирование

Для всех муниципальных образований переход на самофинансирование и самоокупаемость связан с решением нескольких блоков вопросов: финансово-экономических, правовых, социально-демографических, организационно-технических.

Финансово-экономические аспекты

Задачи:

1. Снизить издержки на поставку коммунальных услуг и затраты предприятий жилищно-коммунального хозяйства.
2. Создать необходимые условия для взаимовыгодного сотрудничества жителей города, институтов управления жилфондом и инвесторов в области привлечения инвестиций в ЖКХ города.
3. Наполнить отрасль инвестиционными ресурсами в целях реконструкции домов первых серий, проведения ремонта квартир, одного или группы жилых домов.

Механизмы реализации:

1. Планирование и контроль финансово-хозяйственной деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства.
2. Разработка и утверждение методологии привлечения инвестиционных ресурсов в ЖКХ города.
3. Внедрение финансовых схем долгосрочного кредитования и лизинга.
4. Привлечение инвесторов к освоению чердачных и подвальных помещений жилищного сектора.

Расчет объема бюджетных субсидий:

1. Под нормативами платежей из бюджета понимаются величины компенсаций (субсидий), устанавливаемых решениями органов местного самоуправления на основании Указа Президента Российской Федерации «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» № 425 от 28.04.1997 (в редакции Указа Президента РФ № 528 от 27.05.1997). Субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг для низкодходных категорий граждан рассчитываются исходя из следующих

величин максимально допустимой доли расходов (в процентах от совокупного семейного дохода): 2001 г. – 22%, 2002 г. – 23%, 2003 г. – 25%.

2. С учетом требований, изложенных в постановлении Правительства Российской Федерации «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 2000–2001 годы» от 15.12.2000 № 965, установлены:

- уровень платежей граждан в целом по всем видам предоставляемых жилищно-коммунальных услуг в 2001 г. – 80%;
- предельная стоимость предоставляемых жилищно-коммунальных услуг по Уральскому региону на 1 м² общей площади жилья в месяц в 2001 г. – 12,3 р.

3. Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг не должна превышать в совокупном доходе семьи 12% для одиноко проживающих пенсионеров и инвалидов, имеющих доход ниже прожиточного уровня, и 22% – для остальных граждан.

Так, для г. Екатеринбурга финансовое обеспечение программы перехода на самофинансирование и самокупаемость представлено в прил. 19.

Мероприятия по снижению издержек и себестоимости:

1. Снижение издержек на предоставление коммунальных услуг посредством установки приборов учета:

- с 2001 г. – индивидуальных (поквартирных) приборов учета всех видов поставляемых ресурсов в новых объектах строительства;
- до 2002 г. – домовых (горячее водоснабжение);
- до 2006 г. – поквартирных для собственников (горячее водоснабжение, центральное отопление);
- до 2015 г. – поквартирных для нанимателей.

2. Снижение себестоимости затрат предприятий ЖКХ посредством:

- снижения затрат за счет уменьшения налоговой базы для предприятий ЖКХ в части НДС и налога на пользование автомобильными дорогами;
- организации муниципального заказа на поставку материалов для текущего и капитального ремонта жилых зданий города в целом;
- создания сети крупных ремонтных баз для централизованного обслуживания муниципального жилищного фонда;
- создания единой диспетчерской службы города;
- проведения экономической экспертизы тарифов на ЖКУ на территории города.

Социально-демографические аспекты

Задачи:

1. Защитить малообеспеченные слои населения города при переходе на самофинансирование в плане оплаты жилья, капитального ремонта и коммунальных услуг.

2. Предоставить каждому горожанину право выбора потребления жизненно важных жилищных благ. Создать условия для выбора необходимых, доступных и безопасных условий проживания для каждой семьи города.

3. Перейти от социальных дотаций группам граждан к адресным субсидиям.

4. Оптимизировать методику предоставления субсидий вне зависимости от формы собственности жилищного фонда.

5. Сократить число групп граждан, имеющих право на льготы.

Механизмы реализации:

1. Создание единого центра предоставления адресных субсидий гражданам для оплаты жилья и коммунальных услуг.

2. Разработка методики предоставления субсидий.

3. Проведение ревизии и анализа необходимости предоставления социальных дотаций группам граждан, имеющих право на льготы.

Демографические изменения

При создании условий, стимулирующих процесс приватизации (повышение стоимости найма над стоимостью налога на имущество), а также при увеличении доли финансирования как собственником, так и нанимателем фактических затрат по содержанию, капитальному ремонту и пакету коммунальных услуг возникнут внутригородские и междугородные миграционные процессы.

Возрастающее осознание того, что в ближайшем будущем придется полностью оплачивать фактические затраты на жилье, и определение возможности его содержания исходя из имеющегося уровня достатка (с учетом социальной защиты) обуславливают право выбора жителем доступного жилища и необходимого объема коммунальных услуг.

Различные социальные слои с течением времени более четко прочертят «социальную геометрию» города в домах, улицах, кварталах, микрорайонах, образуя тем самым однородные по уровню доходов социальные микрораселения на территории города.

Малоимущие и лишенные достаточной финансовой поддержки группы населения устремятся к более дешевым условиям проживания.

Правовые аспекты

Задачи:

1. Привести в соответствие с действующим законодательством существующую систему имущественных отношений в сфере управления жилфондом.
2. Обеспечить правовую основу для формирования жилищного фонда социального назначения.
3. Обеспечить правовой механизм для финансового возмещения муниципальному бюджету потерь от предоставления льгот из бюджетов других уровней.
4. Обеспечить правовую основу для привлечения инвестиций.

Механизмы реализации

Правовой основой для дальнейшего развития института ТСЖ является Федеральный закон «О товариществах собственников жилья», принятый в 1996 г. Развитие этого института требует внесения в закон некоторых изменений и дополнений:

1. Правовые вопросы на уровне Российской Федерации и Свердловской области:
 - урегулирование вопросов государственной регистрации кондоминиума как имущественно-земельного комплекса;
 - разработка правовой базы для создания эффективной системы социально-экономической поддержки граждан с особым статусом (инвалиды, престарелые граждане, дети-сироты и т. д.).
2. Правовые вопросы на уровне местного самоуправления:
 - разработка правовой базы для ускорения процесса приватизации;
 - создание условий для поддержки ТСЖ:
 - обеспечение гарантий жилищных прав собственников, организовавшихся в ТСЖ;
 - урегулирование взаимоотношений собственников и нанимателей в ТСЖ, правоотношений граждан, проживающих в ТСЖ по договору социального найма с муниципалитетом, взаимоотношений муниципалитета с ТСЖ как с самостоятельным юридическим лицом;
 - определение правовых условий участия собственников жилья в управлении жилыми домами, возможности улучшения их содержания

и эксплуатации, контроля за уровнем цен на услуги эксплуатационных организаций.

Организационно-технические аспекты

Задачи:

1. Оптимизировать структуру управления жилищным фондом и систему социальной защиты жилищно-коммунальных интересов граждан.
2. Создать условия для развития форм самоуправления жилищным фондом.
3. Обеспечить финансовую устойчивость процесса содержания и восстановления жилого фонда.
4. Создать условия для финансового обеспечения реализации жилищных программ.
5. Повысить дисциплину платежей горожан за содержание жилья, текущий и капитальный ремонт жилищного фонда.
6. Внедрить систему обязательного и добровольного страхования жилого фонда.
7. Обеспечить публичное освещение реформы ЖКХ.

Механизмы реализации:

1. Создание Департамента жилищно-коммунальной политики, Единого центра социальной защиты (централизованной системы регистрации граждан) и начисления субсидий.
2. Формирование актива самоуправления жилых домов и микрорайонов (старшие по дому, домовые комитеты, территориальные органы самоуправления и пр.).
3. Стимулирование процесса формирования товариществ собственников жилья.
4. Развитие системы договорных отношений в управлении жилищным фондом между собственником жилья и управляющей организацией, обеспечение проведения публичных конкурсов на право обслуживания жилого фонда и размещение муниципального заказа.

С целью реализации реформы системы управления ЖКХ муниципальные организации, обслуживающие ЖКХ (управляющие компании), должны быть переведены на договорную систему (договор поручения на ведение первичного учета казенного имущества и организацию его содержания и эксплуатации, предусматривающий систему взаимоотношений между управляющей компанией и управлениями ЖКХ, администрациями

районов, иными органами административных органов). После заключения договора Управление ЖКХ, иные органы администрации города осуществляют текущее руководство и контроль деятельности управляющих компаний, обеспечивающих эксплуатацию жилищного и нежилого фондов через договоры с подрядчиками и поставщиками.

Формирование конкурентной среды в сфере обслуживания ЖКХ, в том числе путем проведения конкурсов на право обслуживания жилфонда, обеспечит формирование рынка услуг по содержанию жилфонда. Организация конкурсов на проведение текущего и капитального ремонта производится согласно нормативно-методическим материалам по формированию муниципального заказа и организаций служб заказчика, утвержденным Госстроем РФ (приказ № 17–125/1 от 26.06.1998).

Разработка механизмов размещения муниципального заказа в сфере ЖКХ позволит организовать наиболее эффективное содержание жилищного фонда за счет конкуренции среди подрядчиков на проведение работ по содержанию жилфонда.

5. Передача в состав местной казны объектов муниципального жилищного фонда, организация системы первичного учета муниципального жилищного фонда.

Для приведения в соответствие с действующим законодательством системы управления ЖКХ необходимо определить сроки завершения процесса передачи муниципального жилищного фонда с баланса муниципальных эксплуатирующих организаций в состав местной казны, т. е. установления и закрепления статуса органа местного самоуправления как представителя муниципального собственника в вопросах распоряжения муниципальным жилищным фондом. Освобождение баланса эксплуатирующих организаций от иного имущества, кроме непосредственно обеспечивающего производственную деятельность по обслуживанию жилфонда, повысит эффективность деятельности данных организаций по содержанию жилфонда и снизит издержки его содержания.

Для организации первичного учета объектов муниципального жилищного фонда необходима выработка системы оценки состояния муниципального жилищного фонда (инвентаризация и паспортизация). Следует утвердить методику оценки полной восстановительной стоимости жилых домов различных категорий (капитальность, этажность и т. д.) на основе

затратного метода исходя из стоимости каждого элемента здания с учетом сложившейся в городе стоимости материалов и труда:

- унифицировать все здания по категории капитальности конструкций (с учетом внутренней типовой отделки, специфики внутридомовых инженерных систем), этажности, геометрическим параметрам и разбить их на категории (до десяти категорий);

- произвести расчеты сметы затрат на ремонт конструкций зданий, подлежащих ремонту, в действующих ценах;

- установить порядок проведения ремонта каждого здания по утвержденному графику ремонтных работ;

- разграничить зоны балансовой ответственности между нанимателями и собственниками.

Становление системы первичного учета муниципального жилищного фонда в Реестре объектов муниципального жилищного фонда является необходимым элементом в системе мероприятий по переводу жилищного фонда в состав местной казны. Отсюда вытекает необходимость определения порядка наделения эксплуатирующих организаций полномочиями по ведению учета казенного жилищного фонда (держатели реестра).

6. Разработка и внедрение механизма финансового обеспечения жилищных программ:

- для граждан с доходами выше среднего уровня – «Индивидуальное жилищное строительство»;

- для граждан со средним уровнем доходов – «Долгосрочное кредитование жителей муниципального образования для улучшения жилищных условий», «Накопительные схемы приобретения жилья в муниципальном образовании» (муниципальные жилищные облигации, муниципальные ссудно-сберегательные кооперативы, ценные бумаги строительных организаций);

- для социально незащищенных групп населения – «Ликвидация ветхого жилья», «Социальное жилье», «Достойная старость».

7. Разработка комплекса мероприятий в части контроля и учета технико-экономических ресурсов по жилищному фонду города:

- разработка и внедрение финансово-экономического и энергетического паспорта на каждый жилой дом города;

- реализация программы по установке приборов учета и регулированию ресурсов в каждом здании;

- обеспечение контроля за соблюдением стандартов качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг;

- обеспечение контроля за формированием тарифов на техническое обслуживание жилых домов с учетом расчетных (фактических) затрат.

8. Разработка методики определения муниципальных жилищно-коммунальных стандартов для города.

9. Обеспечение внедрения механизма обязательного и добровольного страхования жилищного фонда как формы аккумулирования финансовых ресурсов с целью сокращения издержек муниципалитета по содержанию жилфонда до перевода его на полное самофинансирование.

10. Проведение рекламной кампании с целью разъяснения:

- изменения идеологии системы содержания ЖКХ в целом;

- системы оплаты ЖКУ путем введения в тариф на содержание жилья расходов на капитальный ремонт, обязательное и добровольное страхование жилфонда, содержание служб заказчика – управляющей компании;

- причин убытков ЖКХ – низкой дисциплины исполнения всех видов платежей;

- гарантий защиты прав граждан как потребителей ЖКУ;

- методики получения адресных субсидий малообеспеченными группами населения;

- необходимости получения обратной связи от жителей города по вопросу перехода на самофинансирование ЖКХ.

Аналитические выводы и прогноз

Задачи:

1. Провести анализ статистических показателей жилищной обеспеченности.

2. Определить этапы перехода к оптимальному с точки зрения социально-экономического равновесия соотношению «собственник – наниматель» (80–85%).

3. Составить прогноз приватизации жилья на 2003–2005 гг.

Механизмы реализации:

1. Анализ процесса приватизации за период 1992–2002 гг.

2. Составление прогноза на 2003–2005 гг.

Составление прогноза развития ЖКХ на долго-, средне- и краткосрочную перспективу определит временные ориентиры и направления развития реформ (см. прил. 19, 20).

Заключение

Выполненный теоретико-методологический анализ основных аспектов проблемы перехода на новую систему оплаты жилья в условиях перехода жилищно-коммунального хозяйства на самоокупаемость и самофинансирование с учетом особенностей конкретного муниципального образования позволяет сделать следующие выводы:

1. Успешное проведение реформы жилищно-коммунального сектора экономики даст возможность снять существенную часть расходов федерального и местного бюджетов, оздоровить финансовое состояние предприятий – поставщиков ЖКУ (недофинансирование которых может достигать 70%), что позволит уменьшить налоговое бремя на производственный сектор экономики и послужит толчком к экономическому росту в стране.

2. Упорядочение финансовых потоков в ЖКХ – необходимое условие завершения преобразований в отрасли. Весьма значительные инвестиционные ресурсы могут быть получены из внебюджетных источников, в том числе частных. Однако до перехода на полную оплату ЖКУ населением надежды на их привлечение небольшие, так как в жилищно-коммунальной сфере еще не наступил инвестиционный этап развития и пока нет предпосылок для развития инновационной активности.

3. Безотлагательным шагом в реформировании жилищно-коммунального хозяйства должен стать повсеместный переход на казначейскую систему прохождения дотаций предприятиям ЖКХ и платы за коммунальные услуги, чтобы уже сейчас можно было перейти на 100%-ю оплату поставщиков ЖКУ. Следующим шагом должен стать переход на прямые адресные дотации населению, чтобы для поставщиков услуг единственными критериями оценки их деятельности остались объем и качество предоставляемых услуг, а распределение бюджетных дотаций осуществлялось бы соответствующим муниципальным органом.

4. Эффективными механизмами реформирования экономических правоотношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства могут и должны стать переход на исключительно договорные отношения; развитие конкурентной среды в монопольных сферах и соответственно конкурсный отбор поставщиков услуг (в основном по обслуживанию и текущему ремонту жилищного фонда); организация формирования товариществ собственников жилья как института реального собственника жилья; организация еди-

ных расчетно-кассовых центров. Все эти мероприятия позволят существенно снизить (в несколько раз!) величину тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Также экономически выгодными являются инвестиции в энергосберегающие (в том числе направленные на учет ресурсов) технологии. Проблема заключается в отсутствии источников финансирования данных проектов (при очевидной выгоде последних).

5. Для снижения издержек производителей ЖКУ на региональном и муниципальном уровнях очень действенным методом оказывается регулярная работа тарифных комиссий, уполномоченных рассматривать и утверждать цены и ставки предприятий – поставщиков ЖКУ (особенно это касается коммунальных предприятий, которые, как правило, являются монополистами).

6. Анализ формирования цен на ЖКУ показал, что при расчете экономически обоснованных тарифов в первую очередь должны учитываться реальные доходы граждан и возможности бюджета, а не покрытие соответствующей доли затрат, что предполагает правительственная Концепция реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации.

Оплата населением 100% затрат на ЖКУ может быть достигнута за счет перехода от затратного принципа ценообразования к ценностному – установлению цен на услуги таким образом, чтобы это обеспечило предприятию получение большего дохода за счет увеличения объема услуг. Следует заметить, что если на предыдущем этапе реформирования ЖКХ увеличение доли затрат, покрываемых за счет платежей населения, происходило в основном путем повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, то на сегодняшний день целесообразно сосредоточить усилия на рационализации и снижении издержек производителей услуг.

7. В г. Лесном Свердловской области относительно успешно проводится реформа ЖКХ, хотя и более медленными темпами, чем предусмотрено в Концепции реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Но проблема создания и развития рынка, конкурентной среды в сфере ЖКУ остается нерешенной. В результате населению предоставляются услуги достаточно низкого качества, без соблюдения установленных норм и графиков. Расчеты показывают, что в г. Лесном еще существуют резервы повышения ставок и тарифов до величины экономически обоснованных,

уровня оплаты населением ЖКУ и включения в тариф по содержанию жилья новых, необходимых для реновации жилищного фонда, составляющих.

8. Анализ платежеспособности населения показал, что от повышения тарифов на ЖКУ при существующей системе социальной защиты при оплате жилья гражданами никто не выигрывает: ни население, ни промышленные предприятия, ни бюджет в целом, так как при существенном увеличении квартирной платы резко возрастает количество субсидируемых граждан и соответственно расходуются дополнительные средства бюджета на выплату субсидий.

9. Прогноз изменения платежеспособного спроса населения по оплате жилищно-коммунальных услуг позволил выявить, что существует определенная доля малообеспеченных граждан, не реализующих свое право на получение субсидий на оплату жилья. В этом случае, кроме обычной пассивной схемы, рассчитанной на заявительную систему обслуживания, автор предлагает центру социальной защиты, располагающему информацией о лицах, имеющих право на адресную или иную социальную помощь, работать также и в активном режиме поиска таких лиц.

10. В целях оптимизации системы социальной защиты населения предлагается ряд мер:

- для повышения эффективности работы системы начисления субсидий населению на оплату жилищно-коммунальных услуг в первую очередь необходимо проинвентаризировать все типы адресной социальной помощи и создать единую, максимально автоматизированную однородную базу данных в целях усиления мер социальной поддержки, реализации принципа адресности предоставления социальной защиты, упрощения и ускорения расчетов с населением (в разные инстанции требуются, как правило, одни и те же справки), повышения эффективности работы служб социальной защиты в целом. Создание единого информационного поля было бы весьма удобно не только для плательщиков, но и для поставщиков услуг и контролирующих органов;

- необходимо принять федеральный закон о повышении размера минимальной месячной заработной платы, используемой для начисления субсидий на основании размера среднедушевого дохода, не превышающего прожиточного минимума для данного региона. В наших расчетах мы предлагаем вариант, когда такой минимум будет равен 450 р. (без учета районных коэффициентов), т. е. размеру минимальной оплаты труда для начис-

ления заработной платы. Это позволит сохранить количество субсидируемых граждан, но сократит объем средств на выплату субсидий, что позволит добиться положительных финансовых результатов для жилищно-коммунального хозяйства при переходе на новую систему оплаты жилья;

- при предоставлении льгот на оплату ЖКУ целесообразнее будет переводить средства на специальные расчетные счета граждан, имеющих право на получение льгот. Это позволит решить проблему с неплатежами предприятий ЖКХ, так как недофинансировать население будет сложнее. В дальнейшем планируется трансформировать льготы в социальные выплаты, аналогичные субсидиям и предоставляемые в зависимости от совокупного дохода граждан.

Библиографический список

Аболин А. А. О реальной системе субсидий на оплату ЖКУ // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. № 10. 2001. С. 23–38.

Аболин А. А. Трансформация льгот на оплату ЖКУ в компенсационные выплаты // Там же. С. 58–66.

Андреева Л. Н. От единой квитанции – к единому информационному пространству // Там же. 2000. № 10. С. 16–24.

Государственное регулирование развития экономики регионов: Учеб. пособие / Под ред. А. Г. Мокроносова, И. В. Разорвина. Екатеринбург: Екатеринбург, 1998. 432 с.

Дронов А. А. О состоянии ЖКХ России и перспективах его реформирования // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 4. С. 24–47.

Дронов А. А. Перспективы финансирования ЖКХ на 2001 г. и среднесрочную перспективу // Там же. № 9. С. 10–12.

Концепция реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 апр. 1997 г. № 425 // Рос. газ. 1997. 7 мая.

Крылов В. А. и др. Формирование и развитие рынка жилищно-коммунальных услуг. Екатеринбург: Екатеринбург, 2000. 308 с.

Материалы заседания Правительственной комиссии по реформированию жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации 26 янв. 1998 г. // Рос. газ. 1998. 3 февр.

Методические рекомендации по формированию системы показателей оценки перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением муниципальных образований субъектов РФ: Утв. приказом Госстроя от 17 янв. 2002 г. № 10 // Бюл. строит. техники. 2002. № 3.

Новицкий В. Ф. Практика ценообразования на ЖКУ // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2000. № 1. С. 102–103.

О внесении дополнения в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда»: Федерал. закон от 29 апр. 2002 г. № 42-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3348.

О минимальном размере оплаты труда: Федерал. закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2000. № 26. Ст. 2729.

О порядке установления стипендий и социальных выплат: Федерал. закон от 7 авг. 2000 г. № 122-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2000. № 33. Ст. 3348.

О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Свердловской области: Инф.-метод. сб. / Администрация губернатора Свердл. обл. Екатеринбург, 1998. 208 с.

О тарифах на электрическую и тепловую энергию, вырабатываемую ОАО «Свердловэнерго»: Постановление правительства Свердл. обл. от 25 июня 2001 г. № 437-ПП // Обл. газ. 2001. 4 июля.

О тарифах на электрическую и тепловую энергию, вырабатываемую открытым акционерным обществом «Свердловэнерго»: Постановление правительства Свердл. обл. от 14 дек. 2001 г. № 831-ПП // Обл. газ. 2001. 27 дек.

Об утверждении методики расчета платежеспособной возможности населения на жилищно-коммунальные услуги: Постановление Госстроя РФ от 11 нояб. 1998 г. № 12 // Фин. Россия. 1998. 26 нояб. – 2 дек.

Об утверждении тарифов на жилищно-коммунальные услуги для граждан г. Екатеринбурга на 2002 г.: Постановление главы г. Екатеринбурга № 1510 от 26 дек. 2001 г. // Веч. Екатеринбург. 2002. 5 янв.

Павлов В. А. Предложения по реорганизации системы адресной социальной помощи // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 2. С. 22–40.

Постатейный комментарий к жилищному законодательству Российской Федерации / Отв. ред. В. Б. Исаков. М.: Юрайт, 2000. 603 с.

Принципы оплаты площади жилья сверх социальной нормы в переходный период // Ин-т экономики города. 1996. № 5. С. 7–12.

Румянцева М. С. Социальная защита населения и льготы по оплате ЖКХ // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 4. С. 58–69.

Стражников А. М. и др. Социальная политика г. Брюсселя // Там же. 2001. № 7. С. 118–124.

Талонов А. Финансовые аспекты жилищно-коммунальной реформы // Рос. экон. журн. 1997. № 8. С. 30–40.

Фатахетдинова А. И. Комментарии к «Методике планирования, учета и калькулирования себестоимости услуг ЖКХ» // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 1999. № 4. С. 62–80.

Чернышов Л. Н. О ходе и перспективах реформирования в жилищно-коммунальной сфере // Там же. 2001. № 4. С. 25–43.

Чернышов Л. Н. Ценовая и тарифная политика в жилищно-коммунальном хозяйстве. М.: Книж. мир, 1998. 382 с.

Шабельников А. В. Социально ориентированная политика в жилищной сфере ФРГ // Журн. руководителя и гл. бухгалтера ЖКХ. 2001. № 2. С. 130–138.

Шустикова Л. Одиннадцать вопросов на злобу дня // Вестн. 2002. 22 февр.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Размеры жилищно-коммунальных платежей населения Свердловской области по состоянию на 01.10.2002

№ п/п	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Наименование муниципального образования	Оплата содержания и ремонта жилья в расчете на 1 м ² общей площади в мес., р.	Оплата содержания и ремонта жилья в расчете на 18 м ² с 1 чел. в мес., р.	Оплата содержания и ремонта жилья в расчете на 1 м ² с 1 чел. в мес., р.	Плата за централизованное отопление в расчете на 1 м ² общ. площади в мес. (круглогодично), р.	Оплата горячего водоснабжения в расчете на 1 чел. в мес., р.	Оплата холодного водоснабжения в расчете на 1 чел. в мес., р.	Оплата канализации в расчете на 1 чел. в мес., р.	Сумма платежей в расчете на 1 чел., занимающего 18 м ² общ. площади, в мес., р.	Сумма платежей с 1 чел. в мес. за 1 м ² общ. площади, р.	Уровень оплаты населением ЖКУ от затрат на их предоставление, %	Дата ввода уровня оплаты населением ЖКУ	Максимально допустимая доля расходов граждан на оплату ЖКУ, %
1		1,58	106,86	5,94	4,70	29,40	19,20	14,90	254,96	14,16	80	01.10.2002	22
1	г. Алапаевск	2,89	55,83	3,10	5,99	45,15	13,55	18,80	241,15	13,40	80	01.02.2002	22
2	г. Арамиль	1,84	36,72	2,04	6,40	54,40	5,40	14,30	226,02	12,56	80	01.03.2002	22
3	Алапаевский р-н	2,00	59,58	3,31	5,24	65,00	11,52	15,32	245,74	13,65	80	01.02.2002	22
4	Артемовский р-н	1,24	25,02	1,39	9,00	-	18,55	15,73	221,30	12,29	80	01.02.2002	18
5	Артинский р-н	2,79	75,85	4,21	3,62	47,58	14,00	23,49	226,08	12,56	80	01.01.2002	22
6	г. Асбест	1,97	55,21	3,07	8,95	60,00	10,84	14,20	247,35	13,74	80	01.01.2002	22
7	Ачитский р-н	0,95	40,96	2,28	8,93	-	7,80	-	209,50	11,64	60	01.10.2001	22
8	Байкаловский р-н	1,40	56,36	3,13	12,27	48,90	8,00	14,08	348,20	19,34	80	01.01.2002	22
9	Белоярский р-н	1,04	54,05	3,00	4,44	43,93	13,55	18,77	210,22	11,68	80	01.01.2002	22
10	г. Березовский	3,00	73,33	4,07	9,27	70,63	13,08	17,22	341,12	18,95	80	01.02.2002	22
11	п. Бисерть	2,63	54,54	3,03	4,52	66,30	13,36	18,55	234,11	13,01	80	01.02.2002	22
12	Богдановичский р-н												

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
13	р. п. Верхнее Дубово	2,04	46,80	2,60	4,34	36,72	7,72	19,43	188,79	10,49	80	01.01.2002	22
14	п. Верх-Нейвинский	2,64	66,70	3,71	3,36	31,92	12,58	18,48	190,16	10,56	80	01.01.2002	22
15	Верхнесалдинский р-н	2,03	45,58	2,53	3,75	40,78	9,35	15,32	178,53	9,92	80	01.01.2002	22
16	г. Верхний Тагил	1,35	28,39	1,58	2,85	22,78	5,90	8,50	116,87	6,49	80	01.01.2002	22
17	г. Верхняя Пышма	2,20	96,18	5,34	3,73	51,20	14,40	23,60	252,52	14,03	80	01.02.2002	22
18	г. Верхняя Тура	2,27	74,88	4,16	4,91	38,30	14,40	19,65	235,61	13,09	80	01.02.2002	15
19	Верхотурский уезд	0,60	30,60	1,70	6,67	60,00	10,65	10,40	231,71	12,87	80	01.10.2002	22
20	г. Волчанск	2,40	58,16	3,23	5,70	56,53	12,28	16,78	246,35	13,69	80	01.02.2002	23
21	Гаринский р-н	0,72	12,96	0,72	-	-	9,50	-	22,46	1,25	80	16.01.2002	22
22	г. Дегтярск	2,14	44,46	2,47	4,94	43,08	13,52	18,90	208,88	11,60	80	01.02.2002	22
23	г. Екатеринбург	2,40	111,40	6,19	3,67	71,30	14,90	22,50	286,16	15,90	80	01.01.2002	22
24	г. Заречный	1,65	130,22	7,23	1,71	44,00	10,60	13,90	229,50	12,75	80	01.01.2002	20
25	г. Ивдель (мун. жилье)	2,38	42,84	2,38	2,10	21,10	5,76	8,46	115,96	6,44	80	01.01.2002	22
26	г. Ирбит	1,80	43,15	2,40	7,88	70,00	15,14	20,29	290,42	16,13	60 и 80	01.05.2002	22
27	Ирбитский р-н	1,80	38,60	2,14	13,40	50,00	8,00	-	337,80	18,77	80	15.09.2002	22
28	г. Каменск-Уральский	2,60	112,48	6,25	4,62	62,75	19,07	14,96	292,42	16,25	80	01.10.2001	20
29	Каменский р-н	1,20	37,80	2,10	4,59	30,35	9,41	17,06	177,24	9,85	80	01.01.2002	23
30	г. Камышлов	1,37	36,54	2,03	7,60	41,18	6,26	11,26	232,04	12,89	80	01.02.2002	22
31	Камышловский р-н	0,60	36,91	2,05	13,40	79,66	6,40	-	364,17	20,23	80	01.09.2002	22
32	г. Карпинск	2,73	66,72	3,71	5,58	47,75	8,13	11,93	234,97	13,05	80	01.03.2002	22
33	г. Качканар	1,19	60,84	3,38	4,11	38,84	13,82	12,10	199,58	11,09	80	01.01.2002	22
34	г. Кировград	0,86	43,60	2,42	5,46	34,78	19,72	23,87	220,25	12,24	80	01.01.2002	20

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
35	г. Красноуральск	1,74	105,23	5,85	3,60	44,52	13,56	18,81	246,92	13,72	80	01.01.2002	22
36	г. Красноуральск	3,08	79,11	4,40	4,39	45,61	12,83	23,77	240,34	13,35	80	01.01.2002	22
37	г. Красноуральск	2,18	43,33	2,41	5,76	76,66	13,56	17,44	254,67	14,15	80	01.02.2002	22
38	Красноуральский р-н	0,86	17,95	1,00	8,64	24,44	4,96	-	202,87	11,27	80	01.01.2002	22
39	г. Кушва	2,70	105,15	5,84	3,71	23,30	16,91	21,39	233,53	12,97	80 и 100	01.02.2002	22
40	г. Лесной	3,75	92,86	5,16	3,34	31,10	4,32	6,35	194,75	10,82	60	01.02.2002	22
41	р. п. Малышева	1,71	45,00	2,50	3,75	66,23	14,03	23,52	216,28	12,02	80	01.01.2002	22
42	Невьянский р-н	1,97	52,78	2,93	4,25	35,61	10,30	19,62	194,81	10,82	80	01.04.2002	22
43	Нижнесергинский р-н	2,15	58,36	3,24	7,54	64,63	13,34	18,56	290,61	16,15	80	01.02.2002	22
44	Нижнетуринский р-н	0,98	34,75	1,93	4,54	36,54	14,19	17,34	184,54	10,25	80	01.02.2002	23
45	г. Нижний Тагил	3,12	118,25	6,57	3,15	28,44	14,20	14,89	232,48	12,92	80	01.01.2002	22
46	г. Нижняя Салда	2,46	56,56	3,14	3,25	34,43	10,15	11,87	171,51	9,53	80	01.02.2002	22
47	Новолинский р-н	1,25	22,50	1,25	4,69	-	9,74	7,40	124,06	6,89	80	01.03.2002	22
48	г. Новоуральск	3,65	119,61	6,65	3,92	65,35	16,90	22,80	295,22	16,40	75	01.01.2002	22
49	п. Пельым	1,20	21,60	1,20	8,86	-	18,25	-	199,33	11,07	80	01.01.2002	-
50	г. Первоуральск	2,17	69,66	3,87	3,13	46,39	16,17	12,44	201,00	11,17	80	01.01.2002	22
51	г. Полевской	2,27	101,10	5,62	3,48	43,89	13,63	21,10	242,36	13,46	80	01.03.2002	22
52	Пригородный р-н	1,20	34,60	1,92	9,24	63,92	15,66	29,18	309,68	17,20	80	01.08.2002	22
53	Пышминский р-н	0,65	32,60	1,81	6,67	51,36	12,60	23,10	239,72	13,32	80	01.03.2002	22
54	Редлинский р-н	1,50	89,06	4,95	4,33	33,30	10,83	18,77	229,90	12,77	70	01.07.2001	16
55	Режевский р-н	1,41	37,98	2,11	5,80	52,76	13,56	18,82	227,52	12,64	80	01.01.2002	22
56	п. Рефтинский	3,71	82,29	4,57	3,62	42,54	6,34	11,42	207,75	11,54	80	01.02.2002	20

Окончание таблицы

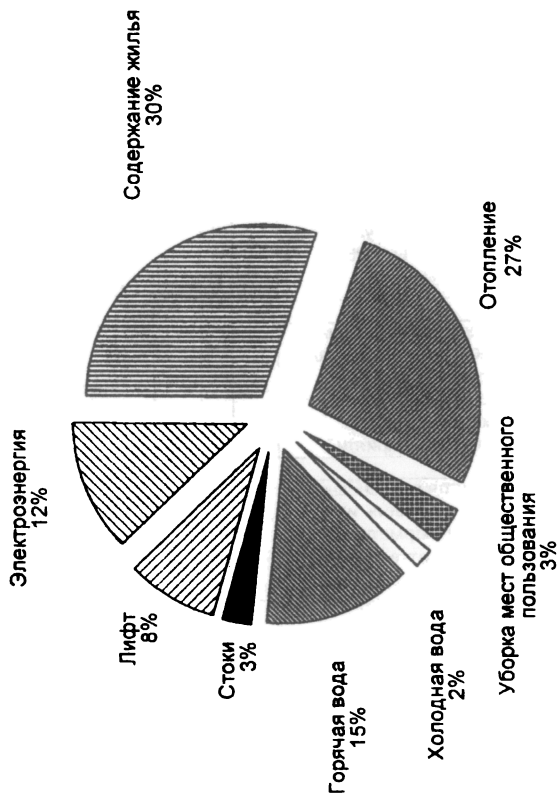
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
57	ЗАТО п. Свободный	1,14	29,37	1,63	1,51	13,76	4,28	4,04	78,63	4,37	80	01.01.2002	15
58	г. Северуральск	2,52	88,41	4,91	4,46	42,26	9,50	12,00	232,45	12,91	80	01.01.2002	22
59	г. Серов	2,10	67,72	3,76	4,33	38,02	12,92	9,12	205,72	11,43	80	01.01.2002	22
60	Серовский р-н	1,39	29,70	1,65	9,56	61,74	4,74	15,50	283,76	15,76	80	01.03.2002	18
61	Слободотуринский р-н	1,00	42,88	2,38	7,55	-	7,90	-	186,68	10,37	80	01.03.2002	22
62	г. Среднеуральск	2,40	75,37	4,19	2,93	40,04	11,74	18,44	198,33	11,02	80	01.01.2002	22
63	п. Староуткино	0,34	47,48	2,64	9,13	-	12,53	-	224,35	12,46	80	01.09.2002	22
64	г. Сухой Лог	2,35	48,24	2,68	3,75	40,85	13,34	18,56	188,49	10,47	80	01.01.2002	20
65	Сысертский р-н (город)	2,08	78,51	4,36	4,65	64,00	13,64	18,77	258,62	14,37	80	01.01.2002	22
66	Таборинский р-н	1,45	26,10	1,45	4,40	-	5,32	4,16	114,78	6,38	80	01.04.2002	22
67	Тавдинский р-н	3,00	66,60	3,70	8,22	58,80	8,75	14,90	297,01	16,50	80	01.09.2002	22
68	Талицкий р-н	1,00	30,50	1,69	7,67	49,60	6,15	11,80	236,11	13,12	60	15.09.2001	22
69	Тутулымский р-н	0,80	23,31	1,30	7,16	40,02	5,62	9,69	207,52	11,53	80	01.01.2002	22
70	Туринский р-н	0,68	18,93	1,05	16,36	59,00	4,75	8,50	385,66	21,43	80	01.03.2002	22
71	п. Уральский	2,45	45,10	2,51	1,91	14,91	17,65	14,00	126,04	7,00	80	01.01.2002	-
72	Шалинский р-н	1,03	31,92	1,77	12,67	-	15,66	12,42	288,06	16,00	80	01.10.2002	22
	В среднем по области	1,86	57,37	3,19	5,78	46,64	11,48	15,99	226,53	12,59			

Примечание: Таблица составлена на основе сведений, представленных Региональной энергетической комиссией Свердловской области.

Нормативная база для формирования экономически обоснованных тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства



Структура платежей населения за ЖКУ в 1-м квартале 2002 г. в г. Лесном



Стандарты, предусмотренные Концепцией реформирования жилищно-коммунального хозяйства

Стандарт	Годы						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Уровень платежей граждан за ЖКУ от фактических расходов, %	35	50	60	70	80	90	100
Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату ЖКУ, %	16	18	19	20	22	23*	25
Федеральный стандарт обеспеченности общей площадью жилья на 1 чел., м ²	18 на одного человека (33 – для одинокопроживающего, 36 – для двух, 54 – для трех человек и т. д.)						
Стандарт Свердловской области обеспеченности общей площадью жилья на 1 чел., м ²	18 на одного человека + 9 на семью (33 – для одинокопроживающего, 45 – для двух, 63 – для трех человек и т. д.)						
Федеральный стандарт стоимости ЖКУ в расчете на 1 м ² , р.	8,2	9,2	11,5	12,8	14,2	19,1	**
Стандарт для Уральского региона стоимости ЖКУ в расчете на 1 м ² , р.	7,1	7,4	9,2	11,1	12,3	17,2	**

* Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2001 г. № 804 «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 2002 г.» предусмотрена 22%-я доля максимально допустимых расходов граждан на оплату ЖКУ.

** Постановление Правительства РФ пока не принято.

Тарифы и ставки на жилищно-коммунальные услуги для населения по состоянию на 01.01.2001–01.02.2002

Наименование жилищно-коммунальных услуг	Показатели на 01.01.2001*	Показатели на 01.03.2001**	Показатели на 01.02.2002***
1	2	3	4
1. Уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, %			
1.1. В пределах социальной нормы площади жилья	25, хол. вода – 45, стоки – 43	35, хол. вода – 45, стоки – 43	60
1.2. За сверхнормативную площадь жилья	Доп. плата не взималась		100
1.3. За второе жилье	100	100	100
2. Жилищные услуги			
2.1. Содержание и ремонт жилья			
Тариф, р./м ² общ. площади в мес.	2,03	3,71	6,25
Доля расходов населения на оплату, %	25	35	60
Ставка для населения, р./м ² общ. площади в мес.	0,51	1,30	3,75
2.2. Капитальный ремонт жилья	Плата не взимается		
2.3. Наем жилья			
2.4. Пользование лифтом			
Тариф, р./чел. в мес.	15,23	28,26	30,23
Доля расходов населения на оплату, %	25	35	60
Ставка для населения, р./чел. в мес.	3,81	9,89	18,14
2.5. Вывоз мусора	Входит в тариф по содержанию и эксплуатации жилищного фонда		
2.6. Содержание мусоропровода			
2.7. Уборка придомовой территории			
2.8. Уборка мест общего пользования			
Тариф, р./м ² общ. площади в мес.	0,32	0,50	12,04
Доля расходов населения на оплату, %	25	35	60
Ставка для населения, р./м ² общ. площади в мес.	0,08	0,18	7,22

Окончание таблицы

1	2	3	4
3. Коммунальные услуги			
3.1. Отопление			
Тариф с НДС, р./Гкал	109,25	137,20	222,52
Норматив потребления (круглогодично), Гкал/м ² общ. площади в мес.	0,018	0,018	0,025
Ставка для населения (круглогодично), р./м ² общ. площади в мес.	0,49	0,86	3,34
3.2. Горячее водоснабжение			
Тариф на теплоэнергию с НДС, р./м ³	109,25	137,20	222,52
Тариф на воду с НДС, р./м ³	0,56	2,16	2,16
Норматив потребления тепла, Гкал/м ³	0,055	0,055	0,055
Норматив потребления воды, м ³ /чел. в мес.	3,6	3,6	3,6
Ставка для населения, р./чел. в мес.	5,91	12,23	31,10
3.3. Холодное водоснабжение			
Тариф с НДС, р./м ³	1,13	1,50	1,50
Норматив потребления воды, м ³ /чел. в мес.	4,8	4,8	4,8
Ставка для населения, р./чел. в мес.	2,43	3,24	4,32
3.4. Водоотведение			
Тариф с НДС	1,26	1,26	1,26
Норматив услуг водоотведения, м ³ /чел. в мес.	8,4	8,4	8,4
Ставка для населения, р./чел. в мес.	4,55	4,55	6,35
4. Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату ЖКУ, %	15	22	22

* Введены с 01.01.1998 согласно постановлению главы администрации г. Лесного № 1391 от 25.12.1997.

** Введены с 01.03.2001 согласно постановлению главы администрации г. Лесного № 377 от 27.02.2001.

*** Введены с 01.02.2002 согласно постановлению главы администрации г. Лесного № 191 от 04.02.2002.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Нормативы потребления коммунальных услуг, в пределах которых осуществляется предоставление компенсаций (льгот) гражданам г. Лесного

Вид коммунальных услуг	Норматив потребления на 1 чел.		
	Жилой фонд		Общежития
	ЖЭКи 1 – 7, 9	ЖЭК 8 (51 кв.)	
Электроснабжение, кВт · ч:			
в жилых домах с газовыми плитами	35	35	35
в жилых домах с электроплитами	70	70	70
Водоснабжение, м ³ :			
в жилых домах с централизованным горячим водоснабжением:			
– с ваннами	4,8	–	1,2
– без ванн	3,9	–	–
в жилых домах с ваннами и водонагревателями на твердом топливе (п. Горный, 51 кв.)	4,5	4,5	1,2
Водоотведение, м ³ :			
в жилых домах с централизованным горячим водоснабжением:			
– с ваннами	8,4	–	3,0
– без ванн	6,9	–	–
в жилых домах с ваннами и водонагревателями на твердом топливе (п. Горный, 51 кв.)	4,5	4,5	3,0
Горячее водоснабжение, м ³ /Гкал:			
в жилых домах с централизованным горячим водоснабжением:			
– с ваннами	3,6/0,198	–	1,8/0,099
– без ванн	3,0/0,165	–	–
Отопление централизованной системой теплоснабжения, Гкал:			
на 1 м ² общей площади	0,025	0,025	0,025
на 1 м ² жилой площади	0,041	0,041	0,041

Примечание. Социальные нормативы потребления электрической энергии на одного человека для граждан, имеющих льготы:

- в жилых домах, не оборудованных электроплитами, – 50 кВт · ч;
- в жилых домах, оборудованных электроплитами, – 100 кВт · ч.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7

Расчет стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 чел., р.

Наименование жилищно-коммунальных услуг	Г о д ы					
	1998–2000		2001		2002	
	Себестоимость	Оплата населением	Себестоимость	Оплата населением	Себестоимость	Оплата населением
Содержание и эксплуатация жилья	36,54	9,14	66,78	23,40	112,50	67,50
Отопление	35,28	8,82	44,23	15,48	100,20	60,12
Уборка мест общего пользования	5,76	1,44	9,00	3,15	12,04	7,22
Холодное водоснабжение	5,40	2,43	7,20	3,24	7,20	4,32
Горячее водоснабжение	23,64	5,91	34,94	12,23	51,83	31,10
Водоотведение	10,58	4,55	10,58	4,55	10,58	6,35
Электроэнергия (для квартир с электроплитами)	7,35	7,35	22,40	22,40	27,30	27,30
<i>Итого</i>	124,55	39,64	195,13	84,45	321,66	203,91
Пользование лифтом	15,23	3,80	28,26	9,89	30,23	18,14
Всего	139,78	43,44	223,39	94,34	351,89	222,05
Стоимость ЖКУ в расчете на 1 м ²	6,92	2,20	10,84	4,69	17,87	11,33
Стандарт стоимости ЖКУ в расчете на 1 м ² по Свердловской области	9,20 – в 1999 г., 11,10 – в 2000 г.		12,30		17,20	

**Социальная поддержка потребителей
жилищно-коммунальных услуг¹**

Уральский федеральный округ

Наименование показателя	Величина показателя за 1-й квартал 2002 г.	Величина показателя на конец 2001 г.
Установленная максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи, %	19,3	19,5
Количество семей, пользующихся субсидиями, %	5,6	3,3
Общая сумма начисленных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	189,3	229,9
Общая сумма погашенных субсидий на оплату ЖКУ	107,9	191,3
Затраты предприятий ЖКХ по предоставлению льгот по оплате ЖКУ, млн р.	998,2	2456,7
Возмещено затрат по предоставлению гражданам льгот по оплате ЖКУ, млн р.	335,8	1494,8
Задолженность бюджета, млн р.:		
– за субсидии	81,4	38,6
– за льготы	662,4	961,9

¹ См.: Информационно-аналитические материалы к координационному совещанию Уральского федерального округа «О реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства в субъектах Российской Федерации Уральского федерального округа и о ходе подготовки систем жилищно-коммунального комплекса к работе в условиях осенне-зимнего периода 2002–2003 гг.». Екатеринбург, 2002. С. 28–31.

Курганская область

Наименование показателя	Величина показателя за 1-й квартал 2002 г.	Величина показателя на конец 2001 г.
Установленная максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи, %	22	22
Количество семей, пользующихся субсидиями, %	16,3	3,1
Общая сумма начисленных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	47,3	11,7
Общая сумма погашенных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	17,9	8,7
Затраты предприятий ЖКХ по предоставлению льгот по оплате ЖКУ, млн р.	56,4	139,6
Возмещено затрат по предоставлению гражданам льгот по оплате ЖКУ, млн р.	9,8	52,1
Задолженность бюджета, млн р.:		
– за субсидии	29,4	3,0
– за льготы	46,6	87,5

Свердловская область

Наименование показателя	Величина показателя за 1-й квартал 2002 г.	Величина показателя на конец 2001 г.
Установленная максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи, %	22	22
Количество семей, пользующихся субсидиями, %	4,7	2,6
Общая сумма начисленных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	63,2	59,9
Общая сумма погашенных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	38,3	38,3
Затраты предприятий ЖКХ по предоставлению льгот по оплате ЖКУ, млн р.	380,9	767,9
Возмещено затрат по предоставлению гражданам льгот по оплате ЖКУ, млн р.	98,9	460,8
Задолженность бюджета, млн р.:		
– за субсидии	24,9	21,6
– за льготы	282,0	307,1

Тюменская область

Наименование показателя	Величина показателя за 1-й квартал 2002 г.	Величина показателя на конец 2001 г.
Установленная максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи, %	16	18
Количество семей, пользующихся субсидиями, %	4,7	5,0
Общая сумма начисленных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	62,2	128,2
Общая сумма погашенных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	44,1	120,8
Затраты предприятий ЖКХ по предоставлению льгот по оплате ЖКУ, млн р.	287,8	748,3
Возмещено затрат по предоставлению гражданам льгот по оплате ЖКУ, млн р.	150,5	620,3
Задолженность бюджета, млн р.:		
– за субсидии	18,1	7,4
– за льготы	137,3	128,0

Челябинская область

Наименование показателя	Величина показателя за 1-й квартал 2002 г.	Величина показателя на конец 2001 г.
Установленная максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи, %	18	16
Количество семей, пользующихся субсидиями, %	3,4	2,8
Общая сумма начисленных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	16,6	30,1
Общая сумма погашенных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	7,6	23,4
Затраты предприятий ЖКХ по предоставлению льгот по оплате ЖКУ, млн р.	237,1	800,8
Возмещено затрат по предоставлению гражданам льгот по оплате ЖКУ, млн р.	76,7	361,6
Задолженность бюджета, млн р.:		
– за субсидии	9,0	6,7
– за льготы	160,4	439,2

Ханты-Мансийский автономный округ

Наименование показателя	Величина показателя за 1-й квартал 2002 г.	Величина показателя на конец 2001 г.
Установленная максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи, %	20	19
Количество семей, пользующихся субсидиями, %	3,7	4,2
Общая сумма начисленных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	26,4	61,3
Общая сумма погашенных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	19,3	58,4
Затраты предприятий ЖКХ по предоставлению льгот по оплате ЖКУ, млн р.	153,7	381,2
Возмещено затрат по предоставлению гражданам льгот по оплате ЖКУ, млн р.	78,3	342,7
Задолженность бюджета, млн р.:		
– за субсидии	7,1	2,9
– за льготы	75,4	38,5

Ямало-Ненецкий автономный округ

Наименование показателя	Величина показателя за 1-й квартал 2002 г.	Величина показателя на конец 2001 г.
Установленная максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи, %	16	18
Количество семей, пользующихся субсидиями, %	3,2	2,6
Общая сумма начисленных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	13,7	15,2
Общая сумма погашенных субсидий на оплату ЖКУ, млн р.	4,6	9,9
Затраты предприятий ЖКХ по предоставлению льгот по оплате ЖКУ, млн р.	33,6	82,2
Возмещено затрат по предоставлению гражданам льгот по оплате ЖКУ, млн р.	22,2	68,4
Задолженность бюджета, млн р.:		
– за субсидии	9,1	5,6
– за льготы	11,4	13,8

Прогноз платежеспособного спроса на ЖКУ населения г. Лесного на 1-й квартал 2002 г.

Среднедушевой доход в месяц, р.	Удельный вес населения, %	Численность населения, тыс. чел.	Предельно допустимые расходы на оплату ЖКУ, р.	Установленная плата для населения за ЖКУ, р.	Величина субсидий, р.	Сумма субсидий, тыс. р.	Величина средств, собранных с населения, тыс. р.	
							получающего субсидии	полностью оплачивающего жилье
<i>A</i>	<i>V</i>	<i>N</i>	<i>P=AD</i>	<i>C=SY</i>	<i>G=C-P</i>	<i>W=NS</i>	<i>L=NP</i>	<i>F=NS</i>
100	0,03	0,02	22	203,8	181,8	2,7	0,33	-
200	0,03	0,02	44	203,8	159,8	2,4	0,66	-
300	0,03	0,02	60	203,8	143,8	2,7	1,14	-
400	0,05	0,03	60	203,8	143,8	4,3	1,80	-
500	0,05	0,03	60	203,8	143,8	3,7	1,56	-
600	0,06	0,04	60	203,8	143,8	5,0	2,10	-
700	0,11	0,07	60	203,8	143,8	9,3	3,90	-
800	0,12	0,07	60	203,8	143,8	9,6	4,02	-
900	0,17	0,10	60	203,8	143,8	14,4	6,00	-
1000	0,15	0,10	60	203,8	143,8	12,2	5,10	-
1100	0,18	0,10	60	203,8	143,8	14,8	6,18	-
1200	0,18	0,10	60	203,8	143,8	14,8	6,18	-
1300	0,51	0,30	60	203,8	143,8	42,6	17,76	-
1400	1,16	0,70	60	203,8	143,8	96,4	40,20	-
1500	1,23	0,70	60	203,8	143,8	102,1	42,60	-
1600	2,33	1,30	60	203,8	143,8	192,8	80,40	-
1700	2,60	1,50	60	203,8	143,8	215,8	90,00	-
1800	2,48	1,40	396	203,8	-	-	-	191,50
1900	4,17	2,40	418	203,8	-	-	-	498,23
2000	6,77	3,90	440	203,8	-	-	-	794,99
Более 2000	77,59	44,70	Более 440	203,8	-	-	-	9109,99
Итого	100	57,60				745,8	309,93	10685,70

Примечание. Установленная плата за ЖКУ на 1 чел. рассчитывается следующим образом (с учетом уровня оплаты 60 %):

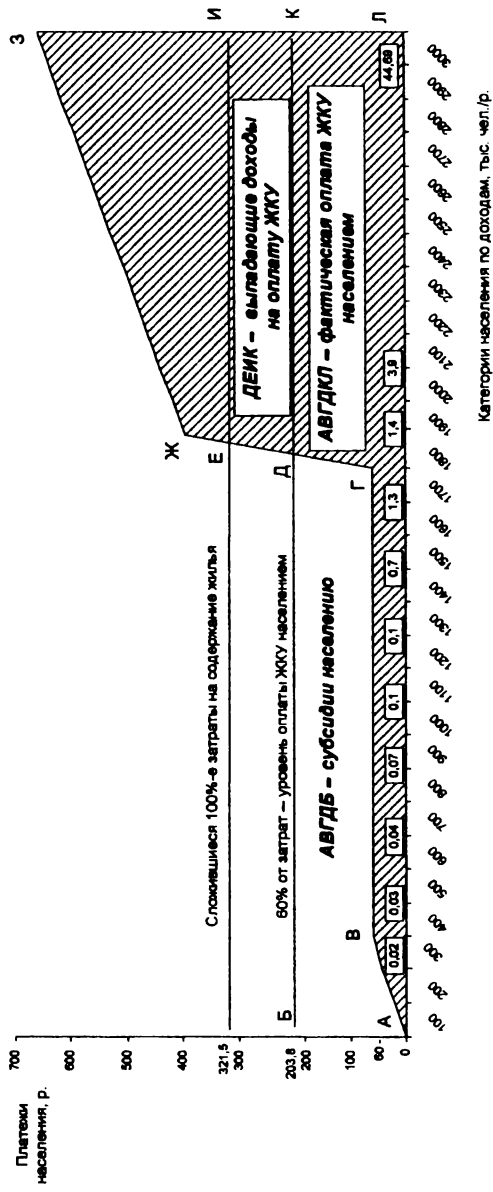
- плата за отопление и содержание жилья (по норме 18 м²): (6,25+5,56)·18·0,6=127,5 р.;

- плата за жилищно-коммунальные услуги: (12,04+7,2+51,84+10,58)·0,6=49 р.;

- плата за электроэнергию по нормативу (100%) – 27,3 р.

Итого 203,8 р. с 1 чел.

**Платежеспособность населения г. Лесного при оплате жилья и коммунальных услуг
в 1-м квартале 2002 г.**



Сведения о начислении субсидий на оплату ЖКУ гражданам г. Лесного за февраль – апрель 2002 г.

Месяц	Номер ЖСЖа	Среднедушевой доход, р.	Совокупный доход семьи, р.	Кол-во семьи	Кол-во чл.ов семьи	Итого				Общая площадь кварт. ч.2	Кол-во комнат	Наименован. квартала, р.	Сумма оплаты по социальной норме	Сумма субсидии, р.	Доля субсидии от кварталы, %	Доля кварталы от дохода семьи, %	Доля кварталы от дохода семьи, %	Размер прожиточного минимума	
						пенсионеры	ЖТН	работники	и др.										
Февраль	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
	1	790	37123	20	47	20	4	24	18	853,9	38	11181	9435	6606	59	18	30	12	
	2	884	73359	43	83	35	43	20	28	1862,3	72	18990	16466,3	12236	64	17	26	9	
	3	692	35971	25	52	4	20	28	948,3	37	11439	9865	7225	63	20	32	12		
	4,13	756	59727	40	79	8	35	36	999,8	48	26910	24690	18295	68	31	45	14		
	5	550	25844	22	47	0	23	24	966,1	40	12853	10773,7	8427	66	33	50	17		
	6	735	44109	22	60	3	29	28	1026	43	15394	12838	9045	59	21	35	14		
	7	808	65469	36	81	4	39	38	1795,7	71	22499	19689	14356	64	22	34	12		
	9	764	3055	1	4	0	2	2	30,7	1	390	322	262	67	9	13	4		
	Итого	На семью	344657	209	453	27	217	209	8484,8	350	119656	104078	76452	64	22	35	13		
	На чел.	761	1649	2,17				40,6	1,67	573	498	366							
Март	1	811	13855	70	165	28	71	66	3093,7	134	36573	30821	18697	51	14	27	13		
	2	759	73587	58	97	7	43	47	1875,2	83	29180	24728	16501	57	22	40	17		
	3	773	82698	52	107	16	44	47	2105,8	83	24277	21461	14090	58	17	29	12		
	4,13	772	94912	54	123	8	59	56	1244,1	61	25329	23178	15593	62	16	27	10		
	5	1022	187117	91	183	18	70	95	4011,9	172	46839	39510	26901	57	14	25	11		
	6	803	90688	45	113	11	56	46	2204,5	96	29928	24113	15588	52	17	33	16		
	7	855	241941	100	283	19	140	124	5460,1	223	67195	58759	38119	57	16	28	12		
	8	752	2256	1	3	2	1	0	60,6	2	248	211	31	13	13	1,4	1,4	10	
	9	884	64497	24	73	9	30	34	1060,2	46	11422	10524	5928	52	9	18	9		
	Итого	На семью	971552	495	1147	118	514	515	21116,1	900	270990	233304	151447	56	16	28	12		
	На чел.	1963	42,7	2,32				18,4	1,82	547	471	306							
	847							18,4	0,78	236	203	132							

Окончание таблицы

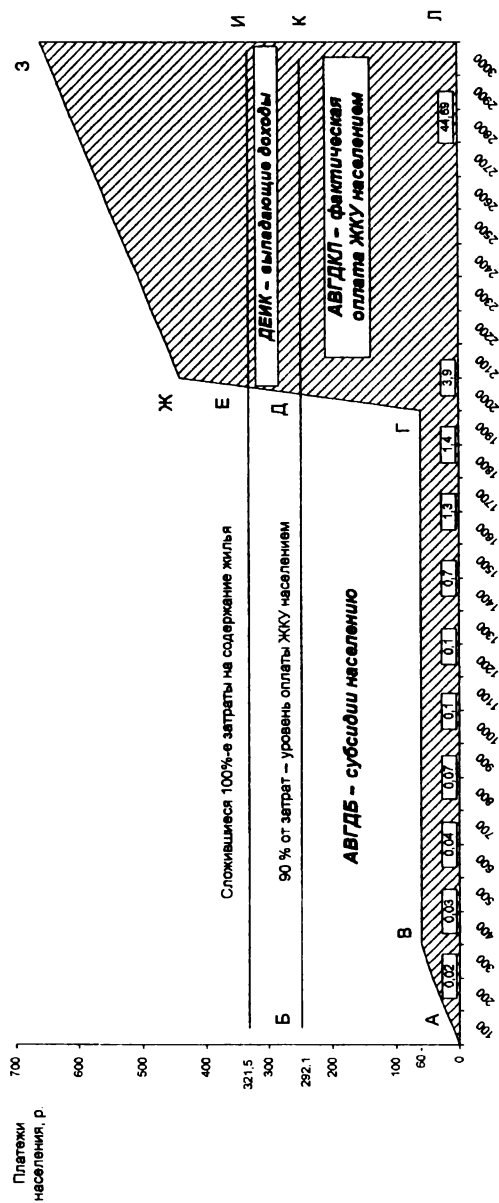
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
	1	857	220159	115	257	50	101	106	4976,4	218	52425	43547	28738	55	13	24	11	1703 р - средний прожиточный минимум, 1300 р - для пенсионеров, 1448 р - для инвалидов, 1692 р - для детей
	2	769	196161,8	107	255	25	115	115	4763,7	212	50000	37000	21733	43	11	25	14	
	3	898	171425,7	89	191	29	75	87	3707,0	150	40990	32749	21928	53	13	24	11	
	4.13	1053	155849	78	148	15	51	82	1800,1	134	32234	30246	20430	63	13	21	8	
	5	944	256712	119	272	35	110	127	5238,8	225	61694	51759	33780	58	14	24	10	
	6	847	161692	71	191	21	90	80	3662,2	162	46635	37983	25120	54	16	29	13	
	7	915	345885	132	378	24	184	170	7188,3	265	80903	70164	55522	69	16	23	7	
	8	852	2356	1	3	2	1	0	60,6	2	248	211	31	13	1	10	8	
	9	835	133657	49	160	8	71	81	2600,0	110	22440	20764	11804	53	9	17	8	
	Итого		1644098	761	1855	209	798	848	33997,1	1478	387568	324423	221085	57	13	24	10	
	На семью		2160		2,44				44,7	1,94	509	426	291					
	На чел.	886							18,3	0,8	209	175	119					

**Расчет платежеспособного спроса на ЖКУ населения г. Лесного
на 3-й квартал 2002 г. при 90%-м уровне оплаты ЖКУ
и среднем прожиточном минимуме 1900 р.**

Среднедушевой доход в месяц, р.	Удельный вес населения, %	Численность населения, тыс. чел.	Предельно допустимые расходы на оплату ЖКУ, р.	Установленная плата для населения за ЖКУ, р.	Величина субсидий, р.	Сумма субсидий, тыс. р.	Величина средств, собран- ных с населения, тыс. р.	
							получающего субсидии	полностью оп- лачивающего жилье
<i>A</i>	<i>V</i>	<i>N</i>	<i>P=AD</i>	<i>C=SY</i>	<i>G=C-P</i>	<i>W=NS</i>	<i>L=NP</i>	<i>F=NC</i>
100	0,03	0,02	22	292,1	270,1	4,1	0,33	-
200	0,03	0,02	44	292,1	248,1	3,7	0,66	-
300	0,03	0,02	60	292,1	232,1	4,4	1,14	-
400	0,05	0,03	60	292,1	232,1	7,0	1,80	-
500	0,05	0,03	60	292,1	232,1	6,0	1,56	-
600	0,06	0,04	60	292,1	232,1	8,1	2,10	-
700	0,11	0,07	60	292,1	232,1	15,1	3,90	-
800	0,12	0,07	60	292,1	232,1	15,6	4,02	-
900	0,17	0,10	60	292,1	232,1	23,2	6,00	-
1000	0,15	0,10	60	292,1	232,1	19,7	5,10	-
1100	0,18	0,10	60	292,1	232,1	23,9	6,18	-
1200	0,18	0,10	60	292,1	232,1	23,9	6,18	-
1300	0,51	0,30	60	292,1	232,1	68,7	17,76	-
1400	1,16	0,70	60	292,1	232,1	155,5	40,20	-
1500	1,23	0,70	60	292,1	232,1	164,8	42,60	-
1600	2,33	1,30	60	292,1	232,1	311,0	80,40	-
1700	2,60	1,50	60	292,1	232,1	348,2	90,00	-
1800	2,48	1,40	60	292,1	232,1	331,9	85,80	-
1900	4,17	2,40	60	292,1	232,1	557,1	144,00	-
2000	6,77	3,90	440	292,1	-	-	-	1139,25
Более 2000	77,59	44,70	Более 440	292,1	-	-	-	13055,00
Итого	100	57,60				2091,9	539,73	14194,20

ПРИЛОЖЕНИЕ 13

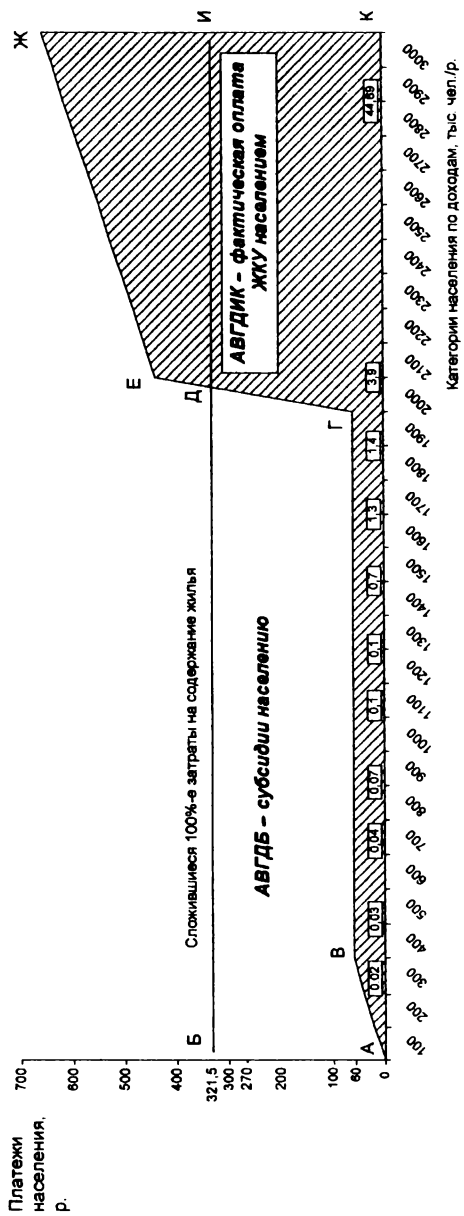
**Платежеспособность населения г. Лесного при оплате ЖКУ в 3-м квартале 2002 г.
при уровне оплаты 90% и прожиточном минимуме 1900 р.**



Расчет платежеспособного спроса на ЖКУ населения г. Лесного на 1-й квартал 2003 г. при 100%-м уровне оплаты ЖКУ, среднем прожиточном минимуме 2100 р. и 23%-й доле предельно допустимых собственных расходов граждан на оплату ЖКУ

Среднедушевой доход в месяц, р.	Удельный вес населения, %	Численность населения, тыс. чел.	Предельно допустимые расходы на оплату ЖКУ, р.	Установленная плата для населения за ЖКУ, р.	Величина субсидий, р.	Сумма субсидий, тыс. р.	Величина средств, собранных с населения, тыс. р.	
							получающего субсидии	полностью оплачивающего жилье
<i>A</i>	<i>V</i>	<i>N</i>	<i>P=AD</i>	<i>C=SY</i>	<i>G=C-P</i>	<i>W=NS</i>	<i>L=NP</i>	<i>F=NC</i>
100	0,03	0,02	23	321,5	298,5	4,5	0,345	-
200	0,03	0,02	46	321,5	275,5	4,1	0,69	-
300	0,03	0,02	60	321,5	261,5	5,0	1,14	-
400	0,05	0,03	60	321,5	261,5	7,8	1,80	-
500	0,05	0,03	60	321,5	261,5	6,8	1,56	-
600	0,06	0,04	60	321,5	261,5	9,2	2,10	-
700	0,11	0,07	60	321,5	261,5	17,0	3,90	-
800	0,12	0,07	60	321,5	261,5	17,5	4,02	-
900	0,17	0,10	60	321,5	261,5	26,2	6,00	-
1000	0,15	0,10	60	321,5	261,5	22,2	5,10	-
1100	0,18	0,10	60	321,5	261,5	26,9	6,18	-
1200	0,18	0,10	60	321,5	261,5	26,9	6,18	-
1300	0,51	0,30	60	321,5	261,5	77,4	17,76	-
1400	1,16	0,70	60	321,5	261,5	175,2	40,20	-
1500	1,23	0,70	60	321,5	261,5	185,7	42,60	-
1600	2,33	1,30	60	321,5	261,5	350,5	80,40	-
1700	2,60	1,50	60	321,5	261,5	392,3	90,00	-
1800	2,48	1,40	60	321,5	261,5	374,0	85,80	-
1900	4,17	2,40	60	321,5	261,5	627,7	144,00	-
2000	6,77	3,90	60	321,5	261,5	1020,0	234,00	-
2100	9,03	5,20	60	321,5	261,5	1360,0	312,00	-
2200	11,11	6,40	506	321,5	-	-	-	2057,86
2300	15,10	8,70	529	321,5	-	-	-	2797,40
Более 2300	42,35	24,40	Более 529	321,5	-	-	-	7842,68
Итого	100	57,60				4737,0	1085,80	12697,94

Платежеспособность населения г. Лесного в 1-м квартале 2003 г.
 при уровне оплаты 100%, доле собственных расходов граждан 23% и прожиточном минимуме 2100 р.



**Динамика роста среднего прожиточного минимума
по Свердловской области, р.**

Год	1-й квартал	2-й квартал	3-й квартал	4-й квартал	Рост за год, %
1999	719	863	977	856	19
2000	924	931	1014	1037	12
2001	1158	1412	1473	1435	24
2002	1703	1918	2024	2129	25

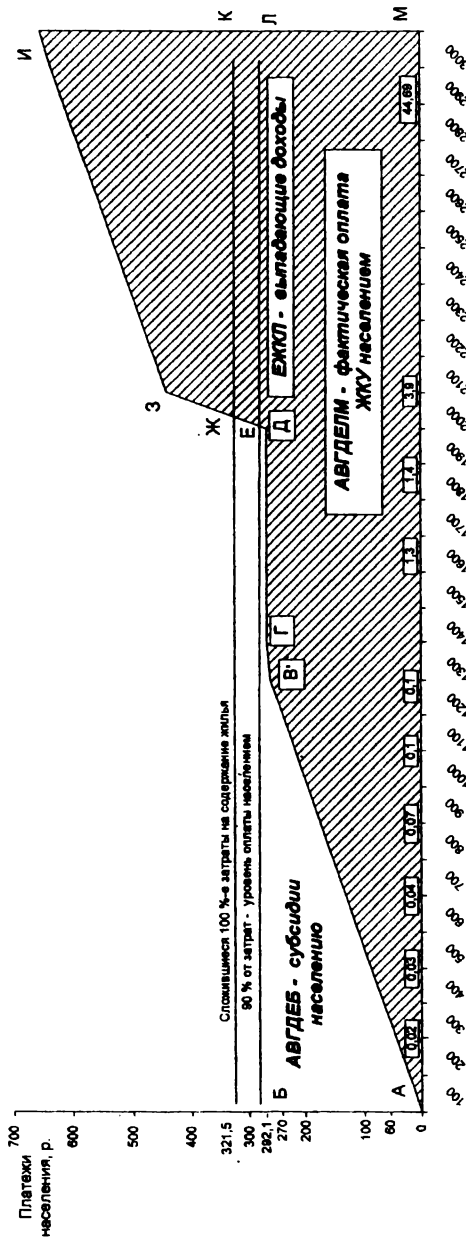
ПРИЛОЖЕНИЕ 17

Расчет платежеспособного спроса на ЖКУ населения г. Лесного на 3-й квартал 2002 г. при 90%-м уровне оплаты ЖКУ, среднем прожиточном минимуме 1900 р. и увеличении размера МРОТ для начисления субсидий до 450 р.

Среднедушевой доход в месяц, р.	Удельный вес населения, %	Численность населения, тыс. чел.	Предельно допустимые расходы на оплату ЖКУ, р.	Установленная плата для населения за ЖКУ, р.	Величина субсидий, р.	Сумма субсидий, тыс. р.	Величина средств, собранных с населения, тыс. р.	
							получаемого субсидии	полностью оплачиваемого жилья
<i>A</i>	<i>V</i>	<i>N</i>	<i>P=AD</i>	<i>C=SY</i>	<i>G=C-P</i>	<i>W=NS</i>	<i>L=NP</i>	<i>F=NC</i>
100	0,03	0,02	22	292,1	270,1	4,1	0,330	—
200	0,03	0,02	44	292,1	248,1	3,7	0,660	—
300	0,03	0,02	66	292,1	226,1	4,3	1,254	—
400	0,05	0,03	88	292,1	204,1	6,1	2,640	—
500	0,05	0,03	110	292,1	182,1	4,7	2,860	—
600	0,06	0,04	132	292,1	160,1	5,6	4,620	—
700	0,11	0,07	154	292,1	138,1	9,0	10,010	—
800	0,12	0,07	176	292,1	116,1	7,8	11,792	—
900	0,17	0,10	198	292,1	94,1	9,4	19,800	—
1000	0,15	0,10	220	292,1	72,1	6,1	18,700	—
1100	0,18	0,10	242	292,1	50,1	5,2	24,926	—
1200	0,18	0,10	264	292,1	28,1	2,9	27,192	—
1300	0,51	0,30	270	292,1	22,1	6,5	79,920	—
1400	1,16	0,70	270	292,1	22,1	14,8	180,900	—
1500	1,23	0,70	270	292,1	22,1	15,7	191,700	—
1600	2,33	1,30	270	292,1	22,1	29,6	361,800	—
1700	2,60	1,50	270	292,1	22,1	33,2	405,000	—
1800	2,48	1,40	270	292,1	22,1	31,6	386,100	—
1900	4,17	2,40	270	292,1	22,1	53,1	648,000	—
2000	6,77	3,90	440	292,1	—	—	—	1139,3
2100	9,03	5,20	462	292,1	—	—	—	1519,0
2200	11,11	6,40	484	292,1	—	—	—	1869,5
2300	15,10	8,70	506	292,1	—	—	—	2541,4
Более 2300	42,35	24,40	Более 506	292,1	—	—	—	7125,0
Итого	100	57,60	—	—	—	253,5	2378,200	14194,2

ПРИЛОЖЕНИЕ 18

Платежеспособность населения г. Лесного при оплате ЖКУ в 3-м квартале 2002 г. при повышении размера МРОТ для начисления субсидий до 450 р.



Категории населения по доходам, тыс. чел./р.

ПРИЛОЖЕНИЕ 19

**Этапы перехода на самофинансирование и самоокупаемость
г. Екатеринбурга**

Вид платежа	Годы									
	2001		2002		2003		2004		2005	
	Населе- ние	Бюджет	Населе- ние	Бюджет	Населе- ние	Бюджет	Населе- ние	Бюджет	Населе- ние	Бюджет
Содержание жилого фон- да, %	60	40	80	20	100	0	100	0	100	0
Капитальный ремонт, %	20	40	40	40	60	40	80	20	100	0
Коммуналь- ные услуги, %	60	40	70	30	80	20	90	10	100	0
Усредненная плата, р./м ²	0,1	0	1,0	0	2,5	0	5,0	0	10,0	0
Социальный найм, %	0	0	0	0	0	0	0	0	100	0

Переход ЖКХ на самоокупаемость и самофинансирование

Сильные стороны	Возможности	Слабые стороны	Угрозы и риски
<ul style="list-style-type: none"> • Освобождение бюджета города от расходов на содержание ЖКХ • Повышение качества ЖКУ • Снижение цен на рынке услуг благодаря усилению контроля и развитию конкуренции • Изменение психологии эксплуатации (проживания) и отношения к жилищу (от категории отношения «общее – ничье» до «мое – наше») 	<ul style="list-style-type: none"> • Создание системы предоставления адресной социальной помощи через центры социальной защиты • Создание благоприятных инвестиционных условий в ЖКХ и условий проживания, соответствующих стандартам мирового сообщества • Полный охват хозяйственными договорными отношениями по поставке коммунальных услуг цепочки «управляющая компания – подрядная организация – проживающее лицо (собственник или ответственный квартиросъемщик)» 	<ul style="list-style-type: none"> • Неплатежеспособность примерно половины населения • Необеспеченность федеральными финансовыми ресурсами системы социальной защиты города • Экономическая нецелесообразность реабилитации домов первых массовых серий (1958–1970) • Низкий кадровый потенциал поставщиков жилищно-коммунальных услуг • Отсутствие механизмов мотивации к повышению качества предоставляемых ЖКУ и методов управления этим процессом 	<ul style="list-style-type: none"> • Рост кредиторской задолженности в связи с неплатежеспособностью отдельных категорий граждан • Постепенное обветшание и разрушение жилых домов первых массовых серий • Отсутствие федерального финансового обеспечения продекларированных льгот по оплате проживания и пользования коммунальными услугами • Изношенность инженерных коммуникаций, в первую очередь в системе водоснабжения

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Предпосылки и задачи перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг	7
1.1. Социально-экономические и правовые аспекты реформы жилищно-коммунального хозяйства.....	7
1.2. Переход на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг – одна из основных задач реформы жилищно-коммунального хозяйства	14
1.3. Экономическое содержание перехода на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг	21
1.4. Регулирование межбюджетных отношений при переходе на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг	27
Глава 2. Социально-экономические проблемы перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг	35
2.1. Зарубежный опыт в сфере оплаты жилья и обеспечения социальных гарантий	35
2.2. Опыт создания управленческих структур по предоставлению жилищных субсидий	41
2.3. Муниципальная политика оплаты жилья и ее совершенствование	44
2.4. Система социальной защиты населения при оказании жилищно-коммунальных услуг и ее совершенствование	52
2.5. Анализ платежеспособного спроса населения на жилищно-коммунальные услуги и прогноз его изменения.....	60
Глава 3. Рекомендации по решению финансово-экономических и социальных проблем при переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг.....	69
3.1. Объективные предпосылки изменения системы оплаты жилищно-коммунальных услуг и адресной социальной защиты населения	69
3.2. Совершенствование механизма бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства.....	74
3.3. Переход жилищно-коммунального хозяйства на самокупаемость и самофинансирование	83
Заключение	91
Библиографический список	95
Приложения	98

Руткаускас Татьяна Константиновна

**ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ
ПЕРЕХОДА НА НОВУЮ СИСТЕМУ ОПЛАТЫ ТРУДА**

Редактор Е. А. Ушакова
Компьютерная верстка Н. А. Ушениной

Печатается по постановлению
редакционно-издательского совета университета

Подписано в печать 22.09.03. Формат 60x84/16. Бумага для множ. аппаратов. Усл.печ.л. 7,8. Уч.-изд.л. 8,2. Тираж 400 экз. Заказ № 346.
Издательство Российского государственного профессионально-педагогического университета. Екатеринбург, ул. Машиностроителей, 11.
Ризограф РГППУ. Екатеринбург, ул. Машиностроителей, 11.

**Готовится к печати учебное пособие Т. К. Руткаускас
«ПРОБЛЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ»**

В 2000 г. вышла монография В. А. Крылова, А. Г. Мокроносова, Т. К. Руткаускас *«Формирование и развитие рынка жилищно-коммунальных услуг»* (Екатеринбург, 2000. 308 с.).

Несмотря на то что эта книга в свободную продажу не поступала, а распространялась практически только среди узких специалистов, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов экономических специальностей высших учебных заведений, она вызвала большой резонанс среди работников предприятий городского хозяйства, служащих органов государственного и муниципального управления, занимающихся вопросами жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства.

На основе этой монографии подготовлено учебное пособие *«Проблемы жилищно-коммунальной реформы»*, которое выйдет в первом полугодии 2004 г.

Заявки на книгу просим направлять по адресу:

620012, г. Екатеринбург, ул. Машиностроителей, 11, офис 1–327,

тел. (3432) 31–81–40, факс (3432) 31–81–40

e-mail: [A. Mokronosov@usvpu.ru](mailto:A.Mokronosov@usvpu.ru)

