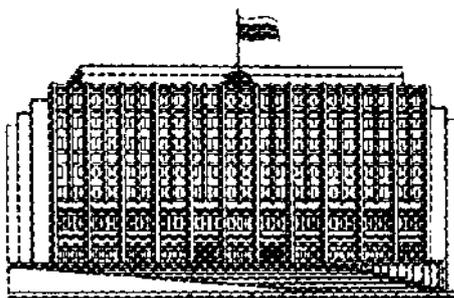


**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА
ФЕДЕРАЦИИ**



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

О проекте доклада «Экономические проблемы реформы жилищно-коммунального хозяйства регионов»

№ 14 (234)

часть 1

май

Москва

2004 г.

Согласно Распоряжению Председателя Совета Федерации от 12.02.2004 г. № 53рп-СФ отделом экономического анализа подготовлен проект аналитического доклада «Экономические проблемы реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства регионов». В ходе работы над проектом было проведено пять совещаний рабочей группы. Получены и учтены замечания всех профильных комитетов и комиссий Совета Федерации и многих внешних организаций.

Настоящий аналитический вестник полностью посвящен проекту доклада «Экономические проблемы реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства регионов». В него вошли: текст проекта доклада и отчет совещания рабочей группы от 2 апреля 2004 г., на котором обсуждались наиболее спорные моменты: вопросы собственности в ЖКХ, вопросы привлечения инвестиций и конкуренции в отрасли и многое другое.

В проекте доклада отражены основные позиции по реформированию отрасли ЖКХ. В комплексе с социальными проблемами представлен глубокий анализ и даны предложения по координации мероприятий реформы ЖКХ с другими реформами, направленными на обеспечение согласованных действий на федеральном, региональном и местном уровнях.

Сформулированы предложения по правовому регулированию отношений собственности в сфере ЖКХ. На основании полученных результатов выработаны предложения по законодательной работе в рамках жилищно-коммунальной реформы.

Во второй части аналитического вестника опубликованы материалы членов рабочей группы по подготовке проекта доклада «Экономические проблемы реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства регионов», посвященные проблемам развития отрасли.

СОДЕРЖАНИЕ

Проект аналитического доклада «Экономические проблемы реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства регионов»	4
Отчет о совещании рабочей группы по подготовке проекта доклада «Экономические проблемы реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства регионов» от 2 апреля 2004 года	43

Проект аналитического доклада «Экономические проблемы реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства регионов»

Введение. Цели доклада

1. Роль и степень участия государства в жилищно-коммунальной сфере в период проведения реформы и в перспективе
2. Макроэкономические аспекты реформы жилищно-коммунального хозяйства
3. Льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг и формирование системы адресного субсидирования
4. Межбюджетные отношения и реформа органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления в контексте реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Решение проблемы задолженности предприятий ЖКХ
5. Особенности налогообложения в жилищно-коммунальном хозяйстве
6. Основные предпосылки создания инвестиционного климата в сфере жилищно-коммунального хозяйства
7. Упорядочение правового регулирования отношений собственности в жилищно-коммунальном хозяйстве на уровне муниципалитета, инвестора и населения. Стимулирование создания объединений собственников жилья
8. Регулирование локального естественно-монопольного сектора жилищно-коммунального хозяйства
9. Необходимость комплексного подхода к выработке государственной политики в жилищной сфере
10. Предложения для дальнейшей законодательной работы в рамках реформы жилищно-коммунального хозяйства

Введение. Цели доклада

Нарастание кризисных тенденций в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), превращение их в один из основных факторов роста социальной напряженности в стране и угрозу поддержания нормального жизнеобеспечения – является неоспоримым фактом.

Меры, принимавшиеся для преобразования жилищно-коммунальной сферы на протяжении последних тринадцати лет, дали некоторые положительные результаты. Была проведена инвентаризация дебиторской и кредиторской задолженности предприятий жилищно-коммунального хозяйства; появились первые товарищества собственников жилья как форма муниципальной коллективной собственности, наметились процессы демонополизации обслуживания жилья и прихода частного капитала на данный рынок. Завершается формирование нормативной правовой базы, необходимой для проведения реформ в этом секторе экономики. Подготовлен к внесению в Государственную Думу ряд законопроектов. Намечился переход от системы бюджетного дотирования отрасли к оказанию адресной целевой помощи гражданам, а в 19 регионах проводится эксперимент по внедрению новой экономической модели реформы жилищно-коммунального комплекса путем внедрения системы персонифицированных социальных счетов граждан.

Однако доминирующей тенденцией последних двух лет в этой сфере стал резкий рост тарифов и оплаты населением услуг ЖКХ (в 2003 г. средний по стране уровень оплаты населением ЖКУ составил 81,6% при установленном федеральном стандарте 90%).

Приходится констатировать, что глубокого реформирования в сфере ЖКХ за эти годы не произошло. В целом система функционирования жилищно-коммунального комплекса остается неэффективной, обеспечить осуществление модернизации ЖКХ и приостановить нарастание негативных тенденций в отрасли не удалось.

Как следует из заключения Главного контрольного управления Президента Российской Федерации по результатам проверки ЖКХ, износ инженерного оборудования в ЖКХ достиг 73%, инженерных сетей - 65%. Потери тепла при эксплуатации энергетического оборудования и систем теплоснабжения достигают 60% при норме 16%. Количество аварий и нарушений в работе коммунальных объектов выросло за последние 10 лет в 5 раз. В год в среднем приходится 200 аварий на 100 км сетей теплоснабжения и 70 – на 100 км сетей водоснабжения.

Всё это свидетельствует не только о критическом состоянии инфраструктуры ЖКХ, но и о том, что за последние годы не были созданы ни материальная база модернизации отрасли, ни реальные механизмы, способные «запустить» этот процесс. В связи с этим высказываются опасения за перспективы реформ в ЖКХ, необходимость которых общепризнанна, как **признан** и тот факт, что российское жилищно-коммунальное хозяйство давно стало тормозом развития экономики.

Цели доклада.

Вышесказанное свидетельствует о назревшей необходимости проанализировать негативные факторы, препятствующие осуществлению позитивных изменений в сфере ЖКХ, обдумать пути их преодоления и вывода системы жилищно-коммунального хозяйства страны из кризиса.

1. К числу таких факторов, в первую очередь, следует отнести **макроэкономические диспропорции российской экономики, недооценку фактора труда. В сфере ЖКХ это находит выражение в углубляющемся несоответствии между темпами роста цен на ресурсы и на услуги ЖКХ и уровнем доходов населения.** Названный фактор является источником целого ряда серьезных проблем, возникших в ходе реформирования ЖКХ, начиная с трудностей внедрения системы адресного субсидирования и перевода льгот в форму денежной компенсации и заканчивая проблемами задолженности и финансового оздоровления предприятий ЖКХ.

2. Причины неудовлетворительного хода преобразований в жилищно-коммунальной сфере во многом обусловлены излишне, на наш взгляд, **поспешным и далеко не всегда оправданным «уходом» государства из сферы ЖКХ и перекладыванием его проблем, в том числе, финансовых, на органы местного самоуправления.** При этом остается открытым вопрос, насколько эффективной является бюджетная вертикаль, обеспечивающая сбалансированность расходов местных органов на ЖКХ и их доходных источников.

3. При всей очевидной необходимости широкого привлечения предпринимательского капитала в сферу ЖКХ следует признать, что **«правила игры» в названной сфере и привлекательные для бизнеса условия, прежде всего налоговые, до сих пор четко не сформулированы.**

4. Неудовлетворительный ход реформ в ЖКХ в немалой степени обусловлен **несовершенством и неполнотой законодательства, затрагивающего функционирование этой сферы экономики.** Прежде всего, это касается законодательства, регулирующего проблемы собственности, конкуренции, а также налогового и бюджетного законодательства.

5. Серьезной проблемой является **отсутствие комплексного подхода к реформированию жилищно-коммунальной сферы.** Усилия реформы направлены лишь на некоторые рынки, связанные со сферой ЖКХ, в то время, как существование других, без которых нормальное функционирование данной сферы невозможно, игнорируется. Так немало внимания уделяется проблемам ипотеки, что правильно, но «не замечается» рынок жилищной аренды, являющийся необходимой частью любой рыночной экономики.

Настоящим докладом ставится задача рассмотрения вышеназванных факторов, анализа связанных с ними проблем ЖКХ, подготовки конкретных предложений по корректировке приоритетов и реализации задач реформы жилищно-коммунального комплекса.

Поскольку жилищно-коммунальный комплекс является сферой компе-

тенции субъектов Федерации и местного самоуправления, а вопросы жилищного законодательства, согласно 72 статье Конституции Российской Федерации, являются предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, проблема реформирования ЖКХ занимает центральное место в социальной политике регионов и находится в центре внимания Совета Федерации как палаты регионов.

1. Роль и степень участия государства в жилищно-коммунальной сфере в период проведения реформы и в перспективе

Необходимость активного участия государства в процессе реформирования и обеспечения функционирования жилищно-коммунального хозяйства определяется тем, что ЖКХ является не просто одной из отраслей экономики, но **сферой жизнеобеспечения** российских граждан, то есть, фактором, обуславливающим состояние национальной безопасности. Государство должно нести ответственность перед гражданами за результаты проводимой реформы.

Единая государственная политика должна объединять в себе функции: законотворчества и регулирования нормативно-правовой базы; бюджетной поддержки, тарифной и ценовой политики, обеспечивающих финансовую устойчивость ЖКХ; технической регламентации качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг; социальной защиты и социальных гарантий; формирования системы рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере и многие другие.

Базовым элементом единой государственной политики является **создание системной законодательной, нормативно-правовой и методической базы** реформирования ЖКХ. Под этим понимается не разработка отраслевого законодательства, а формирование такого правового пространства, которое, установив единые принципы, правила и нормы реформирования, давало бы субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления возможности по их реализации с учетом местных особенностей.

Основным направлением **бюджетной поддержки** реформы ЖКХ должно быть целевое выделение средств на проведение работ по реконструкции и обновлению систем жизнеобеспечения населенных пунктов. Средства бюджетов всех уровней должны выделяться только под конкретные территориальные программы реформирования и модернизации ЖКХ, разработанные и утвержденные исполнительной и законодательной властями. Необходимым условием обеспечения финансовой стабилизации жилищно-коммунального хозяйства является реструктуризация и ликвидация бюджетных задолженностей. Бюджеты всех уровней и, прежде всего, федеральный бюджет обязаны полностью выделять средства на предоставление гражданам субсидий и оплату льгот.

Тарифная и ценовая политика государства в период реформирования ЖКХ должна быть направлена как на обеспечение сбалансированности экономических интересов и возможностей производителей и потребителей услуг, так и на обеспечение взаимосвязанности и взаимообусловленности цен и тарифов в ЖКХ и цен (тарифов) в естественных монополиях. Особое внимание должно быть уделено вопросам организации государственного регулирования цен и тарифов в сфере, так называемых, региональных и локальных монополий по оказанию жилищно-коммунальных услуг. При осуществлении тарифной и ценовой политики целесообразно переходить к нормативному определению цен и тарифов, исходя из таких экономических показателей, как уровень инфляции, реальный рост доходов населения, нормативы рентабельности.

Важнейшей задачей государства, объединяющей функции управления, регулирования, контроля и надзора является **техническая регламентация качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг**. Административные и экономические методы управления должны ориентировать жилищно-коммунальный комплекс на внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологий; расширение номенклатуры предоставляемых услуг;

неукоснительное соблюдение стандартов при вводе в строй жилья, инженерных сооружений и предоставлении конечной продукции/услуг.

В части обеспечения **социальной защиты и социальных гарантий** деятельность органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления должна быть направлена на улучшение качества, повышение надежности предоставления и обеспечение доступности жилищно-коммунальных услуг для населения. Государство обязано осуществлять регулирование стандартов уровня платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги, исходя из оценки социально-экономических условий и уровня реальных доходов населения в каждом регионе. Государством гарантируется финансовое обеспечение на всех уровнях бюджетной системы льгот и субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг. При реформировании жилищно-коммунального хозяйства **должно быть обеспечено предоставление гражданам минимального набора жилищно-коммунальных услуг** во всех населенных пунктах Российской Федерации. Номенклатура этих услуг (как минимум, предоставление электроэнергии, питьевой воды, тепловой энергии или энергоносителей) должна гарантировать стандартный уровень жизнеобеспечения. Потребители жилищно-коммунальных услуг должны иметь право и реальную возможность управления объемами услуг индивидуального потребления и контроля объемов и качества услуг коллективного потребления. Социальная защита граждан, с одной стороны, и экономическая обоснованность затрат ЖКХ, с другой, определяют необходимость сохранения принципа дифференцированности оплаты жилищно-коммунальных услуг на тот период, пока государство оказывает финансовую поддержку отрасли, регулирует тарифы и цены. Базовый, минимальный, уровень цен на услуги может распространяться только на граждан Российской Федерации по месту их постоянного проживания в пределах социальной нормы площади жилья и установленных нормативов потребления коммунальных услуг.

Формирование системы рыночных отношений в жилищно-

коммунальной сфере предполагает, прежде всего, формирование условий для создания конкурентной среды. Для этого должны быть решены задачи: финансового оздоровления отрасли; создания нормативно-правовой базы по вопросам приватизации, концессии и долгосрочной аренды объектов ЖКХ; повышения инвестиционной привлекательности отрасли, в том числе и за счет предоставления государственных (бюджетных) гарантий частным инвесторам; проведения сбалансированной тарифно-ценовой политики.

Важнейшими функциями государства являются **координация основных мероприятий реформы ЖКХ с другими проводимыми реформами и обеспечение согласованности действий на федеральном, региональном и местном уровнях.**

В соответствии с ходом и результатами реформы ЖКХ роль **управления и регулирования**, в общем объеме государственных функций, должна существенно уменьшиться, при сохранении на достаточно длительный период функций **контроля и надзора.**

2. Макроэкономические аспекты реформы жилищно-коммунального хозяйства

Политика реформирования ЖКХ не может базироваться на отраслевом подходе, она должна **учитывать макроэкономические особенности сегодняшнего состояния страны**, а именно, наличие структурных и ценовых диспропорций в экономике, в том числе, недооценку факторов производства.

Хорошо известно, что в российской экономике наряду с рынками товаров и услуг, которые оцениваются (внутри страны) практически по мировым ценам, сохраняются «нерыночные островки», где услуги, прежде всего социальные (жилищные, транспортные, медицинские, образовательные и др.), оцениваются по внутренним ценам, на порядок более низким, чем мировые. Несомненно, что фактор труда в России также является недооцененным. Для большей части рынка труда характерно наличие явных диспропорций между общественной ценностью результата труда и его денежной оценкой. Оче-

видно, что недооценка фактора труда и недооценка социальных услуг - явления взаимосвязанные. Только занижение цен на жилищные, медицинские, образовательные, транспортные услуги обеспечивало их доступность для большинства населения.

Реформы социальной сферы, в том числе реформа ЖКХ, должны иметь своими макроэкономическими последствиями, в том числе, постепенную ликвидацию вышеперечисленных диспропорций. Но это возможно лишь в том случае, если одновременно с отказом от нерыночных форм распределения социальных услуг повысятся и доходы граждан. Проводимая же в настоящее время реформа ЖКХ недостаточно увязана с проблемой структурных диспропорций российской экономики, в том числе, диспаритета цен и доходов населения. Вследствие этого уровень доходов и платежеспособность населения становятся очевидным ограничителем проводимой политики в сфере ЖКХ. Именно этот фактор, на наш взгляд, является основной причиной «пробуксовывания» реформы. Без роста доходов граждан, позволяющего оплачивать социальные услуги высокого качества, никакие ухищрения не превратят социальный сектор экономики из потребителя бюджетных средств в доходную сферу, как для работающих в нем, так и для государства в целом.

Решить проблему может лишь **синхронизация проведения жилищно-коммунальной реформы с реформой доходов населения**. Основой последней могли бы стать налоговая реформа, активное регулирование со стороны государства трудовых отношений, реализация программ борьбы с бедностью, пересмотр политики доходов в сферах образования, науки, здравоохранения, охраны правопорядка, программы создания рабочих мест и многое другое.

При этом сама программа реформы ЖКХ должна содержать механизмы взаимоувязки темпов роста платежей населения с повышением уровня доходов и снижением издержек производства в жилищно-коммунальной отрасли.

3. Льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг и формирование системы адресного субсидирования

Сегодня очевидна необходимость постепенного перехода к самооплачиваемости жилья и коммунальных услуг, к переносу бремени затрат по содержанию и развитию ЖКХ на потребителя в принципе. Однако преобразования в этой сфере не должны сводиться к простому повышению тарифов, как зачастую происходит сейчас.

Стоимость жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) и их реальная себестоимость несоизмеримы с доходами большей части граждан (хотя доля населения в финансировании жилищно-коммунального сектора постоянно растет).

Предлагаемая правительством для разрешения данного противоречия программа адресных жилищных субсидий, хотя в принципе и не вызывает возражений, в то же время 1) неприемлема в части конкретных механизмов реализации, 2) недостаточна для решения означенной проблемы.

Неоправданно завышен порог (22 %) доли совокупного семейного дохода, идущей на оплату жилья (в качестве оплаты жилья предлагается считать плату за жилье по договору социального найма, которая в настоящее время составляет незначительную сумму) и жилищно-коммунальных услуг, превышение которого дает право на получение государственной субсидии. Таким образом, почти 22% совокупного семейного дохода россиянина может пойти только на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Как показывает анализ, ни в развитых странах, ни в странах с переходной экономикой оплата ЖКУ не играет столь большой роли в бюджетах домохозяйств. В Западной Европе доля расходов собственно на жилищно-коммунальные услуги колеблется от 9,2 % совокупного семейного дохода в Австрии до 3,4%-3,7% в Финляндии и Швеции (характерно, что столь низкие показатели в странах с холодным климатом). В США доля расходов собственно на жилищные и коммунальные услуги составляет 6-7% располагаемого

дохода семьи. Не выделяется из этого ряда и Канада, страна, сопоставимая по суровости климатических условий с Россией. В странах Восточной Европы с переходной экономикой самая большая доля расходов на ЖКУ в совокупных доходах домохозяйства в Эстонии – 10,2%, Венгрии – 10,8%, Польше – 9,9%.

При этом расчеты, сделанные Минэкономразвития в 2002 году, показывают, что в российских условиях предложенная программа жилищного субсидирования ведет к углублению социального расслоения. Так, семьи со среднедушевым доходом менее 1500 рублей отдадут за ЖКУ 22% доходов, с доходом от 1500 до 2000 рублей – около 18 %, свыше 4000 рублей – менее 8% и далее по убывающей. Однако целью подобных мер поддержки малоимущих во всем мире является, прежде всего, смягчение социального расслоения.

По выводам специалистов, доля платежей за ЖКУ не должна превышать 10 % от семейного дохода, так как, с одной стороны, за пределами этой цифры начинается быстрый рост неплатежей, с другой стороны, превышение этой доли для малообеспеченных семей ведет к необходимости отказываться от жизненно важных товаров и услуг, в том числе, связанных с питанием, лечением и образованием. В настоящее время в целом по России доля ЖКУ в доходах среднестатистической семьи составляет примерно 7%.

Однако сохранить программу адресных жилищных субсидий в предложенном правительством виде, просто снизив порог предоставления субсидий, вряд ли возможно. Ведь если в 2001 году получатели субсидий составляли 9% населения, в 2002 году – 11,4%, то в 2003 году эта цифра, по данным Госстроя РФ, составила уже 15%. При продолжающемся опережающем росте тарифов эта доля будет расти и в дальнейшем (даже при пороге в 22%). В то же время мировая практика показывает (в частности, опыт Швеции), что в том случае, если число получателей субсидий превышает 10% населения, расходы на создание и содержание бюрократического аппарата могут превысить величину самих субсидий.

Нельзя согласиться и с предложенной в программе правительства привязкой субсидирования к федеральному жилищному стандарту. Данный подход не учитывает, что в силу уравнительного распределения жилья в советский период существует значительная часть населения, у которой жилищные условия соответствуют средней или даже высокой степени обеспеченности, а доходы находятся на низком уровне. При переходе на полную оплату ЖКУ населением и приведении в действие правовых механизмов принуждения неплательщиков, может возникнуть необходимость смены жилья на более дешевое для миллионов человек. Очевидно, что при отсутствии развитого рынка аренды жилья этот процесс не может протекать без чрезмерного усиления социальной напряженности.

Напрашивается вывод, что предлагаемая **система субсидирования может оказаться неприемлемой при существующем уровне доходов граждан, как для населения, так и для бюджета, а, следовательно, ее постепенное (что предусмотрено правительственной программой) введение должно осуществляться с учетом: 1) изменения уровня доходов населения по группам доходности; 2) изменения показателя уровня бедности; 3) показателя прожиточного минимума; 4) динамики тарифов на жилищно-коммунальные услуги; 5) показателей издержек производства в ЖКХ.**

Назревшей необходимостью является наведение порядка в предоставлении льгот по оплате ЖКУ и решение задачи финансового обеспечения этих льгот. Отсутствие четкого механизма компенсации предоставленных льгот субъектам хозяйствования приводит к тому, что у жилищных организаций возникают выпадающие доходы, а перечисленные из вышестоящих бюджетов средства не доходят до конечного адресата и «теряются» в местных бюджетах.

По аналогии с адресной денежной помощью малообеспеченным группам населения уже сейчас можно упорядочить систему финансового обеспе-

чения льгот, переводя ее с принципа льготной оплаты на принцип получения целевой денежной помощи конкретным людям. Тем, кому льготы положены по закону, они могут предоставляться в виде бюджетной компенсации на личные счета в банке.

4. Межбюджетные отношения и реформа органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления в контексте реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Решение проблемы задолженности предприятий ЖКХ

Успех реформирования во многом будет определяться тем, насколько полноценно будут финансово обеспечены те расходные обязательства по поддержке ЖКХ, которые практически полностью переносятся на муниципальный уровень. Сейчас средств, предусмотриваемых в региональных и местных бюджетах, часто недостаточно для возмещения затрат предприятий ЖКХ. Так, по оценкам, только последние три года уровень недофинансирования сферы ЖКХ составлял в среднем 10-12%.

Поэтому решение задач реформы ЖКХ, в первую очередь, зависит от того, **насколько эффективно будет выстроена бюджетная вертикаль**, обеспечивающая сбалансированность расходных функций, закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы, с доходными источниками (с учетом средств финансовой поддержки, получаемой в рамках межбюджетных отношений). Все эти вопросы должны быть урегулированы в законопроектах, вносящих поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы, направленные на финансовое обеспечение проводимой реформы органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

При этом одной из наиболее сложных проблем финансового обеспечения полномочий по реформированию ЖКХ, которые фактически полностью становятся прерогативой местного самоуправления, является усредненный подход в расчетах Минфина, который слабо учитывает огромную дифференциацию конкретных территорий по уровню бюджетной обеспеченности и до-

ходов населения. Так, перераспределение расходных полномочий (в виде долей ВВП) рассчитывается **на общую сумму консолидированного бюджета регионов в масштабах всей страны.** Между тем, как представляется, речь должна идти о **достаточности бюджета каждой территории с учетом особенностей ее налогового потенциала.** В ином случае во многих регионах многие бюджетные обязательства (в частности, выплаты субсидий по оплате ЖКУ) по-прежнему не будут финансово обеспечены и не смогут полноценно выполняться. Как следствие, сохранится или даже будет нарастать дифференциация между регионами России по всем важнейшим социально-экономическим параметрам. Поэтому целесообразно предложить, при принятии закона о федеральном бюджете на очередной год рассматривать консолидированный бюджет Российской Федерации в разрезе консолидированных бюджетов каждого субъекта Российской Федерации.

Для финансирования капитальных затрат, связанных с восстановлением жилищно-коммунального хозяйства и других объектов социальной сферы, на местном уровне возможно привлечение дополнительных средств на рыночной основе через систему муниципальных займов. Главное условие для участия местного образования в такой системе - обладание им статусом налоговой автономии. Только реальная реформа местного самоуправления, способствующая увеличению его налоговых прав и созданию подлинной налоговой автономии, создаст необходимые предпосылки для эмиссионной деятельности различных территориальных образований независимо от их масштаба.

Не менее актуальны задачи **координации и сбалансированности процессов реформирования ЖКХ с реформой межбюджетных отношений.** В настоящее время средства федерального бюджета на поддержку ЖКХ в виде прямых дотаций предприятиям отрасли не выделяются, а поступают в региональные и местные бюджеты в рамках межбюджетных отношений. В ча-

стности, средства федерального бюджета на нужды ЖКХ предусматриваются в *Фонде компенсаций* на субвенции и субсидии на возмещение предусмотренных «федеральными мандатами» льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, а также в *Фонде софинансирования социальных расходов*, большая часть которого направляется на субвенции для малообеспеченных семей по оплате ЖКУ, а также на дотации по возмещению расходов жилищно-коммунального хозяйства, связанных с передачей ведомственного жилья в муниципальную собственность.

Как известно, процесс передачи жилья на баланс местных бюджетов, начавшийся с 1992 г., долгие годы недофинансировался из федерального бюджета. Эта накопившаяся бюджетная задолженность перед ЖКХ, наряду с задолженностью по оплате ЖКУ предприятий и организаций бюджетной сферы, стала одной из причин ухудшения финансового положения ЖКХ. Лишь в последние три года идет погашение этих долгов, но представляется необходимым поставить задачу полной ликвидации бюджетной задолженности перед ЖКХ не позднее 2005 года. Решение этой задачи, наряду с реструктуризацией задолженности самих предприятий ЖКХ, позволит в значительной степени улучшить финансовое положение в отрасли.

Помимо указанных фондов, потребности субъектов Федерации в финансировании ЖКХ учитываются косвенным образом при определении трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР).

В то же время в условиях перехода на новые условия функционирования региональных и местных бюджетов в изменении подходов нуждается и механизм трансфертов. Так, необходим более полный учет региональных особенностей при утверждении стандартов и нормативов ЖКУ, используемых при расчете распределения по субъектам Федерации средств ФФПР. В уточнении нуждается процедура оценки налогового потенциала субъектов Федерации и межрегиональной дифференциации стоимости предоставления бюджетных услуг в расчете на душу населения.

Подтверждением остроты этой проблемы сегодня является наличие колоссального разрыва между различными регионами по стоимости жилищно-коммунальных услуг, по доле оплаты ЖКУ населением и уровню субсидирования малообеспеченных семей. При этом характерной тенденцией становится то, что наиболее благополучные территории с достаточно высокими доходами населения и степенью бюджетной обеспеченности имеют возможность проводить социально ориентированную политику в области ставок и тарифов оплаты ЖКУ для населения в то время, как регионы, находящиеся в более трудном финансово-экономическом положении, с меньшими бюджетными возможностями, вынуждены идти на резкое увеличение бремени оплаты ЖКУ населением.

5. Особенности налогообложения в жилищно-коммунальном хозяйстве

Переход от политики дотирования или прямого финансирования из бюджетов соответствующих уровней к принципам самоокупаемости предприятий ЖКХ делает особенно актуальным изменение подходов к принци-

пам налогообложения в жилищно-коммунальной сфере, особенно в период ее реформирования.

В настоящее время предприятия ЖКХ являются плательщиками практически всех видов налогов и от результатов их финансовой деятельности во многом зависит уровень бюджетной обеспеченности конкретного региона и муниципалитета. В то же время, и сами предприятия ЖКХ требуют значительных ассигнований, которые в ряде муниципальных образований составляют до 40-50% доходной части бюджета. Однако средства местных бюджетов зачастую недостаточны для того, чтобы возместить издержки предприятий ЖКХ.

Как известно, за последние годы произошло заметное изменение соотношения основных источников финансирования ЖКХ. Если ранее жилищно-коммунальная сфера получала значительную государственную поддержку и была фактически реципиентом бюджета, то с резким сокращением бюджетных дотаций и отменой льгот по налогообложению она стала фактически донором бюджетной системы всех уровней.

В связи с этим все более актуальным становится вопрос об изменении подходов к налогообложению в сфере ЖКХ, особенно в период реформирования комплекса. Одной из наиболее острых проблем является растущее бремя налоговых выплат, которые приводят к росту цен и тарифов и в основном перекадываются на население. Так, по существующим оценкам, налоги в оплате коммунальных услуг составляют около 60%. Во многом это связано со значительной долей косвенных налогов в общей сумме налогообложения. Так, с 1 января 2004 года начал действовать новый порядок взимания НДС, согласно которому от налога на добавленную стоимость освобождены только услуги по предоставлению в пользование жилых помещений в то время, как остальные коммунальные услуги облагаются НДС в размере 18%, одновременно отменена льгота по уплате НДС за эксплуатацию и ремонт жилья.

К тому же налог на добавленную стоимость напрямую зависит от объ-

емов и видов потребляемого топлива и транспортных затрат, которые сильно дифференцированы по регионам. Например, стоимость 1 кВт электроэнергии в некоторых районах Архангельской области достигает 68 рублей, что напрямую связано с огромными транспортными расходами и трудностями доставки топлива. В результате, при действующем порядке налогообложения усиливается дифференциация между регионами по объемам НДС и соответственно по стоимости ЖКУ. Причем в силу объективных причин большая налоговая нагрузка приходится на отдаленные и труднодоступные северные регионы, где из-за наиболее суровых природно-климатических условий потребность в теплоснабжении особенно велика.

Проблема сглаживания существующих различий и стимулирования притока инвестиций в модернизацию жилищно-коммунальной инфраструктуры требует изменения режимов взимания НДС и возможной отмены этого налога в отраслях ЖКХ в период проведения реформ. В любом случае в налоговом законодательстве, регулирующем деятельность в сфере ЖКХ, **необходимо предусмотреть законодательные нормы, учитывающие особенности муниципальной структуры регионов, уровень их экономического потенциала и доходов населения.**

Не менее сложной проблемой, также требующей решения при определении налоговой политики в сфере ЖКХ, является вопрос о **налогообложении инвестиций, идущих на модернизацию основных фондов и капитальное перевооружение коммунальной инфраструктуры.** Так, при том уровне износа основных фондов, который существует сегодня в ЖКХ, доля амортизации в структуре затрат составляет 1-3%. Очевидно, что замена оборудования автоматически увеличивает долю амортизации до 30–40%, что приведет к резкому увеличению издержек, росту НДС и соответственно – к росту тарифов для населения.

Поэтому важнейшим условием достижения целей, поставленных в программе реформы ЖКХ, является проведение такой налоговой политики, ко-

торая бы стимулировала приток инвестиций в реконструкцию отраслевой инфраструктуры и позволяла бы задействовать механизмы массового внедрения энергоэффективных технологий и сокращения потерь всех видов ресурсов.

В этих целях, особенно учитывая социальный характер реформ ЖКХ, необходимо **предусмотреть нормы, снижающие налоговую нагрузку для предприятий, осуществляющих крупные капитальные проекты в жилищно-коммунальной сфере.** В частности, могут быть введены льготы по налогу на имущество организаций для фондов ЖКХ, льготы по налогу на прибыль, освобождение инвестиций от НДС при условии использования современных технологий, оборудования при проведении реконструкции инфраструктуры ЖКХ.

Это способствовало бы энергосбережению, оптимизации расходов и сокращению потерь в коммунальном хозяйстве и, в конечном итоге создало бы реальные возможности для снижения тарифов по оплате ЖКУ.

Важная задача – стабилизация налоговой политики. Необходимо определить условия налогообложения в ЖКХ, закрепив на перспективу уровень нагрузки на инвестора, входящего в отрасль на различных условиях (концессионных соглашений и других). В любом случае, большая ясность в отношении налоговой политики на перспективу будет способствовать снижению рисков для инвесторов в сферу ЖКХ.

6. Основные предпосылки создания инвестиционного климата в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Одной из основных причин продолжающегося кризиса в ЖКХ является отсутствие прозрачной и четко отлаженной системы финансирования отрасли, недостаточный уровень инвестирования наряду с неэффективным использованием поступающих в отрасль финансовых ресурсов. Если ранее долгие годы жилищно-коммунальная сфера получала огромные дотации из государственного бюджета, то в период начавшегося реформирования отрасли

структура и объем финансирования отрасли принципиально изменились. Большая часть нагрузки по государственной поддержке ЖКХ фактически была перенесена на региональные и местные бюджеты, а доля расходов на ЖКХ в консолидированном бюджете страны постоянно сокращалась: так, если в 1995-97 гг. дотации ЖКХ составляли 13,4%, в 1998 г. - 11,5%, в 2000 г. - 10,2, в 2001 г. - 8,1%, в 2002-2003 гг. - 6,5-6,4%, а в 2004 г. – 4,9%.

При этом в условиях снижения уровня государственной поддержки отрасли тарифы на услуги ЖКХ искусственно удерживались на низком уровне: так, за последние годы, вплоть до 2001 г., темпы инфляции значительно опережали рост цен на ЖКУ. По данным Госстроя России, с 1997 по 2001 год инфляция составила 670%, а стоимость ЖКУ возросла всего на 270%.

Такая политика служила своего рода «амортизатором» высокой инфляции и поддержания социально-экономической стабильности, но в то же время приводила к резкому ухудшению финансового состояния самих предприятий ЖКХ, не имевших возможности финансировать свои текущие и капитальные расходы. Показательно, что на фоне в целом положительной динамики рентабельности в экономике, в жилищно-коммунальном комплексе с 1995 г. сохраняется высокий уровень убыточности (в 2003 г. - на уровне – 9,3 %). По данным Госкомстата России за 2003 год, около 62% из 52 тысяч предприятий, обслуживающих жилищно-коммунальный комплекс, убыточны и находятся на грани банкротства. Просроченная кредиторская задолженность в сфере ЖКХ составляла на 1 января 2004 г. - 155 млрд. руб., из нее: поставщикам 85,2; в бюджеты всех уровней – 27,0; в гос. внебюджетные фонды – 27,9. Просроченная дебиторская задолженность – 93,3 млрд. рублей.

Резкий рост тарифов на ЖКУ за последние три года (только за 2002 год стоимость жилищно-коммунальных услуг выросла на 48,8%, за 2003 год – на 28,8%, только за январь текущего года – на 9%, что значительно выше инфляции), а следовательно, и объема платежей населения, обеспечил приток дополнительных доходов в ЖКХ в объеме примерно в 250 млрд. руб. Не-

смотря на это финансово-экономическое состояние коммунальных предприятий в целом не улучшилось, растет износ и аварийность основных фондов. На фоне быстрого роста цен на топливо, электроэнергию, оборудование и т.п. собственные средства предприятий ЖКХ не компенсируют возросшие потребности в финансировании инвестиций в реконструкцию и обновление основных фондов. По оценкам специалистов, недофинансирование ЖКХ составляет сейчас порядка 72 млрд. рублей ежегодно.

Предусматриваемые в региональных и местных бюджетах средства на поддержку ЖКХ и проведение капитального ремонта инфраструктуры в большинстве регионов крайне недостаточны и не решают проблему убыточности и платежеспособности предприятий отрасли.

В федеральном бюджете средства на строительство и реконструкцию объектов ЖКХ предусматриваются в Адресной инвестиционной программе и ряде федеральных целевых программ, прежде всего, в подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации на период 2004-2010 годы» в рамках Федеральной целевой программы (ФЦП) «Жилище». Однако объем государственных инвестиций, принятых к финансированию, крайне недостаточен не только для реализации каких либо крупных проектов ЖКХ, но и в качестве гаранта аккумуляции средств из других источников. Так, общий объем финансирования указанной подпрограммы составил в 2002 году 49,9 млрд. руб., из них средств федерального бюджета 0,2 млрд. руб.; в 2003 год – 58,9 млрд. руб. и 0,55 млрд. руб., на 2004 год предусмотрено 57,56 млрд. руб. и 0,9 млрд. руб. соответственно.

В итоге продолжается деградация инфраструктуры ЖКХ. Возникает своего рода «инвестиционная ловушка», когда недостаточное финансирование не позволяет осуществлять широкомасштабную модернизацию отраслевой инфраструктуры, а это, в свою очередь, снижает эффективность использования ресурсов и еще более усиливает «ресурсное голодание» сферы ЖКХ.

Для выхода из сложившейся ситуации необходима **концентрация инвестиционных ресурсов в отрасли, направляемых главным образом на ее модернизацию** (а не на «латание дыр»), в объеме, достаточном для осуществления кардинальной реконструкции отраслевой инфраструктуры.

Откуда же взять эти средства? Инвестиционный потенциал предприятий коммунального сектора, который может быть «мобилизован» в рамках действующей системы тарифного регулирования (амортизация, фонды капитальных ремонтов, прибыль), оценивается примерно в 60 млрд. рублей в год. Но этих инвестиций совершенно недостаточно для качественного изменения состояния отрасли. Только для ремонта теплотрасс, по оценкам, требуется около 25 млрд. руб., а на модернизацию сетей и генерирующих мощностей теплоснабжения в стране, по оценкам Госстроя России, сегодня необходимо около 500 млрд. рублей. Включение средств на модернизацию в тарифы для населения будет иметь самые негативные социальные последствия, не говоря уже о том, что бумерангом ударит по бюджету. Очевидно также, что в рыночной экономике решение проблем за счет продолжения дотирования отрасли не только нерационально, но является непомерным бременем для бюджета.

Между тем, сфера ЖКХ, по своей природе, привлекательна для инвестиций: огромный и растущий рынок ЖКУ, ежегодный объем которого составляет порядка 700 – 750 млрд. руб.; практически гарантированный сбыт продукции и услуг; значительный потенциал сокращения управленческих, технологических и эксплуатационных затрат и издержек.

Привлечение в отрасль потенциальных инвесторов не может быть осуществлено только за счет институциональных реформ в ЖКХ, без дополнительных ресурсов. Поэтому для кардинального изменения ситуации в ЖКХ **необходимо одновременно с институциональными преобразованиями значительно увеличить финансирование данной сферы из внебюджетных источников**, обеспечить приток инвестиций в модернизацию отрасле-

вой инфраструктуры, в комплексное обновление основных фондов, создавая условия для повышения привлекательности этой сферы для частного бизнеса и кредитования со стороны банковского сектора. Значительный инвестиционный потенциал отрасли теряется сегодня из-за неэффективности управления и применяемых технологий, но он может быть задействован при создании надлежащей системы мотивации, экономической заинтересованности в сокращении затрат.

Для привлечения инвестиций первоочередной задачей является **решение проблемы реструктуризации накопленной задолженности, а также ликвидация задолженности федерального бюджета перед бюджетами муниципальных образований по возмещению убытков от содержания объектов ЖКХ**. Все эти вопросы должны быть проработаны в готовящемся законопроекте о финансовом оздоровлении в ЖКХ.

Значительный резерв инвестиционного потенциала отраслей ЖКХ может быть задействован **за счет повышения эффективности организационно-управленческих технологий**, прежде всего за счет создания надлежащей системы мотивации, экономической заинтересованности в сокращении затрат.

Вхождение коммерческих структур в сферу эксплуатации коммунальных систем будет стимулировать создание конкурентных условий в сфере предоставления услуг ЖКХ (в том числе, и для организаций иных организационно-правовых форм). Первый опыт функционирования частного бизнеса, который начинает сейчас приходить в сферу ЖКХ (в частности, таких крупных компаний, как „Российские коммунальные системы“, „Межрегиональная инвестиционная строительная коммунальная компания“, „Интеррос“, „Российские коммунальные инвестиции“ и др.) показывает, что в первую очередь средства вкладываются не в модернизацию, а в отдельные краткосрочные инвестиционные проекты, связанные с реабилитацией инфраструктуры и текущим ремонтом. Во многом это объясняется тем, что

частные компании в сфере ЖКХ работают в основном на правах аренды, что, как показывает практика, не способствует долгосрочным капитальным вложениям.

Между тем, реализация уже первых проектов в регионах свидетельствует о перспективности работы частных компаний в ЖКХ. По существующим оценкам, доходность на вложенный капитал будет колебаться в пределах 5-7%. При этом создаются возможности для вовлечения в рынок ЖКХ и предприятий смежных отраслей (речь, в частности, идет о компаниях, специализирующихся на замене теплотрасс, производстве измерительной аппаратуры для коммунального комплекса, а также на производстве и поставках специализированных труб - рынок с ежегодным оборотом в несколько десятков миллиардов долларов).

В связи с этим крайне актуальна разработка механизмов, делающих рентабельным вложение средств в долгосрочные проекты коренной модернизации жилищно-коммунального комплекса. Первоочередной задачей в этом плане имеет принятие **закона о концессионных механизмах в жилищно-коммунальном хозяйстве**. В частности, в настоящее время в профильных комитетах Государственной Думы рассматривается законопроект «Об инвестиционных соглашениях в сфере коммунального хозяйства», предусматривающий привлечение частного капитала в сферу ЖКХ на основе использования таких механизмов, как концессия или передача в управление бизнесу на продолжительный срок коммунальной инфраструктуры. Представляется, что уже на стадии первичного рассмотрения любых законопроектов, связанных с реформированием ЖКХ, необходимо тщательное их рассмотрение в обеих палатах парламента и доработка с учетом мнения региональных и местных органов власти, многие из которых уже имеют конкретный опыт взаимодействия с бизнесом при осуществлении проектов в коммунальной сфере. Необходимо также содействие со стороны государства распространению позитивного опыта работы частного бизнеса, в том числе, малого и среднего, в

конкретных регионах и муниципальных округах.

7. Упорядочение правового регулирования отношений собственности в жилищно-коммунальном хозяйстве на уровне муниципалитета, инвестора и населения. Стимулирование создания объединений собственников жилья

В правительственной программе реформирования ЖКХ делается правильный акцент на проблемах, связанных с отношениями собственности в жилищно-коммунальной сфере.

Обособление функций собственника является обязательным условием формирования эффективной системы управления муниципальным имуществом. Органы местного самоуправления, являясь собственником имущества в жилищно-коммунальном хозяйстве, обязаны организовать квалифицированное управление этим имуществом. Для этого они должны нанимать такие управляющие организации (муниципальные предприятия или организации другой формы собственности), которые будут самостоятельны в принятии управленческих решений при контроле со стороны собственника.

Договорные отношения в сфере ЖКХ представляют собой экономическую и правовую основу взаимоотношений органов местного самоуправления и других собственников объектов жилищно-коммунального хозяйства, выступающих в роли "заказчика" на жилищно-коммунальное обслуживание, и организациями жилищно-коммунального хозяйства, выполняющими функции "подрядчика", и позволяют увязать интересы собственника, организации жилищно-коммунального хозяйства и потребителя услуг.

В настоящее время в муниципальных образованиях достаточно часто функции служб заказчика возложены на жилищно-эксплуатационные или многоотраслевые жилищно-коммунальные хозяйства. В этом случае происходит совмещение функций заказчика и подрядчика по выполняемой ими производственной деятельности. Обосновывается это недостаточностью бюджетного финансирования, возможностью оперативного перераспределения

финансовых средств, материальных и людских ресурсов внутри предприятия с одного вида деятельности на другой.

Всё это приводит к формальной процедуре заключения договоров, включает объективный контроль выполнения договорных обязательств, применение экономических санкций и в результате – к неэффективному расходованию финансовых ресурсов, снижению качества работ.

Идея передачи объектов ЖКХ в управление частным структурам уже реализована во многих странах. В нашей стране крупнейший российский проект по приходу частного бизнеса в ЖКХ – ОАО «Российские коммунальные системы» (РКС). Суть проекта состоит в том, что РКС учредит в регионах дочерние структуры, которые в той или иной форме получают в управление снабжающие ресурсами предприятия ЖКХ. Перейти к заключению соглашений на условиях концессии РКС обещает после разработки и принятия соответствующего законодательного акта.

На местах компания РКС создает два типа структур – региональные операторы и сервисные филиалы. В задачи последних войдёт эксплуатация и техобслуживание объектов ЖКХ, переданных в аренду первым. Заметим, что сначала средства обслуживания коммунальных объектов и вся вновь создаваемая в рамках РКС инфраструктура будет принадлежать сервисным филиалам и только спустя определенное время передаваться региональному оператору, долевыми совладельцами которого, наряду с РКС, станут муниципалитеты.

Практика показывает, что в случае передачи на местах в аренду акционерным компаниям технологического имущественного комплекса с условием его модернизации, те, в первую очередь, не выполняя взятых на себя обязательств, стараются сформировать собственные основные фонды и имущественный комплекс, чтобы в случае прекращения договора работать на собственном оборудовании и т.п.

На вопросы о том, кто в случае перехода имущества в аренду РКС бу-

дет расплачиваться с кредиторами и долгами по налогам, не уйдет ли за долги арендованное имущество в собственность РКС и др., ответов в законодательстве до сих пор нет.

Практически повсеместно администрации муниципальных образований нерегулярно перечисляют ресурсоснабжающим предприятиям ЖКХ платежи в пределах сумм бюджетного дотирования предоставляемых услуг, что приводит к накоплению задолженности. Поэтому при формировании договорных отношений с ресурсоснабжающими предприятиями ЖКХ **считаем целесообразным, чтобы со стороны заказчика услуг выступали совместно управляющая компания и администрация муниципального образования.** В этом случае управляющая компания будет нести ответственность в пределах платежей населения, а администрация муниципального образования - в пределах сумм бюджетного дотирования предоставляемых услуг.

Государство заинтересовано в том, чтобы на рынок услуг ЖКХ пришло как можно больше стратегических инвесторов и при этом правила игры на этом рынке были понятны всем его участникам. **Главное – найти паритет интересов муниципалитета, инвестора и населения.**

Существенным потенциалом формирования альтернативных форм управления жилищным фондом и эффективных форм собственности в ЖКХ является создание различных форм объединений собственников, в частности, объединений жильцов в товарищества собственников жилья (ТСЖ). Такие объединения смогут контролировать весь процесс коммунального обслуживания, самостоятельно выбирать ту структуру, которая предоставит им наиболее выгодные условия коммунального обслуживания. Кроме того, появляется реальная возможность контролировать расход денег, поступающих за счет оплаты жилищно-коммунальных услуг.

Однако активно проводящаяся приватизация жилья не привела к возникновению новых эффективных форм управления домовладениями. Формирующиеся на базе кооперативных и вновь построенных домов товарищества

собственников жилья занимают пока крайне малую долю рынка ЖКХ. Одним из возможных стимулов для создания объединений жильцов было бы введение механизма целевой/адресной помощи объединениям собственников (таким как ЖСК, ТСЖ и др.), а также объединениям долгосрочных арендаторов.

В настоящее время декларируемое равенство прав на финансовую поддержку граждан, входящих в состав ТСЖ, и остальной части населения не реализуется, что ведет к возникновению задолженности ТСЖ перед коммунальными службами.

Не урегулированы вопросы, возникающие при строительстве, вводе в эксплуатацию и регистрации прав на вновь строящиеся объекты жилищного фонда. Возникают многочисленные проблемы, связанные с определением долевого участия дольщиков, имеющих различный правовой статус и форму собственности, определением доли неделимого имущества, нежилых помещений при регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

По объектам муниципального жилищного фонда, переданного в ТСЖ, возникают разногласия в части передачи прав на владение, пользование и распоряжение встроенно-пристроенными нежилыми помещениями (сдача в аренду, использование их членами ТСЖ). Не определен механизм выделения финансовой помощи товариществам собственников жилья на капитальный ремонт.

Поэтому в правовом урегулировании нуждаются те противоречия, которые существуют в отношениях собственности на квартиру и жилые здания, на землю, на которой они расположены.

Собственник квартиры (жилья) выпадает из общего ряда источников инвестиций, прежде всего, в силу неопределенности прав собственности на землю под многоэтажной застройкой. Решение этих вопросов – оформление полных прав собственности, включая долевые права на части здания и земельного участка, и определение перспектив инвестиций, позволило бы привлечь в качестве активных участников реформы ЖКХ частных лиц, в том

числе дало бы толчок развитию аренды жилья, как прозрачного и динамичного бизнеса.

Необходимы понятные и стабильные правила учета, регистрации прав, налогообложения (и арендной платы), что также может стать предметом законодательного регулирования на федеральном уровне.

8. Регулирование локального естественно-монопольного сектора жилищно-коммунального хозяйства

Без изменения системы регулирования субъектов естественной монополии, продукция (услуги) которых напрямую влияет на стоимость жилищно-коммунальных услуг, ожидаемого эффекта реформы ЖКХ не принесут.

Потребители услуг ресурсоснабжающих предприятий ЖКХ (электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения) подсоединены к конкретной системе инженерных сетей, чьи границы являются географическими границами рынка данных услуг. Таким образом, потребители, подсоединенные к одной системе сетей, не могут воспользоваться услугами другой.

Требуется специальное регулирование таких рынков, например, в рамках Федерального закона «О естественных монополиях», так как по признакам состояния рынка оказываемых услуг ресурсоснабжающие предприятия ЖКХ могут быть отнесены к субъектам естественной монополии, то есть хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность в условиях естественной монополии.

Можно выделить три уровня, на которых действуют субъекты естественной монополии: федеральный, региональный и местный, так как сферы деятельности таких хозяйствующих субъектов и границы рынков, как правило, не совпадают. Но условия, в которых такие субъекты осуществляют свою деятельность на соответствующих рынках, будут едины для всех и они законодательно закреплены в самом определении естественной монополии. На местном уровне абсолютное большинство субъектов естественной монополии относится к ресурсоснабжающим предприятиям ЖКХ.

Законодательное регулирование субъектов естественной монополии, действующих на местном уровне, должно решить ряд принципиальных задач, в том числе: определение форм и методов регулирования, установление перечня видов деятельности, относимых на местном уровне к сферам естественной монополии, и разграничение компетенции федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Формы и методы регулирования субъектов естественной монополии уже прописаны в Федеральном законе «О естественных монополиях». В отношении субъектов естественной монополии применяется ценовое регулирование в форме установления цен (тарифов) или их предельного уровня, определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, установление минимального уровня обеспечения потребителей, государственный контроль за сделками и инвестициями субъектов естественной монополии. Существенное значение имеет обеспечение не дискриминационного доступа хозяйствующих субъектов к объектам производственной инфраструктуры, принадлежащим субъектам естественной монополии. Все это может быть применено к субъектам естественной монополии, действующим на местном уровне, в том числе в ЖКХ.

Обоснованное установление перечня видов деятельности хозяйствующих субъектов, относимых к сферам естественной монополии, является важнейшей задачей при формировании механизмов государственного регулирования на местном уровне. Это позволит закрепить те сферы деятельности, где действительно необходимы государственные регулирование и контроль, и в то же время избежать торможения необходимых структурных преобразований и обеспечить развитие рыночных отношений в потенциально конкурентных сферах деятельности ЖКХ.

Правильное разграничение предметов ведения Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления в части сфер дея-

тельности субъектов естественной монополии требует определения места органов местного самоуправления в процессе их регулирования. При этом следует учесть, что, с одной стороны, в соответствии с законодательством о местном самоуправлении, организация, содержание и развитие муниципальных предприятий электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и канализации отнесены к предметам ведения органов местного самоуправления, а, с другой стороны, органы местного самоуправления самостоятельны и не входят в единую систему государственных органов.

На региональном и местном уровнях государственное регулирование субъектов естественной монополии можно реализовать путем внесения дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях» в части включения отдельных сфер их деятельности, определения основ регулирования органами исполнительной власти субъектов Федерации и общих принципов регулирования органами местного самоуправления, установления механизма взаимного делегирования полномочий.

Это позволит законодательно разграничить полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по регулированию субъектов естественной монополии, определить на региональном и местном уровнях правовые формы регулирования и обеспечить единый подход к регулированию на всех уровнях.

9. Необходимость комплексного подхода к выработке государственной политики в жилищной сфере

Рынок жилищно-коммунальных услуг (т.е. работ по обслуживанию жилья) существует в тесной связи с иными рынками, такими как: рынок найма (аренды) жилья, рынок строительства жилья, вторичные рынки жилья (розничный и оптовый), ипотечный рынок. Государственная политика должна исходить из учета взаимных связей этих рынков, иначе возможны нежелательные экономические эффекты от принятия, казалось бы, целесообразных

мер.

Государственная политика в жилищной сфере уделяет много внимания развитию ипотеки. Однако ипотека ориентирована лишь на рынок покупки жилья, и пока ее позитивное влияние на обеспеченность основной массы населения жильем не гарантировано. Поэтому ипотеку целесообразно дополнить мерами по развитию рынков аренды жилья.

Для значительной части населения (наиболее мобильной) важна не собственность на жилье, а его доступность, то есть, достаточное предложение и умеренные цены на рынке аренды. Решению этой задачи поможет развитие конкуренции на рынке аренды через создание щадящих условий для среднего бизнеса по эксплуатации домов для аренды, через льготы арендодателям жилья (в сравнении с теми, кто не сдает жилье), через вывод рынка аренды из тени. Целесообразно ввести в законодательство и в практику промежуточный институт коммерческой аренды муниципального жилья с правом выкупа, что создаст условия для кооперации частного сектора и муниципальных властей.

Государство и муниципальные власти не должны ухудшать работу рынков мелочным вмешательством: они не в состоянии контролировать каждого, но зато такое вмешательство усиливает коррупцию. В то же время требуется **помощь властей населению и частному сектору в сфере стратегического планирования, в организации долгосрочной финансовой устойчивости жилищной сферы.**

Решение задачи регулирования рынков жилья на макроуровне, оценки социальной приемлемости положения дел в целом требует усиления государственного наблюдения и косвенного регулирования макроэкономических показателей рынков жилья.

10. Предложения для дальнейшей законодательной работы в рамках реформы жилищно-коммунального хозяйства

К разделу 1.

Внести в Жилищный кодекс **норму** («универсальная жилищно-

коммунальная услуга») по обязательному предоставлению минимального набора жилищно-коммунальных услуг в населенных пунктах Российской Федерации, гарантирующую стандартный уровень жизнеобеспечения граждан. Под универсальной жилищно-коммунальной услугой понимается номенклатура жилищно-коммунальных услуг, включающая предоставление электроэнергии, питьевой воды, тепловой энергии или энергоносителей, предоставление которых любому пользователю услугами ЖКХ во всех населенных пунктах на территории Российской Федерации в заданный срок, с установленным качеством и по доступной цене является обязательным.

К разделам 1, 2.

Реформа доходов населения должна рассматриваться не как отдаленное следствие, а как обязательное условие эффективного проведения в жизнь реформы ЖКХ (как и всех других реформ, связанных с доходами населения, в том числе образования, медицины, пенсионной сферы).

Взятый в настоящее время руководством страны курс на снижение уровня бедности должен быть расширен: задача борьбы с бедностью должна решаться в рамках полномасштабной реформы доходов населения Российской Федерации.

Задача данной реформы предполагает разработку и реализацию серии общегосударственных мер, таких как:

- структурная переориентация экономики на внутренний рынок и потребительский сектор с соответствующими институциональными преобразованиями;
- внесение изменений в систему налогообложения доходов, имущества;
- активное регулирование со стороны государства трудовых отношений;
- программы борьбы с бедностью;
- программы создания рабочих мест;
- поддержка доступа к высшему и специальному образованию детей из

малообеспеченных семей;

- пересмотр политики доходов в сферах образования, науки, здравоохранения, охраны правопорядка;

- создание условий для повышения мобильности рабочей силы (в том числе, в рамках реформы ЖКХ).

Последовательная реализация данных мероприятий позволит в течение 12-15 лет не только снизить уровень бедности до 12%, как предполагает правительство, но и сократить разрыв в доходах верхней и нижней децильных групп до 6-8 раз.

К разделам 2,3.

1) Необходимо разработать и законодательно закрепить **механизм постепенного перехода к полной оплате населением услуг ЖКХ, отказа от дотирования жилищно-коммунальных предприятий и введения системы адресного субсидирования**, установив, что повышение доли оплаты населением жилищно-коммунальных услуг возможно лишь при условии, что доля оплаты ЖКУ превышает 10% совокупного семейного дохода не более чем у 10% семей (последнее обстоятельство должно давать им право на получение субсидии).

Обеспечить мониторинг вышеназванного показателя в разрезе регионов и муниципальных образований.

2) **Упорядочить систему финансового обеспечения льгот по оплате ЖКУ для отдельных категорий граждан**, переведя ее с принципа льготной оплаты на принцип получения целевой денежной помощи конкретными гражданами.

К разделам 1, 4.

1) Одной из первоочередных задач нормативно-правового обеспечения функционирования ЖКХ является совершенствование бюджетно-налогового законодательства. Необходимо **внести поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы с целью обеспечения расходных полномочий органов вла-**

сти субъектов Федерации и местного самоуправления в сфере ЖКХ.

Принятие этих законопроектов, прошедших первое чтение, ожидается в течение весенней сессии работы Государственной Думы.

2) Для законодательного урегулирования проблемы реструктуризации задолженности ЖКХ необходимо **принять закон «О финансовом оздоровлении предприятий ЖКХ»**. Следует предусмотреть в нем реструктуризацию долгов жилищно-коммунальных предприятий, списание части их долгов, мораторий на банкротство предприятий, осуществление технической инвентаризации ЖКХ и выделение соответствующих финансовых ресурсов.

К разделам 5, 6.

1) Предусмотреть в налоговом законодательстве, затрагивающем деятельность в сфере ЖКХ, **нормы, снижающие налоговую нагрузку для предприятий, осуществляющих крупные капитальные проекты в жилищно-коммунальной сфере** (льготы по налогу на имущество организаций для фондов ЖКХ, льготы по налогу на прибыль, освобождающие инвестиции от НДС при условии использования современных технологий и оборудования при проведении реконструкции инфраструктуры ЖКХ).

2) Налоговое законодательство должно быть дополнено нормами, **учитывающими особенности муниципальной структуры регионов, уровень их экономического потенциала и доходов населения при налогообложении ЖКХ**.

3) В целях финансовой поддержки подпрограммы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» целесообразно внести изменения в закон «О федеральном бюджете на 2004 год», **предусмотрев выделение не менее 10 млрд. рублей из федерального бюджета для решения проблемы с системами теплоснабжения**, прежде всего, в критических регионах.

К разделу 7.

1) В целях совершенствования механизмов создания объединений соб-

ственников жилья (в том числе, товариществ) и управления жилищным фондом целесообразно внести изменения в законодательство, касающиеся **решения вопросов содержания общей собственности объединения собственников жилья, перевода ее в долевую собственность членов объединения.**

2) Создать механизмы стимулирования создания объединений собственников жилья (а также ассоциаций объединений собственников), такие как

- передача нежилых помещений из муниципальной собственности в собственность объединения;

- субсидирование объединений жильцов (создание второго уровня адресных субсидий);

- законодательно обязать поставщиков централизованных услуг определять тарифы только после консультаций с ассоциациями объединений жильцов;

- обязать власти оказывать финансовую помощь жилищно-коммунальным предприятиям (в случае ее необходимости) лишь после консультаций с ассоциациями жильцов.

3) Внести в Жилищный кодекс **перечень организационно-правовых норм объединений собственников жилья.**

К разделу 8.

Разработать меры по законодательному регулированию и контролю деятельности локального естественно-монопольного сектора ЖКХ.

К разделу 1. 9.

Разработать законодательные меры, стимулирующие развитие рынка аренды жилья, как необходимого условия повышения мобильности рабочей силы. В том числе, внести в Налоговый кодекс нормы, предусматривающие

- налогообложение лиц, владеющих крупными квартирами (и более, чем одной квартирой);

- налоговые льготы владельцам квартир, сдающих жилье в аренду (пропорционально числу проживающих лиц, чтоб снизить нагрузку на менее богатых).

* * *

Проведенный анализ позволил выделить ряд принципиальных моментов, недоучет которых явился, на наш взгляд, основной причиной неудовлетворительного хода реформ в жилищно-коммунальном секторе. Очевидно, что некоторые положения реализуемой в настоящее время программы реформы ЖКХ нуждаются в корректировке и дальнейшей проработке. Изложенные выше предложения в случае их реализации способны ускорить реформу, а главное, придать ей позитивный характер. При этом жилищно-коммунальная сфера из тормоза экономики, каким она является в настоящее время, постепенно превратится в сферу динамичного развития, социальной стабильности и технического прогресса.

**Отчет о совещании рабочей группы по подготовке проекта доклада
«Экономические проблемы реализации реформы жилищно-
коммунального хозяйства регионов» от 2 апреля 2004 года**

С.А.Шукина, консультант отдела экономического анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Из выступления заместителя начальника отдела экономического анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Г.Н.Терещенко

Нами подготовлены целевые блоки доклада. Они сведены в одну главу, в которой представлены конкретные предложения по исправлению ситуации в сфере реформирования ЖКХ. Предложения, естественно, законодательного характера, потому что сферой деятельности Совета Федерации является законодательное регулирование всех сфер деятельности государства. Соответственно это внесение изменений и дополнений в нормативные документы.

Этот блок будет выглядеть следующим образом: каждая глава имеет приложение, которое будет называться: «Приложение к разделу такому-то», и дальше пронумерованные, конкретные предложения. То есть обоснование этих предложений будет находиться в тексте. А что конкретно предлагается сделать будет вынесено в отдельную главу.

Например, наиболее интересны предложения к пятому разделу: "Особенности налогообложения в жилищно-коммунальном хозяйстве". Там внесены конкретные предложения главным образом в Налоговый кодекс. Они как раз касаются тех вопросов, о которых мы много говорили на наших заседаниях, о том, что жилищно-коммунальная отрасль, являясь кризисной, тем не менее, нагружена налогами не меньше, чем всякая другая. Нами даны предложения в части снижения налогов в привязке к модернизации отрасли. Это значит не просто уменьшить налоги, а, например, появляется возможность серьезной модернизации муниципального предприятия жилищно-коммунального хозяйства. Таким образом, предложения носят вполне конкретный характер.

То же самое относится к пункту 4 по межбюджетным отношениям. Там вносятся предложения, которые в случае их реализации должны гарантировать, что при передаче полномочий по обеспечению жилищно-коммунального комплекса на уровень местных органов власти, им будут переданы доходные полномочия, то есть возникнет баланс между нагрузкой, которая на них ляжет и возможностью эту нагрузку нести.

Пункт 9 - о необходимости комплексного подхода к выработке государственной политики в жилищной сфере вызвал у нас некоторые недопонимания, даже замешательства.

Мы хотели сказать, что раз реформа затрагивает не только сферу услуг, сферу обслуживания жилья, но и затрагивает вообще жилищный рынок, включая и строительство, и ипотеку, то программа забыла один очень важный рынок, это рынок аренды жилья. В то же время все мы прекрасно знаем, что в странах, где эта сфера вполне благополучна, рынок аренды жилья обслуживает 70-80 процентов населения. Собственники жилья - не самая большая категория жильцов, а в нашей программе этот рынок выпал вообще, как будто либо он не существует, либо там все так благополучно, что вообще никаких условий для его совершенствования, для его работы создавать не нужно. Мы пытались этот пробел восполнить и, соответственно, в целевой блок включить несколько мер, которые, на наш взгляд, должны подтолкнуть этот рынок к развитию. Мы обосновываем, почему придаем такое большое значение рынку аренды жилья, и нам кажется, мы просто восстанавливаем здоровую логику. Конечно, надо заниматься ипотекой, это очень важно, это всем понятно, но с другой стороны, ипотека – это мера, которая адресована среднему классу, который у нас еще очень малочислен. Бедным ипотека не по карману, богатым она просто не нужна, а что нужно тем, кто не способен воспользоваться услугами ипотечного кредита? Им нужно доступное жилье, которое можно арендовать, а здесь как раз есть проблемы и этот пробел нужно восполнить.

Я уверена, что особый интерес представляет последняя глава нашего доклада, о технологической основе модернизации жилищно-коммунального хозяйства. Наши специалисты, которые готовили эту главу, сознательно внесли предложения, которые имеют не только сторонников, но и противников. Однако, внося этот раздел, мы хотели подчеркнуть, что процесс технического обновления ЖКХ нельзя пускать на самотек, чтобы не получилось так, как в Иркутской области, где региональный бюджет выделяет полтора миллиона рублей на строительство котельной, которая каждую зиму морозит жителей. Жители обратились в свой муниципалитет с просьбой пускать эти деньги не на котельную, а провести газ, а в случае, если денег не хватит, они готовы вложить свои средства на покупку маленьких газовых котлов. Тем не менее, муниципальные предприятия, не прислушались к просьбам жильцов и к передовым в этой сфере идеям. Деньги направили на строительство котельной, которая зимой опять благополучно замерзла.

Таким образом, нам кажется, что технологии, технологические приоритеты в сфере модернизации ЖКХ должны все же определяться государством. Нельзя допустить, чтобы модернизация сводилась, в конечном итоге, к латанию дырявых труб, как это происходит сплошь и рядом. И как показывает данный пример, дело иногда даже не в недостатке средств, а в том, что их использование неэффективно, а зачастую и опасно. Простите мне это художественно-литературное отступление, просто этот случай меня поразил. И, собственно говоря, такие конкретные предложения есть практически по каждому разделу.

Мы готовы будем выслушать любые ваши предложения. Возможно, что вы придумаете что-то более рациональное и интересное.

Из выступления советника отдела экономического анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Т.А.Мироновой

Галина Николаевна довольно содержательно рассказала о работе над докладом и его доработке. Я, со своей стороны, хотела бы подчеркнуть два важных момента, имеющих принципиальное значение при проведении ре-

формы ЖКХ в нашей стране. Нет, наверное, необходимости доказывать, что сама дееспособность власти, возможность проводить какие-либо реформы зависит от социального ресурса, от социальной поддержки, поддержки людьми и восприятию ими тех реформ, которые в стране проводятся. И вот с этой точки зрения реформа жилищно-коммунального хозяйства может натолкнуться и уже наталкивается на весьма неэластичные пределы, когда уровень доходов населения слишком дифференцирован и очень низок в целом для того, чтобы вынести на своих плечах основное бремя финансирования. Я за последние дни посмотрела уровень финансирования ЖКХ по регионам и муниципалитетам Российской Федерации. И увидела, что за последние три года идет сокращение финансирования ЖКХ из региональных бюджетов. К тому же у нас сегодня такая пестрая, различная картина муниципальных образований, что о какой-то единой позиции здесь говорить невозможно. Одно дело Санкт-Петербург, который тратит 45 процентов своего бюджета на поддержку жилищно-коммунальной сферы. А есть более мелкие и более слабые муниципальные образования, где фактически 0,6–0,8 процентов идет. За счет чего замещается такое резкое сокращение? За счет роста тарифов.

Во многом, конечно, такой скачок роста тарифов был неизбежен, - это своего рода "отзвук" отложенной инфляции, который мы наблюдаем. После многолетних государственных дотаций, на которых, по сути, существовала сфера ЖКХ, произошло их резкое сокращение. А финансовых возможностей заместить их у муниципалитетов естественно недостаточно. Поэтому замещение идет за счет роста тарифов. Это, к сожалению, неизбежно и подобная тенденция сохранится и в ближайшей перспективе.

Однако для того, чтобы реформа действительно дала результаты, она должна быть воспринята населением во всех своих компонентах, о которых мы говорили. В том числе, и с точки зрения развития товариществ собственников жилья и различных других сообществ, которые должны служить стимулом изнутри, для того, чтобы заработали конкурентные рыночные меха-

низмы, для того, чтобы инвестиции приносили какие-то плоды, если они туда пойдут, и чтобы они замещали то финансирование, которое раньше шло из бюджета.

И здесь главная проблема, на наш взгляд, все-таки, в том, чтобы провести реформу доходов населения. Часто можно слышать, что реформа доходов населения, уже происходит. Да, в последние годы доходы действительно росли, но это по большому счету, еще не реформа, которая предполагает не просто рост среднестатистических доходов, но и изменение их структуры, подкрепленное институциональными преобразованиями.

И если изменится политика в сфере доходов населения, то будут созданы реальные предпосылки полноценной реформы ЖКХ. Сейчас же пока идет не столько реформа, сколько рост тарифов и спонтанного приспособления к новым условиям финансирования, в которых оказалась жилищно-коммунальная отрасль. Конечно, есть своего рода "островки" реформирования, когда регионы пытаются смело экспериментировать, привлекая частный капитал, заключают договора с крупными компаниями, расчищают поле для расширения конкуренции в ЖКХ предприятий малого и среднего бизнеса. В большинстве же регионов и муниципалитетах довольно осторожно присматриваются, и идут на какие-то частичные, локальные проекты, предусматривающие взаимодействие с частным бизнесом.

Но в то же время мы понимаем, что реальные инвестиции в обновление инфраструктуры ЖКХ могут придти только от крупного бизнеса, хотя роль малого бизнеса в сфере обслуживания и эксплуатации жилищно-коммунального хозяйства никто не оспаривает. Реально сегодня ситуация с фондами ЖКХ такова, что необходимо более смело привлекать крупный капитал, способный осуществлять масштабные проекты по модернизации систем теплоснабжения, инженерных коммуникаций и т.д. При этом конечно, должны быть созданы четкие правовые нормы, чтобы обеспечить не только эффективность работы бизнеса в отрасли, но и гарантии для потребителей

коммунальных услуг.

Конечно, в ряде случаев вполне обоснованы опасения, что бизнес может быстро вытеснить муниципальные унитарные предприятия, - или через банкротство, или путем создания новых, например, котельных рядом, которые уже будут в частной собственности, то есть фактически "поглотят" жилищно-коммунальную сферу. Да, здесь есть, конечно, сложные проблемы, касающиеся приватизации, которые требуют законодательного решения. Однако, несмотря на существующие противоречия, сегодня приход крупного частного бизнеса в жилищно-коммунальную сферу дает реальный шанс вытянуть эту отрасль из "провала", взяв во многом на себя те риски, которые связаны с огромными капиталовложениями, которые нужны для массового обновления основных фондов. Поэтому здесь нужно развивать стимулы и для власти, и для бизнеса.

Все это сможет заработать только в том случае, если у власти будет поддержка населения, а эта поддержка возможна только при изменении ситуации с доходами граждан и сглаживании той дифференциации, которая сегодня у нас одна из самых высоких среди цивилизованных стран. Разрыв в доходах составляет порядка 14–15 процентов, а считается, что уровень дифференциации 7–8, 9 процентов – это уже взрывоопасная ситуация. Поэтому реформы граждане воспримут тогда, когда принимаемые меры будут шаг за шагом улучшать ситуацию в отрасли, улучшать качество и надежность услуг.

Кстати, мы благодарны за материал, предоставленный Институтом Дальнего Востока, из которого видно, что в Китае как раз пошли по этому пути преобразований коммунальной сферы, когда, не отнимая жилье, а наоборот, создавая мощную разветвленную систему стимулов, давая возможность улучшать жизненный уровень людей, как-то решать их жилищные проблемы. Это сложно, но, тем не менее, эта проблема - увязывания преобразований в ЖКХ - по этапам, по срокам, с изменениями уровня и структуры доходов населения, - является первоочередной в повестке дня. Прежде всего,

это задача формирования более широкого слоя среднего класса, который и поддержит, и сможет вытянуть на своих плечах значительное бремя инвестирования, которое сегодня перекладывается на население. Это вот два основных момента – привлечение инвестиций и реформа доходов, на которых я хотела остановиться.

Из выступления члена экспертного совета Комитета Совета Федерации по промышленной политике В.В. Агроскина

Как экономист я хотел призвать с осторожностью писать о реформе доходов, потому что имеется очень сложная проблема, связанная с тем, что у нас сейчас отрасль ЖКХ очень интенсивна с точки зрения труда. Имеются большие издержки, особенно в условиях, когда фонды не обновляются, а ремонт и поддержание жилья в действующем состоянии идет из уже существующих фондов. Заработная плата составляет большую графу издержек. А что это означает? Означает, что рост доходов повлечет за собой рост издержек ЖКХ. Каким образом можно снижать издержки в этом случае? За счет роста тарифов, таким образом одна сторона будет тянуть другую сторону. Снижение тарифов возможно при одновременном росте доходов сотрудников в службе лично-коммунального хозяйства, возможно в случае сокращения кадров. Опять-таки, мы знаем, что это очень болезненная проблема, подходить к ней надо с осторожностью, указывая на объективно существующие проблемы.

Из выступления заместителя директора Института Дальнего Востока Российской академии наук А.В.Островского

В данном случае хотелось бы начать не с Китая, а с наших российских проблем. Только что выступал член экспертного совета Комитета Совета Федерации по промышленной политике Агроскин Виктор Владимирович, он говорит, что не надо повышать зарплату, потому что это повысит себестоимость работ в ЖКХ. Но совершенно справедливо было сказано, что доходы относятся не только к работникам ЖКХ, есть огромное общество, огромные социальные слои, и тот разрыв в доходах, который возник за последние

10 лет, его уже нет ни в одной стране мира. Нет таких больших разрывов, если брать верхние 10 процентов по доходам населения, низшие 10 процентов, то разрыв, действительно, колоссальный: один к двенадцати или к тринадцати. Было, например, еще лет семь назад, по-моему, один к семи, один к шести, это тоже считается очень высоким разрывом. Страница 9–11 проекта доклада в части, касающейся доходов населения я, например, считаю, что это принципиально важный пункт, доля коммунальных расходов на коммунальные услуги не должна превышать 10 процентов, а 22 процента это слишком много. Именно эти реформы ЖКХ надо обязательно увязывать с реформой доходов населения, в противном случае большая часть населения просто не сможет оплачивать постоянно растущие тарифы. Нужно снижать себестоимость услуг по жилищно-коммунальному хозяйству. На мой взгляд, это принципиальный момент.

На странице 12, по-моему, напрашивается вывод, что система субсидирования может оказаться неприемлемой, и это, я считаю, надо вынести во введение, оговорить, как основной момент, что реформа ЖКХ должна проводиться одновременно с реформированием системы доходов населения и в частности, минимальная заработная плата не должна быть ниже прожиточного минимума. По-моему, это достаточно очевидно, но, к сожалению, ученые очень много и долго об этом говорят, но ничего с тех пор так и не делается.

Правда, здесь есть еще два принципиальных ограничителя, о которых в ходе обсуждения говорили, – это финансирование ЖКХ, каким должен быть расход федерального бюджета в целом на реформы ЖКХ по всей стране, и какие должны быть расходы местных бюджетов. Причем, как я понял из разъяснений, которые были даны в самом начале, в Санкт-Петербурге доля расходов на ЖКХ чрезвычайно высокая – 45 процентов, это понятно, там все готовились к 300-летию города, и есть регионы, где 0,6 процента, это чрезвычайно мало. Эта задача для экономистов, Центральный экономико-математический институт может определить ограничители и на базе этих ог-

раничителей определить примерное соотношение долей регионов в бюджете. Тогда непонятно, сколько тратит Санкт-Петербург, например, на правоохранительные органы. Возникает интересный вопрос: что из себя представляет бюджет Санкт-Петербурга. Эта работа для Счетной палаты. Если говорить о реформе ЖКХ, есть три составляющие – доля расходов на ЖКХ, на коммунальные услуги в бюджете жильцов, доля расходов регионов и доля расходов центра должны быть достаточно четко сопряжены между собой. В противном случае будет разрыв, и просто-напросто возникнут многочисленные проблемы при реализации самой реформы из-за отсутствия финансирования.

Теперь что касается китайского опыта. В Китае в результате всех мероприятий, а мероприятия такие, что государственная монополия отпускала постепенно на места права распоряжения имуществом. Например, вы знаете, что с 1 января 2004 года ввели в коммерческую эксплуатацию большой крупный газопровод из Синьцзян-Уйгурского автономного района в Шанхай, то есть западный Китай – это районы, где производится, добывается газ, а восточный Китай – это там, где, в основном, расположены потребители. Был создан проект, длина газопровода больше 4 тыс. километров, и в нем довольно активно принимали участие иностранные инвесторы, в том числе и наш Газпром пытался принимать участие, получил какие-то контракты. Возникли определенные проблемы. Иностранные инвесторы добились своего участия в газораспределении и получили право на поставки газа в китайские дома. И процесс пошел. Но это опять же было сделано постепенно, в Китае года два-три примерялись, прикидывали, что из этого получится. Были сделаны определенные расчеты. И, надо сказать, что сразу пошел приток иностранных инвестиций в газовую отрасль, в сферу газораспределения.

Я думаю, что надо использовать свои российские возможности, ведь у нас в отличие от Китая климат более тяжелый. У нас с российским климатом могут быть сопоставимы только две или три китайские провинции – это Хуаньсянь, Тибет, Цинхай и Синьцзян-Уйгурский автономный район. Во всех

остальных провинциях климат мягче.

Я хотел бы, чтобы эти предложения были учтены. И самое главное – это бюджетные соотношения, которые должны быть реализованы, потому что в противном случае, я боюсь опять будет написана очередная бумага, которая не используется на практике. Как говорят, дьявол всегда скрывается в деталях.

Из выступления руководителя Департамента инвестиций и эксплуатации основных фондов МЧС России Ю.П.Тыртышова

Прежде всего, хотел бы еще обратить внимание на деталь, которая в прошлый раз озвучивалась. Нельзя допускать полной муниципализации жилищно-коммунального хозяйства. В эту проблему надо будет еще углубиться.

В том числе это связано и с привлечением инвестиций. Я бы хотел обратить внимание на одну деталь, которую мы не обсуждали, но должны иметь в виду. За проблемами приватизации стоит, в том числе и безопасность жизнеобеспечения населения.

В сегодняшних условиях мы подразумеваем приход только добросовестных инвесторов, желающих улучшить жизнедеятельность населения. На самом деле надо предусмотреть барьеры, которые не допускали бы мошенников, заинтересованных в приватизации предприятий и последующей их продаже на металлолом. Это в лучшем случае. А в худшем случае могут быть организованы террористические акты, что тоже возможно в том же водоканале, в теплосетях и т.д.

Как этого избежать? Я считаю, это можно сделать одним способом - под жестким государственным контролем проводить приватизацию, акционирование и т.д. Я еще раз подчеркиваю, что это необходимо отразить в докладе. Ни в коем случае приватизация, акционирование всех объектов ЖКХ не должно быть самоцелью.

Более того, я настаиваю, чтобы было озвучено: какой-то процент должен быть оставлен на предприятия жилищно-коммунального хозяйства.

Государственный сектор позволит нам не только быть гарантом безо-

пасности, но и гарантом здоровой конкуренции. Подчеркиваю, именно конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг.

На мой взгляд, еще не хватает более развернутого понимания мониторингового финансового состояния предприятий ЖКХ. Мы сегодня говорим о сложившейся в ЖКХ кредиторской задолженности. Но мы должны понимать, что за цифрами чистой кредиторской, дебиторской задолженности скрывается целый пласт проблем, который сложился в результате недофинансирования собственного консолидированного государственного бюджета в лице, может быть, федерального субъекта или муниципалитета, это очень серьезный процесс недофинансирования.

Абсолютная цифра не отражает тех процессов, которые происходили. Потому что абсолютная цифра не может отражать ни закладывания в тарифы выплату льгот, ни закладывания в тарифы дотаций, ни закладывания в тарифы ремонта, капитального ремонта и т.д.

По моим оценкам та цифра, о которой мы все время говорим, о кредиторской задолженности по ЖКХ порядка 250 – 300 миллиардов, она занижена, как минимум, в 10 раз в результате того, что 15 лет мы просто откровенно использовали отрасли жилищно-коммунального хозяйства как амортизатор всех социальных реформ.

И теперь, собственно, о реформах. Здесь допускаются такие выражения: «необходимо реформу ЖКХ увязать с реформой доходов населения». Эту фразу я не совсем понимаю. Мне кажется, что преобразования направлены не на какие-то реформы доходов населения, а просто на увеличение реальных доходов населения, повышение жизненного уровня. Эту фразу надо аккуратнее использовать, чтобы нас не обвинили, что мы затеем еще какую-то реформу. Мы просто должны озвучивать, что наша реформа направлена на улучшение жизненного уровня населения. Это принципиальный вопрос.

Развивая его, я хотел бы еще озвучить один аспект, который мы обяза-

тельно должны иметь в виду. Это популяризация всех наших преобразований. На сегодняшний день крайне важно и это в докладе должно прозвучать, что средства массовой информации, телевидение, радио - государственные. А может быть дать это в качестве рекомендаций органам местного самоуправления, предприятиям ЖКХ. Может быть, вплоть до того, что закладывать в тарифы как это делает РАО "ЕЭС". Почему нет? У РАО "ЕЭС" целая статья расходов есть, направленная на популяризацию через собственные телеканалы. И за все это мы с вами платим из своего кармана, за популяризацию реформы РАО "ЕЭС".

Почему мы не можем таким же образом поступить и разъяснить населению элементарные права? Когда сегодня по телевидению почти каждый день выступают люди во всех средствах массовой информации и плачут о том, что нам не хватает денег, больше половины зарплаты отдают за ЖКХ и так далее. Ведь это ложь откровенная либо недопонимание, либо незнание тех законов, которые существуют, как минимум, по субсидиям.

То есть этот аспект, на мой взгляд, крайне важен, он позволит не только от врагов народа перейти к партнерам, но и позволит разъяснить населению их права, обязанности. И такие выражения, что «я всю зарплату отдаю за ЖКХ», не будут звучать. Я отдаю 22 процента от зарплаты, и я понимаю такое выражение. А когда выступает инвалид и говорит, что я всю свою пенсию отдаю за ЖКХ, вы понимаете, какой сразу идет резонанс.

Из выступления руководителя Аппарата Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности М.У.Носинова

Информация, которая в проекте доклада есть, она интересна и наводит на размышления. Она, наверное, нужна. Но я прочитал распоряжение и хотел об истоках, цели нашей рабочей группы напомнить. Там написано: "В целях повешения эффективности работы по формированию законодательной базы..." Мы же работаем в законодательном органе. Поэтому, мне кажется, нам в дальнейшем было бы целесообразно сосредоточиться на анализе дейст-

вующей законодательной базы. Ни перечня действующего законодательства, ни подзаконных акты состояния в этой области в докладе пока нет. Это первое.

Второе, мы получили Жилищный кодекс, видимо очень хорошая инициатива Комитета Совета Федерации по промышленной политике. Документ будет вноситься, как инициатива Совета Федерации, поэтому его всестороннее обсуждение с учетом регионов, апробирование на них, подготовка на базе этого качественного документа с учетом интересов наших регионов была тоже весьма целесообразной.

И в самом конце выходом из всей нашей работы, мне кажется, должны быть предложения в виде законодательных инициатив. А иначе смысл работы теряется, потому что мы, как практические работники комитета, испытываем очень большой голод именно в концептуальных предложениях. Для того чтобы пустить в ход и оказать какое-то влияние на состояние нашей законодательной базы в этой сфере. И в связи с этим перед рассылкой в регионы до 20 апреля мне хотелось бы, чтобы в нашем аналитическом докладе нашли место направляющие методические документы, вопросник регионам, на что они должны обратить внимание, в какой форме они должны нам подать свои материалы. В том числе, может быть, всю нормативную базу, которая у них в регионе действует. За 2001–2004 годы прошла масса законодательных инициатив по ЖКХ из регионов, которые были просто отброшены ГосДумой. И как вы знаете, ГосДума принимает где-то одну тысячную процента законодательных инициатив регионов.

Поэтому, наше руководство, в том числе и Сергей Михайлович Миرون, всегда говорят о том, что специалисты должны анализировать и в более квалифицированном виде подавать заключения. Там есть очень хорошие зерна мудрости, более видные на местах. А эти инициативы отбрасывают только по формальным признакам, нет экономического обоснования. Если бы мы усилили такой подход, мне кажется, регионы бы сказали только спасибо, по-

верили бы в нас и более предметно с нами стали работать.

Из выступления директора Академии коммунального хозяйства В.Ф.Пивоварова

Я хотел бы остановиться на разделе 10. Я считаю, что его появление очень своевременно, важно и необходимо для того, чтобы очень четко поставить проблему. Но вместе с тем, хотелось бы высказаться по поводу материала этого раздела.

У меня складывается впечатление, что сегодняшнее представление раздела 10 - это описание в основном, революционных подходов к отдельным направлениям подотраслей жилищно-коммунального хозяйства. Я совершенно не против этих революционных подходов, но когда доклад будет сверстан, то окажется, что централизованные системы обеспечения услуг вообще отбрасываются.

Во-вторых, мне кажется, было бы более правильно, если бы этот раздел четче встраивался в общую идеологию доклада. Я считаю, новые передовые технологические платформы, как написано, ставят задачей повышение качества услуг жилищно-коммунального хозяйства и снижение издержек на поставку этих услуг, и тогда необходим более комплексный подход.

Понимаете, комплексный подход означает рассмотрение проблемы с учетом сроков, с учетом насущных задач, и поэтому понятие "передовые технологии", когда рушатся стены, это одно, а когда речь идет о перспективе на отдаленное светлое будущее, это другое.

Ничего не сказали в докладе о ветхом жилье. Я думаю, что надо хотя бы перечислить основные проблемы, которые требуют применения новых технологий и платформ. Это ветхое жилье и то массовое строительство, которое было и которое требует сегодня замены.

Мы ничего не сказали о таких проблемах, как сбор и утилизация твердых бытовых отходов. Мы ничего не сказали о том, что сегодня проблема водоснабжения и водоотведения где-то, в некоторых местах, носит катастрофический характер.

Если бы эти проблемы очень коротко были бы описаны и нацелены на применение передовых технологий, думаю, что тогда можно было бы повысить качество услуг и снизить при этом издержки жилищно-коммунального хозяйства. Это может быть тем решением, которое разрывает или как-то облегчает решение экономических проблем.

Из выступления заместителя начальника управления реформирования жилищно-коммунального комплекса Государственного комитета по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству А.Д.Кочегарова

Как Вы уже отметили, мы представили письменные предложения по одному разделу, связанному с адресно-социальной помощью населению. Поэтому я хотел бы обозначить такой вопрос: нельзя ли на уровне Совета Федерации подтвердить необходимость сохранения правительственной комиссии по жилищной политике. В последнее время ее возглавлял Яковлев, сейчас решается вопрос, какие комиссии сохранить, какие оставить, из 220 правительственных комиссий, планируется оставить 10. Почему я так говорю, потому что проблемы, даже исходя из нашего доклада, носят межведомственный характер, задействованы на решение этих проблем буквально все министерства, необходимость сохранения правительственной комиссии по жилищной политике, по-моему, не вызывает сомнения. Это первое.

Второе. Мы отражаем в своих замечаниях, что народ не может платить 22 процента – это слишком много. Мы с этим не согласны, мы говорим о том, что тарифы для предприятий жилищно-коммунального хозяйства должны быть экономически обоснованы, чтобы сфера жилищно-коммунального хозяйства не была политизирована. А что касается социальной защиты, поверьте, ряд субъектов Федерации решают эту проблему довольно успешно. Могу привести, например, Новосибирскую область, у них шестиуровневая система субсидирования граждан. Граждане, у которых совокупный доход меньше прожиточного уровня платят 6 процентов от своих доходов. У кого прожиточный уровень равен совокупному доходу, платят 8 процентов, а у кого совокупный доход выше трех уровней, я имею прожиточных, они платят 22

процента. На самом деле, субъекты Федерации давно дифференцируют свои подходы и, действительно, переходят к адресной социальной поддержке населения.

С моей точки зрения, я уже об этом говорил, мы приветствуем приход частных инвесторов для целей модернизации жилищно-коммунального комплекса, но мы должны все равно увеличивать государственную поддержку в виде финансовых ресурсов, программы модернизации в регионах, муниципалитетах. При этом надо менять идеологию инвестирования, которая у нас существует. Идеология международных финансовых институтов проповедует, что прежде чем дать кредит, мировой банк требует подтверждение возможности грамотного использования средств для дальнейшего их использования. Наша идеология - дать деньги муниципалитетам или предприятиям, и они уйдут безвозвратно в песок. Если взять последнюю страницу доклада, где говорится о пересмотре роли государства, об усилении государственного контроля за осуществлением реформ на местах, эту тему можно раскрывать очень долго. Сегодня на федеральном уровне даже если стоит задача повышения ответственности федерального уровня за реализацией целей реформы на местах, то она очень проблематична в плане действующего законодательства, самостоятельности органов местного самоуправления. Поэтому как сделать, чтобы реформа была не по верхам, а затронула все глубины нашей экономики, в том числе предприятия жилищно-коммунального хозяйства, муниципалитеты.

Из выступления руководителя Аппарата Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления В.А.Сивицкого

Первый вопрос, который возникает при прочтении доклада и который, действительно, является комплексной и в значительной степени законченной работой, это вопрос о том, почему он называется «Экономические проблемы реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства».

Комплекс тех проблем, которые там подняты, значительно выше, чем проблемы чисто экономические. Если изначально была такая установка: сде-

лать доклад об экономических проблемах реализации реформы, я бы предложил во введении в большей степени объяснить, почему все те проблемы, о которых мы говорим, на самом деле экономические, чтобы была определенная логика. На странице 4 внизу говорится: "Для этого необходимо выделить и проанализировать основные проблемы ЖКХ..." Уже в самом введении говорится: не экономические проблемы, а просто проблемы, а реально-то анализируются действительно просто проблемы, а не только экономические. То есть два варианта поведения, они оба нормальные и вполне исполнимые.

Теперь относительно позиции, которая содержится на странице 5 доклада в старом варианте, который нам был заранее роздан, относительно того, к чьей компетенции что относится. Существует такая позиция, что жилищно-коммунальный комплекс является сферой компетенции субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. С этим можно поспорить, откровенно говоря, потому что нет никаких правовых оснований говорить о том, что жилищно-коммунальное хозяйство – это сфера компетенции субъектов Российской Федерации. Но при этом здесь можно было бы больше внимания уделить тому аспекту, что помимо собственно проблем жилищно-коммунального хозяйства, есть смежные проблемы, и, в первую очередь, это проблема защиты прав граждан, скажем, на получение соответствующих услуг. Например, проблема безопасности жизнедеятельности системы ЖКХ. И здесь уже из других пунктов ст.72 и ст.71 Конституции можно вывести и выявить полномочия и прерогативы и субъектов Российской Федерации, и главное, федерального уровня, прежде всего федерального уровня, поскольку некие ограничения самостоятельности местного самоуправления все равно через призму части 3 статьи 55 Конституции нужно воспринимать, а там говорится, что только федеральным законом могут быть сделаны ограничения вывести возможности регулирования ЖКХ именно в части гарантий прав, не конкретного регулирования, а гарантий прав и охраны безопасности. Но при этом сразу хотел бы возразить Юрию Павловичу относительно его тезиса о

том, что необходимо часть ЖКХ сохранить непосредственно под государственным контролем в виде государственной собственности.

Я готов согласиться с тем, что действительно нужно прописать некоторые механизмы сохранения государственного контроля, но именно государственного контроля приватизации этой системы. Это могут быть механизмы, которые уже известны в сфере приватизации, такие как "золотая акция".

В любом случае вопрос возникает: а как это реализовать? Какую собственность ЖКХ можно приватизировать в одном субъекте, а в другом нельзя, или, наоборот: в рамках одного населенного пункта гарантировано, условно говоря, 5 процентов сохранения в собственности муниципалов или в государственной собственности?

В конце концов, в связи с тем, что сфера ЖКХ является сферой жизнеобеспечения, можно прямо федеральным законом ограничить свободу предпринимательства, предписать наличие определенных систем безопасности в системах жизнеобеспечения и механизм государственного контроля за этой системой. То есть в принципе вопрос такой: отдаем ли мы в концессию или отдаем в собственность. С точки зрения того, кто вкладывает деньги в ЖКХ, конечно, собственность предпочтительнее отдавать концессии. Как правило, есть определенные исключения.

А с точки зрения степени сохранения контроля над ситуацией разница между концессией и передачей в собственность здесь достаточно небольшая. Мы можем прописать контрольные механизмы даже в том случае, если эти объекты будут находиться в частной собственности.

На странице 5 необходимо помимо собственных полномочий в сфере ЖКХ прописать вытекающие из Конституции полномочия по государственному контролю, по государственному регулированию в сфере охраны прав и безопасности жизнедеятельности населения. Потому что такие тезисы дальше по тексту все равно проходят.

Еще есть ряд вызывающих некоторые сомнения позиций. Например, на

странице 9, об этом уже говорилось, что решить проблему может лишь синхронизация проведения жилищно-коммунальной реформы с реформой доходов населения. Якобы основой последней, основой реформы доходов населения могла бы стать налоговая реформа.

На самом деле есть достаточно большие опасения, что налоговая реформа будет в первую очередь касаться не доходов населения, а доходов предприятий. Тенденция сейчас такая идет, что большая часть налоговой нагрузки для стимулирования бизнеса будет перекладываться в первую очередь на граждан, а не на предприятия.

То есть налоговую реформу указывать в самом начале, как базовый элемент реформы доходов населения я не стал бы.

Там сбалансирована идея о том, каким образом в законодательстве закрепить внедрение этих механизмов. С цифрой 10 процентов, которая там указана, можно спорить. Я считаю, что 22 процента действительно цифра не просто так случайно возникла, а она просчитана и себя каким-то образом уже оправдывает.

В выводах более четко выражена мысль, чем в самом тексте, который к этим выводам подводит, то есть нужно под эти выводы подвести основной текст.

На странице 14 есть интересный тезис, что для финансирования капитальных затрат, связанных с восстановлением жилищно-коммунального хозяйства, возможно привлечение дополнительных средств на рыночной основе через систему муниципальных займов и главное условие для участия местного образования в такой системе, обладание статусом налоговой автономии. Во-первых, система муниципальных займов, как опять же показывает практика и опыт, сейчас не может работать эффективно в силу определенных причин законодательного свойства. И даже те муниципальные образования, которые пытались выпустить муниципальные займы, нередко оказывались в не очень приятной ситуации. И указывать этот путь привлечения средств для

реформы ЖКХ я бы, честно говоря, не стал, потому что он, во-первых, очень точечный, то есть мало кто на это может пойти. Во-вторых, для того, чтобы выпускать муниципальные займы нужно чем-то гарантировать возврат этих денежных средств, а муниципальные образования не всегда это могут сделать, то есть на этом вопросе акцентировать внимание я бы, честно говоря, не стал.

Я хочу призвать разработчиков доклада увеличить в самом начале размышления о том, к чьей сфере ведения относятся проблемы ЖКХ именно с учетом защиты прав граждан, потому что иначе мы не объясним, а какова же роль федерального управления в урегулировании этого вопроса.

Из выступления заместителя главы администрации Пушкинского района Московской области М.С.Смайловской

Проделана большая работа над проектом доклада. Материал действительно нормальный, но я бы хотела сейчас остановиться на одном моменте, касающемся финансирования отрасли ЖКХ.

Я хочу напомнить о том, как осуществляется принцип финансирования ЖКХ сегодня. На предыдущих заседаниях говорилось, что за последние 3 года уровень финансирования ЖКХ значительно увеличился. Во-первых, это связано с тем, что у нас увеличивается доля оплаты населения за жилищно-коммунальные услуги, и за последние 2 года только 10 процентов муниципалитетам надо отдавать отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

Есть второй момент. Меняется структура, это связано с тем, что сегодня наши субъекты Федерации берут на себя основную долю субсидий и льгот, компенсируя тем самым расходы отрасли ЖКХ. Когда мы пишем, что практически повсеместно, в отличие от населения, администрация не регулярно перечисляет деньги, то я хочу напомнить, что есть такое понятие, как недоимка, а точнее дебиторская задолженность населения за жилищно-коммунальные услуги, и она очень значительна. Поэтому сказать, что население регулярно, а администрация не регулярно оплачивает услуги, я думаю, что это будет, мягко говоря, не совсем верно.

Второй момент, о том, что все-таки администрация не регулярно перечисляет средства на ЖКХ. Я думаю, что не ресурсоснабжающие предприятия ЖКХ, а те, которые просто оказывают услуги предприятиям жилищно-коммунального хозяйства. Еще момент мы предлагаем, чтобы со стороны заказчика услуг выступали администрация и управляющая компания, думаю тоже не совсем верно.

Во-первых, администрация и так несет в рамках Бюджетного кодекса ответственность за финансирование. Я считаю, что заказчиком услуг администрация или управляющая компания выступать не должна. Может быть, это можно было как-то по-другому представить, я дам свои предложения именно по финансированию.

Хочу напомнить о том, что существует нормативно-минимальная бюджетная обеспеченность, на основании которой рассчитывается бюджет и, к сожалению, не побоюсь сказать, создан такой порочный круг – для того, чтобы в 2004 году было очень хорошее финансирование по ЖКХ, в 2002 году необходимо реализовать 2 бюджета. То есть фактически базой являются затраты предшествующего года.

Если нет сегодня денег на ЖКХ, значит, через год администрация получит их ровно столько же. В целом материал мне нравится, я считаю, он уже готов ко всеобщему обсуждению в регионах.

Из выступления заместителя руководителя Департамента муниципальной экономики и хозяйства Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации А.М.Воротникова

Совершенно правильно последние выступающие заметили, что законодательный орган - Совет Федерации, и очень мало уделено внимания формированию списка приоритетных законов, которые необходимы для решения проблем ЖКХ. Один из вопросов - это форма собственности в ЖКХ: что приватизировать, а что нет. Вообще о законодательстве в этой сфере ни слова не сказано. Хотя, даже в выводах, в принципе, есть тезисы о кондоминиумах, а в принципе уже был готов закон об основах оборота коммунального имуществ-

ва. Потом был подготовлен проект указа Президента, поправки в закон о приватизации государственного муниципального имущества.

Мы совершенно не говорим о законе "О государственном муниципальном имуществе" или "Разграничение государственной собственности" (рабочие названия). Пока не будет установлен порядок в разграничении гос. собственности, нельзя говорить является ли имущество государственным, региональным, муниципальным. Как только этот вопрос будет законодательно урегулирован, можно будет говорить о его приватизации, а до тех пор разговор не имеет смысла. В проекте доклада об этих законах вообще ничего не сказано: либо их необходимо разрабатывать, либо развивать, какая нормативная база будет на уровне субъекта, какая на уровне муниципалитета.

Второе. Страница 28, главное найти паритет, интересы муниципалитета, Возникает вопрос: как будет приватизироваться концессия? Такой механизм на Западе разработан, он существует, называется публично-частное партнерство или государственное частное партнерство. Если мы сейчас говорим о рекомендациях: что делать и как, то в свое время Госстроем была подготовлена концепция вхождения частного бизнеса в коммунальный сектор экономики, это был первоначальный документ. В принципе, если Совет Федерации - орган законодательный, начать формулирование механизма государственного частного партнерства. Потому что об этом очень много сейчас говорят, пишут, где-то это звучит, но в принципе, надо исходить из необходимости создания механизма распределения рисков между государством и бизнесом. Тогда часть вопросов решается за счет частного бизнеса, а государство будет решать свои задачи по оказанию услуг населению. Уже были предложены на рассмотрение законопроекты о финансовом оздоровлении, о тарифном регулировании, об инвестиционных соглашениях. Дальше надо эту работу продолжать и на уровне регионов.

“Аналитический вестник” открыт для публикации профессиональных точек зрения по проблемам, связанным с законотворческой деятельностью Совета Федерации. Приглашаем к сотрудничеству.

Над выпуском работали:

***М.Х.Алмаев** - начальник отдела экономического анализа Аналитического управления;*

***С.А.Щукина** - консультант отдела экономического анализа Аналитического управления.*

*Издание подготовлено Аналитическим управлением
Аппарата Совета Федерации*

*103426, Москва, Б.Дмитровка, 26, Совет Федерации,
Аналитическое управление*

Телефон: 203-78-09, 203-73-67

Факс: 203-96-23

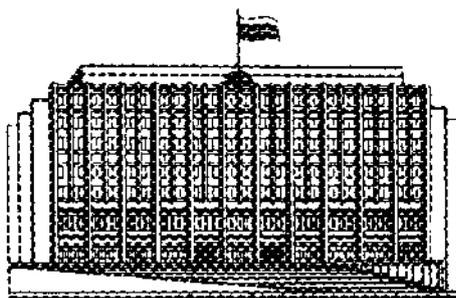
Адрес в Internet: <http://www.council.gov.ru>

*Электронную версию Аналитического вестника можно найти на сервере
Совета Федерации в сети Интранет в “Информационном фонде”*

*При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание
обязательна*

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

**О проекте доклада «Экономические проблемы реформы
жилищно-коммунального хозяйства регионов»**

№ 14 (234)

часть 2

май

Москва

2004 г.

СОДЕРЖАНИЕ

1. А.В.Островский Обеспеченность населения жильём в КНР в условиях перехода к рынку (по материалам 5-й Всекитайской переписи населения 2000 г.)	3
2. С.П.Ражев. Общее заключение о реформировании ЖКХ.	16
3. С.П.Ражев. Предложения по решению проблем и ускорению процесса реформирования жилищно-коммунального хозяйства.	24
4. Г.И. Климантова. Информационно-аналитический материал "Социальные последствия жилищно-коммунальной реформы».	28
5. Ю.П. Тыртышов. Предложения по проекту аналитического доклада "Экономические проблемы реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства регионов".	42
6. А.А. Туровский. Роль аудита в формировании цен на жилищно-коммунальные услуги.	56
7. Г.М. Волков. Технологические аспекты реформы жилищно-коммунального хозяйства.	60
8. Д.С. Замогильный. Формирование рынка энергетических услуг с позиции повышения эффективности развития экономики и реализации жилищно-коммунальной реформы	64

Обеспеченность населения жильём в КНР в условиях перехода к рынку (по материалам 5-й Всекитайской переписи населения 2000 г.)

*А.В.Островский, руководитель Центра научной информации и документации
Института Дальнего Востока Российской академии наук, доктор экономических наук*

Одной из основных проблем перехода от плановой к рыночной экономике в России оказалась реформа системы жилищно-коммунального хозяйства и формирование рынка жилья. Хотя в стране уже сложились четыре вида рынка жилья - строительный рынок, вторичный рынок жилья, рынок аренды жилья и рынок коммунальных услуг, однако на практике возник заметный разрыв между размерами доходов большей части населения и ростом цен на жилье и коммунальных платежей, связанный с необходимостью обеспечить рентабельность и окупаемость жилищно-коммунальной сферы и снять избыточную нагрузку с центрального и местных бюджетов.

Китай в процессе перехода к рыночной экономике также столкнулся с аналогичными проблемами, однако там формирование четырех видов рынка жилья происходит менее болезненно для китайского населения и не создает чрезмерно большую нагрузку на центральный и местные бюджеты. Главной причиной этого является постоянный рост доходов китайского населения за годы реформы. Если до начала реформы в 1978 г. среднегодовые доходы городского населения составляли 343 юаня (или 200 ам.долл.), сельского - 134 юаня (или 79 ам.долл.), в 2000 г. они уже составляли для городского населения 6280 юаней (760 ам.долл.), а для сельского - 2476 юаней (300 ам.долл.), а в 2003 г. - 8472 юаней (1024 ам.долл.) для городского и 2622 юаня (317 ам.долл.) для сельского населения (См.: Чжунго тунцзи чжайяо - 2003, Пекин, 2003, с.99; данные ГСУ КНР за 2003 год/www.stats.gov.cn).

Безусловно, и в Китае темпы роста доходов населения уступают как росту цен на всех видах рынков жилья, так и цен на коммунальные услуги.

Однако анализ китайской статистики, отражающей положение с обеспечением китайского населения жильем, показывает относительно высокий уровень обеспеченности жильем в КНР. В 2000 г. проводилась очередная 5-я по счету Всекитайская перепись населения. Впервые за 50 лет существования КНР в рамках переписи населения была проведена как полная так и выборочная (10%-ный опрос населения) перепись населения по обеспеченности жильем, в которой были заданы не только вопросы наличия жилья у населения, количество комнат и квадратных метров на семью, но и была проведена перепись существующего жилого фонда страны, оценено его качество по использованным строительным материалам, срокам застройки, наличию бытовых удобств в домах. Кроме того, в рамках 10%-й выборки были поставлены такие вопросы как источники приобретения жилья населением, структура расходов китайских семей на покупку жилья и на эксплуатационные расходы.

В целом материалы переписи показали достаточно высокий уровень обеспеченности китайского населения жильем. В целом по КНР средняя жилая площадь на 1 человека составила 22,77 кв. м, а среднее количество комнат на семью - 2,72 комнаты. При этом выяснилось, что обеспеченность жилой площадью горожан - 21,81 кв. м на человека ниже, чем в поселках (аналоги российских райцентров, но с большей численностью населения) - 23,3 кв. м на человека и в деревнях - 22,99 кв. м на человека. Такая же ситуация складывается и по наличию жилых комнат на семью. Если в городах этот показатель составляет 2,28 комнат на семью, то в поселках - 2,60, а в деревне - 2,92 (см.табл.1). В региональном плане лучшая обеспеченность жильем в богатых приморских провинциях - Чжэцзян, Цзянсу, Фуцзянь, а также в городах центрального подчинения - Пекин, Шанхай, Тяньцзинь. В худшем положении находятся жители северных и северо-восточных провинций, где обеспеченность жильем не превышает 20 кв.м на человека, а количество комнат на семью едва превышает показатель 2,0 (см.табл.1,2 приложения). В деревнях количество комнат на семью

заметно превышает количество комнат на семью в городах и поселках. При этом большее количество комнат на семью приходится не только в наиболее богатых приморских провинциях Чжэцзян, Фуцзянь, Цзянсу, Шаньдун и в городах центрального подчинения - Пекин, Шанхай, Тяньцзинь, но и в отдельных провинциях на Севере, таких как Ганьсу, Шаньси, Шэньси и Нинся-Хуэйском автономном районе (см. табл.2 приложения).

Почти половина семей в КНР - 49% обеспечена жилой площадью от 13 до 29 кв. м на человека. Примерно такие же показатели наблюдаются отдельно по семьям, проживающим в городах - 49,4%, в поселках - 47,2% и в сельской местности - 49,2% (см. таблица 3 приложения). При этом анализ статистических данных переписи 2000 года показал, что значительная часть китайских семей - 16% располагает весьма значительной жилой площадью, приближающейся или соответствующей европейским стандартам - более 40 кв. м на человека. Лишь в городах эта доля несколько меньше среднекитайского показателя - 13,6%, хотя и там доля китайских семей, на которых приходится свыше 50 кв. м на человека достаточно велика - 8,0%. Тем не менее, в ряде приморских провинций с высоким уровнем дохода на душу населения доля семей, где на человека приходится свыше 50 кв. м весьма высокая, например в Чжэцзяне - 25,1%, Цзянсу - 17,5%. Однако при этом нельзя не отметить, что примерно такая же доля китайских семей - 9,1%, проживает в стесненных условиях, где на человека приходится менее 8 кв. м жилой площади. Особенно напряженно положение с жильем в двух городах центрального подчинения - Пекин, Шанхай, в южных провинциях - Гуандун и Хайнань из-за большого количества мигрантов, и в северных провинциях из-за более высокой стоимости жилья, где показатель доли семей с жилой площадью менее 8 кв. м на человека заметно выше, чем средний показатель по стране.

Большая часть жилищного фонда была построена в годы реформ - с 1980 по 2000 год. По данным 10%-ного выборочного опроса в ходе

Всекитайской переписи населения 2000 г. выяснилось, что за эти двадцать лет было построено 81,5% всей жилой площади КНР, 79,7% имеющихся комнат в жилом фонде страны и 76,6% общего количества китайских семей проживают на этой жилплощади (см. таблица 4 приложения).

По данным 10%-ной выборки, большая часть населения проживает в одноэтажных строениях из камня или кирпича. В частности, 63,1% китайских семей проживают в одноэтажных строениях, 31,2% - в строениях высотой от двух до шести этажей и 5,7% - в строениях от семи этажей и выше. Большая часть этих зданий построена из камня или кирпича - 66,4% всех опрошенных семей. Лишь незначительная часть зданий построена из железобетона - 14,3% или дерева - 10,2%.

Значительная часть семей проживает в квартирах с различными бытовыми удобствами, однако следует отметить, что большая часть этих удобств относится к городским квартирам, а такие виды коммунальных удобств как наличие душа или ванной комнаты вообще не характерно для нынешнего жилого фонда в КНР. В частности, по данным 10%-ного выборочного опроса семей в рамках Всекитайской переписи населения 2000 года, в большей части квартир имеется кухня - 82,5% всех семей, в которой пища готовится с помощью древесного топлива - 44,5%, угля - 27,2% или газа - 26,5%. Однако ситуация в городе значительно отличается от ситуации в деревне. Если в деревне в качестве топлива преобладает дерево - 64,6% семей, затем уголь - 28,2%, то в городах и поселках преобладает газ - 69,9% семей в городах и 41,0% в поселках и уголь - 20,5% в городах и 34,8% в поселках (см. таблица 5 приложения).

Большая часть китайских семей проживают в квартирах без водопровода - 45,7%. Однако при этом водопровод имеется в квартирах большей части семей, проживающих в городах - 87,5% и поселках - 69,3%. В подавляющем большинстве китайских семей в квартирах и домах отсутствует ванная комната или душевая. В квартирах и домах у 74%

китайских семей вообще отсутствуют не только ваннные комнаты, но и обычный душ. Даже в городе примерно половина семей не имеют таких элементарных бытовых удобств как душ или ванная комната, не говоря уже о поселках или деревне. В китайских домах практически отсутствует система единого отопления с горячей водой, которой пользуется лишь 0,9% китайских семей, в городе - 2,4% (см. таблица 5 приложение). Вместе с тем, следует отметить, что санузел имеется в домах у подавляющего большинства китайских семей. По данным 10%-ной выборки лишь 28,1% китайских семей дома не имеют санузел. В то же время 18% китайских семей имеют в своих домах или квартирах отдельную систему унитаза со сливом воды, причем в городах более половины семей - 50,5%. В сельской местности у большинства семей в домах имеется другая отдельная система санузла - 63,6% и лишь 3,4% семей имеют отдельную систему унитаза со сливом воды (см. таблица 5 приложение).

Большая часть семей приобрели свое жилье в результате строительства своими силами - 71,6% всех китайских семей. Как показывают данные переписи, строительство жилья своими силами было и остается главным для жителей китайской деревни - 93,4% всех семей. Доля семей, строящих собственное жилье, становится значительно ниже в поселках - 52,2% семей и еще ниже в городах - 26,8% семей. Для семей в городах и поселках большое значение имеет также покупка или аренда коммунального жилья. Приобрели коммунальное жилье в городе - 29,4% всех семей, в поселке - 12,5%, снимали коммунальное жилье в городе - 16,3%, в поселке - 10,9%. Как мы видим из этих данных переписи, в КНР пока еще не развит ни рынок строительства жилья, ни вторичный рынок жилья, ни рынок аренды жилья. Даже в городе, где появилось много богатых людей не только по китайским, но и по мировым меркам, доля семей, приобретающих жилье по коммерческим ценам на рынке строительства и вторичном рынке составляет всего 9,2%, приобретающих жилье на льготных условиях (ипотека, кредит и т.д.) - всего 6,5%, доля арендующих коммерческое жилье семей составляет

всего 6,9% (см. таблица 6 приложения). Излишне говорить, что в поселках и деревнях эти показатели намного ниже, чем в городах Китая. Таким образом, приведенные данные показывают нам, что в КНР еще не сложился рынок жилья в первую очередь из-за низких доходов населения, темпы роста которых значительно уступают росту цен на недвижимость.

Большая часть китайских семей приобрела либо построила себе жилье по весьма умеренным ценам - до 20 тыс. юаней (примерно 2400 ам. долл.). При этом подавляющее большинство семей в КНР - 47,8% приобретение или строительство жилья обошлось в сумму менее 10 тыс. юаней (или менее 1200 ам. долл.), 23,0% китайских семей смогли приобрести или построить себе жилье на сумму в пределах от 10 до 20 тыс. юаней (1200-2400 ам. долл.). В такую сумму на приобретение жилья смогли уложиться не только большинство семей в деревне - 79,7%, но и в поселках - 54,9% и городах - 49,5% (см. таблицу 7 приложения). Обращает на себя внимание то, что лишь 1,8% китайских семей затратили на строительство или покупку жилья от 100 до 200 тыс. юаней (12-24 тыс. ам. долл.), то есть минимально необходимую сумму для приобретения жилья со всеми удобствами в одном из областных центров России, и всего лишь 0,6% семей - выше этой суммы. Таким образом, становится очевидно, что за годы реформ повышение уровня обеспечения жильем китайских семей хотя и происходил в значительной степени за счет личных средств населения, но цены на строительство и недвижимость на рынке строительства жилья, вторичном рынке и рынке аренды жилья регулировался не только спросом и предложением, но и осуществлялось государственное регулирование цен, которое сдерживало безудержный рост цен с помощью рыночных мер - банковские кредиты, инвестиции в производство стройматериалов, конкурсы на строительство жилья и т.д.

В Китае постепенно складывается и рынок коммунальных услуг, на который в последние годы стали допускать и иностранные компании - водопровод и газораспределение в жилом фонде. Тем не менее, цены на

коммунальные услуги в стране остаются на относительно невысоком уровне, хотя и выросли за годы реформ в разы. В частности, у большей части населения - 76,6% средняя стоимость расходов на коммунальные услуги за жилье составляет не более 100 юаней в месяц. При этом в городах у 54,8% семей они составляют сумму от 20 до 100 юаней в месяц, в поселках у 65,3% семей - не более 50 юаней в месяц, в деревнях у 70,2% семей - не более 50 юаней в месяц (см. таблицу 8 приложения). Такая сумма коммунальных расходов в месяц составляет не более 10% доходов сельских жителей и не более 5-14% населения жителей городов и поселков. В то же время лишь небольшая часть населения КНР сплачивает коммунальные услуги по ценам, сопоставимым в настоящее время с российскими по валютному курсу - примерно 725 рублей (или 25 ам. долл.) в месяц, то есть свыше 200 юаней в месяц. В частности, свыше 200 юаней в месяц за коммунальные услуги платят примерно 10% китайских семей в целом по КНР, 12,7% - в городах, 5,9% - в поселках и 3,8% - в деревнях.

Таким образом, несмотря на активное формирование рынка коммунальных услуг в КНР не происходит резкого повышения цен для населения, поскольку уровень доходов у большей части населения отстает от роста рыночных цен на жилье и коммунальные услуги. Китайские власти понимают, что резкий рост цен на коммунальные услуги не сможет решить ни жилищную проблему, ни проблему развития и обслуживания сети жилищно-коммунальных услуг, а может только вызвать социальные конфликты в обществе. Поэтому переход к рынку жилья и коммунальных услуг будет происходить в Китае постепенно в течение длительного периода по мере роста доходов китайского населения и строительства общества "малого благоденствия".

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1

**ОБЩЕЕ КОЛИЧЕСТВО КОМНАТ НА СЕМЬЮ И ЖИЛАЯ ПЛОЩАДЬ НА
ОДНОГО ЧЕЛОВЕКА (по материалам переписи 2000 г.)**

Провинции	Кол-во семей	Кол-во человек	Кол-во комнат на семью	Жилая площадь (кв. м/чел.)
В целом по КНР	340 491 197	1 178 271 197	2,72	22,77
В городах (ши)	84 889 340	257 330 247	2,28	21,81
В поселках (чжэнь)	46 408 532	151 483 899	2,60	23,30
В деревне (сян)	209 193 325	769 457 073	2,92	22,99
Пекин	4 096 844	11922 945	2,75	21,03
Тяньцзинь	2 976 741	9 218 220	2,23	19,09
Хэбэй	17 934 977	64 296 922	3,29	22,29
Шаньси	8 650 261	31448 836	3,26	19,28
Внутренняя Монголия	6 784 470	22 618 741	1,90	16,38
Ляонин	12 866 262	40 597 750	2,08	19,67
Цзилинь	7 848 446	26 076 948	2,03	17,88
Хэйлуцзян	10 955 750	35 457 466	1,84	17,53
Шанхай	5 299 068	14 787 225	2,10	24,00
Цзянсу	21 375 726	69 372 929	2,49	29,17
Чжэцзян	14 136 916	42 437 464	2,83	35,04
Аньхуэй	16 313 885	57 683 856	2,53	20,45
Фуцзянь	8 743 252	31 251 540	3,08	24,97
Цзянси	10 168 639	38 635 039	2,86	22,81
Шаньдун	26 709 328	85 995 937	3,56	22,10
Хэнань	24 247 377	89 285 110	2,71	21,88
Хубэй	15 613 793	55 178 797	2,65	25,73
Хунань	17 662 105	61 061 446	2,87	26,93
Гуандун	18 762 127	69 739 958	2,65	20,36
Гуанси	11309 236	42 480 672	2,71	20,18
Хайнань	1750 710	7 191 829	2,08	15,86

Чунцин	9 141 558	29 483 651	2,48	26,67
Сычуань	23 638 429	78 760 676	2,68	28,25
Гуйчжоу	9 239 409	34 591 772	2,21	17,91
Юньнань	10 853 172	40 474 089	2,42	20,68
Тибет	531 571	2 526 981	2,81	13,56
Шэньси	9 429 484	33 687 093	3,02	20,95
Ганьсу	6 086 988	24 261 648	3,89	16,01
Цинхай	1 173 977	4 643 526	3,03	17,51
Нинся	1 396 870	5 338 041	2,77	17,43
Синьцзян	4 793 826	17 764 112	2,37	18,06

Таблица 2

**ЖИЛИЩНЫЕ УСЛОВИЯ СЕМЕЙ В СЕЛЬСКИХ И ГОРОДСКИХ РАЙОНАХ КНР
В 2000 г.**

Провинция	Среднее количество комнат в доме на семью			
	В целом по КНР	Город	Поселок	Деревня
В среднем по КНР	2,70	2,27	2,58	2,90
Пекин	2,72	2,19	3,16	4,35
Тяньцзинь	2,23	1,75	2,57	3,06
Хэбэй	3,24	2,55	3,01	3,45
Шаньси	3,23	2,40	2,95	3,61
Внутренняя				
Монголия	1,90	1,86	1,85	1,94
Ляонин	2,08	1,86	2,08	2,31
Цзилинь	2,03	1,93	2,00	2,11
Хэйлуунцзян	1,84	1,87	1,83	1,82
Шанхай	2,10	1,82	2,73	3,27
Цзянсу	2,49	2,24	2,46	2,62
Чжэцзян	2,80	2,39	2,80	3,03
Аньхуэй	2,52	2,20	2,34	2,62
Фуцзянь	3,03	2,56	3,04	3,23
Цзянси	2,84	2,36	2,74	2,96
Шаньдун	3,55	2,93	3,31	3,84

Хэнань	2,70	2,58	2,61	2,74
Хубэй	2,64	2,30	2,53	2,84
Хунань	2,85	2,43	2,74	2,96
Гуандун	2,64	2,36	2,65	2,85
Гуанси	2,69	2,34	2,60	2,78
Хайнань	2,07	2,24	1,99	2,03
Чунцин	2,48	2,15	2,35	2,61
Сычуань	2,67	2,38	2,43	2,78
Гуйчжоу	2,20	2,04	2,25	2,23
Юньнань	2,41	2,08	2,36	2,48
Тибет	2,79	2,62	2,77	2,82
Шэньси	3,01	2,34	2,54	3,32
Ганьсу	3,85	2,45	3,13	4,33
Цинхай	3,00	2,13	2,55	3,47
Нинся	2,76	2,25	2,43	3,05
Синьцзян	2,37	2,10	2,35	2,48

Таблица 3

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЖИЛОЙ ПЛОЩАДИ НА ЧЕЛОВЕКА В СЕМЬЯХ В ГОРОДСКОЙ И СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ КНР В 2000 г.

Место жительства			Жилая площадь			на человека (кв.м)			
	Все семьи	менее 8 кв.м	9-12 кв.м	13-16 кв.м	17-19 кв.м	вес семей	(%)		
						20-29 кв.м	30-39 кв.м	40-49 кв.м	Более 50 кв.м
	в КНР								
В целом по КНР	100	9Д	12,6	15,1	7,3	26,6	13,3	6,6	9,4
Город	100	12,3	12,7	14,4	9,1	25,9	12,0	5,6	8,0
Поселок	100	10,3	13,0	14,9	6,7	25,6	12,8	6,7	10,0
Деревня	100	7,5	12,4	15,4	6,7	27,1	13,9	7,2	9,8

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЖИЛОГО ФОНДА КНР ПО СРОКАМ ПОСТРОЙКИ ПО
ВЫБОРОЧНЫМ ДАННЫМ ОПРОСА 10% СЕМЕЙ (по состоянию на 2000 г.)**

Период	Количество семей 1% от общего кол- ва	Количество комнат 1% от общего кол- ва	Общая жилая площадь (кв.м/% от общей площади)
Всего	33188549/100	92149530/100	2703831531/100
До 1949 года	12089000/3,6	2673575/2,9	71830346/2,7
1950-1959 гг.	786647/2,4	1729411/1,9	45188583/1,7
1960-1969 гг.	1549624/4,7	3691328/4,0	98909461/3,7
1970-1979 гг.	4204756/12,7	10594084/11,5	282297046/10,4
1980-1989 гг.	11652496/35,1	32386799/35,1	919451723/34,0
1990-2000 гг.	13786126/41,5	41074333/44,6	1286154372/47,5

Таблица 5

**НАЛИЧИЕ БЫТОВЫХ УДОБСТВ В ЖИЛОМ ФОНДЕ КНР ПО ВЫБОРОЧНЫМ
ДАННЫМ ОПРОСА 10% СЕМЕЙ
В 2000 г.(к-во семей/%)**

Бытовые удобства	Всего	Город	Поселок	Деревня
Количество семей	33188549/100	8154917/100	4405331/100	20628301/100
Наличие кухни				
1. Отдельная кухня для семьи	27380696/82,5	6961907/85,4	3682550/83,6	16736239/81,1
2. Коммунальная кухня	652501/2,0	233020/2,9	■ 87198/2,0	332283/1,6
3. Нет кухни	5155352/15,5	959990/11,7	635583/14,4	3559779/17,3
Топливо для приготовления питания				
1. Газ	8798050/26,5	5702614/69,9	1804931/41,0	1290505/6,3
2. Электричество	332667/1,0	154010/1,9	117144/2,7	61513/0,3
3. Уголь	9029019/27,2	1674875/20,5	1533831/34,8	5820313/28,2
4. Древесина, хворост	14760354/44,5	542898/6,7	901128/20,5	13316328/64,6
5. Прочие виды	268459/0,8	80520/1,0	48927/1,0	139642/0,6
Наличие водопровода				
1. Имеется	15169758/45,7	7132038/87,5	3053551/69,3	4984169/24,2
2. Не имеется	18018791/54,3	1022879/12,5	1351780/30,7	15644132/75,8

<i>Наличие ванной комнаты или душевой с оборудованием</i>				
1.Единое отопление с горячей водой				
	292037/0,9	199130/2,4	64993/1,5	27914/0,1
2.Оборудование для самостоятельного нагревания воды				
	5123237/15,4	3308117/40,6	1080089/24,5	735031/3,6
3.Прочие виды	3207980/9,7	604204/7,4	506754/11,5	2097022/10,2
4.Не имеется	24565295/74,0	4043466/49,6	2753495/62,5	17768334/86,1
<i>Наличие санузла</i>				
1.Отдельная система унитаза и сливом воды	5979732/18,0	4121383/50,5	1166519/26,5	691830/3,4
2.В общем пользовании с соседями	222747/0,7	155336/1,9	34103/0,8	33308/0,2
3.Другая отдельная система санузла	16373518/49,3	1689936/20,7	1564271/35,5	13119311/63,6
4.Другая система санузла в общем пользовании с соседями	1308776/3,9	350828/4,3	277412/6,3	680536/3,3
Не имеется	9303776/28,1	1837434/22,6	1363026/30,9	6103316/29,5

Таблица 6

**ИСТОЧНИКИ ПРИОБРЕТЕНИЯ ЖИЛЬЯ В КНР ПО ВЫБОРОЧНЫМ ДАННЫМ
ОПРОСА 10% СЕМЕЙ В 2000 г. (кол-во семей/%)**

Источники приобретения жилья	Всего	Город	Поселок	Деревня
Количество семей	33188549/100	8154917/100	4405331/100	20628301/100
1.Собственное строительство	23753985/71,6	2184290/26,8	2301173/52,2	19268522/93,4
2.Покупка жилья по коммерческим ценам	1278464/3,9	751224/9,2	368679/8,4	158561/0,8
3.Покупка жилья на льготных условиях	877016/2,6	533396/6,5	215016/4,9	128604/0,6
4.Покупка коммунального жилья	3152428/9,5	2401075/29,4	551793/12,5	199560/1,0
5.Аренда коммунального жилья	2028772/6,1	1331890/16,3	478735/10,9	218147/1,1
6.Аренда коммерческого жилья	897237/2,7	561724/6,9	208316/4,7	127197/0,6
7.Прочие	1200647/3,6	391318/4,9	281619/6,4	527710/2,5

**СТРУКТУРА СЕМЕЙ ПО ОБЪЕМУ РАСХОДОВ НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ЖИЛЬЯ В
КНР ПО ВЫБОРОЧНЫМ ДАННЫМ
ОПРОСА 10% СЕМЕЙ В 2000 г. (кол-во семей/%)**

Объем расходов	Всего	Город	Поселок	Деревня
всего	29061893/100	5869985/100	3436661/100	19755247/100
менее 10 тыс. юаней	13879331/47,8	1493055/25,5	1171089/34,0	11215187/56,7
10-20 тыс. юаней	6677907/23,0	1410694/24,0	718532/20,9	4548681/23,0
20-30 тыс. юаней	3396961/11,7	878134/15,0	469257/13,7	2049570/10,4
30-50 тыс. юаней	2651131/9,1	906235/15,4	505210/14,7	1239686/6,3
50-100 тыс. юаней	1740964/6,0	759845/12,9	415599/12,1	565520/2,9
100-200 тыс. юаней	537376/1,8	295051/5,0	126479/3,7	115846/0,6
200-300 тыс. юаней	110299/0,37	73800/1,25	21506/0,63	14993/0,07
300-500 тыс. юаней	47186/0,16	36105/0,66	6860/0,21	4221/0,02
свыше 500 тыс. юаней	20738/0,07	17066/0,29	2129/0,06	1543/0,01

Таблица 8

**СТРУКТУРА СЕМЕЙ ПО ОБЪЕМУ ЭКСПЛУАТАЦИОННЫХ РАСХОДОВ В МЕСЯЦ
НА ЖИЛЬЕ В КНР ПО ВЫБОРОЧНЫМ ДАННЫМ ОПРОСА 10% СЕМЕЙ В 2000 г.
(кол-во семей/%)**

Сумма расходов на жилье в месяц	Всего	Город	Поселок	Деревня
Всего семей	2926009/100	1893614/100	687051/100	345333/100
менее 20 юаней	725063/24,8	315398/16,7	255528/37,3	154137/44,6
20-50 юаней	855268/29,2	574220/30,3	192675/28,0	88373/25,6
50-100 юаней	661866/22,6	469217/24,8	130004/18,9	62645/18,1
100-200 юаней	388409/13,3	293371/15,5	67901/9,9	27137/7,9
200-500 юаней	215885/7,4	175812/9,3	30205/4,4	9868/2,9
500-1000 юаней	58141/2,0	47893/2,5	7876/1,1	2372/0,68
1000-1500 юаней	13947/0,47	11617/0,6	1843/0,25	487/0,13
1500-2000 юаней	3944/0,12	3300/0,16	494/0,07	150/0,04
более 2000 юаней	3486/0,11	2786/0,14	525/0,08	175/0,05

Общее заключение о реформировании ЖКХ

С.П.Ражев, заведующий отделом по координации ЖКХ и ТЭК Администрации Новгородской области

Рост экономики региона, успешное решение социально-экономических проблем его населения во многом зависят от проведения жилищно-коммунальной реформы. С одной стороны жилищно-коммунальное хозяйство является сферой материального производства услуг и необходимо стимулировать развитие рыночных отношений, с другой стороны услуги ЖКХ служат удовлетворению потребностей людей, и государство обязано обеспечить социальную защиту их интересов.

Ситуация в жилищно-коммунальном хозяйстве области сложная - основные фонды отрасли изношены (60-70%), потери тепла и воды давно превысили нормативы и достигли 20-25 %, отрасль работает в аварийно-восстановительном режиме, затраты на них в 2,5-3 раза выше стоимости планово-предупредительных ремонтов, работа в жилищно-коммунальном секторе низкооплачиваемая и малопrestiжная, в ЖКХ области уволилось 42,5% численности, или 7,5 тысяч работников, самых лучших, наиболее квалифицированных, имеется более 2 тысяч вакантных мест, в 29 предприятиях ЖКХ из 72 нарушено платежное сальдо: кредиторская задолженность превышает дебиторскую, в отдельных предприятиях в 3-4 раза, 47% предприятий ЖКХ в 2003 году работали с убытками.

Отсутствие с начала экономических реформ взвешенной, продуманной и реалистичной государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства, принятие декларативных федеральных программ не обеспеченных финансированием, привело к **резкому ухудшению технического состояния жилья и коммунальных объектов, росту аварий, утечек и потерь в разводящих сетях.**

Суммарная площадь ветхого и аварийного жилья по муниципальному жилому фонду области составляет 239,0 тыс. кв. м., который постоянно

увеличивается, в связи с ежегодным недоремонтом жилфонда, из-за отсутствия средств на капитальный ремонт жилья. Более 12 тыс. человек (2,6% населения, проживающего в муниципальном жилом фонде) проживают в ветхих и аварийных домах, не приспособленных для постоянного проживания.

В Новгородской области областным законом от 07.10.2002 года № 74-ОЗ принята программа «Переселение граждан, проживающих на территории Новгородской области, из ветхого и аварийного жилищного фонда в 2003 - 2010 годах». Для реализации программы в 2003 году планировались государственные инвестиции нашей области в объеме 20 млн. руб., в т.ч.: из федерального бюджета - 6 млн. руб.(30%), областного и местных бюджетов - 14 млн. руб. (70%). Предусматривалось ввести 2798 кв. м. жилья с переселением 154 человек. Фактическое финансирование из областного и местных бюджетов составило - 1198,8 тыс. руб., из федерального бюджета средств не поступало. Из-за отсутствия средств в 2003 году ликвидировано 898,7 кв. м. ветхого жилья (32,1% от предусмотренного программой на 2003 год). Переселено - 47 человек (30,5% от числа жителей, которых предполагалось переселить в 2003 году).

На обновление и восстановление жилья средств нет, амортизационные отчисления на его замену не предусматриваются ни тарифами (такова методика их формирования), ни бюджетами, как это было в прежние времена, когда в федеральном бюджете предусматривались средства на централизованные капитальные вложения - на строительство и капитальный ремонт.

Инвестированию в жилищное строительство будет способствовать реализация системы ипотечного жилищного кредитования, которая, в первую очередь, призвана решить проблему приобретения жилья. Государственная концепция развития системы ипотечного кредитования в Российской Федерации, в которой заложена программа действий не выполняется, так как созданная на федеральном уровне правовая база недостаточна. Система

ипотечного кредитования не должна развиваться в каждом отдельном регионе по своим законам и правилам, она должна быть общероссийской. Для того, чтобы ипотека приобрела массовый характер необходимо на федеральном уровне принять законы «Об эмиссионных ипотечных бумагах» и «О строительных сберкассах», которые позволят привлечь на рынок ипотеки средства инвесторов и населения. Кроме того, актуальна разработка закона, гарантирующего защиту прав и законных интересов граждан, вкладывающих денежные средства в строительство и приобретение жилья.

На интересы ипотеки могла бы оказать положительное влияние природная рента, но она сегодня принадлежит и кормит нескольких олигархов России, в то время как должна принадлежать государству и работать на обновление основных фондов в запущенных отраслях экономики и социальной сфере.

Еще одним источником поддержания и восстановления жилищного фонда после аварий, пожаров, техногенных взрывов может быть внедрение системы страхования жилищного фонда, которая способствовала бы аккумулированию денежных средств для инвестирования их в жилищную сферу.

Одним из наиболее проблемных вопросов в жилищно-коммунальном хозяйстве является **низкое техническое состояние инженерных сетей**, износ которых по данным проведенной инвентаризации составляет 60-70%.

Протяженность тепловых и паровых сетей в двухтрубном исчислении составляет 805,5 км, из них 310 км (38,5%) нуждаются в немедленной замене.

Потери тепловой энергии при эксплуатации существующих тепловых сетей составляют 450,9 тыс. Гкал/год и превышают нормативы. Потери, связанные с утечками из-за внутренней и внешней коррозии труб, составляют не менее 10-15%, а срок службы теплотрасс в 4-6 раз ниже нормативного, суммарные потери в тепловых сетях достигают 30%, а иногда и 45 % от произведенной тепловой энергии.

За год на системах теплоснабжения происходит 320 аварийных ситуаций, включая отказы и нарушения в работе. Затраты на аварийно-восстановительные работы в 2,5-3 раза выше, чем затраты на плановый ремонт коммунальных энергетических объектов.

В настоящее время ситуация на энергетических объектах ЖКХ осложнилась из-за высокого уровня физического износа основных фондов. В целом по области физический износ отопительных котельных составляет 55,8%, тепловых сетей - 63%, центральных тепловых пунктов - в среднем 65%.

Системы водоснабжения в области не отвечают установленным требованиям. Более 55% водопроводов с забором из поверхностных водных источников имеют физический износ - 75%, многие водозаборы не имеют зон санитарной охраны, в большинстве зон отмечаются факты нарушения установленного режима. В неудовлетворительном состоянии находятся разводящие сети, износ которых доходит до 75% и непрерывно возрастает.

Из общего количества аварий на водопроводных и канализационных сетях 53% происходят по причинам их ветхости. Одновременно возрастают показатели утечек и неучтенного расхода воды в системах водоснабжения. Так, в настоящее время в среднем по области они составляют 28,8% (22 млн.м³ воды). Основной причиной является ветхое состояние водопроводных сетей - 30% от общей протяженности требуют немедленной замены.

В последние годы модернизация, реконструкция и ремонт их своевременно не проводились из-за тяжелого экономического состояния отрасли, что привело к ненадежному функционированию системы жизнеобеспечения населения.

Дальнейшее увеличение износа сетей и сооружений может привести к резкому возрастанию аварий, ущерб от которых значительно превысит затраты на их предотвращение. Особую важность в этих условиях приобретает проведение мероприятий по энергоресурсосбережению,

модернизации жилищного фонда и коммунальных объектов, только они могут снизить расходы бюджетов на ЖКХ, не перекладывая их население.

Финансовое состояние предприятий ЖКХ таково, что не может гарантированно обеспечить надежное безаварийное функционирование коммунальных объектов.

По-прежнему полностью не возмещаются расходы предприятий отрасли, связанные с недофинансированием разницы между экономически обоснованными тарифами и действующими ценами для населения, компенсации предоставленных гражданам льгот и субсидий. Остается нерешенной проблема неплатежей всех групп потребителей, растут начисленные пени и штрафы. Общая дебиторская задолженность предприятий ЖКХ области выросла с 1999 года в 1,3 раза и составляет 1119 млн. руб. В структуре дебиторской задолженности - 58% составляет задолженность бюджетов.

Жилищно-коммунальное хозяйство является конечным производителем услуг и не может рыночными механизмами влиять на энергетику, и повышение цен на энергоресурсы, железнодорожные перевозки, материалы непредусмотренное в параметрах бюджетов и несбалансированное с изменением цен на услуги ЖКХ, создает финансовую нестабильность предприятий ЖКХ, т.к. стоимость энергоносителей в структуре стоимости жилищно-коммунальных услуг составляет в среднем по области - 47%, в сельских районах до 60%.

Тяжелым бременем на предприятиях ЖКХ лежат долги за потребленные энергоресурсы - электроэнергию, природный газ. Задолженность составляет почти 400 млн.руб., причем пени и штрафы составляют 20 процентов общего долга. Известно, что эти долги образовались из-за опережающего роста цен на энергоносители, стремления энергоснабжающих организаций возместить неплатежи через завышение тарифов.

Невозможность в этих условиях найти дополнительные средства для ЖКХ в бюджетах и разрыв в датах утверждения тарифов на энергоносители и на услуги ЖКХ, способствуют наращиванию некомпенсируемых убытков и росту кредиторской задолженности в предприятиях ЖКХ. Кредиторская задолженность в целом по ЖКХ области составляет 1299 млн. руб., превышает дебиторскую на 16% и ее рост к 1999 году составил 1,6 раза.

Цены на электроэнергию, бензин, дизельное топливо практически приблизились к мировым, а доходы большинства населения далеко от уровня «мировых». В нашей области среднемесячная заработная плата составляет - 4491 рубль, 30,8% населения - за чертой бедности (доходы которых ниже прожиточного минимума - 2053 руб.) и 63% имеют доходы ниже среднедушевого дохода (3564 руб. на 1 чел).

Меры, направленные на реформирование жилищно-коммунальной сферы, дали определенные результаты. Выросла доля оплаты жилья и коммунальных услуг населением, на 1 января 2004 года уровень платежей составляет 67% (при стоимости услуг в среднем по области - 30,8 руб. на 1 кв. м., населением возмещается - 20,6 руб.). Однако средства, полученные от повышения тарифов, перекачиваются в доходы энергетиков и газовиков, не улучшая финансового состояния предприятий ЖКХ, функции заказчика и подрядчика разделены, жилфонд обслуживается на договорной основе, в том числе 12,4 % жилья - на конкурсной, в жилищно-коммунальном хозяйстве работает 37 малых предприятий частной формы собственности, заключаются договоры найма, работают 113 товариществ собственников жилья, в управлении которых находится 5,2 % жилья, установлено 9,1 тыс. приборов учета, всем имеющим право предоставляются субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, для чего создано 24 отдела по предоставлению субсидий малоимущим семьям, доля субсидируемых семей в 2003 году составила 14,2 %, сумма предоставленных субсидий выросла в 1,9 раза в связи с увеличением прожиточного минимума (на 14,6%), изменением

социальной нормы площади жилья и роста тарифов на услуги (на 34%), 42% населения пользуется льготами по оплате жилья и коммунальных услуг. За 2003 год сумма льгот, несмотря на отмену льгот ряду категорий граждан, выросла на 28%.

Основополагающим принципом при реформировании ЖКХ должно быть создание таких условий, когда у собственника, а не у обслуживающей организации появится экономический интерес эксплуатировать жилье эффективно и с минимальными затратами. Для того, чтобы жильцы осознали себя хозяевами дома, где они живут, прежде всего, нужна реформа в психологии граждан. Этому должно способствовать создание товариществ собственников жилья и других форм самоорганизации населения (ЖСК, ЖК, ТОС и др.), когда население эффективно контролирует качество услуг и организованно предъявляет претензии к обоснованности их стоимости.

Важной задачей является ускорение формирования рынка коммунальных услуг за счет создания конкурентной среды. Одним из путей решения этой задачи может стать привлечение малого предпринимательства в жилищно-коммунальное хозяйство, в том числе частной формы собственности.

Однако, законодательной базы для того, чтобы муниципальной и государственной собственностью управляли частные компании, пока нет. При этом мировая практика говорит, что наилучший вариант, когда на муниципальных системах, предоставляющих коммунальные услуги, работают частные компании на основе контрактов концессионного типа.

Стремление государства как можно скорее уйти из сферы ЖКХ понятно, однако, пока не создана рыночная среда, роль государства должна быть велика. В первую очередь необходимо расплатиться с долгами перед ЖКХ, осуществить техническое перевооружение отрасли и навести порядок в тарифной политике.

Двойственная природа жилищно-коммунального хозяйства требует разработки согласованной экономической, социальной и финансово-

бюджетной политики государства и комплексности принимаемых решений при проведении жилищно-коммунальной реформы.

Модернизация и техническое перевооружение ЖКХ может быть осуществлено только при условии объединения усилий всех органов власти, концентрации финансовых ресурсов, не только бюджетных, но и частного капитала и средств населения.

Финансовая стабилизация жилищно-коммунального хозяйства - основа формирования нормальных экономических взаимоотношений в жилищно-коммунальной сфере. Это обеспечит базу для акционирования и приватизации существующих предприятий ЖКХ и привлечения в сферу ЖКХ частного бизнеса.

**Предложения
по решению проблем и ускорению процесса реформирования
жилищно-коммунального хозяйства**

*С.П. Ражев, заведующий отделом по координации ЖКХ и ТЭК Администрации
Новгородской области*

1. Ускорить принятие адаптированного к современным условиям Жилищного Кодекса, где предусмотреть ответственность потребителей за несвоевременную оплату услуг и не допустить включение норм, ухудшающих положение нанимателей, в связи с предполагаемым 5-летним сроком действия договора-найма.

2. Отменить применение к организациям, предоставляющим жилищно-коммунальные услуги, Порядок расчетов за электрическую, тепловую энергию и природный газ, которым предусматривается осуществление авансовых платежей, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2000 года №294, т.к. обеспечить авансирование невозможно из-за неплатежей бюджетных организаций, недофинансирования из бюджета предприятий ЖКХ и невозможности предъявить предварительную оплату населению за услуги (ст. 56 Жилищного Кодекса), т.к. 85% услуг предоставляется населению и бюджетным организациям.

3. Разработать и принять Закон «О финансовом оздоровлении предприятий ЖКХ», где решить проблему бюджетных долгов (за предоставленные льготы, субсидии, возмещению расходов предприятий ЖКХ в части непокрываемой платежами граждан и за услуги, предоставленные бюджетным организациям) путем списания или их реструктуризации.

4. Принять Закон «О страховании жилищного фонда».

5. Принять Закон «О концессиях в ЖКХ».

6. Внести изменения в законы:

«Об энергосбережении в ЖКХ», где должны быть предусмотрены целевые средства на эти нужды и строго запрещено применение устаревших технологий и материалов.

«Об основах федеральной жилищной политики», где предусмотреть снижение доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг с 22% до 10-12%, определить конкретный порядок возмещения расходов на капитальный ремонт жилья, а также в части совершенствования межбюджетных отношений - порядок учета средств на содержание, ремонт и оплату коммунальных услуг, в части непокрываемой платежами граждан за жилье и коммунальные услуги, по предоставляемым гражданам льготам и субсидиям на оплату жилья и коммунальных услуг.

«Об ипотеке» и принятие законов в развитие ипотечного жилищного кредитования («Об эмиссионных ипотечных бумагах» и «О строительных сберкассах»).

«О банкротстве», учитывая особенности отрасли, в части неприменения его к организациям, предоставляющим жилищно-коммунальные услуги.

7. При установлении федерального стандарта стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц необходима более глубокая дифференциация с учетом природно-климатических и социально-экономических особенностей регионов (продолжительность отопительного периода для северных территорий, наличие на территории собственных запасов топлива, удаленность от источников топлива и роста, в связи с удаленностью, транспортных расходов на его доставку, структуру эксплуатационных затрат в регионах, где преобладает сельская местность, и особенно велики затраты на услуги теплоснабжения (до 70-80% от общей стоимости услуг), в связи с применением дорогостоящих видов топлива в котельных (каменный уголь, мазут, дизтопливо).

8. В связи с низкой платежеспособностью населения темпы роста доли платежей населения в оплате жилья и коммунальных услуг необходимо жестко увязать с доходами и уровнем жизни населения.

9. Финансирование на предоставление льгот и субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг предусматривать по ведомствам, где работают получатели льгот или через органы социальной защиты населения.

10. Введение сквозного финансирования ЖКХ отдельной целевой статьей в бюджетах всех уровней, чтобы не возникало возможности использовать эти средства на другие нужды, а также учитывать при формировании бюджета на очередной год параметры роста цен на энергоносители.

11. В связи с отсутствием в регионах (ни у населения, ни в бюджетах) средств на модернизацию ЖКХ и учитывая, что в прежние годы она осуществлялась за счет госкапвложений, необходимо обеспечить финансирование из федерального бюджета в полном размере мероприятия по модернизации жилищно-коммунального хозяйства, предусмотрев в федеральном бюджете средства на восстановление основных средств жилищно-коммунального хозяйства и отработав механизм выделения этих средств субъектам Российской Федерации через Министерство финансов, исходя из фактического состояния основных фондов отрасли, не увязывая при этом выделение средств с выполнением установленных федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг или предусматривать в тарифах на коммунальные услуги инвестиционную составляющую, предусмотрев ответственность должностных лиц за нецелевое ее использование.

12. Законодательно определить перечень имущества коммунального назначения, которое не может быть передано в собственность частным компаниям, обслуживающим жилфонд и объекты коммунального хозяйства.

13. Разработать систему государственной поддержки лизинга для закупки техники и механизмов для жилищно-коммунального хозяйства на льготной основе.

14. Разработать и утвердить методологию расчета среднедушевого дохода на муниципальном уровне, для определения платежеспособной возможности граждан на жилищно-коммунальные услуги.

**Информационно-аналитический материал
«Социальные последствия жилищно-коммунальной реформы»¹**

Г.И. Климантова, заместитель начальника Управления - начальник отдела проблем социальной политики

Жилищная реформа, началась в России в 1991 году с принятия Закона «О приватизации жилищного фонда в РФ» и явилась неотъемлемой частью общих структурных преобразований и одним из приоритетных направлений государственной социально-экономической политики. С момента начала реформы была создана законодательная база, состоящая из более 160 нормативных правовых актов, определивших основные направления жилищной политики и реформы ЖКХ.

В 1997 году была принята Концепция реформирования ЖКХ. Планировалось провести реформы в три этапа и перейти в 2003 году на полную оплату населением коммунальных услуг и внедрение обязательного страхования жилья.

На основании Концепции Правительство РФ Постановлением от 17 ноября 2001 г. № 797 утвердило подпрограмму "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации", являющуюся частью федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы.

Одной из стратегических задач принятой подпрограммы является улучшение качества жилищно-коммунальных услуг в сочетании с адресной при переходе к 100%-ой оплате жилья и коммунальных услуг населением в период 2002-2010 г.г. около 10 млн. домохозяйств с наиболее низкими доходами будут иметь право на получение субсидий на оплату жилья и

¹ Все количественные показатели, цифры, использованные в данном материале приведены в следующих изданиях: 1.«Жилищное хозяйство в России». 2002.стат. сб./Госкомстат России.-М., 2002. 2.«Уровень жизни населения регионов России» №11/2002, издание Всероссийского центра уровня жизни при Министерстве труда и социального развития РФ.

коммунальных услуг в соответствии с существующими стандартами социальной нормы площади жилья и потребления коммунальных услуг, а также исходя из максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном семейном доходе установленной в размере 25 процентов.

Жилье является важнейшим элементом семейной собственности, определяющим фактором имущественного статуса семьи. В настоящий момент в нашей стране в условиях обесценивания сбережений, жилье для многих семей осталось единственно-ценным имуществом, стоимость которого тесно связана с уровнем комфортности и наличием коммунальных удобств.

В среднем на одного россиянина в 2001 году приходилось 19,7 м² жилой площади. В городе этот показатель составил 19,5 м², в сельской местности - 20,2 м². Но есть регионы, где на одного человека приходится менее 19 м². Например, Астраханская область - 17,6 м², Удмуртская республика - 17,3 м², Республика Алтай - 14,5 м², Иркутская область 18 м², Республика Саха (Якутия) - 18,5 м² (то есть на уровне или ниже социальной нормы жилья).

Таким образом, имеется дефицит жилья. Актуальность проблемы обеспечения семей жильем связана, прежде всего:

- со значительным сокращением ввода нового жилья и его бесплатным предоставлением;
- низким уровнем доходов основной массы семей;
- ростом тарифов на жилье и жилищно-коммунальные услуги;
- необходимостью капитального ремонта жилищ и его проведением в условиях обесценивания накопленных для этого фондов;
- необходимостью срочного решения жилищных проблем семей, оказавшихся в экстремальных условиях (беженцы, вынужденные переселенцы, бомжи, военнослужащие и их семьи).

В 2001 году в Российской Федерации получили жилье и улучшили жилищные условия 241 707 семей, что составило всего 5% от числа семей, состоящих на учете на получение жилья. На 1 января 2002 года число семей, стоящих в очереди на получение жилья - 4 856 828.

На первичном рынке жилья цена за 1м в среднем по России составила 10567,4 рублей, а на вторичном рынке - 9072,4рубля. Большинство семей не могут приобретать жилье по таким ценам. По данным министерства труда и социального обеспечения почти 35,8 миллионов человек в России имеют доходы ниже прожиточного минимума.

Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (в %)

	1997	1999	2001
Россия	41,2	53,2	29,8
Москва	12,3	22,8	17
Петербург	23,5	23,5	25,9
Ростовская область	41,2	56,4	44,1
Нижегородская область	45,8	67,2	49,7
Свердловская область	45	61,7	56,1
Новосибирская область	57,8	72,9	65,4
Хабаровский край	57,3	70,4	59,4

Характерной особенностью современного социально-экономического положения в России является глубокое расслоение населения по уровню доходов и, соответственно, по потреблению материальных благ, в том числе и в жилищно-коммунальной сфере.

Жилище - позиция, которая раньше была слабо дифференцирующим фактором. В начале 90-х материальная обеспеченность людей была не так жестко связана с тем, какая у них жилищная ситуация. Исследователи говорили, что специфика бедных в России заключается в том, что они живут в жилище примерно такого же качества, как более благополучные слои населения. Этот период уже закончился. И сейчас, по мнению некоторых исследователей, наступило время, когда российские бедные, как и во всем

мире, живут гораздо чаще в жилище плохого качества, имеют гораздо меньший метраж на человека, чем более благополучные слои населения. Причем, под последними надо понимать не только высокообеспеченные слои, которые могут покупать это жилье, но и среднеобеспеченных, которые составляют примерно 45% населения.

Сокращение жилищного строительства и бесплатного предоставления жилья, падение уровня жизни значительной части семей привели к тому, что часть домохозяйств была вынуждена пойти на ухудшение своих жилищных условий.

Важной проблемой остается недостаточная оснащенность жилья, его качество.

Общая картина жилищного фонда на конец 2001 года выглядит следующим образом:

	Удельный вес площади, оборудованной						
	водопроводом	канализацией	центральной отоплением	ванными (душем)	газом	горячим водосн.	напольными электроплитами
Жил. фонд всего	74%	70%	75%	64%	70%	61%	16%
Городской жилищный фонд	87%	85%	85%	80%	69%	77%	22%
Сельский жилищный фонд	40%	31%	40%	24%	74%	19%	3%

Удельный вес жилых домов, оборудованных лифтом, в общем числе жилых домов в РФ всего 0,5%, такая же ситуация и с мусоропроводом.²

Коммунальные удобства потребляются недостаточно эффективно. В среднем по стране только 86% сточных вод проходят через очистные сооружения, это означает, что 14% сбрасывается непосредственно в водоемы без очистки. Мощность очистных сооружений используется на 69% от общей установленной производственной мощности.

Существенны различия в благоустройстве жилья по регионам. В Москве и Санкт-Петербурге, а также в Мурманской, Тульской,

² «Жилищное хозяйство в России». 2002. стат. сб./Госкомстат России.-М, 2002.

Нижегородской, Челябинской областях важнейшие показатели обеспечения коммунальными удобствами - свыше 90% (кроме телефона). В то же время в Новгородской, Пензенской областях, Адыгее, Северной Осетии – Алании, они в среднем почти вдвое ниже. А в таких регионах, как Калмыкия, Дагестан, Тыва, Республика Алтай подавляющая часть жилья лишена удобств.

Проблема дефицита жилья и недостаточной оснащенности удобствами усугубляется необходимостью переселения людей из ветхого и аварийного жилья.

В связи с высокими ценами на жилье сохранность жилищного фонда, а также наращивание объемов капитального ремонта и реконструкции жилья в современных условиях становятся первостепенными. Годовой нормативный показатель по этой сфере деятельности в целом по Российской Федерации должен составлять 4-5 процентов от объема всего жилищного фонда. Однако объемы капитального ремонта жилья весьма недостаточны, и в целом по России за 2001 год составили 0,3 процента (данные Госстроя)

При установившихся темпах реконструкции и ремонта жилищного фонда общий износ его в ближайшие годы составит более 60 процентов, после чего он станет неремонтопригодным. Наличие ветхого и аварийного жилищного фонда на конец 2001 года составляет 87 826 тыс.м² или 3,1 процента.

От нормального функционирования жилищно-коммунального комплекса зависит жизнь и здоровье граждан страны. Это связано, в том числе, и с климатическими условиями. Поэтому особого внимания требует подготовка и работа коммунальщиков в зимний период. Но за последние годы число аварий в жилищно-коммунальном хозяйстве растет от зимы к зиме: 2000 год - 175 чрезвычайных ситуаций, 2001 год - 192, 2002 год - 222.

Зима стала серьезной проверкой надежности жилищно-коммунальных служб. Резкое понижение температуры наружного воздуха в декабре 2002 года показало, что ЖКХ и предприятия энергетики ряда субъектов

Российской Федерации не могут обеспечить стабильное и надежное функционирование систем жизнеобеспечения населения.

Из-за несвоевременной и недостаточной подготовки теплогенерирующих объектов, нарушений правил технической эксплуатации теплоэнергетического оборудования в текущем отопительном сезоне уже было зарегистрировано более 1500 инцидентов и отказов в системах теплоснабжения городов и населенных пунктов. Из них: 75 крупных в 38 субъектах Российской Федерации. При этом около 80% крупных аварий произошло в системах теплоэнергоснабжения. Централизованное теплоснабжение было нарушено почти в 4 тысячах домов, в которых проживают более 350 тысяч человек.

Анализ причин аварийности на объектах ЖКХ показал следующее:

- * 34% аварий произошло из-за нарушения правил технической эксплуатации теплоэнергетического оборудования, неквалифицированных действий обслуживающего персонала;

- * 30% аварий по причинам ветхости, некачественной подготовки инженерной инфраструктуры к новому отопительному сезону;

- * 24% - вследствие стихийных бедствий;

- * 12% - по другим причинам (несанкционированные отключения электроэнергии, взрывы газа, пожары и т.п.).

Учитывая, что треть аварий, произошла из-за плохой эксплуатации оборудования и то, что в отрасли огромная текучесть кадров (в 2001 году на 547,8 тыс. человек 41%, принятых на работу приходится 523,2 тыс. 39,6% человек уволенных) можно сделать вывод, что необходимо разработать меры по подготовке кадров для ЖКХ.

Таким образом, потребности населения в жилье и в коммунальных удобствах, а также в качестве и эффективности предоставляемых услуг в большинстве областей России не удовлетворены. Функционирование жилищно-коммунальной сферы вызывает резкое недовольство населения.

Оплата населением жилья и жилищно-коммунальных услуг.

Доля расходов населения в оплате жилищно-коммунальных услуг выросла до 50-60% (против 4% в начале реформ).

Переход к 100% оплате населением жилищно-коммунальных услуг встречает бурные протесты со стороны населения. Психологически люди не могут смириться с повышением цен при понижении качества услуг и жилья.

Нет пока широкомасштабных мероприятий по установке счетчиков для учета получаемых населением холодной и горячей воды, тепла, газа. Нет единого подхода к вопросу, где должны быть установлены счетчики, на дом, или на каждую квартиру. Коммунальные службы не заинтересованы ставить счетчики. Нет единой установки в вопросе, кто должен оплачивать установку счетчиков. Потребители платят за неполученные литры воды, гигакалории тепла, кубометры газа. В результате не работает механизм стимулирования повышения качества услуг и сокращения издержек. До половины тепла и воды теряется сегодня в сетях. В масштабах страны - это миллионы кубометров воды и тонн условного топлива. Все эти потери оплачивает потребитель.

В ходе реформы предполагалось, что у граждан появится возможность широкого контроля за качеством предоставления услуг.

Приватизация жилья обеспечила оживленный вторичный рынок жилья. Нет проблем с обменом квартир, сняты барьеры для перемены места жительства. Но приватизация не создала ответственного собственника. По-прежнему все решает муниципалитет и жилищно-коммунальные организации: сколько потреблять, по каким тарифам платить, заключают договора на ремонт и содержание жилья. У граждан нет права выбора.

Принят Федеральный закон «О Товариществах собственников жилья». В соответствии с Концепцией реформирования ТСЖ должны стать формой управления жилыми домами, позволяющей собственнику эффективно осуществлять контроль за качеством и количеством предоставляемых услуг.

Но население не торопится образовывать ТСЖ. Доля приватизированного жилого фонда превышает 50% почти во всех регионах (кроме Чукотского АО и Магаданской области), но ТСЖ практически не образуются.

Распределение в России жилищного фонда по формам собственности

	государственная собственность	муниципальная собственность	частная собственность	из частной собственности в собственности граждан	общественная собственность
РФ	7%	24%	68%	64%	

На данный момент в России функционирует 4,5 тыс. товариществ собственников жилья (ТСЖ) и около 16 тыс. жилищно-строительных и жилищных кооперативов (ЖСК, ЖК). Всего ТСЖ и ЖСК обслуживается в среднем по России чуть более 6-ти процентов жилищного фонда.

Одной из причин нежелания собственников квартир образовывать ТСЖ являются большие издержки на администрирование при управлении одним домом, большие, чем при управлении жилым комплексом. Но на сегодняшний день ТСЖ, ЖСК и ЖК - единственные формы организованного контроля со стороны жильцов за качеством коммунальных услуг и альтернатива монополии ДЕЗов.

Необходимо отметить, что с 1994 года начался процесс «деприватизации», т.е. отказа от прав собственности на свои квартиры по самым различным причинам, большей частью экономическим: необходимости значительных затрат на содержание и капитальный ремонт, налогов на недвижимость.

В 2000 году недофинансирование жилищно-коммунального хозяйства составило более 20 процентов объема необходимых средств.

Проблема усугубляется огромным объемом накопленной задолженности в жилищно-коммунальной сфере, образовавшейся в первую

очередь в результате невыполнения своих обязательств бюджетами всех уровней. Население является самым дисциплинированным плательщиком. Задолженность в жилищно-коммунальном хозяйстве является источником цепочки неплатежей, которая охватывает практически все отрасли экономики.

Государство стремится как можно скорее уйти из сферы ЖКХ. Однако, на данном этапе, когда рыночная среда в жилищно-коммунальной сфере только начинает создаваться, роль государства наоборот должна быть очень велика. Прежде всего, государство должно расплатиться с долгами перед ЖКХ.

Во-вторых, необходимо навести порядок в тарифной политике. Стоимость услуг ЖКХ растет быстрее всех остальных цен - в 2001 и 2002 годах более чем на 50%, внося огромный вклад в общие инфляционные показатели. Эта тенденция продолжилась и в январе 2003 года - цены в ЖКХ в среднем по стране увеличились на 8,3%, что почти в четыре раза быстрее, чем по экономике в целом. В результате, отрасль остается по-прежнему убыточной, а средства населения ускоряющимися темпами преобразуются в доходы естественных монополий.

На прошедшем 27 декабря 2002 года в Госстрое России Всероссийском селекторном совещании были названы следующие цифры: стоимость жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья по установленным на местах экономически обоснованным тарифам в среднем по России на текущий период составила 22,5 руб.

Региональный стандарт уровня оплаты населением в среднем по России достиг 81,1 % и по сравнению с началом 2002 года увеличился на 10,1%. В 39 субъектах Российской Федерации уровень оплаты установлен в размере 90 %, в 25 регионах установленный стандарт - 80 % - 87 %.

В большинстве субъектов Федерации средне сложившийся уровень оплаты с учетом принятых на местах решений ниже установленных

региональных стандартов. Поэтому средне сложившийся по Российской Федерации стандарт уровня оплаты гражданами услуг составляет 69,5%.

На 2002 год федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном семейном доходе установлен в размере 22 процентов. Если оплата социальной нормы жилья и ЖК услуг превышает этот показатель, семья может обратиться за получением субсидии. За 9 месяцев 2002 года средне сложившаяся по Российской Федерации доля расходов составила 19,2 процентов. Для беднейших слоев населения, это очень большая цифра, так как оставшихся средств, практически недостаточно для нормального существования. По данным выборочных обследований домохозяйств, расходы малообеспеченных слоев на покупку самых необходимых продовольственных и непродовольственных товаров в совокупности могут составлять 85% совокупного семейного дохода, что практически исключает возможность оплаты ими жилищно-коммунальных услуг в установленном размере.

В результате, чтобы субсидия не потеряла своего значения как меры социальной защиты, во многих регионах установлен более низкий порог допустимой доли собственных расходов на оплату жилья в совокупном доходе семьи, в частности в Москве - 13%.

Число семей, получивших субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг на конец 2001 года составило 3,96 млн. человек или 9,1% от общего числа семей. В то же время, по данным Госстроя, на получение субсидии имеет право каждая пятая семья. Возникает вопрос, почему граждане не обращаются за субсидиями? Проблемой в получении субсидий является необходимость предоставления в центр по выдаче субсидий большого числа справок и документов, характеризующих материальное положение семьи и подтверждающих право на субсидию с обязательной периодичностью раз в полгода. При изменении тарифов, соотношение дохода семьи и доли средств,

необходимых для оплаты жилья и ЖК услуг изменяется, и процедуру оформления необходимо начинать заново.

По расчетам специалистов московской семье, состоящей из четырех человек — пенсионера, одного работающего, одного безработного и ребенка, для оформления субсидии нужно собрать 15 справок, 25 раз вступать в контакты с чиновниками и затратить на всю процедуру 38 часов. Далеко не каждая семья может себе это позволить. Необходимо учесть, что при начислении субсидии учитывается только социальная норма жилья 18 кв.м на человека. Излишки жилой площади необходимо оплачивать в полном размере. В результате после всех усилий по оформлению субсидия может оказаться крохотной.

Можно ожидать, что значительная часть населения, не обращаясь за субсидией, вынуждена будет сократить свои расходы на питание, образование, лекарства, чтобы оплатить жилье и не переезжать в жилище худшего качества. Так как при существующих ценах на квартиры люди не будут иметь шанса улучшить в последствии свои жилищные условия до прежнего уровня. Это будет создавать неблагоприятную социальную атмосферу в обществе.

За 9 месяцев 2002 года только 10,5% семей, проживающих в Российской Федерации, воспользовались правом получения субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, при том, что по данным Госкомстата ниже прожиточного минимума имеет доходы почти треть населения.

В некоторых регионах, например в Нижнем Новгороде, при переходе к 90% оплате жилья населением, жители получили квитанции с новыми, увеличенными суммами до того, как у них появилась возможность оформить субсидию. Скорее всего, такие ситуации будут провоцировать неплатежи населения и приводить к росту задолженности населения перед ЖКХ.

При переходе к 100% оплате населением жилья и коммунальных услуг отказ граждан от платежей может принять массовый характер.

Социальные последствия реформы ЖКХ.

По расчетам Госкомстата России, численность малоимущих составляет 27% от общей численности населения, то есть практически третью часть. Переход на стопроцентную оплату жилья и коммунальных услуг для населения с уровнем среднедушевых денежных доходов свыше прожиточного минимума приведет, во-первых, к существенному падению уровня жизни малообеспеченных и средних слоев населения, составляющих примерно 51 процент. С учетом того, что меры социальной защиты предполагается распространить только на те домохозяйства, личные доходы в которых не превышают величины прожиточного минимума, падение уровня жизни населения, по прогнозам некоторых экспертов, в целом составит не менее 30%. Во-вторых, увеличится доля домохозяйств с доходами, не превышающими прожиточного минимума, поскольку после уплаты стоимости жилья и стоимости коммунальных услуг доходы определенной части населения уже не превысят указанного показателя. Высокодоходных домохозяйств, на жизни которых повышение цен в жилищно-коммунальной сфере никак не отразится, всего 7 процентов. В результате реформа, центральным элементом которой является переход на 100% оплату жилья и услуг, энергично отторгается населением при современном уровне жизни населения.

Преобразование жилищно-коммунальной отрасли - важнейшая составляющая всего комплекса проводимых в стране реформ. Главной особенностью реформы ЖКХ является то, что их технические, экономические, политические и, наконец, социальные аспекты затрагивают интересы каждого человека. Более того, жилищно-коммунальные услуги относятся к разряду важнейших в жизнеобеспечении.

Анализ остроты широкого круга вопросов реформирования жилищно-коммунального комплекса, а это и обеспечение должного качества жилищно-коммунальных услуг, и приемлемость расценок на них в соответствии с уровнем дохода населения, и экономия тепло-энергоресурсов и сохранение

жилищного фонда в нормальном состоянии, и обновление технической базы ЖКХ, показывает, что все они оказываются первоочередными, значит необходим комплексный подход, основанный на финансовом обеспечении и развитой нормативной базе.

Введение 100% оплаты населением услуг ЖКХ — мера весьма ответственная, учитывая сложившееся положения с наличием огромных издержек в отрасли и невозможностью предоставления стопроцентного качества услуг в силу слабой технической базы ЖКХ. Темпы роста доли платежей населения в оплате жилья и коммунальных услуг необходимо жестко увязать с доходами и уровнем жизни населения. Тарифы должны сочетать интересы всех взаимодействующих сторон и производителей услуг и получателей. Реформа ЖКХ оценивается населением, прежде всего, через тарифы, что обязывает сделать их максимально обоснованными.

Необходимо обеспечить безопасную и безаварийную работу жилищно-коммунального сектора и повысить ответственность работников ЖКХ и руководителей за соблюдение технологий и своевременность подготовки комплекса к зимним условиям. Недопустимо переносить все накопившиеся противоречия реформирования на уровень местной власти и муниципальных предприятий ЖКХ, с одной стороны и неоднородного по уровню доходов населения, с другой. Нужна активная поддержка государственной власти и в регионах, и в центре с их финансово-правовыми возможностями.

Одной из важных задач является ускорение формирования рынка коммунальных услуг, создание конкурентной среды. Большое значение имеет кадровая политика, квалификация и подготовка специалистов, для работы и управления в жилищно-коммунальной сфере. Привлечение малого предпринимательства в сферу жилищно-коммунального хозяйства может стать одним из путей решения этой задачи.

Необходимо провести инвентаризацию технического состояния жилого фонда и объектов инженерной инфраструктуры для выработки мер по подготовке к следующей зиме. А также поставить перспективную задачу

паспортизации подземных коммуникаций и создание в населенных пунктах информационно-справочных систем теплосетей, для предотвращения аварийности и оптимизации работ по плановому ремонту сетей.

Необходимо создать банк данных позитивного опыта в области энергосбережения, тарифообразования, сбора платежей, схемы разработки и финансирования проектов, формы договоров на предоставление коммунальных услуг. Это позволит муниципалитетам подобрать оптимальный для каждого вариант с учетом местных условий.

Необходимость одновременного решения двух задач: создания условий устойчивого функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства, и сохранение социально ориентированной политики государства обусловлена важностью которую имеет жилище для каждой семьи и каждого гражданина. Жилищно-коммунальное хозяйство является одним из важнейших структурных элементов, обеспечивающих функционирование народного хозяйства и качество жизни населения России.

Предложения
по проекту аналитического доклада «Экономические проблемы реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства регионов»

Ю.П. Тыртышов, руководитель Департамента инвестиций и эксплуатации основных фондов МЧС России

В основе экономических проблем реформирования отрасли лежат вопросы собственности, отсутствие в отрасли собственных средств на развитие, недоступность кредитов, отсутствие обеспечения под кредиты, неисполнение финансовых обязательств перед отраслью в рамках бюджетов разных уровней.

При принятии политических решений подходы к решению задач в области реформирования ЖКХ должны обеспечивать понимание происходящих сейчас в российском жилищно-коммунальном хозяйстве процессов.

Раздел 1. Роль и степень участия государства в жилищной сфере в период проведения реформы и в перспективе.

Важнейшей задачей государства должна стать задача построения эффективной системы управления жилищно-коммунальным комплексом, как основы национальной безопасности в период проведения реформ. В докладе отражена степень участия государства в создании законодательной базы, в обеспечении бюджетной поддержки реформ ЖКХ, в определении тарифной и ценовой политики, в обеспечении финансовой устойчивости, надежности и безопасности функционирования объектов ЖКХ, экологической безопасности жилищно-коммунального комплекса, формировании рынка услуг с учетом экономического и социального развития регионов, социальной защиты населения.

Государство не должно быть независимым наблюдателем, поскольку речь идет об инфраструктуре, от которой зависят функционирование отраслевых

предприятий, экологическая обстановка в стране, условия проживания, социально-экономическое положение и здоровье граждан. На наш взгляд, очевидно, что одним из первых шагов на пути вывода жилищно-коммунального хозяйства из кризиса должно стать изменение позиции Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Необходимо переломить губительный стереотип полной муниципализации вопросов, относящихся к сфере жилищно-коммунального хозяйства.

С целью обеспечения гласности и предания решениям в сфере жилищно-коммунального хозяйства национального характера, необходимо создать Совет по вопросам градостроительства и жилищно-коммунального комплекса при Президенте Российской Федерации. Так как ни одна структура власти, кроме президентской, не имеет достаточно полномочий для безболезненного и деятельного вмешательства в сферу компетенции органов местного самоуправления.

Именно Совет по градостроительству и жилищно-коммунальному комплексу должен осуществлять мониторинг и изучение общественного мнения по проводимым в стране реформам и стать **действенным общественным органом** для выработки конкретных предложений, рекомендаций по дальнейшему реформированию и развитию жилищно-коммунального комплекса страны. Именно Совет позволит объединить усилия законодательной и исполнительной ветвей власти страны, политических партий, общественных организаций и движений, представителей различных организаций, обеспечит усиление ответственности за сохранность основных фондов и обеспечение жизнедеятельности человека при межуровневом взаимодействии всех ветвей власти и поставит под защиту государственные интересы и интересы граждан страны.

Для более динамичного продвижения реформ в ЖКХ необходимо:

1) Пропагандировать и популяризировать проводимые изменения по реформированию систем жизнеобеспечения с помощью социального диалога с

целью развития общенационального понимания важности и правильного решения вопросов коммунальных реформ, путем:

а) создания на государственном телевидении программ по аналогии с «Сельским часом», программ по рассмотрению проблем и задач жилищно-коммунального хозяйства;

б) открытие в каждом государственном издании (а не государственным рекомендовать) рубрики об изменении состояния жилищно-коммунального хозяйства в период проведения реформ. Необходимо объяснять права и обязанности граждан, информировать потребителей ЖКУ о проводимых изменениях тарифной политики, обеспечивать общественность необходимой информацией по формированию тарифов и о деятельности предприятий отрасли.

2) Создать Советы по градостроительству, жилищной и коммунальной политике при Президенте РФ, при губернаторах субъектов Федерации, при мэрах городов и глав районных образований, развивая сотрудничество с ведомственными организациями, общественными организациями, международными организациями для получения информации, которая даст возможность более эффективно:

а) рассматривать все возможные подходы к реформированию жилищно-коммунальных комплексов регионов;

б) оценить все факторы, которые влияют на повышение (или изменение) эффективности проводимых реформ и качество предоставления услуг, обеспечению безопасности и комфортности жилища, улучшение (или изменение) условий и качество труда, улучшение условий жизни граждан, сохранение здоровья граждан, способствуют искоренению коррупции;

в) подготовить программы кадрового обеспечения жилищно-коммунальных служб с привлечением Министерства образования РФ и Федеральной службы по труду и занятости.

3) Изменить ныне действующую концепцию единой информационной системы жилищно-коммунального комплекса.

Таким образом, жизненно важным для граждан России реформированием ЖКК должны быть заняты все ветви власти и слои общества с исполнением функций:

- общественно-политических органов - Советы по градостроительству, жилищной и коммунальной политики при Президенте РФ, при губернаторах, при мэрах и главах районных образований;

- законодательного органа - специальные комитеты (или подкомитеты) в Государственной Думе и Совете Федерации ФС РФ;

- исполнительного (координирующего решения межведомственных вопросов в период проведения реформирования ЖКХ), Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Раздел 2. Макроэкономические аспекты реформы жилищно-коммунального хозяйства.

Жилищно-коммунальное хозяйство само, являясь сложной социально-экономической системой жизнеобеспечения, где на первый план выдвигаются такие глобальные понятия и определения социальных систем как жизненный уровень, запас ресурсов, проблема отходов, проблема загрязнения окружающей среды, народонаселение и здоровье граждан; также оказывают значительное влияние макроэкономические аспекты состояния страны.

Поэтому программа реформирования ЖКХ должна содержать механизмы взаимоувязки макроэкономических показателей и степень влияния их на ценовую политику в ЖКХ. А для целей определения оценки этого влияния, **крайне важно, включить в Государственную статистическую отчетность отдельный раздел по ЖКХ, что позволит провести анализ взаимозависимости этих (и других) показателей.**

Раздел 3. Льготы по оплате ЖКУ и формирование системы адресного субсидирования.

До формирования новой системы адресного субсидирования необходимо решить вопрос **включения расходов по обязательному страхованию различных рисков при эксплуатации коммунальных инфраструктур и жилых зданий в тарифы ЖКХ** и осуществления расчета выплат субсидий гражданам с учетом этих расходов, также учитывать эту норму в межбюджетных отношениях.

Субсидирование граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг должно **быть адресным на квартиру**, в зависимости от совокупного семейного дохода проживающих в ней членов семьи, с учетом всех предоставляемых социальных льгот, на определенный период на год (квартал) с последующей корректировкой в следующем году (квартале).

С целью обеспечения прозрачности финансовых потоков, обеспечения доступности применения и обеспеченности адресного выделения и получения средств на субсидии ЖКУ гражданам:

- необходимо, перейти от методики процентного исчисления субсидий к выплатам строго в денежном выражении, в расчете на занимаемое жилье и в зависимости от совокупных доходов жителей (опыт стран Западной Европы - Германии), исходя из того, что доля расходов граждан на ЖКУ не должна превышать 10% располагаемого дохода семьи.

Раздел 4. Межбюджетные отношения и реформа органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления в контексте реформирования ЖКХ. Решение проблемы задолженности предприятий.

В жилищно-коммунальном комплексе наблюдался и наблюдается неоправданный крен в сторону муниципалитетов, что и закреплено в 95-ФЗ «О разграничении полномочий...» Отсутствует четкое закрепление районного уровня и уровня субъекта РФ в управлении и распределении ответственности за проводимые преобразования в ЖКХ. Фактически реформа отдана на откуп

органам местного самоуправления, которые не имели и имеют достаточных финансовых ресурсов, законодательных и иных стимулов для поддержания объектов жилищно-коммунального назначения в надлежащем состоянии.

Анализируя противоречивый опыт реформ в регионах, наиболее предпочтительным должно быть *установление в жилищно-коммунальном комплексе жесткой вертикали полномочий и ответственности органов власти различных уровней, особенно в период реформирования ЖКХ.*

Муниципальный уровень - обеспечение и оказание услуг.

Уровень субъектов Российской Федерации - контроль за предоставлением качественных услуг, организация управления и тарифное регулирование обеспечения жизненно важными услугами, решение проблем ветхого и аварийного жилищного фонда, реализация комплексных программ модернизации.

Федеральный уровень — формирование законодательной базы перспективного развития отрасли, утверждение основ тарифного регулирования, обеспечение условий инвестирования, внедрение механизмов рыночных отношений в ЖКХ с решением вопросов собственности, координация программ реформирования, межведомственные отношения в отрасли ЖКХ и социальной защиты населения, контроль за деятельностью субъектов по реформированию и модернизации ЖКК, формирование и контроль за исполнением федеральных стандартов.

Раздел 5. Особенности налогообложения в ЖКХ.

Существующая система налогообложения предприятий ЖКХ по земельному налогу должна быть пересмотрена. Предприятия ЖКХ, не являясь собственниками имущества, платят налог на землю, а в некоторых регионах эти затраты даже не учитываются при формировании тарифов. Также поддерживаю необходимость изменений и в режимах взимания НДС с энергоресурсов, транспортных затрат, за эксплуатацию и ремонт жилья (включая капитальный),

на инвестиции в модернизацию основных фондов жилищно-коммунальных комплексов.

Существенную роль в улучшении финансового состояния предприятий сыграет стабилизация налогообложения жилищно-коммунальной сферы на срок не менее 3 лет.

Для осуществления анализа финансового состояния, оценки изменения технического состояния основных фондов в результате проводимых реформ **Федеральным агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству должен проводиться государственный мониторинг хода и влияния проводимых реформ в ЖКХ с привлечением общественности.**

Раздел 6. Основные предпосылки создания инвестиционного климата в сфере ЖКХ.

Проблема задолженности предприятий ЖКХ возникла в результате неправильной тарифной политики, нестабильности и не проработанности политики налогообложения, формирования бюджетной политики без учета специфических особенностей сложившихся взаимоотношений отрасли с бюджетами и системой провозглашенных государством социальных льгот, их компенсации в системе межбюджетных отношений, начиная с 1995 года. «Достигнутый» объем кредиторской задолженности в размере 155 млрд. рублей не отражает существующего положения вещей. Реальная задолженность, с учетом «скрытой» задолженности (образовавшейся в результате недофинансирования предприятий, в результате неправильной тарифной политики по не включению в тарифы средств на капитальный, текущий ремонт, на страхование имущества и т.д.) составляет 1,5 трлн. рублей, и её необходимо учитывать при реструктуризации задолженности. Эта задолженность сегодня не ликвидируется.

65% предприятий отрасли - банкроты. Они не являются реальными плательщиками платежей в бюджеты. В данной ситуации, считаю, целесообразным провести реструктуризацию всей задолженности, приняв ее

безоговорочно бюджетной. **Предоставить предприятиям ЖКХ налоговые освобождения (кредиты), и дав им возможность направить дополнительные средства на изменение технического состояния жилищно-коммунальной инфраструктуры.**

В тоже время, для доведения износа основных фондов до нормального уровня требуется средств на модернизацию 4,5трлн. рублей и 1,5трлн. рублей на реконструкцию ветхого жилого фонда.

Очевидно, что задачи реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса невозможно решить только за счет бюджетных средств.

Для этих целей необходимо привлекать банки и частных инвесторов. Но чтобы привлечь средства банков и частных инвесторов необходимо решить вопросы собственности в ЖКХ. Собственность ЖКХ неоднородна и поэтому необходимо законодательное закрепление нормативно правовых соглашений по **участию собственников в процессе привлечения средств на модернизацию (кредитование), по дальнейшему распределению этих затрат, а также по их возмещению.**

Для обеспечения процесса кредитования предприятий ЖКХ целесообразно создать Залоговый фонд под ренту природных ресурсов и производить распределение квот субъектам РФ и муниципальным образованиям в рамках этого фонда и рассматривать его как участие государства в процессе модернизации и обновлении основных фондов ЖКК.

Раздел 7. Упорядочение правового регулирования отношений собственности в жилищно-коммунальном хозяйстве на уровне муниципалитета, инвестора и населения. Стимулирование создания объединений собственников жилья.

В целях формирования эффективной системы управления и принятия правильных управленческих решений, при контроле со стороны собственника,

необходимо обязательное сохранение муниципальной (государственной) собственности на объекты инфраструктуры территорий, как гаранта обеспечения дальнейшего функционирования ЖКХ, безопасности граждан и сохранения конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В докладе отражена идея передачи объектов ЖКХ в управление частным структурам, что как бы уже «реализовано во многих странах», и «что средства обслуживания коммунальных объектов будут принадлежать сервисным филиалам частных структур и только спустя определенное время передаваться региональному оператору, долевыми совладельцами которого наряду с РКС станут муниципалитеты».

Считаю, что данные предложения (или определения) из доклада необходимо убрать, во избежание принятия их как «руководства к действию». Тем более что далее указывается на многие нерешенные вопросы о том, кто в случае перехода имущества в аренду РКС будет расплачиваться с кредиторами и долгам по налогам, не уйдет ли за долги арендованное имущество в собственность РКС, кто будет расплачиваться за выполненные работы по модернизации объектов и т.д. Учитывая, все вышеизложенное, считаем целесообразным, что:

1) Приватизация объектов и предприятий ЖКХ должна быть запрещена, как сферы национальных интересов государства, как гарантия жизнеобеспечения граждан и населенных пунктов.

2) Передавать объекты ЖКХ частным структурам только на условиях оперативного управления или концессии.

3) Построение арендных отношений должно исключить возможность выкупа объектов жилищно-коммунального назначения, за долги и исключить возможность долевого владения инфраструктурой. В противном случае населению не может быть гарантирована безопасность жилища и здоровья, а в сегодняшней ситуации высок риск террористических катастроф и возникновения различных угроз жизни граждан.

Раздел 8. Регулирование естественно-монопольного сектора ЖКХ

Как применяемая форма и метод государственного регулирования в докладе отражен государственный контроль за сделками и инвестициями субъектов естественной монополии /ФЗ «О естественных монополиях»/, а **фактически отсутствует федеральная структура для осуществления этого контроля. Считаю, что функции по контролю за осуществлением порядка инвестиций в ЖКХ должно взять на себя Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальное хозяйству. Агентство должно разработать Федеральный закон (или Постановление Правительства РФ) «О порядке инвестиций в ЖКХ»**

Раздел 9. Необходимость комплексного подхода к выработке государственной политики в жилищной сфере.

Поддерживая, необходимость комплексного подхода к выработке государственной политики считаю **обязательным определение цели и стратегии реформирования ЖКК.** В первую очередь необходимо четко определить цель реформы. Должен прозвучать честный **ответ на вопрос: «Что за система отношений будет строиться государством в сфере ЖКХ?»** Кому будет принадлежать собственность жилищно-коммунальной инфраструктуры? Т.е. необходимо подвести основу дальнейшего развития и затем строить систему правоотношений, обеспечивающих и направленных на решение экономических и других проблем в сфере ЖКХ, которая (и которые) естественно будет меняться в зависимости от поставленной цели и стратегии. На наш взгляд необходимо **изменить и концепцию и принципы реформирования отрасли в сторону обеспечения граждан комфортными и безопасными условиями проживания,** и обеспечив тем самым взаимодействие основных факторов стабильности социальных систем, таких как уровень жизни, капиталовложения (инвестиции), народонаселение (здоровье граждан), экология, потребность в ресурсах и скорость их потребления.

Раздел 10 Технологические аспекты реформы ЖКХ.

Решая технологические задачи реформирования ЖКХ, в первую очередь, предлагаю изменить концепцию развития коммунального теплоснабжения, путем изменения подходов поставленным целям. Так в существующей концепции основная задача определена - как удовлетворение потребностей населения и объектов социальной сферы в тепловой энергии. А реализация обеспечивается выполнением договорных обязательств на границах раздела балансовой принадлежности и все - до удовлетворения потребностей населения «не дошли», «застряли на границе раздела».

Механизм стимулирования энергосбережения может быть заложен через систему налогообложения, путем вывода затрат на модернизацию из налогооблагаемой прибыли. Во-вторых, как уже ранее указывалось в докладе, за счет освобождения оплаты предприятий ЖКК от налога на имущество на период реформирования ЖКК.

Раздел 11 Предложения для дальнейшей законодательной работы в рамках реформы ЖКХ.

К разделу 1

Принятие поправок в Гражданский кодекс по совместной собственности, а также по предмету давности (задолженность по квартирной плате).

Разработать, принять и ввести в действие Федеральный закон «О государственной поддержке коммунальной и жилищной сферы».

Эти сферы не менее важны, чем агропромышленный комплекс (такой федеральный закон в настоящее время принят). В этом законе необходимо уточнить нормы по признанию и реструктуризации задолженности, вопросы имущественного комплекса ЖКК, применение льготного кредитования и налогообложения в ЖКХ.

Обеспечить законодательное регулирование финансовой деятельности предприятий, путем:

- регулирования тарифов через предельный уровень рентабельности;
- обеспечения взаимной связи повышения тарифов не в отдельно взятой сфере экономики, а с учетом анализа влияния этих повышений на другие сферы и, прежде всего, на тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве и на состояние жизненного уровня населения;

списания задолженностей жилищно-коммунальных предприятий перед поставщиками коммунальных услуг за прошлые годы, списание задолженности квартиросъемщиков за прошлые годы, исходя из 3-5 летней давности;

Обеспечить зависимость органов муниципальной власти от состояния жилищно-коммунального комплекса, в том числе вплоть до отстранения глав администраций и губернаторов от занимаемых должностей.

К разделу 2,3, 9

- Разработать, принять и ввести в действие Федеральный закон «Об обязательном страховании в коммунальной и жилищной сферах».

В Конституции РФ закреплено право граждан на жилище, поэтому необходимо законодательно закрепить нормы на обеспечение его сохранности. ***Необходимо перейти от механизма представления утраченного жилья к оплате по страховому случаю фактического разрушенного строения***, что позволит перекрыть пути незаконного обогащения (при предоставлении жилья по количеству прописанных граждан). И если в результате аварии или стихийного бедствия будут разрушены здания, сооружения или коммуникации, то собственник может обратиться в страховую компанию за возмещением ущерба, тем самым будет снижена бюджетная нагрузка. Кроме того, рынок страховых услуг при заинтересованной политике государства может являться и мощным инвестором программ модернизации в ЖКХ.

- Разработать нормативно-правовые акты о системе жилищных судов, что позволит снизить объем судебных разбирательств в городских и районных судах и обеспечить сокращение сроков разбирательств.

К разделу 3,6,8,9.

По опыту законодательства стран Западной Европы (Германия) предлагаю рассмотреть:

Разработку и принятие в действие Федерального закона «О размере квартирной платы», где будут прописаны нормы повышения квартирной платы, *согласие квартиросъемщиков на повышение квартплаты*, повышение платы в связи с конструктивными изменениями, роста и снижения эксплуатационных расходов, роста и снижения затрат на капитальный ремонт, право расторжения договоров, **соглашение о модернизации**, обеспечение реализации права жильцов на ремонт жилого помещения. ***Принятие постановления о расчетах в жилищном хозяйстве и разработка и введение в действие порядка предоставления адресных субсидий.***

Разработку и принятие в действие закона о централизованных системах снабжения коммунальными услугами. Отдельно по водоснабжению, электроснабжению, теплоснабжению, газоснабжению, с утвержденными порядками заключения договоров, нормами удовлетворения потребностей населения, порядком расчета объемов ресурсоснабжения, уведомления о перерывах, ответственности за нарушения, право доступа, права на технические условия, подключение измерительных приборов, считывание показателей, неустойка, расчеты и оговорки об изменениях цены, распределении издержек, просрочки платежей, сроков действия договоров, прекращение договоров, прекращение и /или/ ограничение подачи ресурса потребителю, юрисдикция и т.д.

Разработку и принятия закона « О порядке инвестиций в ЖКК» и «Положения о модернизации и энергоресурсосбережении». С указанием основных правил, объяснением понятий, прописанными условиями получения федеральных средств и федеральных гарантий, платежей (расчетов) после модернизации (дотации, освобождения), прав и ответственности уполномоченных к управлению и уполномоченных к эксплуатации компаний, риски доверительного управления, их распределение. Данные законодательные

нормы должны предусмотреть обеспечение выпуска коммунальных облигаций, т.ч. и по возможности получения населением купонных доходов для дальнейшего предоставления населению скидок по оплате жилищно-коммунальных услуг. *Эти правовые документы должны включать в себя нормативные положения по обеспечению привлечения заемного капитала, частных инвестиций на модернизацию и реконструкцию объектов ЖКК путем создания, под контролем государства и под государственные гарантии, финансово-промышленных групп (агентств) по модернизации с включением механизмов рынка ценных бумаги и механизмов страхования.*

Роль аудита в формировании цен на жилищно-коммунальные услуги

А.А. Туровский, эксперт ООО фирма «Байкалаудит», доктор экономических наук, профессор

Целый ряд острых проблем реформирования ЖКХ касается вопросов тарифной политики. Следует признать, что пока не существует отлаженного механизма контроля над обоснованностью и достоверностью установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Отсутствие отлаженной системы контроля отрицательно сказывается на финансовом положении отрасли, усложняет оценку инвестиционных рисков для частного бизнеса, заставляет население и предприятия оплачивать не только саму услугу, но расходы и потери, возникающие в результате бесхозяйственности и расточительства жилищно-коммунальных служб.

Анализ, проведенный специалистами аудиторской организацией ООО фирма «Байкалаудит»^{*} по результатам проверок экономического обоснования тарифов, показывает, что сегодня тарифы на услуги ЖКХ значительно отличаются даже в регионах со сходными природно-климатическими условиями. Предприятия, занимающие монопольное положение на рынке жилищно-коммунальных услуг, не только порой перекладывают на население расходы, не связанные напрямую с оказанием услуг ЖКХ, что является прямым нарушением, но и не заинтересованы в повышении эффективности производства, внедрении новых ресурсов и технологий, направленных на снижение себестоимости услуг.

В этой связи органам местного самоуправления необходимо вести оценку объективности расчета затрат предприятий – естественных монополистов и прибыли для формирования цен путем проведения финансово-технологического аудита. Такой оценке должны подлежать расчеты и

^{*} Тел /факс: 913-70-45, 913-71-65, E-mail: baykالاudit@list.ru, Лицензия Минфина РФ № Е 005103 от 20.10.2003 г. Аттестат аккредитации при Госстрое России на право проведения полной финансовой экспертизы экономического обоснования тарифов на товары, работы, услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг: № 0198 от 25.12.2003 г.

обоснования тарифов на услуги жилищно-эксплуатационных организаций, организаций водопроводно-канализационного хозяйства, тепло- и электроэнергетики, газоснабжения. Затраты на энергоресурсы в структуре платежа занимают от 40 % до 70%, что свидетельствует о значительном резерве по снижению издержек данных, составляющих тариф.

Статья 15 Федерального закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики» устанавливает, что организации ЖКХ, оказывающие жилищные и коммунальные услуги, обязаны принимать меры по снижению расходов на содержание, ремонт жилья и оказание коммунальных услуг, предоставлять информацию о составе затрат, относимых на себестоимость указанной продукции, цены и тарифы, подлежащие регулированию.

Вопросу организации тарифного регулирования в сфере ЖКХ посвящены положения Постановления Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2004 года № 89 «Об утверждении основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства», где указано, что одним из необходимых условий для установления цен и тарифов является *заключение независимой экспертизы*, включающее *оценку* экономической обоснованности расходов, приведенных в предложениях по установлению цен и тарифов; *оценку* финансового состояния и уровня технического оснащения организации ЖКХ; *анализ* экономической обоснованности величины прибыли, необходимой для функционирования и развития организации; *анализ* качества работ и услуг, оказываемых организациями ЖКХ; *сравнительный анализ* динамики расходов и величины прибыли по отношению к предыдущему расчетному периоду регулирования.

Заключение независимой экспертной организации является документом, имеющим юридическое значение в процедуре рассмотрения регулирующим органом обоснования тарифов в сфере ЖКХ и утверждения их в установленном законодательством порядке. Заключение по результатам проведения экспертизы должно быть принято регулирующим органом как основание для формирования тарифа. Цены и тарифы в сфере услуг ЖКХ, установленные

регулирующим органами исполнительной власти субъектов РФ без учета заключения независимой экспертизы, являются недействительными и подлежат пересмотру.

Согласно постановлению Госстроя России № 13 от 11.11.1998 г. «Об утверждении положения о проведении экспертизы экономически обоснованных тарифов на товары, работы и услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг» экспертиза (проверка) должна быть **независимой вневедомственной финансовой и (или) технологической** и в обязательном порядке содержать анализ факторов, влияющих на формирование тарифов и проводиться организацией, осуществляющей деятельность по проведению независимых вневедомственных проверок.

Учитывая, что в заключении экспертной организации основным разделом является финансовая экспертиза, наиболее достоверно и профессионально независимую экспертизу могут проводить аудиторские фирмы, которые имеют соответствующую лицензию и высококвалифицированных специалистов, а также должны быть аккредитованными при Госстрое России на право проведения полной финансовой экспертизы экономического обоснования тарифов на товары, работы, услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг.

Независимая аудиторская экспертиза осуществляется на основании договора возмездного оказания услуг. Заказчиком экспертизы является организация, по инициативе которой она проводится. Методы проведения экспертизы определяются экспертными аудиторскими организациями самостоятельно, при условии гарантии качества и достоверности представленной в заключении информации. В зависимости от специфики, содержания поставленных целей, глубины, состава и объема привлекаемой для анализа информации, проводится *финансовая* и (или) *технологическая* экспертиза, содержащая в обязательном порядке анализ факторов, влияющих на формирование тарифов. Критериями для проведения экспертизы являются

федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, общие нормативно-правовые акты, принятые органами государственной власти и местного самоуправления, определяющие порядок ценообразования и тарифную политику по регулируемой деятельности, а также указания, инструкции, правила и нормы технической эксплуатации, обязательные для исполнения хозяйствующими субъектами ЖКХ.

На основании вышеизложенного, с учетом проведенных нашей организацией (ООО фирма «Байкалаудит») проверок предприятий ЖКХ и наличия выявленных в ходе проверок нарушений, можно сделать вывод о необходимости проведения во всех регионах России независимой вневедомственной экспертизы экономического обоснования тарифов на товары, работы, услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг.

В перспективе, совместная деятельность регулирующих органов, хозяйствующих субъектов ЖКХ и независимых аудиторских экспертных организаций должна сформироваться в четкий отлаженный механизм, основанный на нормативной законодательной базе и направленный на финансовое оздоровление сферы ЖКХ. Без такого оздоровления не будет эффективного реформирования жилищной сферы.

Реформирование может быть продуктивным только тогда, когда в нее включены *все* субъекты, ведущие основную работу по предоставлению услуг ЖКХ, включая независимые аудиторские экспертные организации. Необходимо увязывать рост тарифов с заинтересованностью коммунальных предприятий в получении конечного результата.

Технологические аспекты реформы жилищно-коммунального хозяйства

Г.М.Волков, советник отдела межотраслевых программ и стратегического анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Имеющаяся технологическая инфраструктура жилищно-коммунальной отрасли устроена таким образом, что предполагает централизованный порядок предоставления услуг населению (водо-, тепло- и энергоснабжение, канализация). Кроме того, все существующие технологические решения предполагают сопровождающуюся большими потерями достаточно протяженную и дорогостоящую транспортировку энергии, тепла и других услуг. При этом подавляющее большинство строений и обслуживающих их коммуникаций выполнены в соответствии с требованиями безнадежно устаревших СНиПов.

Модернизация только "большой" энергетики, износ которой, по некоторым оценкам, составляет не менее 60%, потребует затрат в десятки миллиардов долларов США. Восстановление магистральных тепло- и электросетей также потребует затрат, сопоставимых с приведенными. В то же время **экономически развитые страны активно развивают распределенную или малую энергетику, ориентированную на производство электрической и тепловой энергии в точках их потребления.** Так, по оценкам американских экспертов, США понадобится к 2010 году около 137 000 МВт новых мощностей, что потребует около 300 миллиардов долларов для строительства новых электростанций и средств передачи электроэнергии. Выполнение же этого требования с применением распределенной энергетики обойдется только в 168 млрд. долларов.

Как можно более широкое внедрение минь-теплоэлектростанций позволит в разы снизить энерготарифы - за счет сокращения расходов на доставку энергии, ведь только потери в российских теплосетях достигают 30%, а также за счет улучшения эксплуатационных характеристик генерирующих

мощностей. Эта задача технически решается через замену действующих котельных газотурбинными или газопоршневыми мини-установками с когенерацией тепла, а также через применение последних для автономного снабжения каждого строения. Для тех же регионов России, куда топливо нужно завозить, идеальным решением являются атомные теплоэлектростанции малой мощности.

В пяти-, семилетней перспективе газотурбинные и газопоршневые установки можно будет легко заменить на топливные элементы, которые, как ожидается, очень скоро станут доминирующим типом энергоустановок XXI века.

Вместе с переходом на принципиально новые технологические решения в энерго- и теплоснабжении, важными факторами создания эффективной системы ЖКХ являются установка приборов индивидуального учета потребления ресурсов и применение новых материалов в строительстве зданий и коммуникаций.

До последнего времени при строительстве зданий затраты на последующую их эксплуатацию и стоимость потребляемых при этом энергоресурсов не принимались в расчет. Предпочтение отдавалось дешевым материалам, которые имели большую теплопроводность, и простейшим строительным технологиям. В результате по теплотехническим свойствам наши здания в 2-3 раза уступают зарубежным. Не придавалось также значения учету и экономии ресурсов.

Таким образом, нормативы расхода воды в России составляют около 300 л. на человека - вдвое больше, чем в Германии или Великобритании. А некоторые нормативы превышают зарубежные аналоги в 5-10 раз, поскольку нормативная база, сформировавшаяся в эпоху плановой экономики, завышала необходимые затраты. Для улучшения ситуации следует пересмотреть СНиПы, и работы в этом направлении уже ведутся. Так, ужесточены нормы по теплозащите, введено требование оснащать новостройки и дома, прошедшие

капитальный ремонт, приборами учета. Согласно последним инструкциям, счетчики на горячую и холодную воду должны быть установлены в каждой новой квартире, а по учету тепла - в каждом строящемся или прошедшем капремонт доме. Согласно распоряжению Госстроя России, госкомиссии не должны принимать объекты, которые не оборудованы приборами учета. Предполагалось, что уже в 1998 году ими оснастят все бюджетные организации (школы, больницы, оборонные учреждения), но сделать это не удалось. На оснащение счетчиками старых домов (55 млн. квартир) потребуются десятилетия.

Опыт установки счетчиков тепла показал, что реально потребляется тепла на 15-20% меньше договорной величины. Счетчики окупаются в срок от 3 до 18 месяцев, а установленные на границах раздела тепловых сетей - от 10 дней до 2 месяцев в зависимости от диаметра трубы. Не менее эффективны счетчики воды. При установке квартирного счетчика потребление горячей воды на человека сокращается и составляет 40-60 л. в сутки, а холодной - 50-100 л.

Внедрение счетчиков тормозят монополисты, не заинтересованные в учете. Нередко установленные счетчики не подключаются, но даже если они подключены, ресурсоснабжающие организации продолжают взимать плату не по их показаниям, а по нормативам. Порой игнорируются показания и двухрежимных счетчиков, хотя за потребление электроэнергии в ночное время предусмотрен пониженный тариф. Решение таких проблем всецело зависит от воли местных властей.

Что касается новых строительных материалов, то следует иметь в виду, что большинство граждан развитых стран живут в домах облегченных конструкций, с современными эффективными системами обогрева. В России же продолжается строительство из дорогого кирпича или панелей, требующих применения тяжелой техники. На пути нового стоят не только наши гигантские строительные комбинаты, но и традиции, национальный менталитет. Считается, что к новым технологиям строительства и стройматериалам у

россиян подозрительное отношение. Риэлтеры утверждают, что квартиры в домах из тяжелых материалов продаются в первую очередь, если же используются современные материалы, спрос существенно ниже.

При этом в Москве 1 кв. м в монолитных домах предлагается по цене более 1500 долларов при себестоимости 300 долларов. В то время как в США ещё в 60-е годы прошлого века на государственном уровне было принято решение, чтобы построенный по новым технологиям дом с тремя спальнями обходился покупателю не выше 25 тыс. долларов. У нас так вопрос вообще не ставится.

Кроме того, раньше основной акцент делался на строительство, после чего здания не ремонтировались десятилетиями, что значительно сокращало срок их жизни. Эксплуатирующим и строительным организациям пора активно осваивать и применять передовые технологии текущего и капитального ремонта, поддержания зданий и коммунальных систем в нормальном состоянии. В противном случае средств на авральное спасение жилищного фонда придется затрачивать куда больше.

Не надо закрывать глаза и на то, что до сих пор ни предприятия, ни потребители не заинтересованы в экономии энергоресурсов. **Необходимо создать механизм стимулирования энергосбережения, разработать нормы, которые позволяли бы предприятиям и организациям ЖКХ направлять сэкономленные средства на восстановление и обновление своих основных фондов.**

Формирование рынка энергетических услуг с позиции повышения эффективности развития экономики и реализации жилищно-коммунальной реформы

*Замогильный Д. С., помощник заместителя Председателя Совета Федерации
Орловой С.Ю.*

1. Проблема реформирования жилищно-коммунального хозяйства - может быть даже самая остро стоящая сейчас перед населением, правительством, региональными властями.

Проблемы ЖКХ обусловлены высокой степенью износа основных фондов (степень износа - более 60%, в т.ч. износ объектов теплоснабжения - 60%, энергоснабжения - 68%, кроме того примерно 25% основных фондов полностью отслужили свой срок), неудовлетворительным финансовым и материальным обеспечением (отрасль убыточна), в целом неэффективным управлением отраслью и дотационным характером функционированием ЖКХ.

Кроме того, 40 млн. человек проживает в неблагоустроенных квартирах;

3 млн. россиян проживают в ветхом и аварийном жилье;

около 60% населения испытывают острую потребность в улучшении жилищных условий.³

Количество аварий на объектах ЖКХ за последние 10 лет возросло примерно в 5 раз (в 2000 году примерно 200 аварий на 100 км теплоснабжения, в 2001 году еще на 10% больше, а по объектам ЖКХ муниципальных образований на 20%). Т.е. ситуация катастрофическая. Потери тепла в теплосетях, связанные с утечками из-за коррозии труб, составляют 10-15%, а срок службы теплотрасс по этой причине в настоящее время в 4-6 раз ниже нормативного. Суммарные потери в тепловых сетях в районе 30% от произведенной тепловой энергии (примерно 65-80 млн. тонн условного топлива в год).

³ Оценка Госстроя России

Кроме того, учтите огромную скопившуюся дебиторскую (164,3 млн. руб.) и кредиторскую задолженность (около 270 млн. руб.) предприятий ЖКХ. Это огромная проблема, которую необходимо решать реформированием самой системы ЖКХ.

Планово-предупредительный ремонт сетей и оборудования коммунальной энергетики не проводится, уступив место аварийно-восстановительным работам, затраты на проведение которых в 2,5-3 раза превышают затраты на плановый ремонт тех же объектов.

В тот же момент в 2000 году такая же ситуация и по капитальному ремонту объектов ЖКХ - при нормативе ежегодного капремонта 110 млн. кв. м отремонтировано 4 млн. кв. м.

«Мы проспали реформу, а когда проснулись, оказались на пороге коммунальной катастрофы» (В.В. Путин на совещании в Томске 2001 г).

По оценкам Госстроя России на 2001 год на модернизацию тепло- и водоснабжения требуется 136 млрд. рублей, генерирующих мощностей - 162,7 млрд. рублей, водоснабжения и канализации - 135 млрд. рублей.

Коммунальная теплоэнергетика потребляет более 20% электрической и 45% тепловой энергии, производимой в России.

Потери и течи на трассах, нерациональный расход мазута, газа и угля при производстве и транспортировке тепла включаются в себестоимость продукции и нормативы потребления (норматив расхода воды в России, к примеру, 270 л. на человека, некоторые другие нормативы выше зарубежных аналогов в 5-10раз). В ветхих и аварийных домах проживает 2,5 млн. россиян.

В сельской местности около 60% домов не имеют водопровода, 70% - канализации, 75% - горячего водоснабжения и 25% - газа.

2. За 2003 год законодательно подготовлены механизмы реформирования жилищно-коммунального хозяйства, в т.ч. и рынка энергетических услуг в ЖКХ. В этом году принят пакет по реформированию электроэнергетики, поправки в ФЗ «Об основах федеральной жилищной политики», "О

государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации".

В результате параллельно проводимой реформы местного самоуправления, на уровень местного самоуправления полностью возлагается и обеспечивается финансовыми ресурсами обслуживание ЖКХ.

Сейчас эти 2 закона выносятся на третье чтение в ГосДуме, согласно которым большая часть объектов ЖКХ, социальной и инженерной инфраструктуры будет передана на местный и региональный уровень, в том числе объекты коммунального хозяйства (внутрипоселковые сети канализации, водопроводы, тепловые сети, котельные, сети газоснабжения, автомобильные дороги, водозаборные сооружения, сооружения по очистке питьевой воды и канализационных стоков, объекты благоустройства и озеленения), объекты инженерной инфраструктуры (внешние сети водоснабжения, канализации, тепло-, газо-, электроснабжения, телефонизации, межпоселковые автодороги).

3. Энергоэффективность жилищно-коммунального хозяйства

Неотъемлемой частью мероприятий по реформированию и модернизации ЖКХ РФ является повышение энергоэффективности жилых зданий и инженерного оборудования, с целью создания комфортной среды проживания для населения.

Современная экономика России энергорасточительна. Энергоемкость ВВП России (при расчете его по паритету покупательной способности валют) превышает среднемировой показатель в 2,3 раза, а по странам ЕС - в 3,1 раза. В последнее двадцатилетие в развитых странах наблюдался энергоэффективный экономический рост (на 1% прироста ВВП приходилось в среднем лишь 0,4% прироста потребления энергоносителей). В результате энергоемкость ВВП в среднем по миру уменьшилась за этот период на 19%, а в развитых странах - на 21-27%. В отличие от этой глобальной тенденции в России, из-за глубокого экономического кризиса, энергоемкость ВВП не снижалась, а увеличилась (в 1990-1998 гг. на 18%). Лишь в последние годы, по мере восстановления

экономики, она начала снижаться на 2-3% ежегодно. Существующий потенциал энергосбережения составляет от 360 до 430 млн. т. условного тепла или 39-47% текущего потребления энергии. Почти третья часть его сосредоточена в топливно-энергетических отраслях (в том числе четверть - в электроэнергетике и теплоснабжении), еще 35-37% в промышленности и 25-27% в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Примерно 20% потенциала энергосбережения можно реализовать при затратах до 20 долл. за т. условного топлива, т.е. уже при действующих в стране ценах топлива. Наиболее дорогие мероприятия (стоимостью свыше 50 долл. за т.у.т.) составляют около 15% потенциала энергосбережения. Мероприятия стоимостью от 20 до 50 долл. за т.у.т., обеспечивающие оставшиеся две трети потенциала энергосбережения, требуют значительных инвестиций. Реализация всего потенциала энергосбережения займет до 15 лет.

Предусматривается что, перестройка структуры экономики и технологические меры экономии энергии уменьшат энергоемкость ВВП на 26-27% к 2010 г. и от 45 до 55% к концу рассматриваемого периода.

Рост тарифов - это самое главное средство нестабильности, причем, по самым разным параметрам, начиная с того, что просто начинается социальная напряженность, ведь людей стравливают стенка на стенку то с энергетиками, то с коммунальщиками. Заканчивается же все это тем, что люди перестают платить.

Для обеспечения теплозащитных свойств зданий и модернизации инженерного оборудования в 2001 году Госстроем России совместно с Минэнерго России на основании обобщенных материалов, полученных более чем от 60 регионов России, разработана программа «Энергоэффективность жилищно-коммунального хозяйства». Данная программа является составной частью (раздел 3) подпрограммы «Энергоэффективность в сфере потребления» федеральной целевой программы «Энергоэффективная экономика» на 2002-

2005 годы и на перспективу до 2010 года (утверждена Постановлением Правительством Российской Федерации от 17.11.2001 г. № 796)

Целью разработанной программы является обеспечение роста энергоэффективности в ЖКХ на основе объемов и качества предоставляемых населению энергосервисных услуг, надежности энергообеспечения, частичной компенсации (за счет проведения энергосберегающей политики) затрат населения на коммунальные услуги, связанных с переводом на 100% оплату потребляемых энергетических ресурсов и воды.

4. Основные направления работ в области энергосбережения:

Первое направление связано с выполнением малозатратных организационных мероприятий по созданию необходимой нормативной правовой и методической базы энергосбережения, а также ликвидацией причин неудовлетворительной эксплуатации энергетического оборудования и инженерных сетей.

Реализация организационно-административных мероприятий позволит повысить энергоэффективность коммунально-бытового сектора на 9-11%.

Второе направление предусматривает реализацию быстрокупаемых общепромышленных приоритетных инновационных энергосберегающих проектов и технологий, направленных на повышение энергоэффективности в жилищно-коммунальном хозяйстве.

При реализации указанных проектов необходимо осуществлять мероприятия, обеспечивающие повышение энергоэффективности этих технологий:

проведение энергетических обследований должно быть обязательной частью работ в области энергосбережения. Обследованиям подлежат источники тепла и воды, трубопроводные сети, потребители (жилые здания и сооружения);

перевод крупных муниципальных котельных в режим комбинированной выработки тепла и электроэнергии за счет их надстройки газотурбинными установками;

регулирование производительности насосов в котельных, центральных тепловых пунктах, насосных станциях с помощью частотных преобразователей должно осуществляться на объектах с переменным режимом работы;

разработка и ввод в действие нормативно-технических документов (стандартов, правил, руководящих материалов, инструкций), обеспечивающих достоверность характеристик и надежность приборов, предназначенных для осуществления коммерческого учета ресурсов;

разработка и периодическое издание справочно-методических пособий по выбору средств приборного обеспечения и формированию технически и экономически обоснованной номенклатуры приборов учета топлива и энергии;

регулирование расхода тепла за счёт широкого использования систем автоматического регулирования, в том числе программного;

сокращение расходов холодной и горячей воды за счёт установки регуляторов давления на вводах зданий, а также путём установки регуляторов расхода на водоразборных кранах;

проведение гидрохимической промывки систем отопления, а для сетей холодного и горячего водоснабжения – использование электрогидроимпульсного и других способов;

повышение теплозащитных свойств вновь возводимых и эксплуатируемых жилых и общественных зданий за счет повышения термического сопротивления стеновых конструкций и окон.

За счет этих мероприятий может быть реализовано до 20% имеющегося потенциала экономии ТЭР.

Третье направление является основополагающим. Оно обеспечивает достижение основного объема предусмотренной данным разделом экономии топливно-энергетических ресурсов в объеме 18 млн. т у.т .

Реализация этого направления связана с осуществлением конкретных инвестиционных проектов в регионах России.

Необходимо осуществить модернизацию коммунальной энергетики, в том числе за счет привлечения частного капитала в эту потенциально привлекательную в инвестиционном отношении сферу хозяйственной деятельности на основе реформирования и модернизации всего жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации с преобразованием унитарных муниципальных предприятий, обеспечивающих электроснабжение населения и коммунальной сферы городов, в ОАО и последующей их интеграцией с предприятиями АО-энерго, включая использование концессионных, арендных и других механизмов управления объектами коммунальной инфраструктуры.

Для привлечения крупномасштабных инвестиций в электроэнергетику требуется коренное реформирование отрасли и соответствующая государственная тарифная политика.

В соответствии с законом «Об электроэнергетике» **реформирование электроэнергетики** намечено осуществлять на следующих принципах:

отнесение передачи, распределения электрической энергии и диспетчеризации к подлежащим государственному регулированию исключительным видам деятельности, осуществление которых возможно только на основании специальных разрешений (лицензий);

демонополизация и развитие конкуренции в сфере производства, сбыта и оказания услуг (ремонт, наладка, проектирование и т.д.);

обеспечение всем производителям и потребителям электроэнергии равного доступа к инфраструктуре рынка;

единство стандартов безопасности, технических норм и правил, действующих в электроэнергетической отрасли;

обеспечение финансовой прозрачности рынков электроэнергии и деятельности организаций регулируемых секторов электроэнергетики;

обеспечение прав инвесторов, кредиторов и акционеров при проведении структурных преобразований.

Основной задачей проводимых реформ в электроэнергетике является развитие конкуренции в потенциально конкурентных сферах деятельности - генерация и сбыт электроэнергии в тех районах, где это технологически и экономически реализуемо, что создаст условия более эффективной хозяйственной деятельности в сфере генерации, передачи и сбыта электроэнергии. При этом, безусловно, должна быть обеспечена устойчивая и стабильная работа Единой энергетической системы Российской Федерации, надежное электро- и теплоснабжение регионов Российской Федерации.

5. Правительством Российской Федерации приняты Основные направления реформирования электроэнергетики, предусматривающие **осуществление реформы** в отрасли **в течение трех** последовательных и взаимосогласованных этапов.

В течение **первого этапа** не проводится полная либерализация рынка электроэнергии, что позволит избежать одномоментное совмещение двух сложных процессов - реструктуризации предприятий и либерализации рынка.

Запускается конкурентный оптовый рынок в объеме продаж до 15% производимой электростанциями электроэнергии, что позволит уже на первом этапе отработать модель конкурентного оптового рынка.

В рамках **второго этапа** запускается и развивается конкурентный оптовый и розничный рынки электроэнергии. По мере развития рынка и инфраструктуры будет происходить расширение границ конкурентных рынков с увеличением количества участников рынка. Основой создаваемого конкурентного рынка станет сочетание организованной (биржевой) торговли электроэнергией с системой двухсторонних договоров, представляющее участникам рынка право на самостоятельное формирование хозяйственных связей. Наличие эффективной системы регулирования и контроля, созданной в

ходе первого этапа, позволит снизить риски переходного периода к либерализации рынка.

В рамках **третьего этапа** предполагается создание условий привлечения значительных инвестиций в капитал предприятий электроэнергетики, завершится оформление инфраструктуры и переход электроэнергетики в состояние устойчивого развития.

Реформа отрасли создаст условия для конкуренции электроэнергетических компаний как на внутреннем, так и внешних рынках, что позволит расширить экспортный потенциал России. В этом отношении особое значение будут иметь усилия в области включения в параллельную работу электроэнергетических систем России и Европы, а также экспорт электроэнергии в страны АТР от электростанций Сибири и Дальнего Востока с сооружением экспортных линий электропередачи.

Некоторые положения подписанного Президентом пакета реформирования электроэнергетики еще нуждаются в доработке. В частности, в законопроекте «О государственном регулировании тарифов...» не учтены права муниципальных органов на установление тарифов для организаций муниципальной собственности, предоставляемые им Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Подписан закон **«О внесении изменений и дополнений в статью 2 Федерального закона "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»** (в части периодичности регулирования тарифов) в редакции, предложенной согласительной комиссией. Согласно закону:

"Тарифы на электрическую и тепловую энергию, поставляемую коммерческими организациями независимо от их организационно-правовых форм, устанавливаются ежегодно до принятия в 1-м чтении проекта ФЗ «О федеральном бюджете на очередной финансовый год» (закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год) и вступают в действие с

начала этого года. **Изменение указанных тарифов в течение финансового года без одновременного внесения** Правительством РФ (исполнительным органом власти субъекта РФ) на рассмотрение Государственной Думы (законодательного органа субъекта РФ) **изменений и дополнений в федеральный бюджет (бюджет субъект РФ) на текущий финансовый год не допускается"**.

6. РЕЗЮМЕ

Итак, главное в процессе реформирования ЖКХ и электроэнергетики - это остановить рост тарифов (с сохранением льгот для социально незащищенных слоев), создать конкурентную среду в ЖКХ (в т.ч. провести реструктуризацию долгов предприятий ЖКХ) и осуществить замену основных фондов ЖКХ.

Темпы роста тарифов необходимо увязать с доходами и уровнем жизни населения. Правительством установлен федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату услуг ЖКХ в совокупном семейном доходе в размере 22%.

Стоимость услуг в ЖКХ растет быстрее всех остальных цен. В большинстве регионов за счет населения уже покрывается более 100% реально потребленных жилищно-коммунальных услуг. Необходимо остановить бесконтрольный рост тарифов. Может быть, введя единую методику их расчетов (это есть в планах Правительства) с учетом реальной платежеспособности населения по каждому субъекту.

В бюджете 2003 на нужды ЖКХ планируется выделить значительно большую сумму в сравнении с предыдущими годами, в т.ч. по перечислению федеральных средств на возмещение населению субсидий в 2 раза, направляются значительные ресурсы и по линии ФАЙЛ (программа «Жилище», подпрограмма «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилья»).

В реформировании необходима взвешенная политика, направленная на создание действенной конкурентной среды среди образующихся предприятий ЖКХ, меры по развитию ипотечного кредитования.

В частности, Правительство собирается отказаться от бюджетного дотирования предприятий ЖКХ и создать систему социальных счетов граждан, на которые будут перечисляться дотации и субсидии в оплате жилищно-коммунальных услуг в виде уменьшения их платежа. Предусмотрен адресный механизм государственной поддержки.

“Аналитический вестник” открыт для публикации профессиональных точек зрения по проблемам, связанным с законотворческой деятельностью Совета Федерации. Приглашаем к сотрудничеству.

Над выпуском работали:

***М.Х.Алмаев** - начальник отдела экономического анализа Аналитического управления;*

***С.А.Щукина** - консультант отдела экономического анализа Аналитического управления.*

*Издание подготовлено Аналитическим управлением
Аппарата Совета Федерации*

103426, Москва, Б.Дмитровка, 26, Совет Федерации,

Аналитическое управление

Телефон: 203-78-09, 203-73-67

Факс: 203-96-23

Адрес в Internet: <http://www.council.gov.ru>

Электронную версию Аналитического вестника можно найти на сервере Совета Федерации в сети Интранет в “Информационном фонде”

*При перепечатке и цитировании материалов
ссылка на настоящее издание обязательна*