



**Аналитическое управление Аппарата
Совета Федерации**

**Развитие системы жилищно-коммунального
хозяйства: опыт России и Польши
(к Четвертому форуму регионов России и Польши,
21-22 мая 2012 года)**

МОСКВА

2012

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА: ОПЫТ РОССИИ И ПОЛЬШИ

(материалы к Четвертому форуму регионов России и Польши,
21-22 мая 2012 года)

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Настоящий аналитический вестник приурочен к Четвертому форуму регионов России и Польши, организованному Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Сенатом Республики Польша. Традиционно в рамках форума обсуждаются наиболее актуальные вопросы, касающиеся углубления всестороннего российско-польского сотрудничества, реализации важнейших экономических и социальных преобразований в наших странах. Четвертый форум было решено посвятить проблемам развития ЖКХ.

Сегодня как для России, так и для Польши чрезвычайно важной задачей остается реформа системы ЖКХ, повышение эффективности управления и внедрение инновационных технологий в этой сфере, развитие конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг, создание правовых основ для стимулирования жилищного строительства. За последние годы в этом направлении в наших странах уже многое сделано.

В рамках данного сборника дана исчерпывающая характеристика современного состояния и перспектив модернизации жилищно-коммунальной сферы в Российской Федерации, предлагаются меры по улучшению жилищных условий для граждан. Представлен обзор опыта реформирования и принципов функционирования системы жилищно-коммунального хозяйства в Республике Польша. Рассматриваются конкретные меры и предложения, направленные на повышение инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса и качества услуг в этой сфере.

Вестник станет полезным пособием для законодателей, руководителей регионов и муниципалитетов, для всех, кто интересуется вопросами развития жилищно-коммунального хозяйства в России и за рубежом.

СОДЕРЖАНИЕ

Ю. В. РОСЛЯК , заместитель председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике Улучшение жилищных условий населения – важнейший приоритет государства	4
К. В. ШКРЕД , советник информационного отдела Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Проблемы и перспективы реформирования и модернизации жилищно-коммунальной сферы	14
М. Д. СЕМЕНОВ , ведущий специалист 2 разряда отдела экономического анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации История реформирования и современное состояние жилищно-коммунальной сферы в Республике Польша	21
Д. Г. ВЛАДИМИРОВ , заместитель начальника отдела парламентских программ Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Информационно-справочный материал об опыте решения проблем ЖКХ в Республике Польша	39

Улучшение жилищных условий населения – важнейший приоритет государства

*Ю. В. Росляк, заместитель
председателя Комитета Совета
Федерации по экономической политике*

Социологические опросы последних лет показывают, что среди наиболее важных проблем, стоящих перед страной, граждане России чаще всего называют проблемы в жилищно-коммунальной сфере. Недовольство вызвано, прежде всего, отсутствием своевременного ремонта в домах, сбоями в подачах воды, тепла и электричества, невозможностью улучшить жилищные условия. Причем если раньше самыми значимыми проблемами граждане считали инфляцию и алкоголизм, то по последним опросам ситуация в ЖКХ вышла на первое место¹.

Это неудивительно, ведь жилищная сфера – одна из важнейших сторон жизненного устройства людей, ключевой индикатор качества жизни. Трудно представить себе человека, который бы успешно работал, растил детей, добивался поставленных перед собой целей и не имел при этом комфортного жилья. Именно оно не только формирует повседневное жизненное пространство, но и является базовым условием нормальной жизнедеятельности человека, позволяет ему организовывать быт и удовлетворять свои потребности в труде, отдыхе, культурных и образовательных запросах.

Для государства решение задачи улучшения жилищных условий неразрывно связано с развитием двух взаимодополняющих процессов: во-первых, с увеличением объёмов строительства нового жилья и повышением его доступности для населения, во-вторых, с

¹ Как свидетельствует опрос, проведенный Всероссийским центром изучения общественного мнения 25-26 февраля 2012 года, ситуацию в сфере ЖКХ считают наиболее важной проблемой 58% граждан. На втором месте проблема инфляции – 52%, на третьем – уровень жизни – 51%.

улучшением качественных характеристик уже имеющегося жилищного фонда.

Жилищный фонд России сегодня составляет 3,2 млрд. кв. м, увеличившись с 2000 по 2010 гг. на 16%. В среднем на одного жителя России приходится 22,6 кв. м общей площади жилых помещений². Это на 18% больше показателя десятилетней давности и является неплохим показателем даже при сравнении с европейскими странами: в Польше на одного жителя приходится 24,2 кв. м, в Словакии – 26 кв. м, в Чехии – 28,7 кв. м³.

Успехи в повышении показателей обеспеченности населения жильём во многом стали возможны благодаря реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России», стартовавшего в 2005 году. Национальный проект охватывал целый ряд направлений, которые касались стимулирования жилищного строительства, развития ипотечного кредитования, обеспечения жильём льготных категорий граждан. Благодаря их реализации с 2001 года объёмы жилищного строительства увеличились в два раза⁴, и мы начали ставить перед строительной отраслью новые амбициозные задачи.

Однако мировой финансовый и экономический кризис, оказавший столь серьёзное влияние на нашу страну, нарушил эти планы. Кризис привёл к резкому сжатию ипотечного рынка, фактической остановке продаж жилья, спаду в отрасли по производству строительных материалов. По сути, единственным игроком, который спас жилищный рынок от полного застоя в разгар кризиса, стало государство. Благодаря слаженной работе парламента

² Данные Росстата.

³ Housing statistics in the European Union. Ministry of the Interior and kingdom relations. 2010.

⁴ По данным Росстата, в 2001 г. объёмы жилищного строительства составили 31,7 млн. кв. м, в 2008 г. – 64,1 млн. кв. м.

и правительства и принятию своевременных мер прямого и косвенного стимулирования жилищного рынка⁵, объёмы жилищного строительства в 2009-2010 гг. сократились незначительно⁶.

Вместе с тем, кризис дал государству шанс по-новому посмотреть на формирование жилищной политики. Надувание «пузырей» на рынке жилья и безудержный рост цен, наблюдавшийся в последние годы, снижение доступности жилья для средне- и малоимущих слоёв населения, несоответствие имеющегося жилого фонда требованиям энергоэффективности и экологичности – проблемы, которые вышли на первый план. Сегодня стало очевидно, что ранее применявшиеся принципы и механизмы жилищной политики подлежат переосмыслению и дополнению новыми.

Новый подход в жилищной политике должен выражаться в её социальной направленности и охвате всех слоёв населения, учёте и использовании местных условий и ресурсной базы, выполнению требований энергоэффективности. Поэтому важнейшая задача, стоящая сейчас перед государством, не просто придать толчок к развитию массового жилищного строительства, но сделать жильё более доступным, современным, комфортным для всех слоёв населения. Какие меры в этом направлении представляются целесообразными?

Во-первых, необходимо создать альтернативные ипотеке механизмы жилищного кредитования граждан, которыми бы могли воспользоваться семьи с невысокими доходами. Так, Владимир

⁵ В частности, были выделены дополнительные средства Фонду содействия реформированию ЖКХ, Министерству обороны РФ, Агентству по ипотечному жилищному кредитованию на реализацию программ, стимулирующих жилищное строительство; расширены возможности использования материнского капитала, направляемого на погашение ипотечного долга; увеличена с 1 до 2 млн. рублей сумма налогового вычета при покупке жилья.

⁶ В 2009 г. объёмы жилищного строительства сократились на 6,6% по сравнению с 2008 г. В 2010 г. – на 2,6% по сравнению с 2009 г.

Владимирович Путин в своей предвыборной статье «Строительство справедливости. Социальная политика для России» предложил дать развитие институту строительных сберегательных касс⁷. Это особые кредитные учреждения, получившие широкое распространение в странах Восточной Европы. С их помощью население сможет накапливать часть средств, необходимых для покупки жилья, а потом брать кредит под невысокую процентную ставку. Реализация этой идеи назрела, и Совет Федерации активно включится в работу над соответствующим законопроектом.

Кроме того, в ряде российских регионов накоплен богатый опыт реализации различных программ социальной ипотеки. В Санкт-Петербурге отдельным категориям граждан предоставляются безвозмездные субсидии для приобретения или строительства жилья⁸. В Республике Татарстан и Московской области компенсируется часть процентной ставки в течение всего срока погашения ипотечного займа. В Белгородской области при накоплении определённой доли стоимости жилья гражданам начисляется государственная премия из регионального бюджета. Такой опыт также не может оставаться без внимания и должен быть использован на федеральном уровне.

Во-вторых, с целью повышения доступности жилья государство должно реализовать ряд мер по снижению стоимости строительства. Ни для кого не секрет, что сегодня инвестиционная стоимость квадратного метра только на 50% состоит из строительного-монтажных работ. Вторые 50% – это стоимость земли, подключение к сетям, социальные обременения и, в том числе, затраты на взятки

⁷ Статья опубликована в газете «Комсомольская правда» 13.02.2012 г.

⁸ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2006 №312 «О порядке и условиях предоставления гражданам безвозмездных субсидий для приобретения или строительства жилых помещений и порядке предоставления единовременных денежных выплат на приобретение или строительство жилых помещений».

различным чиновникам. В результате процедуры согласования строительных работ могут длиться годами, а оплата всех издержек в разы увеличивает себестоимость квартир⁹.

Необходимо радикально упростить порядок согласования строительной документации. Он должен превратиться из разрешительного в уведомительный. При этом основанием для начала строительства должно стать право собственности на земельный участок, наличие экспертизы проектной документации и её соответствие градостроительному плану. Для удешевления строительства следует подумать также о введении потолка цен, например по субъектам Федерации, на подключение к сетям.

Кроме того, государство должно стимулировать модернизацию строительной отрасли и отрасли по производству строительных материалов. Без формирования современного, ориентированного на инновации производственно-строительного комплекса, максимально использующего региональную сырьевую базу, прорыва в увеличении объёмов жилищного строительства не добиться. Необходимо предусмотреть меры налоговой поддержки инновационной и инвестиционной активности в этих секторах.

В-третьих, государство должно окончательно решить проблему дефицита земельных участков под строительство. В 2008 году был создан Фонд развития жилищного строительства, основной задачей которого является передача застройщикам неэффективно используемых федеральных земель на конкурсной основе. В середине 2011 года Совет Федерации одобрил федеральные законы, которые допускают безвозмездную передачу земельных участков

⁹ По данным Всемирного Банка процедуры согласования строительных работ занимают в России в среднем 704 дня. Для сравнения в США – 40 дней, в европейских странах – 60-80 дней.

семьям, имеющих трёх и более детей¹⁰, и жилищно-строительным кооперативам, созданным работниками бюджетных учреждений¹¹. Безусловно, это важные шаги, но законодательная работа по преодолению земельного дефицита в нашей стране и стимулированию массового жилищного строительства должна продолжаться.

В конечном итоге, строительство может стать долговременным локомотивом всей экономики страны. Ведь с его развитием связано почти 30 отраслей народного хозяйства, а одно рабочее место в строительном секторе поддерживает занятость пяти человек в смежных отраслях.

Как уже отмечалось, улучшение жилищных условий связано не только с расширением возможностей для приобретения нового жилья, но и с улучшением характеристик уже имеющегося жилого фонда. Статистика свидетельствует, что большая его часть уже морально устарела и нуждается в реконструкции. Только по официальным данным, объём ветхого и аварийного жилья в России превышает 99,4 млн. кв. м. Это более 3% общего объёма жилищного фонда страны. Реальные цифры могут быть ещё выше – почти 40% российских домов построены ещё до 1970 г. и имеют износ свыше 30%¹².

С целью решения этой проблемы в 2007 г. был создан Фонд содействия реформированию ЖКХ, который за время своего существования потратил более 300 млрд. рублей на капитальный ремонт ветхих домов и переселение людей из аварийного жилья. Это уже позволило отремонтировать свыше 120 тыс. ветхих домов и

¹⁰ Федеральный закон от 14.06.2011 №138-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс Российской Федерации».

¹¹ Федеральный закон от 18.07.2011 №244-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства».

¹² Данные Росстата.

расселить почти 19 тыс. аварийных домов, улучшив таким образом жилищные условия почти 16 млн. россиян¹³. Одно из важнейших достижений работы Фонда в том, что благодаря реализации его программы начал формироваться реальный класс собственников жилья, которые непосредственно участвуют в судьбе своего дома, контролируют качество оказываемых услуг. Это, безусловно, большой прорыв. Однако, как известно, дальнейшее предоставление Фондом средств на проведение капитального ремонта многоквартирных домов не планируется. Деньги будут выделяться только на снос аварийного жилья. Предполагается, что финансовое бремя ответственности за капитальный ремонт многоквартирных домов ляжет на плечи субъектов Федерации и собственников жилья в многоквартирных домах.

На мой взгляд, государство должно продолжить обсуждение этого вопроса. Представляется целесообразным на федеральном уровне выработать системные механизмы финансирования капитального ремонта многоквартирных домов. Не должно получиться так, что программы капитального ремонта домов смогут позволить себе только успешные в финансовом отношении регионы. Деньги же, которые планируется собирать для этих целей с населения, также должны быть хорошо защищены. Многие забыли, что в течение долгих лет в платёжках за услуги ЖКХ уже красовалась строка «ремонт жилищного фонда». Люди исправно перечисляли средства, однако подавляющее большинство из них ремонта в своих домах так и не увидели. Нельзя, чтобы это снова повторилось, и собранные с людей деньги бесследно растворялись в бухгалтерских счетах управляющих компаний.

¹³ Оперативная информация о деятельности государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Решения требует и проблема деградации коммунальной инфраструктуры. Сегодня старые сети меняют в незначительных объемах и только в крупных городах. Инвестиции в коммунальный сектор незначительны, а долгосрочные проекты в ЖКХ и бизнес, и местные власти игнорируют. Как результат – в стране наблюдается постоянный рост аварий в системах водоснабжения, газоснабжения, электрических коммуникаций.

Во многом это следствие того, что рынок жилищно-коммунальных услуг наполнен недобросовестными игроками, которые рвутся в эту сферу за лёгкими деньгами. По разным оценкам, ежегодный оборот отрасли достигает до 3 трлн. рублей. Это сравнимо с ВВП многих зарубежных стран¹⁴, и желающих получить лакомый кусок такого пирога находится всегда немало. Особенно это касается компаний, работающих в некрупных поселениях и городах, где конкуренция на рынке жилищно-коммунальных услуг развита слабо. Зачастую он занят всё теми же бывшими ДЕЗами и МУПами, аффилированными с местными чиновниками, которые в отсутствие конкуренции и контроля за качеством услуг диктуют населению завышенную тарифную политику.

Сегодня очевидно, что для успешного завершения реформы жилищно-коммунального хозяйства государство должно избавить рынок от нечистых на руку игроков и создать условия для прихода в отрасль долгосрочных инвестиций. Как отметил Председатель правительства РФ В.В. Путин на совещании по вопросу развития жилищного строительства, «нам необходимо развивать институт профессиональных управляющих компаний в коммунальной сфере, в том числе предусмотреть механизм страхования ответственности

¹⁴ 3 трлн. руб. – это порядка 100 млрд. долл. США. По данным Международного валютного фонда, ВВП Хорватии в 2010 г. составил 78,7 млрд. долл., ВВП Болгарии – 97 млрд. долл., ВВП Туниса – 99,7 млрд. долл.

таких управляющих компаний»¹⁵.

Привлечь частный капитал в сферу жилищно-коммунального хозяйства можно только прозрачностью правового поля, готовностью государства поддерживать инновационные преобразования и принципиальностью в отношении борьбы с монополизмом.

Многое сейчас в руках законодателей. Наша задача подробнейшим образом прописать права и ответственность бизнеса, работающего в ЖКХ, государственных органов, осуществляющих надзор, и потребителей услуг. Необходимо установить обязательные требования и порядок осуществления предпринимательской деятельности в этой сфере, выработать эффективные механизмы контроля за ней и радикально усилить ответственность как компаний, так и должностных лиц. Собственники же жилья должны получить в руки отлаженные инструменты реализации жилищных прав. Каждый житель должен осознавать, сколько и за что он платит, как расходуются его средства и куда он может обратиться в случае нарушения его прав.

Важным шагом в создании благоприятного инвестиционного климата должен стать переход к долгосрочному тарифному образованию. Срок окупаемости проектов в жилищно-коммунальной сфере крайне высок. Для того чтобы бизнес мог рассчитывать объёмы своих вложений, тарифы должны формироваться как минимум на три-пять лет. При их расчёте должны учитываться объёмы инвестированного капитала, либо использоваться двуставочная модель, в которой одна часть – это восполнение расходов на инвестиции, вторая – затрат на ресурсы. Применение долгосрочных тарифов создаст мотивацию для предпринимателей к сокращению затрат, в том числе, за счёт снижения потерь ресурсов, и

¹⁵ Совещание проходило 16.04.2012 в г. Истре.

снизит риски инвестирования.

Наконец, в ЖКХ должна активнее развиваться практика частно-государственного партнёрства посредством заключения концессионных соглашений. К сожалению, подобного опыта в России мало. Пока в жилищно-коммунальной сфере более распространены договоры аренды, устанавливающие мало прозрачную систему отношений частных операторов и органов власти. Для муниципальных образований преимущество концессионных соглашений в том, что по своему замыслу этот механизм предполагает эффективное использование имущества, передаваемое концессионеру, и повышение качества услуг, поставляемых потребителям. Бизнес, в свою очередь, получает гарантированный рынок сбыта своих услуг при заранее просчитываемых затратах. Концессии являются одной из наиболее эффективных форм взаимодействия государства и бизнеса при реализации инвестиционных проектов с длительными сроками окупаемости.

Необходимо всегда помнить, что конечная цель реформирования жилищно-коммунального хозяйства – повышение качества оказываемых услуг. Оно должно происходить не за счёт повышения платёжной нагрузки на население, а благодаря совершенствованию условий работы и повышению конкурентной среды на рынке жилищно-коммунальных услуг. В конечном итоге, наша задача – модернизировать жилищно-коммунальный комплекс и заставить его эффективно работать в интересах граждан-собственников жилья, не увеличивая долю расходов населения на оплату услуг ЖКХ.

Очевидно, что без улучшения жилищных условий населения смысл усилий государства во многих других сферах теряется. Так, по многочисленным социологическим опросам ограниченные жилищные

условия являются основной причиной отказа молодых людей от создания семьи и заведения детей.

Поэтому от того, какие подходы государство выработает для решения этой проблемы, напрямую зависит улучшение демографической ситуации, повышение социальной мобильности, снижение социальной напряжённости в обществе.

Проблемы и перспективы реформирования и модернизации жилищно-коммунальной сферы

К. В. Шкред, советник
информационного отдела
Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации

1. Финансирование отрасли ЖКХ

Реформа ЖКХ продолжается в нашей стране почти 20 лет, однако пока, кроме формирования класса собственников жилья и определённого прогресса в развитии жилищного самоуправления, позитивных процессов в этой сфере не наблюдается. Более того, по оценкам специалистов, ещё 5-7 лет такого бездействия – и Россию накроет вал техногенных аварий и катастроф.

Исправить ситуацию может только реализация целого комплекса мер, среди которых стержневым приоритетом является приток значительных финансовых ресурсов в жилищно-коммунальную сферу. По данным Министерства регионального развития Российской Федерации, только на то, чтобы довести ЖКХ до нормального состояния требуется около 6 трлн. рублей. Это больше половины расходной части федерального бюджета. На модернизацию комплекса нужны ещё более значительные суммы.

«Потянуть» такие затраты в состоянии только частный капитал при непосредственной поддержке государства. Но для его притока

должны быть созданы нормальные условия работы, здоровая конкурентная среда, чётко отрегулированная нормативно-правовая база. Частные долгосрочные инвестиции могли бы не только решить проблему модернизации ЖКХ, но и существенно разгрузили бы федеральный и региональный бюджеты.

Так, по данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2010 году федеральный бюджет по направлению «Жилищно-коммунальное хозяйство» потратил 234,9 млрд. рублей, а консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации – 836,6 млрд. рублей. В 2011 году – 279,8 млрд. рублей и 968,7 млрд. рублей соответственно.

Таким образом, бюджеты всех уровней тратят на поддержание жилищно-коммунального хозяйства ежегодно более 1 триллиона рублей или более 2% ВВП. Это сопоставимо с затратами государства на национальную оборону.

2. Износ инфраструктуры

На сегодняшний день серьёзнейшей проблемой, которая отпугивает добросовестный бизнес от прихода в ЖКХ и требует безотлагательного решения, является высокая изношенность коммунального оборудования.

По данным Министерства регионального развития Российской Федерации, мощности ЖКХ изношены до предела: физический износ котельных достиг 55%, коммунальных сетей водопровода - 65%, канализации и тепловых сетей - 63%, электрических сетей - 58%, водопроводных насосных станций - 65%, канализационных насосных станций - 57%, очистных сооружений водопровода - 54% и канализации - 56%. По отдельным муниципальным образованиям износ коммунальной инфраструктуры составляет 70-80% и увеличивается на 2-3% в год. Около 30% основных фондов ЖКХ уже

полностью отслужили нормативные сроки. Вследствие высокой степени износа оборудования и тотального расточительства и безответственности должностных лиц удельные эксплуатационные затраты российских предприятий ЖКХ в 3-4 раза выше, чем в Европе.

Износ основных фондов, а вместе с ним вероятность техногенных и экологических катастроф продолжают расти, угрожая миллионам людей и сотням предприятий. Так, в системах водоснабжения ежегодно происходит около 195 тысяч аварий, в системах канализования – около 40 тысяч.

Наглядным результатом деградации жилищно-коммунальной инфраструктуры являются огромные потери энергетических ресурсов. По оценкам экспертов, расход сырья в российских коммунальных предприятиях на 25-50% выше, чем в европейских. Потери коммунальных ресурсов, которые оплачивают потребители, в системах водоснабжения составляют около 20%, в электроэнергетике – 15%, в системах теплоснабжения – до 40%.

По мнению специалистов, потенциал энергосбережения в ЖКХ составляет 100 млн. тонн условного топлива в год. Это около 50 млрд. долларов в денежном эквиваленте или порядка одной пятой доходов федерального бюджета.

Благоустройство жилых домов также остаётся на низком уровне. По данным Росстата, в необорудованном водоснабжением жилье проживает сейчас порядка 30 млн. человек. Водоотведение отсутствует в домах 36 млн. человек, отопление – 23 млн. человек. Горячего водоснабжения нет практически у каждого третьего жителя страны. В ряде регионов просто недопустимая ситуация. В Республике Алтай полностью благоустроено всего 12% жилищного фонда, в республиках Калмыкия, Дагестан, Бурятия, Алтайском и Красноярском краях – около 30% жилищного фонда.

3. Перевод ЖКХ на рыночные правила работы

Активному привлечению частного бизнеса в сферу обслуживания жилищно-коммунального фонда препятствуют искусственные административные барьеры, которые имеются во многих муниципальных образованиях. Несмотря на все разговоры о необходимости «разгосударствления» отрасли и перевода её на рыночные правила работы, монополизм остаётся острой проблемой рынка жилищно-коммунальных услуг.

Формально большинство управляющих компаний уже не является государственными или муниципальными предприятиями. Они приватизированы, а организационная форма собственности, как правило – открытое акционерное общество. Однако на деле – они аффилированы с местными чиновниками и остаются монополистами, навязывая потребителям завышенные тарифы. При этом имущество у таких предприятий находится на праве хозяйственного ведения, что стимулирует получение государственных дотаций, а не привлечение частных инвестиций.

Для местных властей приход добросовестного бизнеса в сферу ЖКХ означает лишение традиционных «левых» источников дохода и возникновение угрозы раскрытия фактов коррупции и нецелевой растраты бюджетных средств. Многочисленные случаи выстраивания искусственных административных барьеров перед частным бизнесом, проведения нечестных конкурсов по отбору управляющих компаний, применения различных методов давления на независимых предпринимателей давно уже стали достоянием общественности.

Такая же ситуация складывается с развитием жилищного самоуправления. С одной стороны, создание товариществ собственников жилья выгодно для местных властей и позволит муниципальному образованию участвовать в программе Фонда

содействия развитию ЖКХ. С другой стороны, согласно Жилищному кодексу РФ, ТСЖ наделяются большим объемом прав и могут не только самостоятельно выбирать поставщиков жилищно-коммунальных услуг, но также распоряжаться и получать доходы от сдачи нежилых помещений, использования придомовых территорий.

Выходом в решении этой дилеммы для многих чиновников стало распространение практики создания глобальных или фальшивых ТСЖ, которые могут объединять сотни домов, находясь при этом под контролем заинтересованных лиц. Жителям, которые осмелились взять решение коммунальных проблем в свои руки, угрожают, безо всяких причин отключают электричество, заставляют подписывать кабальные условия с аффилированными коммунальными предприятиями.

4. Меры, необходимые для модернизации отрасли

Существующая непривлекательность жилищно-коммунального комплекса для частных инвестиций обусловлена целым рядом факторов. Между тем, по экспертным оценкам, большинство модернизационных проектов в сфере ЖКХ является коммерчески выгодными, а создание условий для притока частных инвестиций и развития здоровой конкуренции могло бы кардинально изменить финансовое положение отрасли. Но для того, чтобы жилищно-коммунальная сфера стала привлекательной для инвесторов, должны быть приняты следующие меры:

1. Необходимо выстроить систему долгосрочного тарифного регулирования и создать условия для реализации долгосрочных инвестиционных программ.

Как известно, процедура утверждения тарифов на услуги ЖКХ в нашей стране является крайне непрозрачной, и предсказать уровень их роста практически невозможно. Так, в 2010 году в 1400

муниципальных образованиях тарифы повысились более чем на 25%, в целом по стране – на 13,5%. Стоимость жилищно-коммунальных услуг в расчёте на одного человека достигла 1,4 тыс. рублей и, по сути, оказалась неподъёмной для значительной части населения. Правительство России тогда вынуждено было решать эту проблему в ручном режиме. Муниципалитеты, в которых рост тарифов, в конечном итоге, превысил 15%, были проверены, и в большинстве из них удалось снизить необоснованно завышенные тарифы. По итогам 2011 года, тарифы на жилищно-коммунальные услуги выросли уже на 11,7%. Однако в любом случае это почти вдвое выше инфляции, которая по итогам 2011 года составила 6,1%.

Очевидно, что для эффективного и прогнозируемого развития сферы жилищно-коммунального хозяйства модель линейного роста тарифов при сохранении закрытой системы их формирования является неприемлемой.

Инвестиции в сферу ЖКХ подразумевают вложение «длинных денег» (минимум на 10 лет), поэтому формирование тарифов должно осуществляться по понятным для всех правилам и минимум на три года. Применение долгосрочных тарифов будет стимулировать организации жилищно-коммунального комплекса к сокращению затрат, в том числе, за счёт снижения потерь ресурсов, а также снизит риски инвестирования.

2. Необходимо принять дополнительные меры стимулирования частного бизнеса. В частности, в ЖКХ должна активнее развиваться практика заключения концессионных соглашений. Переход от договоров аренды к концессионным соглашениям в системах коммунальной инфраструктуры, с одной стороны, позволит сохранить в государственной и муниципальной собственности системы жизнеобеспечения, с другой – максимально защитит вложения

инвесторов.

Кроме того, государству следует предусмотреть меры налогового стимулирования бизнеса. Для привлечения инвестиций в эту сферу необходимо использовать такие распространённые инструменты, как, налоговые льготы, субсидирование ставок по кредитам на модернизацию ЖКХ и другие.

3. Необходимо радикально усиливать ответственность и повышать прозрачность работы чиновников и управляющих компаний в сфере ЖКХ.

Согласно статьям 7.22-7.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, максимальная сумма штрафа за нарушение нормативов обеспечения коммунальными услугами населения для должностных лиц составляет всего лишь 1 тысячу рублей, для юридических лиц – 10 тысяч рублей. Наказание за нарушение правил содержания и ремонта жилых домов для должностных лиц составляет 5 тысяч рублей, для юридических лиц – 50 тысяч рублей. Такие суммы вряд ли могут кого-нибудь напугать.

Помимо усиления ответственности чиновников за нарушение Жилищного кодекса Российской Федерации, необходимо закрепить в нормативно-правовых актах единообразные требования к управляющим организациям и стандартам их деятельности. Должен быть разработан примерный договор управления многоквартирным домом, который может быть изменён только в части учёта объёма заказываемых услуг и работ.

Необходимо также установить требования и стандарты раскрытия информации жилищно-коммунальными организациями. Следует законодательно обязать компании, работающие в сфере ЖКХ, ежеквартально публиковать информацию о расходовании средств, поступивших от жильцов. Это позволит потребителям

гораздо эффективнее контролировать качество предоставления услуг.

Наконец, повышению прозрачности в формировании жилищно-коммунальных платежей граждан послужило бы установление единообразной формы платёжной квитанции. Информация, которая в них сегодня содержится, зачастую может быть понятна только высококлассным специалистам. В одних случаях, например, указываемая плата за горячее водоснабжение включает в себя плату за водоснабжение и подогрев воды. В других – объём подогреваемой воды учитывается вместе с холодной водой в разделе «холодное водоснабжение». Приведение всей этой информации к общим требованиям позволит значительно повысить информационную открытость работы жилищно-коммунальных служб, а значит, и в целом сделает сферу ЖКХ более понятной и прозрачной как для населения, так и для бизнеса.

История реформирования и современное состояние жилищно-коммунальной сферы в Республике Польша

*М. Д. Семенов, ведущий
специалист 2 разряда отдела
экономического анализа
Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации*

Развитие сферы жилищно-коммунальных услуг среди стран Восточной Европы после окончания Второй мировой войны имело ряд сходных черт и проходило, зачастую, в похожих условиях. Тем не менее, в каждой стране сложилась своя специфическая модель. Формирование рыночной экономики, уход от государственного планирования стимулировали реформы в сфере ЖКХ во многих странах бывшего соцлагеря, в том числе и в Польше. Представляется

целесообразным выделить три этапа развития ЖКХ в Польше.

1. Этапы развития ЖКХ в Польше:

1.1. Огосударствление жилищного фонда (с декабря 1945 по 1961 гг.)

Ключевым звеном жилищного сектора в Польше являются жилищные кооперативы. Первые из них были созданы еще до Второй мировой войны группами частных лиц и существовали независимо от государства. Период Польской Народной Республики – время уничтожения механизмов рыночной экономики. Политика ПНР была направлена против частной собственности. В послевоенный период Польше было необходимо восстанавливать разрушенную инфраструктуру и строить новое жилье. Для того чтобы заставить владельцев жилых помещений по всей стране проводить ремонты, был издан декрет «О разборке и восстановлении домов, уничтоженных и поврежденных в результате войны». Если процесс ремонтных работ не начинался или протекал медленно (часто из-за отсутствия денег), то государство или гмина¹⁶ могли отремонтировать здание, но при этом право собственности на недвижимость переходило к государству «под общественный контроль». Вместе с землей в собственность к государству постепенно переходили и здания. Уже в декабре 1945 года был принят декрет, в соответствии с которым весь жилищный фонд объявлялся государственным. Гмины получали земли в собственность, а также землю можно было передать жилищным кооперативам или заводам. В скором времени жилые дома в большинстве польских городов перешли в государственную собственность, или кооперативную (причем кооперативы были полностью зависимы от государства).

¹⁶ Наименьшая единица территориально-административного деления в ПНР. На сегодняшний день основная единица местного самоуправления в РП.

1.2. Развитие жилищных кооперативов (с 1961 по 1994 гг.)

В 1961 году Советом Министров ПНР был принят закон «О жилищных кооперативах и их союзе», определивший основные параметры взаимодействия между жилищными кооперативами и органами государственной власти.

В этот период в Польше жилищные кооперативы создавались как частными лицами, так и профсоюзами, а также крупными предприятиями. Кооператив теоретически был добровольным объединением его членов, основывался с целью строить жилые дома, на практике же он зависел от государства. Было предусмотрено льготное кредитование жилищных кооперативов. Также они получали земли под строительство. В распределении построенных жилых помещений принимали участие не только органы управления кооператива, но и народные советы, партийные организации и т. д.

Квартиры в жилищных кооперативах выделялись после уплаты 30% их стоимости, а остаток в виде так называемого «жилищного кредита» жильцы выплачивали в течение 20-30 лет. Кроме того, они вносили плату за найм и содержание жилья, а также за коммунальные услуги. При этом после внесения всей стоимости квартиры, члены кооперативов не становились собственниками, а в случае освобождения квартиры (возврата кооперативу) бывшему жильцу выплачивался полный «жилищный вклад» со стороны жилищного кооператива. Кооперативные квартиры также не подлежали передаче по наследству. Однако в случае смерти члена кооператива, право найма жилого помещения могло перейти его ближайшему родственнику при условии, что тот проживал с ним в этом помещении до момента его смерти и получил согласие органа управления кооператива.

В жилищных кооперативах существовало «кооперативное

собственническое право на помещения». Таким правом мог обладать член кооператива, который выплатил полную стоимость жилья. Получение «кооперативного собственнического права на помещения» не требовало нотариального заверения и не регистрировалось в кадастровых книгах.

Отметим, что в Советском Союзе, в отличие от Польской Народной Республики, жилищные кооперативы были более самостоятельными. Однако как в ПНР, так и в СССР граждане имели право лишь пользоваться жильем, но право собственности за ними не признавалось, поэтому жилье нельзя было передать по наследству, подарить и тем более, продать.

В 1982 году в ПНР принят закон «О кооперативном праве», в соответствии с которым был создан Всепольский совет кооперативов. Этот совет является органом самоуправления кооперативов на уровне всей страны и существует до сих пор. Всепольский совет кооперативов представлял собой гибрид государственного комитета и неправительственной организации. Этот орган являлся, по сути, «министерством жилья». Также он был призван не только заниматься обслуживанием и управлением жилищным фондом, координируя деятельность всех жилищных кооперативов, но и соблюдать интересы государства как основного собственника жилья в социалистической Польше.

В настоящее время Всепольский совет кооперативов является государственной структурой, которая определяет векторы польской жилищной политики и имеет влияние на жилищные кооперативы, являясь при этом главным органом управления в жилищной сфере.

Жилищные кооперативы в Польше времен Польской Народной Республики были достаточно крупными объединениями, включающими по несколько десятков домов. Как отмечает автор

статьи «Жилищная реформа по-польски и по-русски», при такой структуре сложно говорить о какой-либо активности собственников и жильцов в жилищных кооперативах, либо о стремлении кооперативов создавать общественные организации для отстаивания своих интересов. Функции жилищных кооперативов сводятся к организации обслуживания домов, входящих в состав кооператива, но никак не к повышению уровня самоуправления, участия собственников в процессе принятия решений¹⁷.

Низкая активность граждан в области улучшения жилищной инфраструктуры побудила государство искать новые механизмы распределения полномочий между государством и жилищными кооперативами. Начиная с 1989 года в результате изменения закона о жилищных кооперативах, они из практически государственных превратились в частные предприятия. Если кооперативам, существовавшим до 1989 года, выдавались льготные кредиты, то кредитование новых жилищных кооперативов было прекращено. По уже полученным кредитам резко возросли процентные ставки. Тем самым прекратилось развитие новых проектов.

По данным официальной статистики, в 1998 году в Польше насчитывалось 2832 жилищных кооперативов. К 2001 году кооперативами отстроилось до 40% всех новых жилых зданий в Варшаве.

1.3. Процесс приватизации жилья и придомовых территорий (с 1994 по 2007 гг.)

Начиная с 1995 года с принятия закона о собственности на помещение (вступил в силу 1 января 1995 года), в Польше начался активный процесс приватизации жилья. Закон определяет способы

¹⁷ Д. Ахмеджанова «Жилищная реформа по-польски и по-русски» <http://www.novpol.ru/index.php?id=1339>

установления выделения помещений в собственность, права и обязанности собственников этих помещений, а также механизмы управления общей собственностью. По состоянию на 2006 год из 12 млн. квартир в Польше 8 млн. уже находилось в частной собственности, 3 млн. - в кооперативной, 1 млн. квартир - в муниципальной.

В процессе приватизации жилья и реформирования жилищной сферы, возникали некоторые проблемы. Вопрос о разделе собственности государства в жилищной сфере стал предметом экономических интересов как самого населения, так и определенных лоббистских групп. Процесс разгосударствления шел медленно, расходы государства в сфере ЖКХ были значительные, а их эффективность – недостаточной для создания современной жилищной сферы, развития инфраструктуры. Актуальной задачей стала оптимизация затрат и получение требуемых результатов в этой сфере. Из-за сложностей формирования доходной части бюджета необходимо было сокращать и расходы.

Такая же ситуация наблюдалась с приватизацией придомовых территорий и земли под жилыми домами. Приватизация по заниженным тарифам, отсутствие четких правовых принципов закрепления прав собственности на землю среди членов жилищных кооперативов привели к тому, что Конституционным судом в 2007 году было принято решение о приостановлении процесса приватизации недвижимости.

2. Современное состояние жилищного сектора в Польше

2.1. Развитие жилищных товариществ, принципы их функционирования. Управляющий недвижимостью в сфере обслуживания и содержания жилого фонда

В сфере управления общей недвижимостью собственниками

помещений в Польше наиболее развиты жилищные товарищества (аналоги российских товариществ собственников жилья), первые из которых появились в 1996 году на основании закона о собственности на помещение. Согласно статье 6 закона, жилищное товарищество создается, если в жилых помещениях есть два и более собственников жилья. Если товарищество имеет более семи собственников жилых помещений, то оно обязано выбрать орган домоуправления. В состав этого органа могут войти как физические лица, не являющиеся членами жилищного товарищества, так и выбранные из числа владельцев помещений. Этот орган руководит делами жилищного товарищества в сфере управления жилыми домами и представляет его как в отношениях с внешними организациями, так и в отношениях между товариществом и собственниками помещений. Кроме того, в жилищных товариществах с более чем семью владельцами помещений важные решения, имеющие юридические и финансовые последствия, принимаются постановлениями на общих собраниях владельцев жилых помещений – членов жилищного товарищества. В подобных собраниях участвуют члены товарищества, представители органа домоуправления, не являющиеся его членами, если таким лицам доверены функции управления, а также приглашенные эксперты. В процессе проведения общего собрания, если муниципалитет в жилищном товариществе имеет большую долю собственности, голосование проводится по принципу: один собственник - один голос. Вследствие чего все владельцы жилья получают равные права по управлению имуществом. Также на заседаниях общего собрания принимаются годовые планы, обсуждают, что необходимо сделать и куда целесообразнее вложить финансовые средства.

Жилищные товарищества могут приобретать права и создавать

обязательства, выступать субъектом и объектом правоотношений. Однако они не являются юридическими лицами (в этом – главное их отличие от российских ТСЖ¹⁸), хотя при этом имеют печать, расчетный лист и обладают всеми правами юрлица. Товарищества оплачивают коммунальные услуги, напрямую заключают с частными, профильными фирмами договора на оказание услуг по вывозу мусора, обслуживанию лифтов и т. д.

Поскольку управление обслуживанием и содержанием жилого фонда требует определенных знаний, опыта, навыков, чем не всегда обладают органы домоуправления, в Польше появилась профессия управляющий недвижимостью. Чтобы получить эту профессию необходимо окончить специализированные последипломные курсы, получить лицензию, подтверждающую профессиональный уровень специалиста в сфере обслуживания и содержания жилищного сектора. Управляющий недвижимостью действует на основании договора об управлении недвижимостью, заключенного с жилищным товариществом. После заключения договора управляющий подлежит обязательному страхованию гражданской ответственности при выполнении своих профессиональных обязанностей. Принятие на работу жилищным товариществом управляющего недвижимостью не означает ликвидации органа домоуправления. В конце каждого года на общем заседании собрания членов жилищного товарищества и органа домоуправления, управляющий отчитывается о проделанной работе и расходах. Следует отметить, что заключение договора товариществом жилья с управляющим недвижимостью не является обязательным, хотя большинство товариществ пользуются услугами управляющих в сфере обслуживания и содержания жилищного

¹⁸ Согласно Жилищному кодексу РФ, товарищество собственников жилья является юридическим лицом с момента его государственной регистрации.

фонда.

2.2. Модернизации многоквартирных домов в Польше

Одним из наиболее значимых проектов модернизации многоквартирных домов стало льготное кредитование и субсидирование собственников жилья. 18 декабря 1998 года Парламент Польши принял Акт «О поддержке действий по тепломодернизации». Благодаря этому жилищным товариществам в многоквартирных домах банковский сектор начал выдавать «термомодернизационные» кредиты и субсидии на реконструкцию жилых зданий. Часть кредита выплачивает государство. Такие кредиты и субсидии направлены на модернизацию системы центрального отопления, уменьшение потребления энергии жилым зданием, частичную или полную замену традиционных источников тепла, уменьшение потерь энергии местными сетями при распределении тепла и местными источниками тепла, а также на утепление стен и перекрытия, замену окон.

Однако для получения «термомодернизационного» кредита на капитальный ремонт жилого здания нужно выполнить ряд условий: проекты на термомодернизацию зданий должны соответствовать установленным требованиям по минимальным достигаемым объемам энергосбережения. Кроме того, основополагающим документом, необходимым для получения кредита, является заключение по энергоаудиту, которое включает: технические допущения в отношении реконструкции, расчет расходов на реализацию мероприятий и их эффективность, расчет ежемесячных платежей по выплате кредита, требуемый объем собственных средств, сумму кредита. Субсидии на реконструкцию здания предоставляются многоквартирным домам, возведенным до 1961 года. Кроме того, размер кредитов и субсидий ограничен.

Получателями кредитов и субсидий на термомодернизацию могут выступать жилищные товарищества, коммерческие компании, физические лица, муниципалитеты, структуры местных органов власти, которые осуществляют меры по термомодернизации следующих зданий: жилых, некоммерческих, общественных и зданий местных тепловых сетей.

По данным Департамента жилищных фондов Банка Государственного Хозяйства, общее количество принятых заявок на получение кредитов и субсидий по состоянию на 2010 год составило 2979.

Такие нововведения позволили сократить потребление теплоэнергии на 30%, на столько же уменьшился выброс газов в атмосферу. Вместе с тем, новации сократили расходы владельцев жилых квартир и административных помещений. Государству не пришлось создавать профильные агентства по развитию кредитования на «термомодернизацию» зданий. Этому способствовало законодательство Польши, а также ответственность собственников за состояние своего жилья.

В результате реформ управление жилыми домами перешло на рыночные отношения, в стране появилось множество частных фирм, работающих в сфере ЖКХ, что создает конкуренцию на рынке обслуживания жилых домов. Такая конкуренция может повлечь снижение стоимости услуг и улучшить их качество. Более того, деятельность компании, обслуживающей жилые дома, могут контролировать как собственники жилья, так и управляющий.

С помощью этих мер удалось добиться экономии государственных расходов в жилищно-коммунальной сфере. Однако низкий уровень доходов у определенной части населения приводит к сложностям при оплате коммунальных платежей. Государство взяло

на себя часть бремени граждан по оплате услуг ЖКХ, предоставляя субсидии, а также занялось строительством социального жилья.

3. Социальная направленность жилищной политики в Польше

3.1. Дотации на оплату жилищно-коммунальных услуг

В Польше существует программа, которая предусматривает помощь гражданам при оплате жилищно-коммунальных услуг. Имеется в виду выделение целевых дотаций нуждающимся. Дотации предоставляются в виде пособия на жилье домохозяйствам, имеющим право на льготы по предварительным критериям. Выплачиваются один раз в месяц, размер суммы зависит от дохода семьи, ее состава, размера жилой площади и величины жилищных расходов. В 1994 году был принят закон, в соответствии с которым право распределять жилищное пособие нуждающимся гражданам, а таковыми больше являлись жильцы кооперативных домов, передавалось муниципалитетам.

3.2. Строительство социального жилья

Вместе с тем, польская жилищная политика ориентирована на реформирование рынка жилья и сохранение основ социального государства, при этом особое внимание уделяется так называемому социальному жилью, его строительству. В связи с этим, создан Национальный жилищный фонд, осуществляющий финансирование ассоциаций, строящих и эксплуатирующих жилые дома. При этом деятельность таких ассоциаций не направлена на извлечение прибыли – то есть эти организации являются некоммерческими.

Право на получение социального жилья имеют семьи, чьи доходы меньше уровня, установленного муниципалитетом, а также те граждане, которые могут подтвердить отсутствие иных возможностей на приобретение жилья. В Польше к категории социального жилья можно отнести порядка 26%. В городах доля социального жилья

достигает 37%. Кроме того, прослеживается увеличение количества нового, качественного жилья. В 2006 году на 1000 жителей приходилось 440 квартир.

4. Проблемы жилищного сектора в Польше

4.1. Износ жилищного фонда

Несмотря на государственную поддержку в виде выделяемых «термомодернизационных» кредитов и субсидий на реконструкцию жилых домов, износ жилищного фонда все же существует, что является одной из проблем в Польше. Построенные во времена Польской Народной Республики панельные дома (после войны была принята программа их массового строительства, в год планировалось сдать в аренду около 220 тыс. квартир) сегодня приходят в негодность. В них проживает каждый третий поляк. Среди жильцов панельных домов развита форма обслуживания и содержания жилищного фонда - жилищные кооперативы. Их при всех положительных моментах объединяет одна общая проблема - недостаток средств на капитальный ремонт.

4.2. Выселение граждан за неуплату жилищно-коммунальных услуг

Несмотря на проводимые государством мероприятия, направленные на социальную защиту населения, еще одной проблемой Польши является неспособность государства эффективно компенсировать снижение качества жизни многих людей. Во-первых, рост тарифов, к сожалению, не сопровождается адекватным повышением качества коммунальных услуг, а просто отражает инфляционные процессы. Сегодня на оплату услуг ЖКХ у среднестатистической семьи уходит около 50% общих доходов. Если говорить о платежеспособности населения, то она составляет примерно 90%, злостные неплательщики подлежат выселению из

занимаемой жилплощади на основании закона, принятого в 1994 году о принудительном выселении. Так, в период с 1994 по 1998 гг. было выселено 6656 семей и еще примерно в пяти тысячах случаев неплательщикам было предоставлено более дешевое жилье. Такие радикальные меры повлекли массовые протесты со стороны населения. В 2003 году Конституционный Трибунал Польши признал противоречащими основному закону страны некоторые положения о принудительном выселении лиц. По решению Трибунала, запрещено выселять беременных женщин, детей, инвалидов и их опекунов. Прежние случаи выселения не подлежат пересмотру.

Во-вторых, индекс цен (тарифов) на услуги ЖКХ до сих пор растет быстрее реальных доходов населения. При таком положении государство не всегда имеет возможность оказывать полноценную помощь.

5. Регулирование тарифов. Динамика цен на комплекс жилищно-коммунальных услуг

В Польше до 1998 года тарифы на жилищно-коммунальные услуги централизованно устанавливались Министерством финансов, но с 1999 года тарифы на ЖКУ стали калькулироваться согласно принятому закону об энергетике. Закон ввел единые для теплоснабжения, газоснабжения и электроэнергию принципы тарифообразования. Вместе с тем, рост тарифов сдерживается административными ограничениями – Министерство финансов устанавливает значения индексов максимального роста тарифов. В соответствии с определяющими принципами, закрепленными в законе об энергетике, тарифы на теплоснабжение, электроэнергию и газоснабжение должны обеспечивать защиту интересов потребителей от необоснованного повышения цен, а также компенсацию обоснованных издержек функционирования энергетических компаний,

связанных с генерацией, передачей и дистрибуцией, включая инвестиционную составляющую и расходы, связанные с защитой окружающей среды¹⁹.

Кроме того, законом установлено, что использование различных тарифов для разных групп потребителей допустимо при условии имеющих отличий в издержках при предоставлении услуг газоснабжения, теплоснабжения и электроснабжения. Вместе с тем, для генерирующих и сетевых компаний предполагаются две составляющие тарифного регулирования. Стоимость услуг определяется с учетом обоснованных затрат на производство и с учетом стоимости передачи энергии. Во избежание роста тарифов для некоторой категории потребителей в определенных случаях допускается перераспределение ценовой нагрузки среди различных групп потребителей.

С 2005 года «Закон об энергетике» позволил при калькуляции тарифа учитывать как операционные издержки и расходы инвестиционного и финансового характера, так и обоснованную норму прибыли капитала. В соответствии с нормами законодательства ERO (Energy Regulatory Office - управление по регулированию энергетики, это государственный орган, деятельность которого направлена на регулирование энергетического сектора и на обеспечение развития его конкуренции), фиксируется норма прибыли капитала для компаний энергетического сектора, чья деятельность подлежит лицензированию. Это создает условия для обеспечения баланса интересов компаний и потребителей.

В условиях конкурентных рынков контроль цен на ЖКУ осуществляет антимонопольный орган, который уполномочен

¹⁹ Тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации в 2000 – 2010 годах / Кудрин А.А., Салихов М.Р. – М.: МАКС Пресс, 2011. – 188 с.

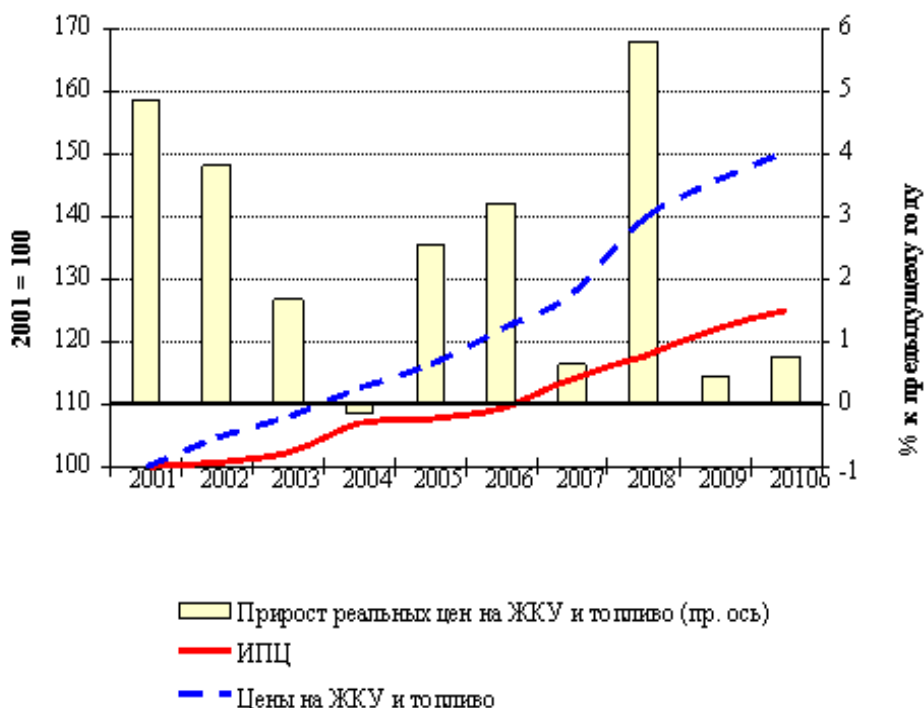
пресекать установление необоснованно высоких тарифов. На монополистических рынках и рынках неконкурентоспособных контроль над тарифообразованием осуществляет ERO. Кроме того, с управлением по регулированию энергетики должны быть согласованы тарифы на теплоснабжение, газоснабжение и электроэнергию, устанавливаемые энергетическими компаниями, которые имеют лицензию на осуществление своей деятельности. При этом важно учесть, что ERO финансируется из государственного бюджета, формируемого на базе лицензионных платежей компаний энергетического комплекса, что обеспечивает независимость энергетического регулятора при согласовании тарифообразования с энергетическими компаниями.

Вместе с тем при определении тарифов энергетическими компаниями на теплоснабжение, газоснабжение и электроэнергию законодательством Польши установлена максимальная норма прибыли в размере 10%. Кроме того, установлены ограничения на рост тарифов и платежей для домохозяйств, в сфере газоснабжения до 12,5%, теплоснабжения до 15% и электроэнергии до 13%.

Темпы роста тарифов и их снижение на протяжении десяти лет (с 2001 по 2010 гг.) в Польше представлены в диаграмме 1.

Из диаграммы 1 видно, что тарифы на ЖКУ в указанном периоде возрастали примерно на 4-5% в год. В дальнейшем темпы роста цен снизились. Очередной подъем начался в 2005-2006 годах, цены возрастали ежегодно почти на 3%, но более существенным оказалось повышение тарифов в 2008 году почти на 6%. В 2007 году и в 2009 – 2010 годы темпы роста тарифов совпадали с темпами потребительской инфляции, оставались почти неизменными. С 2001 по 2010 гг. индекс потребительских цен (ИПЦ) увеличился примерно на 25%.

Диаграмма 1. Динамика номинальных и реальных тарифов на ЖКУ в Польше и индекс потребительских цен, 2001 – 2010 гг²⁰.



Изменение цен на отдельные жилищно-коммунальные услуги в Польше в период с 2001 по 2010 годы показано в диаграмме 2.

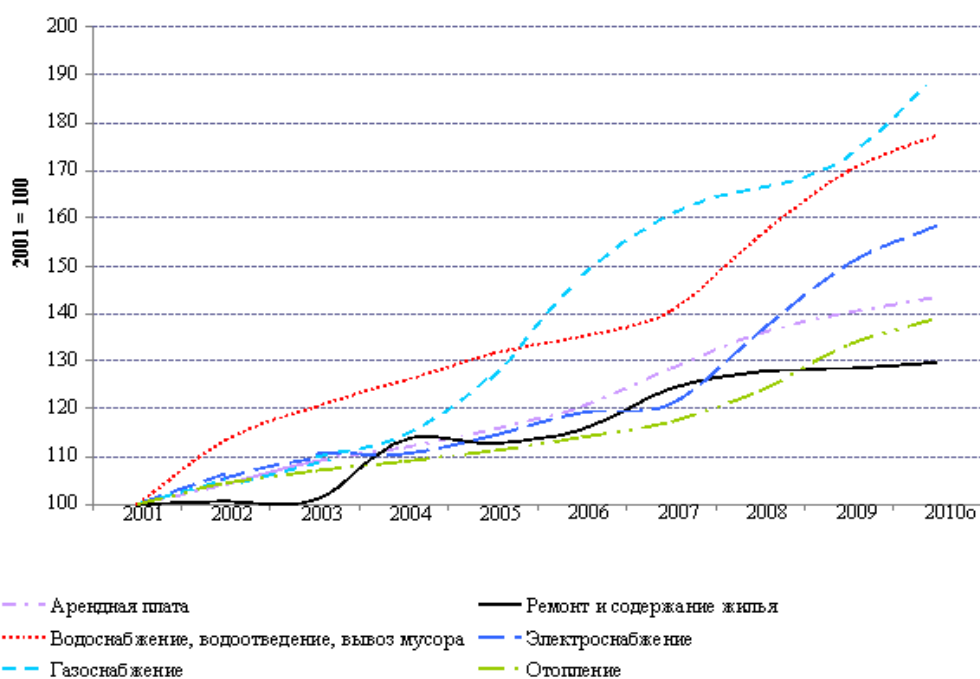
Диаграмма 2 показывает, что в начале 2000-х годов цены на все услуги жилищно-коммунального хозяйства резко повышались, за исключением цен на ремонт и содержание жилья - до 2004 года придерживались стабильности. Самый быстрый рост цен наблюдался в сфере водоснабжения, водоотведения и вывоза мусора – более чем на 25% за 2001-2002 годы, электроснабжения – более чем на 20% и за два года на 10% поднялись цены на другие важнейшие услуги, указанные в диаграмме.

В дальнейшем номинальные темпы роста цен на ЖКУ оставались довольно значительными. Что касается арендной платы, ее стоимость в Польше ежегодно возрастала в период с 2001 по 2010 годы на 3-6%, с некоторым замедлением в конце этого периода.

²⁰ Там же.

Темпы роста цен на стоимость ремонта и содержание жилья были незначительными, порядка 3%, но в 2004 и в 2007 годах темп роста цен увеличился на 12% и на 7% соответственно. Стоимость услуг на водоснабжение, водоотведение и вывоз мусора в 2008 – 2009 гг. повысилась на 20%. Цены на отопление ежегодно возрастали до 2008 года на 2%, а в 2008 – 2009 годах рост цен на отопление составил почти 15%. Примерно тоже самое происходит и с ценами на электричество: если в период с 2004 – 2006 годы стоимость увеличилась на 5%, а в отдельные годы и вовсе не менялась, то в 2008 – 2009 гг. цены повысились приблизительно на 25%. Рост тарифов в сфере газоснабжения представляется несколько умеренным до 2005 года – примерно на 5%, но в 2005 году цены увеличились уже на 11%, за 2006 год на 16%, а к 2008 году рост цен составил 17%. Однако в кризисный период стоимость на газ немного понизилась.

Диаграмма 2. Динамика тарифов на отдельные жилищные и коммунальные услуги в Польше, 2001 – 2010, 2001 = 100²¹.



²¹ Там же.

6. Сравнение проблем жилищного сектора в Польше и в России

Проблемы жилищного сектора в Польше и в России имеют ряд похожих черт. Так, одной из общих проблем для обеих стран является монополизм в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг. Принятые меры для предотвращения монополизма в этой сфере на практике оказались недостаточными. Необходимо стимулировать создание большего количества общественных организаций и объединений, работающих в сфере ЖКХ, способствующие тем самым ликвидации монополизма. В настоящее время такие общественные организации и объединения в Польше действуют активнее, чем в России.

Проблема неплатежей населения за предоставленные услуги существует как в России, так и в Польше. Польское государство пытается решить эту проблему, делая ставку на строительство социального жилья. В России же нет определенного, социально направленного метода для борьбы с неплательщиками. По данным Росстроя, у нас в стране насчитывается от полутора до двух миллионов злостных неплательщиков за жилищно-коммунальные услуги. По состоянию на 1 ноября 2011 года задолженность населения по жилищно-коммунальным услугам составила около 300 млрд. рублей.

Общей проблемой для обеих стран также является износ жилищного фонда. В России, по состоянию на 2010 год в целом по ЖКХ нормативный срок отслужили более 60% основных фондов. Как отмечают эксперты, только на приведение изношенных фондов до нормативного состояния требуется более 6 трлн. рублей. В плачевном состоянии также находится коммунальная инфраструктура. Для более эффективного обслуживания жилищного фонда в России необходимо активнее вовлекать частный бизнес, что

уже практикуется в Польше.

Для Российской Федерации польский вариант – затратный. Однако, создание крупных жилищных товариществ, судебное взыскание долгов, развитие конкуренции поставщиков услуг, государственная программа по «термомодернизации» жилого фонда, а также обслуживание жилищного сектора частными компаниями – все это полезный опыт, который может быть адаптирован к российским условиям.

Информационно-справочный материал об опыте решения проблем ЖКХ в Республике Польша

*Д. Г. Владимиров, заместитель
начальника отдела парламентских
программ Аналитического
управления Аппарата Совета
Федерации*

1. Система управления жилищно-коммунальным хозяйством (на примере г.Краков)

Польша стала одной из первых среди посткоммунистических стран, начавших кардинальную реформу жилищно-коммунального хозяйства. В настоящее время сфера ЖКХ страны стабильно и динамично развивается. В Польше давно нет таких проблем, как, например, массовые неплатежи. Здесь налажена эффективная система субсидий, тарифов, кредитов и льгот для предприятий и организаций, работающих в коммунальном хозяйстве.

В Польше действует достаточно централизованная система управления в сфере ЖКХ, созданы акционерные общества (холдинги) со 100-процентным государственным или городским капиталом. Все виды коммунальных услуг, экономические и технические процессы, касающиеся сферы ЖКХ, осуществляются холдингами. Примером

того, как функционирует такая экономическая модель, является система ЖКХ г. Кракова²².

В Краковский коммунальный холдинг входят предприятия энергетики, водоснабжения и муниципального транспорта. При этом 100% акций холдинга находится в собственности города, мэрия управляет финансовыми ресурсами, производственной деятельностью в сфере ЖКХ, ведет контроль за качеством оказываемых услуг. Несмотря на то, что холдинг – акционерное общество, мэрия Кракова не планирует продажу акций.

В то же время, на рынке таких услуг, как уборка, вывоз мусора, обслуживание жилья, ремонт зданий – действуют преимущественно мелкие частные компании. Они могут пользоваться кредитами на очень выгодных условиях для расширения производства, модернизации, закупки нового оборудования и т.д.

2. Функции Объединений совладельцев многоквартирных домов

В Польше большую роль играют Объединения совладельцев многоквартирных домов (ОСМД – аналоги российских ТСЖ)²³. Количество таких объединений с 2000 по 2008 годы увеличилось почти в три раза.

Эти структуры оплачивают все услуги (отопление, водоснабжение, электроэнергию и т.д.), разбираются с неплательщиками. Объединения могут напрямую заключать договора с местными коммерческими фирмами на оказание услуг по вывозке мусора, обслуживанию и ремонту жилищной инфраструктуры (лифтов, водопроводных кранов).

²² По материалам статьи «Зарубежный опыт управления многоквартирными домами». Журнал «ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера», № 10, 2011г.

²³ По материалам: Плеханов А.С. Опыт стран ЦВЕ по управлению коммунальным хозяйством // Вопросы экономики. 2009. - № 7.; Янковский Н.Я. Правовые основы функционирования коммунального хозяйства в Европейских странах. Владивосток: Сфера ЖКХ, 2007. – 340 с.

При этом тарифы на услуги не могут быть произвольно завышены — они утверждаются на государственном уровне, однако даже в расположенных рядом жилых домах тарифы могут отличаться друг от друга. При определении тарифа учитывается довольно широкий список критериев: конструкция здания, материал оконных и дверных проемов, крыша, возраст здания и многое другое.

3. Борьба с неплатежами

У среднестатистической польской семьи на оплату жилищных расходов может уходить до 50 процентов всех доходов. В отношении злостных неплательщиков в стране с 1994 года действует довольно жесткий закон об «эксмиссии», что переводится как принудительное выселение. Максимальный срок неуплаты составляет, как правило, 3 месяца. В первые пять лет после принятия закона была произведена «эксмиссия» 6656 семей²⁴. Еще почти в пяти тысячах случаев при выселении предоставлялась иная, более дешевая жилплощадь. Но в 2003 году Конституционный Трибунал Польши признал противоречащими основному закону страны некоторые положения о принудительном выселении лиц, не оплачивающих квартплату и коммунальные услуги. По решению Трибунала, в том же году было запрещено выселять беременных женщин, детей, инвалидов и их опекунов. Остальные категории неплательщиков по-прежнему подлежат выселению из занимаемого жилья.

При этом в Польше в том же 1994 году был принят специальный закон, в соответствии с которым муниципалитеты получили право распределять жилищные пособия среди владельцев квартир и квартиросъемщиков. Одна из форм поддержки неимущих в Польше состоит в строительстве социального жилья. Для этого создан Национальный жилищный фонд, осуществляющий финансирование

²⁴ Там же.

компаний, строящих жилье для малообеспеченных граждан. Подобные компании не являются коммерческими (то есть получающими прибыль) организациями.

4. Приватизация жилого фонда

К 1990 г. доля частной собственности на жилье в Польше составляла 40,2%²⁵. В настоящее время эта доля составляет около 70%. Процесс приватизации жилья, активно начатый в первой половине 1990-х годов, был связан с определенными трудностями. Раздел собственности в сфере ЖКХ между государством, населением и различными коммерческими группами привел к многочисленным юридическим спорам. Прежде всего, это касается приватизации придомовых территорий и земли под жилыми домами. До недавнего времени приватизация проводилась по заниженным тарифам, правовые принципы закрепления прав собственности на землю среди членов ОСМД не были выработаны. В связи с этим в 2007 г. процесс приватизации земли под жилыми домами и на придомовых территориях был приостановлен решением польского Конституционного Трибунала²⁶.

В настоящее время несмотря на то, что большинство юридических «пробелов» уже устранено, ОСМД по-прежнему регулярно сталкиваются со сложностями при оформлении прав собственности на землю. Причина этому — отсутствие кадастров городских земель и планов межевания территорий.

В целом практика функционирования коммунальных предприятий в Польше показывает, что в этой стране эффективно действует достаточно гибкая система управления объектами ЖКХ с

²⁵ Ясин Евгений. Политическая экономия реформы ЖКХ. http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/analytics/document213.shtml

²⁶ Дилором Ахмеджанова. Жилищная реформа по-польски и по-русски, журнал «Новая Польша», №6, 2010г.

использованием механизмов государственного регулирования и возможностей частной инициативы, частного капитала и рыночной конкуренции.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Развитие системы жилищно-коммунального хозяйства: опыт России и Польши
(материалы к Четвертому форуму регионов России и Польши, 21-22 мая 2012 года)

Аналитический вестник № 15 (458)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Составитель: Г.Н. Терещенко

Редакторская группа:
Д.Г. Владимиров, А.С. Усик, М.Д. Семенов

Компьютерная верстка и техническая редакция:
С.Н. Титов, Л.Н. Тимофеева

Материалы представлены Аналитическим управлением
Аппарата Совета Федерации

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 10.05.2012. Формат 60x84 1/16. Усл. печ. л. 9,07.
Тираж 150 экз. Заказ № ...

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации