

**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРИМЕНЕНИЮ КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМЫ
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО
ХОЗЯЙСТВА**

◆ Издательство ТГТУ ◆

УДК 643.001.73(075)
ББК У9(2)441я73
С13

Рецензент

кафедра экономического анализа Тамбовского государственного
технического университета (зав. кафедрой – доктор экономических наук, профессор Б.И. Герасимов)

С13 Рекомендации по применению концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства: Методическая разработка / Сост. К.Н. Савин. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2003. 32 с.

Рассмотрены основные этапы и направления реформы жилищно-коммунального хозяйства в муниципальном образовании, предоставлены перспективные направления дальнейшего развития организационно-правовых, научно-технических и хозяйственно-финансовых отношений в жилищно-коммунальной сфере в условиях рыночной экономики.

Предназначено для руководителей и специалистов муниципальных образований, служб единого заказчика, студентов, преподавателей экономических ВУЗов, осуществляющих подготовку специалистов в сфере государственного и муниципального управления.

УДК 643.001.73(075)

ББК У9(2)441я73

© Тамбовский государственный технический университет (ТГТУ),
2003

Министерство образования Российской Федерации
Тамбовский государственный технический университет

**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРИМЕНЕНИЮ КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМЫ
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО
ХОЗЯЙСТВА**

Методическая разработка

Тамбов
◆ Издательство ТГТУ ◆
2003

Учебное издание

**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРИМЕНЕНИЮ КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМЫ
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА**

Методическая разработка

Составитель **Савин Константин Николаевич**

Редактор М. А. Евсейчева

Компьютерное макетирование М. А. Остроуховой

Подписано в печать 6.06.03.

Формат 60 × 84 / 16. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Times.

Объем: 1,86 усл. печ. л.; 1,75 уч.-изд. л.

Тираж 100. С. 385^М.

Издательско-полиграфический центр

Тамбовского государственного технического университета

392000, г. Тамбов, ул. Советская, 106, к. 14

1. СТРУКТУРА, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Муниципальная программа реформирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) включает в себя:

- анализ состояния ЖКХ;
- цели и задачи реформирования ЖКХ и направления их реализации;
- нормативно-правовое, финансовое, организационное, информационное обеспечение Программы;
- сроки реализации основных ее этапов.

Рекомендуемая структура муниципальной программы реформирования ЖКХ состоит в следующем:

- цель;
- задачи;
- реализация;
- управление реализацией;
- обеспечение;
- план-график мероприятий.

Целью реформирования ЖКХ любого субъекта Российской Федерации или муниципального образования, исходя из Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, должен являться перевод жилищно-коммунального хозяйства города на рыночные, социально ориентированные принципы функционирования для обеспечения населения необходимым качеством жилищно-коммунальных услуг.

Для реализации поставленной цели следует решить четыре группы задач:

- 1) снижение стоимости и повышения качества жилищно-коммунальных услуг;
- 2) совершенствование механизмов финансирования отрасли;
- 3) усиление социальной политики в сфере ЖКХ;
- 4) обеспечение государственного контроля за состоянием жилищного фонда.

2. НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ реформирования ЖКХ

2.1. *Снижение и повышение качества услуг ЖКХ.*

Ключевыми аспектами каждого из указанных направлений являются:

2.1.1. Формирование многообразия собственников в жилищной сфере путем создания товариществ собственников жилья (ТСЖ).

Объединение собственников жилья в товарищества собственников жилья в границах единого комплекса недвижимого имущества (кондоминиума), включающего в себя земельный участок и расположенное на нем жилое здание, является одним из наиболее эффективных способов защиты их прав, влияние на стоимость и качество предоставляемых услуг и позволяет создавать условия для привлечения дополнительных источников финансирования работ по обслуживанию и ремонту жилья.

Городская программа может включать несколько разделов, обеспечивающих поддержку товариществ собственников жилья, среди них:

2.1.1.1. Содействие на местном уровне становлению ТСЖ в существующем жилищном фонде должно предусматривать:

- упрощение и удешевление процедуры регистрации товарищества;
- возможность получения товариществами установленных дотаций из местных бюджетов на текущее содержание кондоминиума и капитальный ремонт в пределах дотирования муниципального жилищного фонда с дифференциацией дотаций в зависимости от степени износа жилищного фонда;
- предоставление налоговых льгот в пределах компетенции представительных органов региональной и местной власти.

2.1.1.2. Организация ТСЖ в процессе строительства должна стать постоянной практикой работы органов местного самоуправления и застройщиков, если возводимое жилье предполагается продавать разным собственникам.

2.1.1.3. Выделение земельных участков в общую долевую собственность членов товарищества может позволить привлечь за счет ее коммерческого использования дополнительные источники финансирования работ по обслуживанию и ремонту жилья.

2.1.1.4. Урегулирование вопросов бухгалтерской отчетности и налогообложения ТСЖ как некоммерческих организаций улучшит финансовую ситуацию по обслуживанию жилищной недвижимости и привлечет к этому процессу больше желающих стать его участниками.

2.1.2. Демонополизация обслуживания муниципального жилого фонда и формирования рынка услуг.

Жилищно-коммунальная реформа одной из главных целей преобразований в жилищной сфере ставит демонополизацию обслуживания жилищного фонда и формирования рынка услуг. Решение этих задач практически целиком находится в компетенции местных органов власти.

2.1.2.1. Разделение функций заказчика услуг ЖКХ и подрядчиков по их предоставлению.

Мировая практика, а также российская практика последних лет достаточно убедительно показывают, что создание эффективных механизмов управления муниципальным жилищным фондом и его инфраструктурным обеспечением достигается путем четкого выделения функций собственника жилищного фонда (муниципалитета) и делегирование им на конкурсной основе функций управления и обслуживания муниципальной недвижимости специализированным организациям. Такая идеология нашла отражение в Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации.

При таком подходе система управления муниципальным жилищно-коммунальным хозяйством города рассматривается как трехуровневая система:

- заказчика жилищно-коммунальных услуг;
- подрядные организации, обеспечивающие предоставление жилищно-коммунальных услуг.

2.1.2.2. Формирование службы заказчика (управляющей компании) как субъекта рыночных отношений является ключевым вопросом для реального развития конкуренции в муниципальном жилищном хозяйстве.

При формировании или выборе службы заказчика (управляющей компании) собственник (муниципалитет) должен руководствоваться двумя соображениями:

- 1) служба заказчика должна быть в максимальной степени ориентирована на удовлетворение нужд нанимателей и собственников жилья в части предоставления им жилищно-коммунальных услуг;
- 2) такая ориентация может быть достигнута выбором соответствующих организационных и финансовых механизмов.

Основными задачами службы заказчика являются:

- выбор наилучшего подрядчика по предоставлению жилищных и коммунальных услуг на вверенном ему в управление жилищном фонде;
- заключение договорных отношений с выбранными подрядчиками на предоставление жилищных и коммунальных услуг заданного качества, количества и стоимости;
- обеспечение системы контроля за предоставлением этих услуг и оплаты их по факту предоставления.

Принципиальным моментом в подходе к организации службы заказчика является понимание службы заказчика как субъекта рыночных отношений.

Сегодня при только формирующихся экономических взаимоотношениях в сфере обслуживания жилья лучшей организационной формой службы заказчика является муниципальное унитарное предприятие - управляющая компания. Для обеспечения эффективности своей деятельности это предприятие должно быть заинтересовано:

- в расширении объема обслуживания муниципального жилищного фонда;
- в получении заказов на обслуживание других объектов муниципальной недвижимости (школ, детских садов);
- заключение договоров на обслуживание кондоминиумов с товариществами собственниками жилья;
- в минимизации задолженности населения по оплате жилищно-коммунальных услуг;
- в системе эффективного контроля за деятельностью подрядных организаций.

Для решения каждой из указанных задач необходим соответствующий механизм стимулирования данной деятельности.

В качестве альтернативы службе заказчика как муниципального предприятия часто рассматривается служба заказчика как муниципальное учреждение. Это более простая и привычная форма управления, однако учреждение экономически не заинтересовано в решении перечисленных задач. Кроме того, зачастую служба заказчика в этом случае финансируется за счет бюджета. Недостатками такой схемы являются:

- финансирование из бюджета не заинтересовывает службу заказчика в результатах своего труда;

– по существу возрастают расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, потому что кроме финансирования бюджетом и населением самого жилищно-коммунального хозяйства, возникает необходимость финансировать дополнительно из бюджета службу заказчика;

– бюджетное финансирование – это постоянная борьба за снижение численности чиновников, и служба заказчика в этом случае создается в предельно усеченном варианте, который не позволяет эффективно наладить контроль за работой подрядчиков, а следовательно, не реализует главную идею создания службы – оплату работ в зависимости от их качества и количества.

Деятельность службы заказчика (управляющей компании) направлена на предоставление жилищно-коммунальных услуг и должна входить в их стоимость. Мировая и российская практика показывает, что деятельность, выполняемая службой заказчика, стоит от 4 до 8 % стоимости жилищно-коммунальных услуг. Причем служба заказчика – это достаточно разветвленная структура, на низовой ступеньке которой находятся сотрудники, отвечающие за состояние конкретного дома (домов) и контролирующие подрядчиков на нем, – домоуправы.

В связи с этим важен вопрос об оптимальных размерах деятельности управляющей компании. В принципе, собственник (муниципалитет) должен быть заинтересован в конечном итоге в выборе наилучшего заказчика. Но с другой стороны, если размер жилищного фонда будет достаточно мал, возрастут издержки, связанные с организацией работы службы заказчика, а следовательно, повысится их стоимость. Практика показывает, что оптимальный размер жилищного фонда, находящийся в управлении службы заказчика, 30 000 – 40 000 жилых единиц (квартир). Из этого можно сделать вывод, что в городах с населением свыше 150 000 человек целесообразно формировать несколько служб заказчиков, закладывая фундамент развития конкуренции в этой сфере деятельности.

Эффективная работа службы заказчика возможна только в случае четкого определения правил игры. В первую очередь это договор с муниципалитетом на управление жилищным фондом, в котором указывается объем жилищного фонда, передаваемый в хозяйственное ведение предприятию, размеры и источники финансовых средств на его обслуживание. Ссылаясь на "недостаток финансовых средств", многие администрации создают службы заказчика или как муниципальные учреждения, или как структурные подразделения администрации, чтобы якобы из-за недостатка экономических рычагов сохранить хорошо знакомые административные. При этом не учитывается, что:

– существующее финансирование жилищного хозяйства не столь мало, сколь неэффективно расходуется, главная проблема состоит в стабильности финансирования;

– даже в условиях нестабильного финансирования можно предусмотреть такую систему заключения договоров на выполнение подрядных работ, когда объем и перечень работ будут изменяться в зависимости от уровня финансирования по заданию заказчика;

– стабильность финансирования жилищного хозяйства легко обеспечить путем опережающего повышения в оплате населением доли стоимости жилищных услуг;

– для стабилизации взаимоотношений службы заказчика с теплоснабжающими организациями целесообразно заключать трехсторонний договор, где заказчик гарантирует оплату услуг теплоснабжающей организации в пределах тарифа для населения, а покрытие разницы между ценой услуги и тарифом для населения за счет бюджетных или других источников находится в компетенции местных органов власти.

Реализация таких мер может дать существенный толчок по развитию рыночных механизмов в жилищно-коммунальном хозяйстве, повышения качества и снижению стоимости услуг.

2.1.2.3. Проведение конкурсного отбора подрядчиков для текущего обслуживания жилья и проведения капитальных ремонтов позволяет резко повысить эффективность используемых финансовых ресурсов.

Главные вопросы для успешного проведения конкурсов:

– грамотно подобранные пакеты домов, выставляемых на конкурс, размер пакета не должен быть менее 1000 квартир;

– активная информационная компания;

– полностью формализованная процедура подведения итогов, строгие и четкие критерии отбора;

2.1.2.4. Формирование системы эффективных договорных отношений на поставку жилищно-коммунальных услуг – достаточно длительный процесс, связанный с окончательным переходом от административных рычагов управления к рыночным.

В рамках реализации программы целесообразно разработать примерные договоры на поставку жилищно-коммунальных услуг для данного региона.

2.1.2.5. Разработка и широкое внедрение формализованных процедур контроля за деятельностью подрядных организаций обеспечит процедуру оплаты только реально выполненных работ или поставленных услуг.

2.1.3. Регулирование деятельности естественных локальных монополий по поставке коммунальных услуг.

2.1.3.1. Регулирование цен на поставку услуг естественных монополистов путем контроля затрат и рентабельности. Практика показывает, что наиболее необоснованно завышенными затратными статьями являются амортизационные отчисления (за счет завышенной стоимости основных фондов) и ремонтный фонд.

2.1.3.2. Выделение работ, которые могут проводиться на конкурсных началах (такими работами могут стать поставка сырья и материалов, и особенно – ремонтные работы, которые на сегодня, есть все основания полагать, проводятся наиболее неэффективно с точки зрения стоимости).

2.1.3.3. Содействие внедрению альтернативных технологий с целью демонополизации предоставления услуг.

2.1.4. Организация ресурсосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве может дать наибольший эффект с точки зрения снижения стоимости услуг.

Для организации ресурсосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве программа должна предусматривать следующие моменты.

2.1.4.1. Разработка технических и организационных мер по установке приборов учета и регулирования потребления коммунальных услуг: наиболее важно для органов местного самоуправления определить приоритеты по учету ресурсов в масштабах микрорайона, дома, квартиры; определить концепцию регулирования расходования тепловых ресурсов (временное, температурно-фасадное, потребителям на отопительной батарее). Необходимые организационные меры включают обеспечение обслуживания, метрической поверки, порядка съема и обработки результатов измерений, и в конечном счете, обеспечение оплаты услуг по факту показаний счетчика.

2.1.4.2. Формирование внебюджетных источников кредитного финансирования работ по ресурсосбережению. Одним из возможных и привлекательных подходов может стать формирование регионального Фонда ресурсосбережения, который формируется путем увеличения на незначительный процент тарифа на коммунальные услуги и используется для выделения на кредитной основе под гарантии местных администраций ресурсоснабжающим и жилищным организациям для проведения работ по ресурсосбережению.

2.1.4.3. Разработка рекомендаций по выбору технологий для ресурсосбережения в жилищном фонде.

2.1.4.4. Методическое обеспечение тарифной политики ресурсоснабжающих организаций в связи с проведением мероприятий по ресурсосбережению. Одним из возможных направлений этой работы может стать разделение коммунальных тарифов на две составляющие – за сетевое обслуживание (постоянная величина) и за поставку услуги (переменная величина).

2.2. Изменение механизмов финансирования отрасли.

Изменение механизмов финансирования ЖКХ призвано создать финансовые предпосылки для становления этой сферы как отрасли реальной рыночной экономики.

2.2.1 Переход на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг включает в себя.

2.2.1.1. Определение темпов повышения уровня оплаты услуг ЖКХ населением в каждом регионе и муниципальном образовании. Темпы повышения уровня оплаты жилья, с одной стороны, должны проводиться в соответствии с Концепцией реформирования жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, с другой стороны, должна оцениваться реальная социально-экономическая ситуация в регионе и уровень доходов населения. Лучшим индикатором доходов населения является его охват программой жилищных субсидий; целесообразно проводить повышение тарифов таким образом, чтобы программа жилищных субсидий охватывала не более 30 % населения.

2.2.1.2. Определение социальных стандартов услуг ЖКХ и источников бюджетной поддержки отрасли. Рекомендуется делать это на муниципальном уровне; муниципальные социальные стандарты должны отражать не только жилищную обеспеченность, но и среднюю обеспеченность коммунальными услугами (наличие водоснабжения и канализации, вид отопления, наличие лифтового хозяйства и т.д.).

2.2.1.3. Введение полной оплаты для первого жилья и жилья, превышающего некоторые социальные нормативы (эти нормативы в общем случае могут быть больше стандартов социальной площади для расчета жилищных субсидий).

2.2.1.4. Ускоренные темпы роста оплаты населением тех услуг, в предоставлении которых возможно развитие конкуренции или создана эффективная система антимонопольного регулирования, в частности, жилищных услуг по сравнению с коммунальными. Такой подход может не только заметно повысить качество обслуживания жилищного фонда, но и увеличить коммунальные платежи населения за счет повышения дисциплины платежей.

2.2.1.5. Разработка подходов по повышению ответственности жителей за оплату услуг ЖКХ. Эти подходы должны включать не репрессивные меры, а информационно-разъяснительные; правильно информационно полно подготовленная квитанция об уплате за жилищно-коммунальные услуги, информация о работе службы жилищных субсидий, доброжелательное наполнение о просроченном платеже резко повышают уровень сбора платежей.

2.2.2. *Реформирование системы ценообразования на услуги ЖКХ* должно предусматривать в каждом муниципальном образовании следующие мероприятия.

2.2.2.1. Введение в структуру оплаты жилищных услуг населением накоплений на капитальный ремонт; это должно позволить сформировать структуру оплаты жилищных услуг с учетом всех составляющих затрат.

2.2.2.2. Введение платы за найм муниципального жилья позволяет дифференцировать оплату жилья в зависимости от его потребительских свойств (качества и местоположения); целесообразно размер платы за найм устанавливать несколько выше, чем налог на имущество для собственника аналогичного жилья, что должно стимулировать продолжение процесса приватизации жилья.

2.2.2.3. Включение затрат по страхованию жилья в оплату жилищных услуг позволит защитить население от форсмажорных обстоятельств, связанных с несчастными случаями или стихийными бедствиями.

2.2.2.4. Ликвидация перекрестного субсидирования коммунальных услуг промышленными предприятиями позволит приблизить структуру расходов населения к реальной структуре затрат на жилищно-коммунальное обслуживание, а также снизить неоправданно завышенные тарифы для промышленных потребителей.

2.2.3. *Создание механизмов привлечения внебюджетных инвестиций в ЖКХ* требует проведения следующих мероприятий.

2.2.3.1. Разработка методологии привлечения заемных или кредитных ресурсов на развитие инфраструктуры коммунального хозяйства, что позволит сгладить влияние на уровень тарифов пикового характера инвестиционных затрат, равномерно распределить их возмещение на более длительный период и сохранить оплату жилищно-коммунальных услуг доступной для населения.

2.2.3.2. Приведение бухгалтерской отчетности жилищно-коммунальных предприятий к международным стандартам, что сделает прозрачной структуру тарифа и позволит рассчитывать на привлечение иностранных инвестиций.

2.3. Реформирование социальной политики в сфере ЖКХ.

Основные направления реформирования социальной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства:

2.3.1. *Обеспечение адресной социальной защиты семей с низкими доходами в виде жилищных субсидий* является одним из приоритетных и обязательных направлений всей социальной политики государства.

Оно включает в себя:

2.3.1.1. Создание служб жилищных субсидий во всех муниципальных образованиях.

2.3.1.2. Совершенствование и упрощение методики предоставления субсидий.

2.3.1.3. Бюджетное обеспечение предоставления субсидий вне зависимости от формы собственности жилищного фонда.

Предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг всем имеющим на это право гражданам является непременным условием законности принятия органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений об увеличении ставок оплаты жилья и коммунальных услуг.

2.3.2. *Предоставление льгот отдельным категориям граждан по оплате услуг ЖКХ* является традиционной мерой социальной защиты отдельных категорий граждан. В этом направлении в рамках региональных программ необходимо проведение следующих мероприятий.

2.3.2.1. Упорядочить льготные категории граждан и размер предоставляемых льгот в рамках компетенции региональных и местных уровней.

2.3.2.2. Обеспечить финансовое возмещение предоставления льгот различным категориям граждан из бюджетных источников.

2.3.3. *Введение обязательного страхования жилья* ставит целью защиту собственников и нанимателей жилья в случае возникновения несчастного случая (например, пожар) или стихийного бедствия (например, ураган). Введение обязательного страхования жилья потребует разработки соответствующей нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровне.

2.3.4. *Защита прав потребителей услуг* является важным аспектом социальной защиты населения. Вопросы защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг регламентируются законом Российской Федерации "О защите прав потребителей", а также правилами предоставления жилищно-коммунальных услуг.

3. УПРАВЛЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРОГРАММЫ

Функции управления реализацией программы на уровне органов местного самоуправления.

На муниципальном уровне осуществляется непосредственное управление жилищным фондом, принимаются конкретные решения по тем или иным направлениям преобразований в жилищно-коммунальной сфере в рамках полномочий, предоставленных органами местного самоуправления Конституцией РФ, Законом РФ "О местном самоуправлении".

В связи с этим важнейшей задачей является разделение функций собственника жилищного фонда, функций управляющих организаций и функций подрядных организаций, предоставляющих те или иные жилищно-коммунальные услуги. В сфере управления муниципальным жильем необходимо разделить функции административного управления и функции управления как хозяйственной деятельности.

Целесообразно как можно скорее завершить процесс разделения функций заказчика и подрядчика по обслуживанию потребителей и эксплуатации объектов ЖКХ.

В отношениях между собственниками и нанимателями целесообразно как можно скорее перейти к реально подписанным договорам найма как основному документу, регулиющему взаимные права и обязанности.

Это касается как договоров социального найма, так и договоров найма (коммерческого найма) вне социального сектора. Органы местного самоуправления вправе утверждать различные виды договора найма в муниципальном жилье, при этом договоры социального найма не должны противоречить типовому договору, утвержденному на федеральном уровне.

3.1. *Нормативно-правовые обеспечение реализации программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства.*

3.1.1. *Отношения собственности.*

Комплекс институциональных преобразований в рамках реформирования жилищно-коммунального хозяйства охватывает следующие основные направления изменений правоотношений и форм собственности, которые должны быть реализованы в региональных программах реформы ЖКХ:

– продолжение изменений структуры собственности в жилищном фонде (регламентируется Законом РФ "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации");

– создание товариществ собственников жилья (регламентируется Федеральным законом "О товариществах собственников жилья", примерным Уставом ТСЖ, примерными положениями об обслуживании и о финансировании ТСЖ; на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований принимаются соответствующие нормативные документы, отражающие особенности региона и города);

– преобразование предприятий ЖКХ в хозяйствующие субъекты с более высокой степенью независимости и ответственности, равноправных партнеров договорных отношений (регламентируется Гражданским Кодексом РФ, положениями о формировании договорных отношений, о службе заказчика), в том числе путем акционирования (регламентируется действующей до сих пор Программой приватизации, содержащееся в которой разрешительное право со стороны органов местного самоуправления практически остановило процесс акционирования на уровне 1994 г. – 10 % числа предприятий водо- и энергоснабжения, что объясняется часто обоснованными опасениями потери управляемости акционированным предприятием); необходима разработка на федеральном уровне нового положения, регламентирующего особенности акционирования коммунальных предприятий – естественных монополий, в частности, с оставлением за городом контрольного пакета акций;

– муниципализация государственных предприятий ЖКХ (используются нормативы материально-технического обеспечения ЖКХ).

3.1.2. Развитие договорных отношений.

Новый этап в развитии договорных отношений предполагает переход от освоения формальных процедур заключения договоров предприятий ЖКХ с органами местного самоуправления и потребителями к созданию единого правового поля, обеспечивающего сочетание прав обязанностей и ответственности участников договорных отношений, защиту интересов потребителей, независимость и ответственность предприятий, эффективную регулирующую роль органов местного самоуправления. Реализация указанных задач определяется использованием норм Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской и субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления имеют право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Гражданский кодекс Российской Федерации определил и закрепил нормы, регулирующие права собственности, договор найма жилого помещения, принципы договорных отношений местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, юридических и физических лиц и потребителей. При разработке региональных программ целесообразно использовать "Положение о формировании договорных отношений в ЖКХ", "Методические рекомендации по бухгалтерскому учету в условиях создания служб заказчика". На федеральном уровне должны быть доработаны примерные договоры социального и коммерческого найма жилых помещений. До их разработки государственные органы субъектов Федерации могут разрабатывать и применять свои соответствующие нормативные акты.

Должны получить свое развитие и совершенствование формы и содержания договоров на обслуживание жилья и поставку коммунальных услуг. В обязательном порядке в них должны содержаться показатели качества обслуживания, уровень и порядок оплаты услуг, санкции к обеим сторонам за нарушение условий договора. На федеральном уровне должны быть разработаны примерные договоры по каждому виду услуг, на региональном – утверждены формы договоров, отражающие особенности и уровень обслуживания конкретного региона, города. Кроме того, должна быть разработана система правовой и административной ответственности заказчика, предприятий ЖКХ и потребителей услуг за уклонения от заключения договоров, за нарушение договорных обязательств по качеству услуг и их оплате.

3.2. Управление и государственное регулирование ЖКХ.

Организация управления ЖКХ основана на разграничении функций, прав и ответственности уровней и субъектов управления в соответствии с Постановлением "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность". С целью государственного регулирования деятельности жилищно-коммунального хозяйства, особенно предприятий - естественных монополистов, должен быть разработан Федеральный закон "О государственных минимальных стандартах". Важную роль должна играть в организации регулирования деятельности ЖКХ разрабатываемая "Программа демонополизации и развития конкуренции на рынке услуг жилищно-коммунального хозяйства". Правовой основой антимонопольного регулирования, развития конкуренции в ЖКХ является закон Российской Федерации "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и Указы Президента РФ "О новом этапе реализации Государственной целевой программы «Жилище»" и "О развитии конкуренции предоставления услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищного фонда".

В практике деятельности по созданию конкурентной среды в обслуживании жилищного фонда должно быть использовано "Примерное положение о порядке конкурсного отбора подрядчиков на обслуживание домов государственного и муниципального фондов".

Непосредственный контроль за деятельностью предприятий и организаций ЖКХ, качеством обслуживания, наличием и соблюдением договорных обязательств сторон осуществляют муниципальные службы заказчика и региональные жилищные инспекции. Их деятельность регламентируется "Положением о государственной жилищной инспекции Российской Федерации", "Примерным положением о службе заказчика по жилищно-коммунальным услугам", Положением "Об особенностях учета основных производственных фондов ЖКХ в условиях разграничения права владения". В процессе государственного регулирования ЖКХ могут использоваться также "Нормативно-методические документы по организации лицензирования деятельности по эксплуатации инженерных систем городов и населенных пунктов".

3.3. Защита прав потребителей.

Правовой основой методов и форм защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг является закон Российской Федерации "О защите прав потребителей".

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть приняты соответствующие ресурсные нормативы для обеспечения реализации государственных минимальных стандартов в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Необходима разработка "Положения о комиссии по жилищным спорам", утверждение "Правил теплоснабжения, водоснабжения, канализации и электрообеспечения". Для обеспечения защиты низкодоходных семей при переходе жилищно-коммунального хозяйства на безубыточный режим работы и расширения сферы действия системы жилищных субсидий (в том числе, при пересмотре и упорядочении действующей системы льгот и переводе большей части их в систему субсидий) должны быть приняты на региональном уровне "Порядок предоставления гражданам компенсаций, субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг" в соответствии с установленными на федеральном уровне правилами и нормами. Также должен быть разработан нормативный акт, определяющий состав доходов, включаемый в совокупный доход семьи при предоставлении компенсаций (субсидий) на оплату услуг ЖКХ, в соответствии с рекомендациями Министерства труда Российской Федерации.

3.4. Совершенствование финансирования и ценообразования.

Правовой основой реализации намеченного поэтапного перехода к безубыточной работе отрасли является закон Российской Федерации "Об Основах федеральной жилищной политики". Постановление Правительства Российской Федерации № 707 от 18.06.96 г. "Об упорядочении систем оплаты жилья и коммунальных услуг". При разработке реформ финансирования и ценообразования в ЖКХ могут использоваться "Методика определения нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг", "Методика расчета экономически обоснованных ставок и тарифов на услуги ЖКХ", "Методические указания по расчету ставок платы за найм и отчислений на капитальный ремонт жилых помещений, включаемых в ставку платы за содержание и ремонт жилья (техническое обслуживание) государственного и муниципального жилищного фонда".

Важным элементом реформы является выбор рациональной тактики изменения действующих тарифов для населения. Критерием рациональности этого процесса является предотвращение социальной напряженности и роста неплатежей при обеспечении срока перехода к безубыточной работе ЖКХ. Для методической и правовой поддержки указанных мероприятий реформы требуется разработка методических рекомендаций по определению динамики тарифов на услуги ЖКХ с учетом доходов населения.

Для обеспечения финансирования за счет привлечения внебюджетных средств развития объектов ЖКХ, ликвидации сложившегося значительного переизноса основных фондов должна быть разработана "Методология технико-экономических обоснований инвестиционных проектов для привлечения средне- и долгосрочных кредитных ресурсов предприятиями коммунального хозяйства на развитие объектов инфраструктуры".

3.5. Организация проведения реформы ЖКХ.

Основным документом, определяющим принципы, направления и пути реформирования ЖКХ является "Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства", утвержденная Указом Президента Российской Федерации. Для разработки региональных программ рекомендуется использовать настоящие материалы.

4. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

4.1. Механизм формирования межбюджетных взаимодействий, направленный на стимулирование проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства.

Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации предусматривает, что при сохранении за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления права определять основные параметры перехода на новую систему оплаты жилья коммунальных услуг размеры финансовой помощи, оказываемой субъектам Российской Федерации из средств федерального бюджета (в первую очередь в виде трансфертов), рассчитываются на основании ежегодно определяемых следующих федеральных стандартов:

а) федеральный стандарт социальной нормы площади жилья. Этот стандарт составляет 18 м² общей площади на одного члена семьи из трех и более человек, 42 м² – на семью двух человек и 33 м² – на одиноко проживающего человека;

б) федеральный стандарт уровня платежей граждан. Этот стандарт определяется в процентах от стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг (содержание и ремонт жилья, включая капитальный, теплоснабжение, водоснабжение, канализация, газоснабжение, электроснабжение в среднем по всем видам этих услуг);

в) федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг.

Этот стандарт рассчитывается исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг (в процентах от совокупного семейного дохода);

г) федеральный стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. Этот стандарт определяется дифференцированно по экономическим регионам Российской Федерации.

При фактическом перечислении средств федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации будет производиться уменьшение расчетного размера трансфертов с учетом величины дополнительных дотаций жилищно-коммунальному хозяйству, предоставляемых в рамках консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате отклонения от установленных Федеральных стандартов. В то же время не будет допускаться уменьшение размера трансфертов для субъектов Российской Федерации, снижающих бюджетные дотации жилищно-коммунальному хозяйству в ходе проведения его реформы.

Органам законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, а также органам местного самоуправления рекомендуется в рамках собственной компетенции привести нормативы социальной нормы площади жилья, предельного уровня граждан за жилищно-коммунальные услуги, максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствие с федеральными стандартами или предусмотреть собственные дополнительные бюджетные источники для дотирования отрасли ЖКХ сверх федеральных стандартов.

При определении трансфертной политики субъекта Федерации по отношению к муниципальным образованиям рекомендуется пользоваться теми же подходами для определения размера трансфертов в зависимости от отклонения от региональных нормативов проведения жилищной реформы, которые также могут быть установлены в пределах субъекта РФ.

Особое внимание следует уделить выполнению федеральных стандартов, нормативов и положений, связанных с реализацией программы жилищных субсидий, в первую очередь – установлению дифференцированной социальной нормы площади жилья в зависимости от состава семьи.

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

При формировании региональных и местных нормативов уровня платежей граждан за услуги ЖКХ и предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг следует предусматривать анализ тарифов на эти услуги с целью их понижения за счет исключения за счет исключения необоснованных затрат. Проведение такой работы может привести к ситуации, когда уровень платежей граждан за услуги ЖКХ в процентах от затрат без изменения стоимости этих услуг для населения. Достижение таких результатов позволит снизить бюджетное дотирование отрасли и будет демонтировать эффективность проведения жилищно-коммунальной реформы.

4.2. Методы использования внебюджетных источников.

Муниципальные бюджеты сегодня не в состоянии обеспечить потребности города в реконструкции и развитии городской жилищной инфраструктуры: снижается качество и ритмичность предоставления коммунальных услуг наряду с повышением эксплуатационных издержек; соответственно растут затраты, которые необходимо предпринять в будущем для исправления ситуации.

Вместе с тем, сокращение бюджетных источников финансирования капиталовложений приводит к переосмыслению самой концепции инвестирования в жилищную инфраструктуру, пересмотру приоритетных направлений капитальных вложений, поиску новых источников средств, рационализации тарифной политики.

Сама практика финансирования капиталовложений из государственных и муниципальных бюджетов, при которой решения о капиталовложениях в инфраструктуру зачастую принимаются в расчете на краткосрочные результаты, без учета соображений экономической эффективности и социальной справедливости, должна быть подвергнута переоценке.

Одним из приоритетных направлений в этой связи следует считать практику привлечения внебюджетных средств для финансирования инвестиций в жилищную инфраструктуру, причем, главным образом в тепло- и энергосберегающие проекты. В частности, перевод котельных на сетевой природный газ,

замена старых энергоемких водонасосов на современные многоскоростные, внедрение установок по выработке биогаза на очистных сооружениях с последующим использованием полученного топлива для выработки электроэнергии и тепла на предприятиях водо-канализационного хозяйства позволяет значительно снизить себестоимость производства соответствующих коммунальных услуг.

В данном контексте рекомендуется руководствоваться следующими соображениями.

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

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

Резервы сокращения себестоимости производства коммунальных услуг в проектах теплоэнергосбережений за счет уменьшения потерь и сбережений тепла и энергии очень велики и могут достигать 50 %. Условиями выполнения таких проектов за счет внебюджетных источников должны служить:

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

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

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

4. **Стимулирование других аспектов реформы ЖКХ и развития рынка долгосрочного кредитования в регионе и городе посредством займов на развитие жилищной инфраструктуры.** Многие муниципальные образования уже освоили формы заимствования средств, самостоятельно выпускают облигации, привлекают кредиты банков. Пока еще большая часть их активности приходится на рынок краткосрочных заимствований, посредством которых финансирование инфраструктурных проектов невозможно.

По мере снижения рыночной процентной ставки по кредитам банков, снижения ставки рефинансирования ЦБ, доходности по ГКО и другим высокодоходным инструментам федерального уровня, муниципалитетам целесообразно обращаться к поискам среднесрочных и долгосрочных кредитов в рамках программы финансирования развития жилищной инфраструктуры.

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

- муниципальные предприятия к муниципалитеты в отчетах о своей деятельности, предоставляемых инвесторам, в особенности иностранным, начинают опираться на международные стандарты бухгалтерского учета и раскрытия информации, что значительно расширяет для них рынок инвесторов (кредиторов) и улучшает условия заимствования;
- муниципалитеты совместно с предприятиями жилищно-коммунального хозяйства проводят рационализацию платежей (ставок, тарифов) за коммунальные услуги, которая предполагает, ликвидацию практики перекрестного субсидирования.

5. **Повышение инвестиционной привлекательности города через развитие новых форм обеспечения (залога) муниципальных займов.** Большое влияние на ус-

ловия кредита и возможность создать конкурентную среду кредиторов и инвесторов оказывает обеспечение возврата муниципального займа (кредита) надежным залогом. Имущественный залог в данном случае не имеет смысла, так как объекты жилищной инфраструктуры мало ликвидны.

Вместо имущества, как залогом, так и источником погашения могут служить коммунальные платежи (выручка коммунальных предприятий). Имеет смысл передавать в залог часть потока платежей населения, так как они обладают наибольшей ликвидностью. Население расплачивается реальными деньгами, и процент неплатежей за коммунальные услуги у населения значительно ниже, чем у предприятий.

Кредит целесообразно обеспечить гарантиями города (области) в размере суммы запланированных дотаций. Эти гарантии могут быть оформлены как поручительством, в котором город гарантирует кредита из бюджета, так и переданными в залог своими векселями.

5. ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

5.1. Рекомендации по организационному обеспечению реализации программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства на муниципальном уровне.

Важным шагом для организации работы по реформированию жилищно-коммунального хозяйства должно стать формирование единой по городу политики финансирования жилищного хозяйства, а также создание обслуживания жилья в городе в целом. Кроме того, вопросы эксплуатации жилищного фонда должны находиться в тесной административной взаимосвязи с вопросами ресурсобеспечения жилья.

Объективно, переход на реальные договорные отношения между жилищниками-заказчиками услуг и тепло-, водоснабжающими коммунальными предприятиями - поставщиками этих услуг приведет к возникновению различных конфликтных ситуаций, в том числе методического и административного характера. Это станет особенно заметно, когда перейти в практическую плоскость решение проблем ресурсосбережения в жилищном фонде. В качестве арбитра в таких ситуациях может выступать представитель собственника, который в целом административно курирует эти сферы городского хозяйства.

Таким представителем собственника может стать департамент жилищно-коммунального хозяйства администрации города.

В структуру департамента ЖКХ могли бы войти:

- а) жилищный комитет, который включает отдел муниципального жилья, отдел содействия товариществам собственникам жилья и отдел учета недвижимости;
- б) коммунальный комитет, включающий отдел энергетики и топлива, отдел водоснабжения и отдел ресурсосбережения;
- в) отдел экономики, отвечающий за ценовую, тарифную и договорную политику жилищно-коммунальных предприятий;
- г) иные подразделения.

Реализация предлагаемой структуры может привести к существенному перераспределению ответственности между уровнем города и городских районов (там, где они существуют), а следовательно, к изменению бюджетных потоков и штатных расписаний администрации.

Основными задачами департамента ЖКХ должны являться.

1. Тарифная политика в сфере жилищно-коммунальных услуг.
2. Политика ставок оплаты услуг ЖКХ населением.
3. Формирование политики реконструкции и модернизации жилищного фонда.
4. Распоряжение и контроль за расходованием бюджетных и внебюджетных ресурсов, направляемых в ЖКХ.
5. Создание системы договорных отношений в ЖКХ.
6. Формирование конкурентной среды в сфере обслуживания жилья.
7. Контроль за деятельностью предприятий – естественных и локальных монополистов по предоставлению коммунальных услуг.
8. Формирование политики ресурсосбережения.
9. Формирование нормативной базы и административная поддержка в создании товариществ собственников жилья.

10. Учет и контроль недвижимости в жилищной сфере, содействие формированию цивилизованного рынка жилья.

Важной задачей департамента должно стать совмещение административных и финансовых рычагов управления. Для этого в его распоряжение целесообразно передать распоряжение и контроль за использованием бюджетных средств, направляемых на финансирование жилищно-коммунального хозяйства. Кроме того, Постановлением Правительства РФ № 887 от 2 августа 1999 г. в структуру оплаты жилья вводятся начисления на капитальный ремонт и плата за наем муниципального жилья. Эти средства не связаны с текущими затратами по содержанию жилищного фонда, они аккумулируются для проведения работ по реконструкции и модернизации жилищного фонда. Причем принципиально важной становится задача перераспределения этих внебюджетных ресурсов в пределах всего муниципального образования.

Это целесообразно, поскольку плата за наем является комплексной оценкой потребительских качеств жилищного фонда. Но расходовать ресурсы, полученные в виде платы за наем, как раз целесообразней на том жилищном фонде, который находится в худшем состоянии. А это, скорее всего, будет уже совсем другой район города.

Аналогичная ситуация со средствами, собираемыми с населения на капитальный ремонт. Планирование деятельности по модернизации жилищного фонда, сбор и перераспределение между жилищными предприятиями указанных внебюджетных поступлений должны осуществляться представителем собственника в масштабах всего муниципального образования.

Для того, чтобы департамент жилищно-коммунального хозяйства юридически соответствовал рассмотренным функциям, ему целесообразно придать статус юридического лица в форме муниципального учреждения.

Организация работы и финансирования программы жилищных субсидий может быть реализована как в рамках департамента жилищно-коммунального хозяйства, так и в структуре органов социальной политики. В практике российских городов существует и тот, и иной вариант. Предпочтительнее создать службу жилищных субсидий в структуре социальных органов или, по крайней мере, как независимого подразделения администрации.

Повышение ставок оплаты жилья и коммунальных услуг, введение полной оплаты жилищно-коммунальных услуг за площадь, превышающую социальные нормативы, приведут к активизации вторичного рынка жилья. Достаточно частыми могут стать ситуации, когда люди будут заинтересованы в приобретении жилья меньшей площади. В случае, когда жилье находится в собственности, увеличение предложения на рынке достаточно больших квартир снизит на них цену и сделает относительно более доступными для семей, проживающих в стесненных условиях. Важно оградить эту прогрессивную тенденцию от криминального влияния, обеспечить над ней муниципальный контроль. Это может стать задачей департамента.

В малых городах эта структура может претерпевать существенные изменения, но принципиальным моментом остается сохранение всех основных задач, которыми должно заниматься структурное подразделение администрации, отвечающее за жилищно-коммунальное хозяйство муниципального образования.

Другим важным моментом является то, что разделение функций собственника муниципального жилья (в лице администрации) и хозяйственных функций управления и обслуживания должно производиться вне зависимости от масштабов города.

В малых городах управление жилищным фондом будет осуществляться, как правило, одна организация. Следовательно, в этой ситуации не возникает проблемы перераспределения финансовых ресурсов, полученных от населения в виде оплаты капитальных ремонтов и платы за наем, и эти средства могут поступать напрямую в организацию, занимающуюся управлением жилищным фондом.

Можно дать еще несколько рекомендаций для процесса реформирования жилищно-коммунального хозяйства малых городов.

Разделение функций управления жилищным фондом и его обслуживания целесообразно для жилищного фонда более 5000 квартир. На жилищном фонде меньшего масштаба (это, как правило, города с населением менее 30 000 человек) развитие конкуренции по техническому обслуживанию жилищного фонда может оказаться экономически неоправданным из-за небольшого объема работ, и поэтому функции управления и обслуживания жилищного фонда можно выполнять в рамках одного предприятия, с которым город заключает договор. Этим предприятием может быть и частная компания. Для таких предприятий чрезвычайно важным становится переход на контрактную систему найма работников, что позволяет привязать оплату их труда с реальными результатами работы.

Разделение коммунальных служб (тепло-, водо-, электроснабжение) и жилищных управляющих предприятий в малых городах целесообразно по мере становления реальных договорных отношений. Жилищное предприятие (управляющая компания) должно выступать в роли заказчика коммунальных услуг и представлять интересы потребителей. Если оно само и производит эти услуги, то очевидно, что у него нет заинтересованности в контроле количества и качества.

Расчленение единого коммунального ресурсоснабжающего предприятия на отдельные предприятия по поставке тепла, воды, электричества и т.д., для малых городов нецелесообразно.

6. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНЦЕПЦИИ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РЕФОРМЫ ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

6.1. Совершенствование статистической отчетности и социологических методов.

В осуществлении жилищной реформы в России широкие полномочия предоставлены органам региональной и местной власти. Эффективная реализация этих полномочий невозможна без организации адекватной системы информационного обеспечения, которая отражала бы ключевые параметры реформы. Основа такой системы должна быть создана на муниципальном и региональном уровнях, т.е. там, где будут приниматься основные решения в рамках реализации Концепции реформ, но вместе с тем необходимо обеспечить отслеживание ключевых параметров на федеральном уровне для реализации полномочий, отнесенных к ведению Российской Федерации (защита прав граждан, регулирование межбюджетных отношений и др.).

К сожалению, статистика отражающая деятельность предприятий жилищно-коммунального хозяйства и плату жилищно-коммунальных услуг населением зачастую не дает возможности для полноценного анализа и принятия обоснованных решений. К числу основных недостатков сегодняшней системы жилищной статистики могут быть причислены: раздробленность, несопоставимость, неполное отражение наиболее важных направлений жилищной реформы в используемых статистических показателях.

Основные статистические данные о жилищно-коммунальном обслуживании и оплате жилищно-коммунальных услуг поступают в Госкомстат России из трех источников и обобщаются в следующих изданиях.

1. Управление социальной статистики выпускает ежегодный Сводный отчет о жилищном фонде и численности проживающих. В третьем томе Отчета таблица Г69 содержатся данные об эксплуатационных затратах и доход жилищных организаций, в том числе, от сбора квартплаты на 1 м² в разрезе республик, краев и областей. Основное достоинство отчета в том, что он содержит не только усредненные данные по регионам, но и по областным (краевым, республикам) центрам и ряду крупных городов, не являющихся областными центрами. Основной недостаток: невозможность использования документа при оперативном анализе, поскольку он выпускается один раз в год, нередко с большой задержкой.

2. Управление статистики цен ежемесячно выпускает сборник "Средние цены и тарифы на платные услуги", в котором приводятся средние ставки оплаты жилья и коммунальных услуг по административным центрам субъектов Российской Федерации и некоторым крупным городам.

Переход на отслеживание ставок и тарифов в размере крупных городов положительно сказался на качестве информации.

Новые проблемы связаны с нарушением единообразия оплачиваемых населением жилищных услуг. В ряде городов такие услуги как вывоз мусора, обслуживание лифтов и другие выделены в качестве самостоятельного платежа, в то время как в других входят в плату за содержание и ремонт жилья. Необходимо обеспечить сбор информации по сопоставимому кругу, учитывая все жилищные услуги, независимо от того входят ли они в общий платеж или оплачиваются отдельно.

В качестве дополнительного отслеживаемого показателя необходимо ввести плату за найм.

Усиление дифференциации жилищно-коммунальных платежей в зависимости от качества и местоположения приводит к появлению разрыва между величиной оплаты жилищно-коммунальных услуг по базовым ставкам и средним фактически сложившимся уровням оплаты. Необходимы дополнительные методические указания, которые обеспечили бы сопоставимость данных по отдельным городам.

3. В рамках отраслевой статистической отчетности Департамент ЖКХ Минстроя представляет в Госкомстат России ежеквартальный Отчет о работе предприятий жилищно-коммунального хозяйства (форма 22-ЖКХ "Отчет о работе предприятий жилищно-коммунального хозяйства", утвержденная постановлением Госкомстата России от 16.06.94 № 70), которая является основным источником система-

тической информации об объемах предоставленных коммунальных услуг, величинах себестоимости и тарифов, социальной норме площади жилья и других параметров программы жилищных субсидий.

На практике форма заполняется предприятиями и организациями жилищно-коммунального хозяйства, сводится органами управления ЖКХ и госпредприятиями на уровне области и поступает Департамент ЖКХ Минстроя России. Регулярно представляют отчетность лишь около 60 субъектов Российской Федерации, поэтому целостная картина по России отсутствует. Качество информации можно оценить как низкое. Достаточно часты очевидные ошибки в расчетах при отсутствии какой-либо системы контроля и обратной связи. На областном уровне зачастую также отсутствует дисциплина в предоставлении исходной информации, в связи с чем происходит расчет средних величин по достаточно случайной выборке, либо занижение абсолютных показателей (например, количество семей, которым начислены жилищные субсидии).

Представляется целесообразным сбор и обобщение информации, содержащейся в форме 22-ЖКХ передать в ведение организаций Госкомстата России. Саму форму необходимо существенно переработать. Исключение может составить узкоотраслевая информация (бани, прачечные, ритуальные услуги), которую можно оставить в рамках ведомственной статистики.

После пересмотра формы 22-ЖКХ как в содержательном плане, так и с точки зрения системы сбора информации, она могла бы стать информационной основой мониторинга хода реформ в жилищно-коммунальной сфере. Соответственно первичный свод основных показателей формы 22-ЖКХ должен осуществляться на уровне муниципального образования как основного уровня проведения жилищно-коммунальных преобразований.

В то же время возможна ситуация, когда информация, необходимая для принятия решений, в системе статистической отчетности отсутствует либо поступает с опозданием. В этом случае рекомендуется организовать оперативные социологические обследования. Социологическими методами также рекомендуется регулярно получать информацию об отношении населения к ходу реформ, а также об основных проблемах ее реализации с точки зрения населения.

6.2. Мониторинг хода реформы ЖКХ и его роль в принятии решений.

Основные показатели мониторинга хода реформ в жилищно-коммунальной сфере могли бы выглядеть следующим образом:

1. Стоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 м^2 в месяц.

Источник информации: Рассчитывается на основе данных формы 22-ЖКХ как сумма следующих величин:

- себестоимость содержания и ремонт жилья на 1 м^2 ;
- себестоимость водоснабжения и канализация 1 м^3 . Воды, умноженная на 0,25;
- себестоимость 1 Гкал тепла, умноженная на 0,032;
- себестоимость 1 квт·ч электроэнергии, умноженная на 2,78;
- себестоимость 1 м^3 сетевого газа, умноженная на 0,55 (рассчитано на основе сложившихся нормативов потребления, приведенных к 1 м^2).

Примечание: При наличии достаточных ресурсов и организации сбора информации в разрезе городов целесообразно отслеживать динамику себестоимости каждого вида жилищно-коммунальных услуг в отдельности.

2. Сложивший уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг населением в государственном и муниципальном жилищном фонде по действующим ставкам и тарифам на 1 м^2 (из расчета 18 м^2 на человека).

Источник информации: Рассчитывается на основе данных Госкомстата России и информации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Примечание: При наличии достаточных ресурсов и организации сбора информации в разрезе городов целесообразно отслеживать динамику по каждому виду жилищно-коммунальных платежей в отдельности.

3. Задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг населением.

3.1. Доля семей, имеющих просроченную задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг, в том числе:

- 3.1.1. до 2 месяцев;
- 3.1.2. от 2 до 6 месяцев;
- 3.1.3. свыше 6 месяцев.

3.2. Фактический сбор жилищно-коммунальных платежей в отношении к начислению за тот же период.

Источник информации: Систематический сбор и анализ информации по задолженности в регионах отсутствует, хотя опыт периодического сбора такой информации по запросам администраций имеется. В период между организацией систематического сбора информации возможно проведение выборочных обследований.

4. Жилищные субсидии.

4.1. Количество семей, которым предоставлены жилищные субсидии.

4.2. Доля семей, получающих жилищные субсидии, среди всех семей, в том числе проживающих в государственном и муниципальном жилищном фонде.

4.3. Сумма начисленных жилищных субсидий (за отчетный месяц).

4.4. Сумма начисленных жилищных субсидий в отношении к месячному начислению жилищно-коммунальных платежей, в том числе в государственном и муниципальном жилищном фонде.

Источник информации: данные формы 22-ЖКХ (пп. 4.1, 4.3), выборочные данные периодических опросов (пп. 4.2, 4.4).

5. Бюджетные дотации.

5.1. Общая сумма дотаций жилищно-коммунальному хозяйству в расходной части бюджета.

5.2. Доля дотаций жилищно-коммунальному хозяйству в бюджете, в том числе:

5.2.2. доля дотаций на содержание и текущий ремонт жилья;

5.2.3. доля дотаций на разницу в ценах на тепловую энергию.

5.2.4. доля иных бюджетных дотаций, входящих в данную статью бюджетных расходов с указанием целей использования.

Источник информации: бюджеты региона и городов.

6. Масштабы перекрестного субсидирования

6.1. – 6.6. Тарифы на тепло, воду и электроэнергию для промышленности и для населения.

Примечание: можно предложить дополнительно рассчитывать стоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 м² (раздел 1), исходя из средних тарифов, т.е. расчетная стоимость предоставления услуг при условии одновременного прекращения перекрестного субсидирования.

7. Доля муниципального жилищного фонда, обслуживаемого на конкурсной основе.

Источник информации: администрации регионов и городов; выборочные данные периодических опросов.

8. Площадь государственного жилищного фонда, остающегося в хозяйственном ведении предприятий (ведомственный жилищный фонд), в процентах к общей площади государственного и муниципального жилищного фонда.

Источник информации: регулярная статистическая отчетность о структуре жилищного фонда по формам собственности.

9. Товарищества собственников жилья.

9.1. Общее число зарегистрированных ТСЖ.

9.2. Число зарегистрированных ТСЖ, которым здание передано в управление.

9.3. Число зарегистрированных ТСЖ, которым передан в собственность земельный участок.

Источник информации: администрации регионов и городов; выборочные данные периодических опросов.

10. Справочная информация: данные о среднедушевом доходе, в том числе среди 20 % наиболее бедных семей, величина прожиточного минимума, доля населения с доходом ниже установленного прожиточного минимума и ряд других социальных индикаторов, перечень которых может быть определен, исходя из местных условий.

6.3. Освещение хода реформы в средствах массовой информации.

Целью разработки программы по информированию общественности является достижение и поддержание правильного понимания населением преобразований в жилищно-коммунальной сфере.

Чрезвычайно важный блок информационной кампании связан со своевременным и точным доведением информации о предпринимаемых мерах социальной защиты, при этом для групп населения, являющихся потенциальными получателями социальной помощи, информация должна доводиться с максимальной степенью подробности.

Рекомендуется использовать такие формы, как плакаты, листовки, информационные бюллетени, в которых в максимально доступной форме разъяснялись бы основные положения реформы и доводилась информация, представляющая интерес для больших групп населения (например, как оформить жилищную субсидию, как зарегистрировать товарищество собственников жилья и т.п.). Такие плакаты можно

было бы вывешивать в организациях, работающих с населением, вкладывать в почтовые ящики, либо печатать на оборотной стороне квитанций по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Информирование общественности региональными и местными администрациями включает:

- ответы на вопросы общественности и прессы;
- выступления перед общественными организациями и группами населения;
- отслеживание и пропаганда положительных примеров реализации мероприятий программы реформ;
- подготовка пресс-релизов и статей, описывающих конкретные ситуации, связанные с программой преобразований;
- использование коммерческой и социальной рекламы для пропаганды основных направлений преобразований;
- регулярные контакты со службами новостей массовой информации.

Особое внимание следует уделить качеству информационных сообщений, поскольку в этой сфере любая неточность, как с точки зрения конкретных фактов, так и с точки зрения стиля, способна породить серьезную напряженность.

6.3.1. Сроки и этапы реализации реформирования.

Концепция реформирования жилищно-коммунального хозяйства будет выполняться поэтапно в течение 2002 – 2010 гг.

На первом этапе (2002 – 2003 гг.) будут реализованы первоочередные мероприятия, рассчитанные на немедленное получение положительного эффекта. К числу важнейших относятся мероприятия:

- по проведению инвентаризации, реструктуризации и ликвидации задолженности бюджета и бюджетных организаций и других потребителей, в том числе населения, перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса;
- прекращение практики перекрестного субсидирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги;
- постепенная ликвидация дотационности предприятий жилищно-коммунального хозяйства;
- переход на реальные договорные отношения в жилищно-коммунальном комплексе;
- совершенствование механизмов социальной защиты населения при оплате жилищно-коммунальных услуг;
- формирование необходимой нормативно-правовой базы для осуществления намеченных задач.

На втором этапе (2004 – 2005 гг.) будет реализован основной блок мероприятий по реформированию жилищно-коммунального комплекса, в том числе:

- переход на 100 %-ную оплату населением жилищно-коммунальных услуг;
- развитие конкурентных отношений в жилищном хозяйстве;
- переход к профессиональному управлению жилищным фондом;
- создание системы регулирования естественных локальных монополий;
- разработка нормативно-правовой базы, стимулирующей привлечение частных инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс.

На третьем этапе (2006 – 2010 гг.) будет осуществлен:

- переход от дотирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства к прямому субсидированию малообеспеченных семей;
- переход к системе персонифицированных социальных счетов граждан;
- реализация стратегических мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого функционирования жилищно-коммунального комплекса и повышение качества жилищно-коммунального обслуживания населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 и 2.
2. Закон РФ "О местном самоуправлении".
3. Закон РФ "О приватизации жилищного фонда".
4. Закон РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности".
5. Закон РФ "Об основах федеральной жилищной политики".

6. Указы Президента РФ "О новом этапе реализации Государственной целевой программы «Жилище»" и "О развитии конкуренции предоставления услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищного фонда".

7. Указ Президента Российской Федерации № 425 от 28.04.97 "О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации".

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.99 № 887 "О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения".

9. Концепция ценовой и тарифной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации.

10. Примерное положение о службе заказчика по жилищно-коммунальным услугам.

11. Федорова Т., Логинов В. О страховании городского жилья / Страховое дело. 1999. № 5.

12. Чернышов Л. Экономика городского хозяйства. М., 1999.