

Реформа ЖКХ: пути к эффективности и социальной справедливости

Данный документ подготовлен в рамках Программы стажировок LGI в области государственной политики (LGI Policy Fellowship Program) для русскоязычных экспертов на 2007 – 2008 годы.

Руководитель проекта – Максим Борода, координатор проектов Международного центра перспективных исследований

Ментор проекта – Ильдар Газизуллин, старший экономист Международного центра перспективных исследований

Содержание

Предисловие	7
Вступление	8
Анна Киященко	
Изменение системы управления жилищным фондом в Полтаве для повышения качества жилищных услуг и сохранения жилого фонда	
Резюме.....	13
1. Проблемы управления жилищным фондом в Полтаве	16
1.1 Проблемы и их причины	16
1.2 Состояние жилищного фонда Полтавы	16
1.3 Финансирование отрасли из бюджета	17
1.4 Тарифная политика	18
1.5 Качество предоставляемых услуг	20
2. Программа реформирования ЖКХ в Полтаве и результаты ее выполнения в 2007 году	22
2.1 Задачи Программы	22
2.2 Анализ выполнения программы	24
2.3 Планируемые мероприятия	26
3. Украинский опыт реформирования ЖКХ	27
3.1 Цели реформы	27
3.2 Что предусматривает реформа	28
4. Варианты управления многоквартирными домами	29
5. ОСМД как форма управления жильем	35
6. Украинский опыт создания ОСМД	38
6.1 Новая Одесса	39
6.2 Херсон	40
6.3 Нежин	40
6.4 Славутич	41
6.5 Стимулирование конкуренции на рынке управления жильем на Украине. Выводы	42
7. Зарубежный опыт реформирования ЖКХ (или конкретно рынка жилья)	44
7.1 Восточная и Центральная Европа	44
7.2 Страны Балтии	46
8. Группы интересов	48
9. Мероприятия по содействию необходимым изменениям	49
10. Шаги по реализации решения	50
11. Библиография	53
Приложение 1. Состояние жилищного фонда города Полтавы. Портрет города	55
Приложение 2. Типовой перечень услуг по содержанию домов и придомовых территорий. Утвержден постановлением Кабинета министров Украины № 560 от 12.07.2005 года	57

Приложение 3. Опрос жильцов в Полтаве и Одессе относительно качества оказываемых жилищных услуг.....	58
Приложение 4. Опыт работы коммунального предприятия Служба единого заказчика в Херсоне	61
Приложение 5. Резолюция Всеукраинской научно-практической конференции «Качество жилищно-коммунальных услуг — общее дело власти и общественности», 17 – 18 сентября 2007 года, г. Одесса	63
Приложение 6. Опыт Латвии в управлении многоквартирными домами	67
Игорь Пересыпкин	
Повышение доступности жилищно-коммунальных услуг населению малых городов (на примере г. Гуково, Ростовской области)	
Резюме.....	73
Введение	74
1. Оценка доступности жилищно-коммунальных услуг населению малых городов	76
1.1 Факторы доступности жилищных и коммунальных услуг в малых городах	76
1.2 Федеральная, субфедеральная и местная нормативно-законодательные базы в сфере социальной защиты населения при оплате ЖКУ.....	82
1.3 Эффективность существующей системы социальной защиты при оплате ЖКУ	85
2. Обеспечение доступности ЖКУ: российский и международный опыт	92
2.1 Регионы Российской Федерации	92
2.2 Зарубежные страны.....	93
2.2.1 Страны Западной Европы и США.....	93
2.2.2 Страны Восточной Европы и бывшего СССР.....	94
3. Повышение доступности ЖКУ: варианты решения	97
3.1 Определение вариантов социальной политики в сфере ЖКУ.....	97
3.2 Критерии анализа вариантов социальной защиты при оплате жилищно-коммунальных услуг	98
3.3 Оценка вариантов социальной защиты	100
3.3.1 <i>Перекрестное субсидирование населения коммерческими потребителями при оплате ЖКУ</i>	<i>100</i>
3.3.2 <i>Натуральные льготы при оплате ЖКУ.....</i>	<i>101</i>
3.3.3 <i>Адресные жилищные субсидии при снижении предельного бремени по оплате ЖКУ</i>	<i>101</i>
3.4 Перспективы снижения предельной доли расходов населения на оплату ЖКУ при сохранении адресных жилищных субсидий	103
Выводы и рекомендации.....	106
Библиография	108
Приложение 1. Стандарт максимально допустимой доли платежа за жилье и коммунальные услуги в некоторых регионах (2006 год)	109
Приложение 2. Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.....	110
Приложение 3. Этапы предоставления социальной помощи населению в виде субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в постперестроечный период России.....	126

Сасун Мурадян

**Улучшение предоставления коммунальных услуг
малообеспеченным слоям населения на местном уровне:
предложения по повышению эффективности дотаций**

Резюме.....	133
1. Проблема политики в сфере коммунальных услуг	135
2. Текущая политика в сфере коммунальных услуг	138
2.1 Основные шаги, предпринятые по решению проблемы	138
2.2 Основные вероятные последствия сохранения статус-кво	140
2.3 Основные выводы при альтернативе сохранения статус-кво	143
3. Предложения по изменению текущей политики	144
3.1 Основные варианты политики: критерии сравнения	144
3.2 Анализ альтернатив исполнения политики	146
3.3 Предложения по реформе формулы дотаций и внедрению бюджетной системы, направленной на результат, в сфере коммунальных услуг	148
3.4 Влияние новой политики на группы интересов	150
Библиография	152
Приложение 1.....	153

Мадина Тураева

**Реформирование жилищно-коммунального хозяйства в Таджикистане:
демонополизация, муниципализация или реструктуризация?**

Используемые сокращения.....	158
Резюме.....	159
1. Описание проблемы.....	161
2. Исследование.....	163
3. Опыт реформирования ЖКХ в странах с переходной экономикой	170
4. Группы интересов.....	176
5. Варианты решения проблемы.....	177
6. Решение	181
Библиография	184
Приложение. Обзор национального законодательства	186

Эльмира Ким

**Учет социальных потребностей населения в тарифной политике
по электроснабжению в Кыргызской Республике**

Резюме.....	197
1. Проблемы политики социального обеспечения в условиях растущих тарифов	199
2. Обзор ключевых моментов реформирования электроэнергетики КР.....	202
2.1 Тенденции развития отрасли	202
2.2 Управление энергетической отраслью	203
2.3 Тарифная стратегия	205
2.4 Нетарифные меры улучшения финансового состояния в отрасли	207
2.5 Привлечение инвестиций в отрасль	209

3.	Социальный аспект предоставления услуг по энергоснабжению	212
3.1	Экономическая доступность услуг по электроснабжению для населения.....	212
3.2	Анализ системы социальной защиты в КР	213
3.3	Социальная защита населения в условиях повышающихся тарифов	216
3.3.1	<i>Льготы по оплате услуг по электроснабжению.....</i>	<i>216</i>
3.3.2	<i>Социально-защитные тарифы для малообеспеченных слоев населения.....</i>	<i>218</i>
3.3.3	<i>Жилищные субсидии.....</i>	<i>218</i>
3.3.4	<i>Перекрестное субсидирование.....</i>	<i>219</i>
3.4	Меры по повышению благосостояния населения	220
4.	Участие групп интересов в процессе принятия решений в энергетическом секторе КР.....	223
4.1	Основные участники	223
4.2	Стратегии участия.....	226
4.2.1	<i>Общественные слушания и консультации.....</i>	<i>226</i>
4.2.2	<i>Информирование населения.....</i>	<i>227</i>
5.	Варианты политики.....	229
5.1	Вариант 1. Введение льготных тарифов на электроэнергию для малообеспеченных слоев населения	229
5.2	Вариант 2. Сохранение категориальной системы льгот	232
5.3	Вариант 3. Улучшение системы социальной защиты путем усиления адресности помощи и монетизации льгот	233
5.4	Вариант 4. Сохранение перекрестного субсидирования	235
6.	Выводы и рекомендации	238
	Приложение 1. Система социальной защиты в Кыргызской Республике.....	241
	Приложение 2. Выдержки из постановления правительства Кыргызской Республики	243
	Приложение 3. Аналитическая информация Министерства труда и социального развития КР по вопросу «Об итогах социально-экономического развития Кыргызской Республики за 9 месяцев 2007 года»	248
	Приложение 4. Формы участия общественности	253
	Библиография	254

Предисловие

В данной публикации представлены пять исследований, подготовленных стипендиатами Программы стажировок в области государственной политики (LGI Policy Fellowship Program) для русскоязычных экспертов в 2007 – 2008 годах. Целью программы является повышение квалификации молодых специалистов, занимающихся вопросами государственного управления в сфере анализа государственной политики и принятия решений на местном и региональном уровнях.

Проект был осуществлен Международным центром перспективных исследований при поддержке Инициативы реформирования местного самоуправления и государственных услуг Института открытого общества.

Темой исследований программы 2007 – 2008 годов было выбрано улучшение предоставления коммунальных услуг малообеспеченным слоям населения на местном уровне. Стажеры программы на протяжении года работали над написанием аналитических документов и планов лоббирования на данную тему, участвуя в обучающих семинарах. В этом году стипендиаты представляют пять республик бывшего СССР: государственный служащий из г. Гуково, Россия, три руководителя неправительственных организаций Армении, Кыргызстана и Таджикистана, а также депутат городского совета Полтавы, Украина.

Успешное выполнение проекта было бы невозможно без участия в нем многих людей. Среди них: первый ментор проекта Владимир Гнат, тренер Владимир Никитин, первый руководитель проекта Ольга Шумило, а также менеджер проектов Института открытого общества Мартин Нагеле.

Ильдар Газизуллин
Киев, октябрь 2008

Вступление

Выбранная в 2007 году тема исследований — повышение доступности жилищно-коммунальных услуг для населения. Сложная финансовая и социальная ситуация, которая сложилась в ЖКХ всех постсоветских стран, создает благоприятные условия для реализации задачи программы — распространить и применить методы публичной политики к решению конкретных проблем. Отрицательные последствия игнорирования групп интересов при принятии решений по изменению социальной помощи в отрасли наблюдались даже в таких "успешных" авторитарных режимах как Россия.

Преобразования в ЖКХ невозможны без существенных изменений во многих ключевых сферах государственной политики. Поэтому, многим стажерам пришлось выйти за рамки ЖКХ и проанализировать перспективы бюджетной реформы, эффективности антимонопольной и регуляторной политики, а также механизмов приватно-государственного партнерства.

Ниже представлено краткое описание подготовленных стажерами Программы исследований.

Анна Киященко из Украины пишет о проблеме управления жилищным фондом города Полтавы. Как показывает автор, жители города не могут влиять на улучшение качества услуг, стоимость которых постоянно растет, из-за неразвитости системы договорных отношений в отрасли. Анна рассматривает опыт других городов по созданию кондоминиумов и анализирует реалистичность государственных и городских программ реформы ЖКХ. Будучи депутатом городского совета, Анна разработала план лоббирования, рассчитанный на депутатские фракции в местном совете, общественные организации, жилищно-эксплуатационные конторы.

Игорь Пересыпкин из России рассматривает варианты социальной помощи для тех групп населения, которые прекратили получать субсидии в результате пересмотра системы их начисления. Решение данной проблемы в Гуково, малом шахтерском городе, в большой мере зависит от федерального центра, который обладает соответствующими полномочиями и финансовыми ресурсами. Однако, для того, чтобы отстоять свои интересы перед областью, городская власть должна доказать наличие проблемы и обосновать принятие требуемого решения. В процессе работы над исследованием решение по рассматриваемой проблеме было принято. Тем не менее, инструменты анализа политики и лоббирования рекомендаций могут пригодиться при реализации других инициатив местной власти — например, при объединении с другими малыми городами для отстаивания общих интересов.

Сасун Мурадян из Армении анализирует способы повышения эффективности распределения и использования дотаций местными общинами в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Как показано в исследовании, низкий уровень представления коммунальных услуг обусловлен двумя факторами: неравномерностью распределения доходов между отдельными общинами и устаревшей системой управления бюджетом. Сасун предлагает использовать методiku программно-целевого бюджетирования и скорректировать формулу выравнивания. Поскольку любое перераспределение бюджетных средств наверняка вызовет сопротивление заинтересованных сторон, принятие решения будет во многом зависеть от успешного исполнения плана лоббирования.

Мадина Тураева из Таджикистана рассматривает альтернативные подходы к реформированию ЖКХ в одной из наиболее экономически неблагополучных стран бывшего СССР. Мадина указывает, что произошедшие за последнее время изменения в экономике обострили проблему наличия и качества воды и электроэнергии и обусловили падение спроса на ряд жилищно-коммунальных услуг. По мнению автора, реформа ЖКХ в стране находится на начальном этапе, а поэтому, некоторые рассматриваемые этапы реформы, например, предполагающие приватизацию, еще преждевременны. В первую очередь, Мадина предлагает сконцентрировать имеющиеся ресурсы на повышении эффективности Государственного унитарного предприятия, которое отвечает за предоставление услуг населению беднейших территорий страны.

Эльмира Ким из Кыргызстана рассматривает задачу подготовки населения к почти неизбежному резкому повышению тарифов на электроэнергию. С одной стороны, уровень бедности населения в республике чрезвычайно высок, а с другой, отрасль нуждается в существенных финансовых вливаниях для модернизации основных фондов. Эльмира рекомендует правительству рассмотреть возможность рационализации и применения всех существующих в стране вариантов социальной помощи, а также настаивает на необходимости проведения региональных общественных слушаний и информационных кампаний для минимизации последствий негативной реакции населения.

Отчеты стажеров — первый важный шаг к практическому осуществлению предложенных рекомендаций. Теперь им предстоит работать с группами интересов — и противниками, и сторонниками предлагаемого решения. В отличие от распространенной на постсоветском пространстве практики принятия безальтернативных решений, такой подход требует значительных усилий. Но получаемый результат вполне оправдывает затраченное время.

Ильдар Газизуллин
Киев, октябрь 2008

Анна Киященко

Изменение системы управления
жилищным фондом в Полтаве
для повышения качества
жилищных услуг и сохранения
жилого фонда

Резюме

Данное исследование касается одной из самых актуальных проблем Полтавы и Украины в целом. Речь идет о неэффективном управлении жилищным фондом, в котором проживает подавляющая часть граждан нашего города.

В Полтаве жилищный фонд, который содержится Управлением жилищно-коммунального хозяйства города, составляет 2068 домов. Средняя степень изношенности этих домов равняется 51,4%, в модернизации и капитальном ремонте нуждаются 37 % домов, ветхие дома составляют 18%.

Коммунальная инфраструктура изношена: 20,9 км. (28,2%) водопроводных сетей и 96,3 км (23,4%) канализационных — аварийные либо находятся в ветхом состоянии. 78% лифтов требуют замены или капитального ремонта.

Несмотря на усилия городских властей по капитальному ремонту домов и многомиллионные вливания в сферу ЖКХ в 2007 году, сохраняется тенденция старения жилищного фонда. Качество проводимых текущих и капитальных ремонтов вызывает нарекания у жителей. Жильцы зачастую недовольны качеством услуг по обслуживанию домов, сооружений и придомовых территорий, а также плохой организацией предоставления этих услуг.

Проблема состоит в неэффективной системе управления жилищным фондом и отсутствии конкуренции на рынке жилищных услуг. В рыночной системе сложно функционировать советскому способу организации обслуживания государственного жилья. У нас практически завершилась приватизация государственного жилищного фонда, но перевод его обслуживания на рыночную основу только начинается. Пока еще ЖЭК — это заказчик, исполнитель и контролирующий орган в одном лице.

На сегодняшний день приватизировано больше 90% квартир, что должно бы означать передачу жилья в руки эффективных собственников — граждан. Но дома — это не просто совокупность квартир, это целые имущественные комплексы, куда входят земельный участок в установленных границах и расположенный на нем дом вместе с сооружениями и инженерными сетями, которые являются общей собственностью всех собственников отдельных помещений. Сейчас у нас есть собственники квартир, но практически нет собственников домов как целостных имущественных комплексов.

Проблема неэффективности советской системы управления жилищным фондом в условиях рыночной экономики не нова. С ней столкнулись все страны на постсоветском пространстве и в Восточной Европе. Во многих странах мира основой совместного проживания людей являются кондоми-

ниумы, то есть объединения собственников. Они способствуют эффективному использованию собственного имущества и управлению, содержанию и использованию неделимого и общего имущества.

Нужна эффективная система управления приватизированным жилищным фондом в городе, а также создание предпосылок для эффективного контроля со стороны потребителей за качеством услуг, которые предоставляют коммунальные организации.

Вариант 1.

Создание объединений совладельцев многоквартирного дома (ОСМД) и стимулирование развития рыночных отношений в сфере оказания жилищных услуг

Это выгодно жильцам: капитализация их квартир увеличивается, они могут сами выбирать услуги, которые им необходимы, сами планировать ремонт, внедрение энергосберегающих технологий. Переход к управлению жилищным фондом исключительно силами ОСМД создаст условия для развития конкурентной среды на рынке жилищных услуг и внедрения института управляющих жилищным фондом. Будет создан саморегулируемый рыночный механизм, который не требует дополнительного вмешательства.

Органы местного самоуправления освободятся от не свойственных им функций по содержанию жилищного фонда. С повышением качества услуг соответственно повысится и рейтинг власти.

Для предпринимателей появится новый рынок услуг, имеющий тенденцию к очень стабильному увеличению; можно будет просчитать предполагаемые объемы работ.

Вариант 2.

Реорганизация ЖЭКов путем их укрупнения

Это позволяет сократить накладные расходы на содержание ЖЭКов. Все ЖЭКи получают в свое обслуживание примерно одинаковое количество жилья, оптимальное для стабильной работы предприятия. Это дает возможность унифицировать работу ЖЭКов и предъявлять к ним одинаковые требования. Компьютеризация позволит вести подомовой учет сбора средств от жильцов.

Система управления жилищным фондом не меняется, дома по-прежнему находятся на балансе у ЖЭКов. Эта система привычна для значительной части жильцов, они знают, куда им обращаться. Заключение договоров с жильцами делает более ответственными обе стороны, жильцы будут знать,

какие услуги и в каком объеме им должен предоставлять ЖЭК. Они могут обращаться в Управление ЖКХ, если качество услуг их не устраивает, или в суд. Вся ответственность за содержание дома лежит на коммунальном предприятии, жильцам не нужно об этом думать. В случае необходимости проведения капитального или текущего ремонта они могут обратиться к городским властям и надеяться, что им помогут.

Предпочтительнее выбрать первый вариант, поскольку он предполагает устранение причин, которые породили кризис в ЖКХ и привели к крайне низкому качеству жилищно-коммунальных услуг.

Первый вариант обеспечит каждому дому Полтавы эффективного хозяина, разовьёт рыночные отношения в сфере жилищных услуг, что приведет к повышению их качества. Собственники в лице ОСМД будут больше заинтересованы в энергосбережении, экономии ресурсов, что принесет пользу не только отдельным гражданам, но и обществу в целом. Переход большинства жильцов в состояние ответственных собственников сформирует новое состояние общества, ответственное отношение граждан к собственному жилью, к обустроенному состоянию дворов, вообще к порядку в родном городе.

Для реализации данного варианта необходимо:

- ▲ Утвердить решением горсовета несколько документов: Типовой договор об участии прежнего владельца (территориальной общины города) в первом после приватизации капитальном ремонте дома; Порядок снятия с баланса ЖЭКов многоквартирных домов и передачи их на баланс ОСМД; Типовой договор между балансосодержателями (ЖЭКаами) и ОСМД о временной передаче управления и содержания дома до момента передачи дома на баланс ОСМД.
- ▲ Выполнять Закон об ОСМД в части обязательного создания ОСМД во вновь построенном и реконструированном жилье, то есть в том жилье, которое не нуждается в средствах для проведения капитального ремонта.
- ▲ Принять новую редакцию Программы реформирования и развития ЖКХ города, которая конкретно будет определять приоритетные пути развития управления городским жилищным хозяйством, — в частности, создание ОСМД и развитие частных управляющих компаний.
- ▲ Создать Ресурсный центр по жилищно-коммунальным вопросам, вопросам создания домовых комитетов и ОСМД, деятельности ЖСК.
- ▲ Привлечь НПО к выполнению проектов по образованию населения в вопросах создания и деятельности ОСМД, домовых и уличных комитетов, использованию ресурсосберегающих технологий.

1. Проблемы управления жилищным фондом в Полтаве

1.1 Проблемы и их причины

Неэффективная система управления жилищным фондом заключается в следующем:

- △ Отсутствие собственника у многоквартирных домов как целостных имущественных комплексов. В Полтаве функционирует только 158 ЖСК и 23 ОСМД, за 2007 год создано всего 3 ОСМД.
- △ Отсутствие конкуренции на рынке жилищных услуг. ЖЭКи — это не естественная, а искусственно созданная монополия, доставшаяся в наследство от советской системы. В Полтаве все ЖЭКи коммунальные, и только один частный.
- △ Отсутствие регулирования отношений между производителями/поставщиками и потребителями услуг посредством договоров.

Причины проблем:

- △ Низкий уровень участия населения в управлении собственным жильем, информированности о деятельности органов местного самоуправления, ЖЭКов и предприятий, предоставляющих ЖКУ.
- △ Низкая ответственность сторон (потребителей и производителей услуг) через отсутствие заключенных договоров.
- △ Система ценообразования тарифов не позволяет покрывать затраты и не содержит амортизационной составляющей.
- △ Деньги на капитальные ремонты, которые выделяет государство и городская власть, используются непрозрачно, жильцы не имеют возможности контролировать выполнение этих работ.

1.2 Состояние жилищного фонда Полтавы

- △ Город Полтава — областной центр. Количество населения в городе (на 01.12.2007 года) — 306 тысяч человек, жилищный фонд города на 79% состоит из многоквартирных домов.
- △ 83,2% жилья находится в частной, 2,8% в государственной и 14 % в коммунальной собственности.

- ▲ По форме собственности в сфере ЖКХ территориальной общины города работают 27 предприятий коммунальной собственности и одно частное. В Полтаве функционирует 158 ЖСК и только 23 ОСМД.
- ▲ По состоянию на 01.01.2007 года жилой фонд, который содержится Управлением жилищно-коммунального хозяйства города, составляет 2068 домов общей площадью 4117,95 тысячи кв. м, из них многоквартирных домов, которые имеют пять этажей и выше – 503, домов с повышенной (10 этажей и выше) этажностью – 7.
- ▲ Техническое состояние жилья: 37 % домов нуждаются в модернизации и капитальном ремонте, а 18% определены ветхими.
- ▲ Количество домов, оборудованных лифтами, – 229. По состоянию на 01.01.2007 года 78% лифтов требуют замены или капитального ремонта.
- ▲ В Полтаве существует разветвленная система ливневой канализации общей протяженностью 92 км. Около 56% ливневой канализации находится в ветхом состоянии, забиты стоки на многих центральных улицах города.
- ▲ Коммунальная инфраструктура изношена: 20,9 км. (28,2%) водопроводных сетей и 96,3 км (23,4%) канализационных – аварийные либо находятся в ветхом состоянии.
- ▲ 70% улиц и дорог города нуждаются в капитальном или текущем ремонте покрытия. Значительное количество парков (6), скверов (7), бульваров (2) нуждаются в уходе и приведении в надлежащее эксплуатационное состояние.

Очень влияет на качество проводимого ремонта жилищного фонда то, что ЖЭК — одновременно заказчик, исполнитель и контролирующий орган. Т.е. предприятие, которое оказывает жилищно-коммунальные услуги населению, само определяет, какие работы необходимо проводить в том или ином доме, само проводит выполнение этих работ и их приемку в качественных и количественных показателях. Как следствие — нарекания жильцов на качество выполнения ремонта, профинансированного из средств государства и местного самоуправления.

Жильцы не имеют влияния на принятие решений относительно осуществления ремонтных работ в их доме, благоустройства в их дворах. Поэтому большинство из них ждут от городских властей решения всех их проблем и не прилагают никаких усилий по наведению порядка в подъезде, в лифте, возле дома.

1.3 Финансирование отрасли из бюджета

В местном бюджете ежегодно на реализацию переданных полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства катастрофически не хвата-

ет средств. Фактические ассигнования городского бюджета 2006 года по ЖКХ составляли 30,191 млн. грн. при потребности около 115 млн. грн.

В 2006 году были выполнены работы по благоустройству города, дорожно-мостовому хозяйству, капитальному ремонту жилищного фонда, освещению улиц. Предприятиям ЖКХ была оказана финансовая помощь в сумме 3,715 млн. грн. Но уже в первой половине 2007 года ЖЭКом понадобилось оказать финансовую помощь около 7 млн. грн., а всего в 2007 году ЖКХ было профинансировано в объеме 69 млн. грн.

1.4 Тарифная политика

Сфера содержания домов, сооружений и придомовых территорий на сегодняшний день заведомо является убыточной. Даже при расчете тарифов в соответствии с утвержденным Порядком¹ тарифы будут только покрывать затраты на их оказание — рентабельность Порядком не предусмотрена.

В течении 7 лет, с 21.03.2000 по 31.12.2007 год, в Полтаве действовали тарифы на услуги по содержанию домов и придомовых территорий, утвержденные распоряжением облгосадминистрации от 21.03.2000 №121 в расчете на 1 кв.м общей площади с учетом НДС для населения, которое проживает в домах:

- ▲ оборудованных лифтами — 0,37 грн.
- ▲ не оборудованных лифтами — 0,30 грн.
- ▲ без внутрименового оборудования — 0,27 грн.

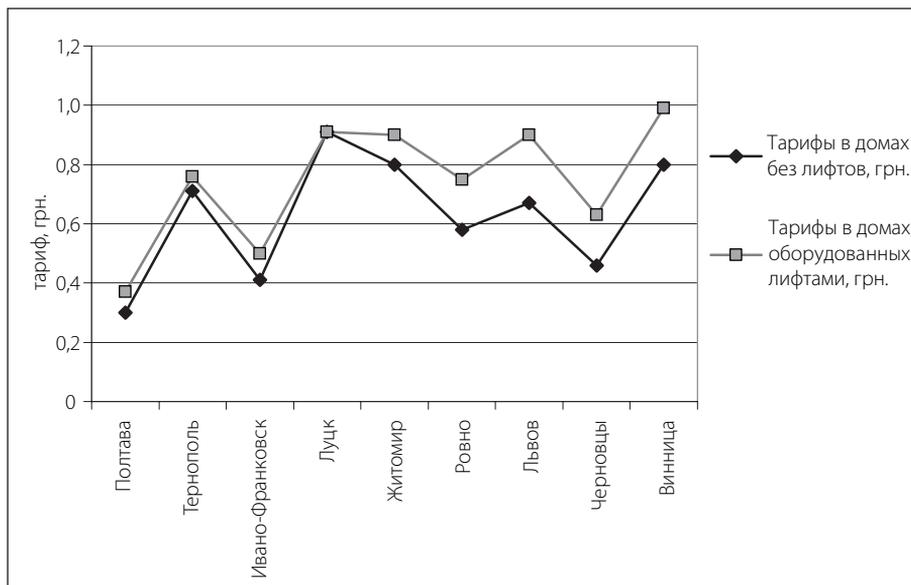
По сравнению с другими городами в Полтаве тариф меньше в 1,35—2,67 раза. Это наглядно видно на графике 1, как и то, насколько по-разному определены тарифы в городах, схожих по параметрам.

В Черновцах указанный тариф является базовым. Отдельно, за дополнительную плату, оказывают услуги по освещению лестничных клеток — 0,056 грн., уборку — 0,014 грн, уборку технических этажей и подвалов — 0,008 грн, вывоз мусора — 2,15 грн. с одного жилья.

В Ивано-Франковске тариф дифференцирован в зависимости от класса домов. В Житомире на услуги по обслуживанию лифтов внедрена карточная система (6 гривен на 100 поездок). Преимущества такого способа — лифты всегда в надлежащем состоянии, поскольку посторонние не могут ими пользоваться.

¹ Порядок формирования тарифов на услуги по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий. Постановление КМ от 12 июля 2005 г. № 560.

График 1. Сравнение тарифов на обслуживание домов и придомовых территорий в разных городах Украины в октябре 2006 года



По материалам официального сайта Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства www.minbud.gov.ua.

Еще одной проблемой является сам расчет тарифов. В соответствии с Порядком², тарифы формируются и утверждаются по каждому дому отдельно. Структура тарифа должна быть прозрачной. В 2008 году в Полтаве были приняты расчетные средние тарифы на 8 обязательных услуг. Стоимость услуг из расчета на 1 кв. м общей площади квартиры в каждом конкретном доме определяется Исполнителем, исходя из обязательного перечня услуг для этого дома.

Причиной такого планирования, а также дискуссий о том, завышены ли тарифы или соответствуют экономически обоснованному уровню, является отсутствие единой электронной программы расчета тарифов, утвержденной на общегосударственном уровне.

А в связи с тем, что процедура расчетов тарифов достаточно трудоемка, а цены на материалы, горюче-смазочные материалы и минимальная зарплата растут достаточно быстро, то тарифы, утвержденные на экономически обоснованном уровне, спустя несколько месяцев становятся убыточными.

² Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка формирования тарифов на услуги по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий и типового договора об оказании услуг по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий» № 560 от 12 июля 2005 г.

Из-за отсутствия средств и технических возможностей ЖЭКи не имеют возможности проводить в полном объеме ремонт подъездов и фасадов зданий, крыш и инженерных сетей, не могут обеспечить достаточный уровень обслуживания жильцов.

Несоответствие тарифов на жилищные услуги стимулировало руководителей ЖЭКов значительную часть платы за услуги использовать на нужды, которые, по их мнению, являются первоочередными. Преимущественно сэкономили на расходах по проведению текущего ремонта жилищного фонда. Такая тенденция в последние годы привела к значительному падению технического состояния домов и возникновению потребности в проведении преждевременных капитальных ремонтов.

Из-за того, что механизм формирования тарифа непрозрачен для жильцов и непрозрачно использование собранных средств, жильцы не понимают, за что с них берут плату и какие услуги за эту плату им должны предоставлять. Этому способствует и отсутствие договоров между жильцами и ЖЭКаами.

1.5 Качество предоставляемых услуг

Подавляющее большинство жителей Полтавы и, в первую очередь, многоквартирных домов в целом недовольны качеством услуг по обслуживанию домов, сооружений и придомовых территорий, а также организацией предоставления этих услуг.

Так, в 2006 году в Полтавский горисполком поступило 9179 жалоб, из них 3516 граждан жаловались на неудовлетворительное качество жилищно-коммунальных услуг. Этот показатель в 2005 году составлял 1145 обращений (в два раза меньше), что подтверждает динамику ежегодного ухудшения технического состояния ЖКХ.

Обратная связь с жителями города указывает на то, что и в 2008 году их по-прежнему больше всего волнуют жилищно-коммунальные услуги. [8] Городская газета «Вечерняя Полтава» 24 января 2008 года провела «горячую» телефонную линию с начальником Управления коммунального хозяйства горисполкома. [9] Корреспонденты на протяжении двух недель принимали вопросы от граждан. Читатели звонили на все известные телефоны в редакции. Жители городских многоэтажек жаловались на затопленные подвалы, ободранные подъезды и бездеятельность ЖЭКов. В последний раз такой шквал звонков был летом 2007 года во время «горячей» линии с мэром города. К нему тогда тоже обращались преимущественно с коммунальными вопросами.

Плохое качество услуг ЖЭКов по обслуживанию домов, сооружений и придомовых территорий подтверждает и опрос населения. В 2005 году две

общественные организации – Полтавский филиал ССУ и Центр правозащиты и контроля за соблюдением законности – провели опрос граждан Полтавы и двух райцентров области на предмет качества коммунальных услуг. Результаты опроса в Полтаве показали, что удовлетворены работой своего ЖЭКа только 27% жителей, 73% граждан считают, что услуги им оказывают некачественно и несвоевременно.

Положение с качеством коммунальных услуг в Полтаве не отличается от других городов Украины. По результатам исследования мнения представителей общественности о проблемах с предоставлением ЖКУ в Одессе полностью и в значительной степени удовлетворены качеством получаемых ЖКУ в целом всего 23% опрошенных, в то время как удовлетворены в незначительной степени или совсем не удовлетворены 77% (см. Приложение 3).

Одной из причин невозможности жителей влиять на улучшение качества услуг является то, что система договорных отношений жильцов и ЖЭКов в Полтаве вообще не развита. Договоры – это инструмент контроля и защиты своих прав жителями перед ЖЭКаами за неоказанные или плохо оказанные услуги, а для ЖЭКов это рычаг для получения платы за оказанные услуги.

Однако по словам заместителя начальника ЖЭКа №8, только 30% владельцев квартир заключили Договоры на обслуживание, которые, впрочем, уже утратили свою силу согласно итоговым Положениям Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» [16], поскольку не были приведены в соответствие с рекомендуемым Типовым договором [14] до 1 января 2006 года. Соответственно, на 01.12.2007 года ни один ЖЭК, ни один житель в Полтаве не имел на руках Договоров об оказании услуг по обслуживанию домов, сооружений и придомовых территорий.

2. Программа реформирования ЖКХ в Полтаве и результаты ее выполнения в 2007 году

2.1 Задачи Программы

В Полтаве, начиная с июня 2006 года, депутаты городского совета 5-го созыва, исполнительный комитет во главе с мэром предприняли ряд мер по изменению в лучшую сторону ситуации по обеспечению населения качественными жилищно-коммунальными услугами.

Для выполнения законов Украины и указов Президента [12, 13] была принята городская Программа реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2007 – 2010 годы. Эта Программа разработана в соответствии с приоритетными заданиями реформирования жилищно-коммунального хозяйства согласно «Методическим рекомендациям по разработке и реализации региональных, районных, городских программ реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства территориальной общины»³.

Ориентировочный объем необходимого финансового обеспечения Программы – 210 млн. 430 тыс. грн., в т.ч. на техническое переоснащение ЖКХ – 188 млн. грн., на обеспечение безубыточного функционирования предприятий ЖКХ – 21 млн. грн., на организацию эффективного управления в сфере производства и оказания жилищно-коммунальных услуг – 290 тыс. грн., демонополизацию ЖКХ и создание конкурентной среды на рынке ЖКУ – 90 тыс. грн. Т.е. на деятельность, которая может кардинально изменить ситуацию, выделяется меньше 0,1%. Город продолжает вкладывать средства в материальную базу и мало внимания уделяет управлению и его качеству.

В декабре 2007 года вынесено на обсуждение решение исполнительного комитета городского совета «Об утверждении тарифов на услуги по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий». Большую работу по подготовке проекта этого решения выполнила общественность в лице Общественной коллегии при горисполкоме, куда входят представители около 40 общественных организаций. Решением предусматривалось:

³ Приказ Госкомитета Украины по вопросам ЖКХ от 15.12.04 г. № 222.

1. Утверждение средних тарифов для домов всех типов на оказание восьми обязательных услуг, а также «Перечня услуг по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий».
2. Утверждение нового типового договора, в котором предусмотрено перечисление оказываемых услуг и их стоимость.
3. Повышение тарифов практически в 3 раза.

20 февраля 2008 года тарифы были утверждены решением горисполкома. В домах с лифтами и мусоропроводами тариф составлял 1,147 грн. за кв.м., без мусоропроводов – 0,886 грн., без лифтов и мусоропроводов – 0,742 грн.

Это значительный прогресс в сторону прозрачности оказания услуг жильцам и предпосылки для улучшения качества услуг. Но необходимо подчеркнуть, что принятое решение устанавливает средние тарифы для домов всех типов. Это противоречит Порядку формирования тарифов, утвержденному постановлением Кабинета Министров № 560 [14], которое обязывает рассчитывать тариф по каждому конкретному дому. На сегодняшний день это решение оправданно, поскольку не ведется подомовой учет сбора и использования средств, все сборы поступают в общий котел и так же используются. К тому же из городского бюджета каждый год выделяется дотация ЖЭКам для их безубыточной деятельности и погашения задолженности другим учреждениям.

Проект решения предусматривал налаживание аналитического бухгалтерского учета в ЖЭКах по каждому дому в разрезе отдельных услуг по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий до 1 июня 2008 года. Но решение было принято без этого пункта, поскольку в бюджете не было средств для компьютеризации ЖЭКов.

2.2 Анализ выполнения программы

В таблице представлен анализ Программы на 2007 год и степень выполнения ее главных заданий.

№ п/п	Задание	Выполнение
1	Создание подразделения по вопросам реформирования и развития ЖКХ	Создано в составе 3 чел. при Управлении ЖКХ
2	Создание при райисполкомах общественных центров содействия жилищно-коммунальной реформе	Не созданы
3	Создание объединений собственников многоквартирного дома (ОСМД)	Создано 3
4	Создание городского предприятия «Полтаватеплоэнерго» для обслуживания теплогенераторных и надомных котелен	Создано
5	Создание на базе РСУ 2, 3 и «Ремонтник» коммунального предприятия при УЖКХ для выполнения ремонтно-строительных работ	Не создано, потому что эти предприятия – банкроты, и сейчас решается, как оформить это банкротство
6	Создание частного предприятия по обслуживанию жилищного фонда ОАО «Полтавский тепловозоремонтный завод»	Не создано, дома переданы на баланс и обслуживание в ЖЭК-8
7	Реорганизация ЖЭКов. Уменьшение их количества с 14 до 8 за счет увеличения объемов содержания и обслуживания жилищного фонда территориальной общины города	Не проведена, т.к. посчитали, что пока это нецелесообразно. При старых тарифах укрупненные ЖЭКи тоже будут убыточными
8	Разработка и утверждение экономически обоснованных тарифов по обслуживанию домов, сооружений и придомовых территорий	Тарифы разработаны, но так и не приняты в 2007 году
9	Инвентаризация жилищного фонда с целью определения его технического состояния для предложений в дальнейшем по его содержанию и эксплуатации	Проводится
10	Инвентаризация основных фондов предприятий и организаций ЖКХ территориальной общины города с целью проведения анализа финансово-хозяйственной деятельности	Проведена инвентаризация всех ЖЭКов
11	Инвентаризация зеленых насаждений	10%
12	Обеспечение освоения выделенных средств из городского бюджета для выполнения ремонтных работ жилищного фонда и объектов благоустройства	Освоено 13 млн. грн.
13	Оснащение инженерных вводов многоквартирных домов средствами учета потребления воды и тепловой энергии	Установлено 103 счетчика тепловой энергии. 81 счетчик холодной воды, 81 счетчик горячей воды

Положительные изменения:

1. Как видно, сделано немало по улучшению технического состояния домов, на капитальные ремонты многоквартирных домов и благо-

устройство потрачено 13 млн. грн., почти в сотне домов установлены счетчики воды и тепла⁴.

2. В январе 2008 года начал работать Единый расчетный центр (ЕРЦ), созданный Полтавским филиалом «Мегабанк» в сотрудничестве с городской властью. Отныне за все коммунальные услуги можно рассчитаться с помощью одной квитанции, а расщепление платежей для каждого поставщика услуг (водоканал и теплоэнерго) стало заботой ЕРЦ. За проведение платежных операций «Мегабанк», в отличие от других банков, во всех своих отделениях по городу не будет взимать плату. Сеть пунктов приема коммунальных платежей будет расширена, пункты будут открыты в ЖЭКах, отделениях «Укрпочты». Эти операции и дальше будут осуществлять все коммерческие банки и «Сбербанк». Наличие ЕРЦ существенно облегчает запланированное в программе создание Службы единого заказчика (СЕЗ).
3. Началась инвентаризация жилищного фонда.

Но наряду с этим практически ничего не сделано для:

- ▲ Улучшения системы управления многоквартирными домами и создания рынка жилищных услуг. СЕЗ не могут стать эффективным посредником в оказании жилищных услуг без владельцев домов. Не ликвидирована монополия ЖЭКов, которая препятствует развитию конкурентной среды и качественному росту уровня услуг. Создано всего 3 ОСМД в 2007 году.
- ▲ Создания структуры, которая постоянно пропагандировала бы новые формы управления, обучала управляющих, содействовала созданию ОСМД, домкомов, поставляла информацию о ходе реформы ЖКХ жителям города.
- ▲ Создания механизма стимулирования создания ОСМД и механизма стимулирования привлечения на рынок жилищных услуг частных предпринимателей.
- ▲ Создания условий для безубыточной работы предприятий. Экономически обоснованные тарифы были приняты только в 2008 году.

Недостаток Программы в том, что она не предусматривает создания механизма обеспечения общественной поддержки реформы ЖКХ. Общественность не привлекалась к процессам разработки и выполнения Программы, а как показывает опыт других стран и украинский тоже, невозможно решить проблемы улучшения ЖКУ без широкого участия общественности и жильцов каждого дома.

⁴ А всего в 2007 году в Полтаве на ЖКХ было израсходовано 69 млн. грн., что на 129 % больше чем в 2006 году.

2.3 Планируемые мероприятия

Программа деятельности жилищно-коммунального хозяйства в г. Полтаве на 2008 год предусматривает ликвидацию критического уровня изношенности основных фондов в жилищно-коммунальном комплексе, создание предпосылок для выполнения государственной и городской «Программы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2007 – 2010 годы».

Планируемые мероприятия:

- ^ Капитальный ремонт домов и ремонт лифтов жилищного фонда; реконструкция жилых домов первых массовых серий; асфальтирование дворовых проездов.
- ^ Оснащение инженерных вводов многоквартирных жилых домов средствами учета потребления воды и тепловой энергии.
- ^ Замена теплообменников, газовых приборов, электрощитовых, электроплит, трубопроводов в подвальных помещениях.

На выполнение этих мероприятий необходимо финансирование в объеме 57 млн.105 тысяч гривен. В частности, программа «Мой дом, мой двор, мой подъезд» на 2008 год предусматривает мероприятия по содержанию жилищного фонда на сумму 575,89 тыс.грн.

3. Украинский опыт реформирования ЖКХ

Совет национальной безопасности и обороны Украины [12] признал, что повышение качества жилищных услуг, привлечение в коммунальную сферу инвестиций, необходимых для ее модернизации и развития, возможны только при:

- ▲ установлении экономически обоснованных тарифов на жилищно-коммунальные услуги;
- ▲ развитии конкурентных рыночных отношений;
- ▲ внедрении действенных экономических стимулов для поощрения частного предпринимательства и самоорганизации населения.

В сентябре 2007 года третья Всеукраинская научно-практическая конференция «Качественные жилищно-коммунальные услуги — общее дело власти и общественности» [6] в своей резолюции отметила, что главной проблемой в сфере ЖКГ остается крайнее недовольство населения качеством и организацией предоставления жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). Эта ситуация сложилась в результате несовершенного управления в сфере ЖКГ, хронического недофинансирования этой отрасли и крайне неудовлетворительного уровня сотрудничества властей и общества. (Полный текст Резолюции см. в приложении 5.)

В Украине принят ряд законов, которыми предусмотрены достаточно широкие возможности для совместной работы властей и общества по оказанию качественных жилищно-коммунальных услуг. Это законы «Об общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2004—2010 годы», «О жилищно-коммунальных услугах», «О защите прав потребителей», «Об органах самоорганизации населения». В 2007 году Кабмином был одобрен проект закона Украины «Об общегосударственной стратегии реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2007—2011 годы», где Министерство обозначило участие общественности в реформировании ЖКХ как одно из самых важных.

3.1 Цели реформы

- ▲ Организация эффективного управления в сфере производства и оказания жилищно-коммунальных услуг (эффективный менеджмент).
- ▲ Усиление демополизации жилищно-коммунального хозяйства, создание конкурентной среды на рынке ЖКУ. Цель — потребители должны иметь право выбора: кто им будет оказывать более дешевые и качественные услуги.

- ▲ Обеспечение безубыточного функционирования предприятий ЖКХ. Они должны быть рентабельными и самоокупаемыми.
- ▲ Техническое переоборудование ЖКХ, сокращение удельного веса использования энергетических и материальных ресурсов на производство ЖКУ.
- ▲ Привлечение инвестиций и сотрудничество с международными финансовыми и донорскими организациями.
- ▲ Обеспечение общественной поддержки реформы ЖКХ. В первую очередь это реформа для граждан, и они имеют право знать о задачах, ходе реализации и результатах реформы. В обществе должен быть консенсус относительно изменений, которые несет реформа.

3.2 Что предусматривает реформа

Для выполнения этих заданий разработано 15 бюджетных программ, которые, в частности, предусматривают государственную поддержку:

- ▲ инвестиционных проектов по техническому переоснащению и капитальному ремонту жилых домов, в которых создаются новые или функционируют ОСМД. Местная власть не должна нести ответственность за дом, где 100% жилья в собственности жильцов;
- ▲ создания специализированного государственного учреждения для предоставления кредитов в жилищно-коммунальной сфере — Фонд развития ЖКХ;
- ▲ развития сферы благоустройства и коммунального обслуживания, в т.ч. и путем создания органов самоорганизации населения (ОСН);
- ▲ разработки, внедрения инновационных проектов в ЖКХ и внедрение прогрессивных технологий. В этих проектах принимают участие 83 города, в том числе и Полтава;
- ▲ создания ресурсного центра для содействия международному сотрудничеству и развитию ЖКХ; создания инфраструктуры для работы с международными проектами и привлечения инвестиций.
- ▲ капитального ремонта и модернизации лифтов жилищного фонда.

Для смягчения негативной реакции населения на такое неизбежное проявление реформы, как рост тарифов до реальной стоимости услуг, предусмотрена система субсидий для малоимущих граждан, чтобы все жильцы получили возможность реализовать свое право на качественные услуги. И это правильно, ведь целью преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве является обеспечение населения соответствующими высоким стандартам услугами. С другой стороны, за прошедшие годы очевидным даже для потребителей стало то, что «надлежащее качество» можно обеспечить только в условиях рынка, то есть наличия разных производителей/поставщиков в каждом сегменте обслуживания и конкуренции между ними.

4. Варианты управления многоквартирными домами

Согласно законопроекту, должна быть усовершенствована система управления. Для преодоления монополии ЖЭКа необходимо:

- ▲ С одной стороны, создание объединений совладельцев многоквартирных домов (ОСМД), частных предприятий по содержанию жилищного фонда (ЧП), Служб единого заказчика (СЕЗ), Дирекций единого заказчика (ДЕЗ).
- ▲ С другой стороны, должны внедряться разные организационно-правовые формы деятельности предприятий: коммунальное предприятие, основанное на собственности территориальной общины, коммунальное предприятие, переданное в управление, аренду или концессию, совместное предприятие, частное предприятие и т.д.

Естественно, что за самые большие убытки конкурировать между собой никто не будет. Поэтому формирование и, что наиболее важно, развитие коммунального рынка напрямую зависит от возможностей предприятий получать прибыль, а следовательно — производить конкурентоспособный товар. Только в этом случае поставщик сможет честно выполнять свои обязанности перед потребителями — например, производить перерасчет за «жилищно-коммунальные услуги в случае их непредоставления или предоставления не в полном объеме, снижения их качества».

Нужно реформировать всю схему: «потребитель — услуга — посредник — исполнитель». Чтобы были качественные сдвиги, нужны эффективный потребитель, качественные услуги и их исполнители. На общегосударственном уровне признано, что, в частности, ЖЭКи (ЛКП) такими не являются. Система ЖЭКов является пережитком советских времен, ведь по самому замыслу это организации, главное для которых — сохранение переданного им в управление жилищного фонда, а не обслуживание людей.

На сегодня существуют две схемы содержания многоквартирных домов. Первая, традиционная, — назначение органом местного самоуправления жилищно-эксплуатационного предприятия (ЖЭК) для выполнения функций по содержанию и эксплуатации жилого дома. Вторая — создание объединения совладельцев многоквартирного дома (ОСМД) для управления и использования неделимого и общего имущества. [1, 2, 10, 11, 17].

Первая схема не может считаться эффективной по следующим причинам:

- ⤴ Жилищно-коммунальное предприятие, которое предназначается для выполнения функций по содержанию и эксплуатации жилого дома, одновременно является структурой, которая предоставляет услуги по обслуживанию этого дома. То есть оно заказывает услуги, подавляющее большинство которых само и выполняет. Как следствие, эта структура не имеет заинтересованности ни в уменьшении стоимости предоставляемых услуг, ни в улучшении их качества.
- ⤴ В случае использования такой схемы жилищно-коммунальное предприятие имеет возможность распоряжаться общей собственностью, которая принадлежит совладельцам дома, и использует ее в свою, а не в их пользу.

Использование описанной схемы лишь усиливает монополию ЖЭКом и фактически делает невозможным внедрение конкурентной среды на рынке жилищно-коммунальных услуг.

Вторая схема — создание объединений совладельцев многоквартирного дома — практикуется в странах с рыночной экономикой и является эффективной.

Возможность объединяться и делегировать свои полномочия в коммунальных отношениях, а также пользоваться услугами «эффективного посредника» существует на Украине давно — речь идет о создании кондоминиумов (ОСМД) и служб единого заказчика (СЕЗов).

Вариант 1.

Формирование и мотивирование эффективного собственника.

- ⤴ Развитие рыночных основ жилищно-коммунального хозяйства. Создание благоприятных условий для развития в нашем городе домовых комитетов и объединений совладельцев.
- ⤴ Стимулирование создания ОСМД путем финансирования капитальных ремонтов домов, где создаются ОСМД, популяризации среди населения, оказания методической и технической помощи жителям, желающим создать ОСМД.
- ⤴ Создание механизма обеспечения общественной поддержки реформы ЖКХ в городе.

Выгоды от его реализации:

- ⤴ **Для жителей дома:** они получают отремонтированное жилье, капитализация их квартир увеличивается, они могут сами выбирать услуги, которые им необходимы.

- ▲ **Для жителей города:** они получают пример, как необходимо решать проблему с жилищными услугами. Развивается рынок жилья; там, где действуют ОСМД, рыночная стоимость жилья увеличивается.
- ▲ **Для городских властей:** после создания ОСМД проблемы этого дома — уже не забота города, можно сосредоточиться на решении проблем, которые касаются всех жителей. Качество услуг повышается и, соответственно, повышается рейтинг власти. Органы местного самоуправления освободятся от несвойственных им функций по содержанию жилищного фонда. Создание саморегулируемого рыночного механизма, который не требует дополнительного вмешательства. Уменьшение социальной напряженности в городе, увеличение гражданского доверия и поддержка реформирования отрасли. Сокращение чрезвычайных ситуаций в ЖКХ. Создание новых рабочих мест. Сокращение потребления энергоресурсов.
- ▲ **Для предпринимателей:** новый рынок услуг, который имеет тенденцию к увеличению и отличается большой стабильностью (можно просчитать предполагаемые объемы работ). Только создание ОСМД позволит частным предпринимателям конкурировать на рынке ЖКУ.
- ▲ **Для всех:** эффективное использование выделяемых из бюджета средств на капитальный ремонт дома. Кроме того, переход к управлению жилищным фондом исключительно силами ОСМД создаст условия для развития конкурентной среды на рынке жилищных услуг и внедрения института управляющих жилищным фондом. Сопроизводители многоквартирного дома становятся полноценными партнерами в жилищной сфере. У жителей города меняется стереотип мышления: из наблюдателей они становятся непосредственными исполнителями. Благодаря привлечению граждан в ОСН используется большой потенциал общины. Люди занимают активную жизненную позицию и в собственном жилище, и в родном городе. А заинтересованность в деле — это уже половина успеха.

Будут и группы, которые проиграют при этом варианте, поэтому не стоит рассчитывать на их поддержку в реализации этого решения:

Работники ЖЭКов утратят монополию на оказание услуг, часть потребителей перейдет к другим производителям. Но при желании они могут с ними конкурировать, предложив не менее качественные услуги. Для них тоже есть выгоды — тарифы будут складываться в условиях рынка, поэтому работать станет выгодно, если привести штат ЖЭКов в соответствие с экономической целесообразностью.

Управление ЖКХ уже не будет распоряжаться домами как своей собственностью, вспомогательные помещения перейдут к ОСМД. Подряды на ремонт домов уже не будут их монополией.

Возможные минусы внедрения этого варианта. Очень дорого обходятся капитальные ремонты. Жители не готовы к управлению своей собственностью. У нас не сформирован институт управляющих домами, нет действенного инструмента борьбы с неплательщиками.

Вариант 2.

Реорганизация ЖЭКов путем их укрупнения после повышения тарифов согласно принятой Программе реформирования.

Последствия реализации.

Для жителей

Эта система привычна для значительной части жильцов, они знают, куда им обращаться. Заключение договоров с жильцами сделает более ответственными обе стороны, жильцы будут знать, какие услуги и в каком объеме им должен предоставлять ЖЭК. Они могут обращаться в Управление ЖКХ, если качество услуг их не устраивает, или в суд. Вся ответственность за содержание дома лежит на коммунальном предприятии, жильцам не нужно об этом думать. В случае необходимости проведения капитального или текущего ремонта они смогут обратиться к городским властям и надеяться, что им помогут.

Но жильцы так и не станут собственниками своих домов, по-прежнему их собственностью будет распоряжаться коммунальная структура. Качество услуг остается на низком уровне, средства используются неэффективно, все жильцы платят одинаковые тарифы, но очередность ремонтов в домах определяется волонтаристским методом. У жильцов нет возможности выбора производителя/поставщика услуг.

Для городских властей

Уменьшение количества ЖЭКов приведет к уменьшению управленческого аппарата жилищно-эксплуатационных контор и уменьшению накладных расходов. Это позволит временно сократить дотации на содержание ЖЭКов.

Несмотря на повышение тарифов ЖЭКи через некоторое время снова станут убыточными, и на их содержание необходимо будет снова выделять солидные суммы из городского бюджета. Состояние жилищного фонда будет ухудшаться, несмотря на потраченные многомиллионные средства, качество проводимых ремонтов останется на низком уровне, потому что некому осуществлять контроль, остается возможность для непрозрачного использования средств.

Городская власть будет по-прежнему ответственна за содержание многоквартирных домов.

Для предпринимателей

Сохраняется монополия на оказание жилищных услуг, им невозможно конкурировать с коммунальными предприятиями.

Для ЖЭКов

Все ЖЭКи получают в свое обслуживание примерно одинаковое количество жилья, оптимальное для стабильной работы предприятия. Это дает возможность унифицировать работу ЖЭКов и предъявлять к ним одинаковые требования. Компьютеризация позволит вести подомовой учет сбора средств от жильцов.

Система управления жилищным фондом не меняется, дома по-прежнему находятся на балансе у ЖЭКов.

Треть управленческого аппарата будет уволена или понижена в должности.

Этот вариант не устраняет причину проблемы, т.е. не изменяет советскую систему управления жилищным фондом. Продолжает сохраняться схема заказчика, исполнителя и контролера жилищных услуг в одном лице.

Предпочтительнее выбрать первый вариант, поскольку он предполагает устранение причин, которые породили кризис в ЖКХ и привели к крайне низкому качеству жилищно-коммунальных услуг.

Первый вариант обеспечивает каждому дому Полтавы эффективного хозяина, развивает рыночные отношения в сфере жилищных услуг, что приведет к повышению их качества. Кроме того, собственники в лице ОСМД больше заинтересованы в энергосбережении, сохранении ресурсов. Это польза не только для отдельных граждан, но и для общества в целом. Переход большинства жильцов в состояние ответственных собственников формирует новое состояние общества, ответственное отношение граждан к собственному жилью, к состоянию дворов, вообще к порядку в родном городе. Опросы населения также подтверждают необходимость внедрения первого варианта.

Полтавчане хотят повышения качества коммунальных услуг в Полтаве: так, 15,1% опрошенных хотят прозрачности в работе коммунальных служб и использовании собранных средств, 12% — уважения к себе как потребителям услуг, а 27,2% поддержали устранение монополии на оказание жилищных услуг.

В Одессе более всего респондентов (67,8%) поддержали общественный контроль за работой коммунальных служб и предприятий, предоставляющих услуги. Значительное число жителей предложили повсеместно создавать органы самоорганизации населения и делегировать им горсоветом часть полномочий и соответствующего финансирования для решения основных вопросов обустройства по месту жительства (47,7%), а также ОСМД (45,1%).

Конкретные предложения касались и большей прозрачности формирования тарифов и расходования собранных с населения средств, оборудования всех квартир и домов приборами учета за счет бюджета предприятий – поставщиков ЖКУ, введения прямых договоров с учетом особенностей домов, более строгой взаимной ответственности поставщиков услуг за качество, а получателей – за своевременную их оплату. Предложено также ввести общественную экспертизу проектов решений городской власти в жилищно-коммунальной сфере.

5. ОСМД как форма управления жильем

В наследство от советских времен Украине достались не только старый жилищный фонд, но и синдром «ничейности» в сфере ЖКХ. Преодолеть его можно, распространив институт объединений совладельцев многоквартирных домов.

ОСМД — это организация владельцев квартир, которая берет на себя обязанности по обслуживанию дома. Подъезды, лестничные клетки, чердаки, подвалы, придомовая территория, бывшие ранее общими и в то же время ничейными, приобретают в лице ОСМД реального владельца [19]. Общие собрания жителей голосуют за создание ОСМД, принимают устав, избирают правление, его председателя, ревизионную комиссию, всех — из числа жителей, которые входят во вновь созданное объединение. ОСМД — это самоуправление на уровне дома, потому есть основания надеяться, что соотношение «качество услуг по содержанию дома — плата за них» будут адекватнее, чем при участии посредника в лице ЖЭКА. А главное, участники кондоминиума самостоятельно определяют, сколько необходимо потратить средств, собранных с жильцов, на работы в **своем** доме.

Служба единого заказчика (СЕЗ) помогает расходовать деньги более эффективно, привлекая подрядчиков на конкурсной основе. И если в сферах водо-, газо-, электро- и теплоснабжения провести конкурс достаточно проблематично, то вопрос качественного обслуживания жилого фонда СЕЗ решить сможет.

Согласно закону Украины «О приватизации государственного жилищного фонда» [18] собственники квартир многоквартирных домов являются совладельцами вспомогательных помещений в доме. Решением Конституционного Суда Украины от 2 марта 2004 года, № 4-рп/2004 определено, что «... Подтверждение права собственности на вспомогательные помещения не требует дополнительных действий, в частности, создания объединения совладельцев многоквартирных домов (ОСМД), вступления в него". Но практически осуществить это право без создания ОСМД невозможно.

Сейчас фактически жители домов не имеют возможности использовать эти вспомогательные помещения. Они могли бы сдавать их в аренду или продавать и, таким образом, аккумулировать средства на ремонт и содержание своих домов. Поэтому приобретение права собственности на вспомогательные помещения, ведение самостоятельной хозяйственной деятельности, избавление от зависимости от ЖЭКов — это дополнительный стимул к созданию ОСМД [1].

В Украине создание ОСМД – добровольное решение жильцов. Но уже внесены изменения в Закон об объединении владельцев многоквартирных домов [10], которые обязывают при новом строительстве создавать объединение совладельцев. Сейчас Верховный Совет отработывает новую редакцию Жилищного кодекса, в котором есть целые разделы и главы, касающиеся системы управления жильем. Речь идет о детализации создания объединений при строительстве нового жилья, о мотивации (стимулировании).

Широкое внедрение ОСМД в Полтаве позволит решить целый ряд проблем.

Совладельцы многоквартирного дома, создав ОСМД, получают статус юридического лица, которое может оказывать реальное влияние на эффективность содержания общего имущества. ОСМД может выбирать подрядчиков на выполнение работ и услуг, осуществлять мероприятия по повышению энергоэффективности дома, уменьшить административные расходы по содержанию дома, а также извлекать выгоду от содержания помещений общего пользования, которыми являются чердаки, подвалы, **другие хозяйственные помещения, расположенные в доме.**

Опыт деятельности ОСМД доказал, что их созданию препятствует следующее:

1. Для домов, которые в настоящее время или в близком будущем нуждаются в капитальном ремонте, – отсутствие средств в местных бюджетах для осуществления капитального ремонта дома к передаче его на баланс ОСМД.
2. Практическое отсутствие конкурентной среды на рынке услуг по содержанию и обслуживанию жилья, что не способствует повышению качества услуг.
3. Высокий уровень коррупции в органах государственной власти, местного самоуправления, судах, вследствие чего права собственников жилья часто безнаказанно нарушаются.
4. Отсутствие осведомленности граждан относительно преимуществ использования такой формы управления домами, разъяснения их прав и обязанностей как совладельцев жилого дома.
5. Отсутствие опыта, знаний, квалификации у руководящего состава объединений для регистрации ОСМД и управления домом.

Справка

Объединение совладельцев многоквартирных домов (кондоминиум) — это единый имущественный комплекс, включающий дом и находящуюся под ним землю и принадлежащий более чем одному собственнику. Приватизировав свою квартиру, согласно Гражданскому кодексу, потребитель становится не только владельцем квартиры, но и совладельцем (на правах совместного долевого владения) всех частей здания, которыми пользуются жители более чем одной квартиры, а именно: общие помещения, несущие конструкции дома, механическое, электрическое, сантехническое оборудование.

Суть деятельности ОСМД сводится к тому, что общим имуществом собственники могут распоряжаться сообща и по своему усмотрению. Например, получать прибыль от сдачи нежилых помещений в аренду.

Создав кондоминиум, жильцы смогут:

- контролировать использование средств, собираемых на техническое обслуживание;
- обеспечить выполнение устанавливаемых внутренних правил;
- заключать договоры без посредников на содержание и ремонт дома по более выгодной цене с той организацией, которая будет предоставлять услуги, а не просто взимать плату;
- совместно, а не в одиночку защищать свои интересы, в том числе и в суде;
- сохранить и увеличить стоимость своей квартиры за счет большего контроля за содержанием своего дома;
- взять в собственность общее имущество (такие объекты, как подвал и др.) для того, чтобы использовать его по своему усмотрению;
- стать настоящим хозяином своего дома.

6. Украинский опыт создания ОСМД

В Украине у большинства многоквартирных домов доньше нет реального хозяина. По состоянию на 1 июля 2007 года в стране создано 5947 ОСМД (в Полтаве действуют только 23 ОСМД и один частный ЖЭК). При почти 90-процентном уровне приватизации квартир ОСМД владеют и управляют лишь 7,7 процентами жилья. В Украине работает только 1970 частных предприятий по содержанию жилья.

В тридцати городах Украины реализуются проекты управления коммунальным жилищным фондом через образование служб единого заказчика. Эффективно работают службы единого заказчика в г. Краматорске Донецкой области и г. Славутиче Киевской области. За 2006 год количество таких служб увеличилось почти вдвое и на начало 2007 года составляет 76 единиц. Наибольшее их количество в Донецкой, Сумской областях и в г. Киеве (22; 10 и 8 СЕЗ соответственно). Эти регионы — в числе лидеров по созданию ОСМД.

Важным также является обеспечение прозрачности поступления и расходования средств на содержание дома. Такая работа проводится в городе Днепрпетровске. Для организации учета на каждый дом заведена карточка дохода и распределения средств, внедряется институт управляющих домом. Это дает возможность жильцам дома иметь прозрачную информацию о том, сколько собирается денег, сколько тратится и на какие конкретные цели.

С целью стимулирования создания ОСМД в Донецкой области за счет областного и местных бюджетов осуществляются мероприятия по установлению приборов учета тепловой энергии, холодной и горячей воды в домах, где создаются ОСМД; в г. Львове принята программа, в соответствии с которой ежегодно из местного бюджета предусматривается выделять средства на эти цели.

На начальной стадии находится процесс внедрения института управляющих многоквартирным домом или управляющих жилищным фондом компаний — из-за незавершенности формирования нормативно-правовой базы и организации системы учебы.

Одним из важных аспектов в обеспечении успешной деятельности ОСМД является подготовка руководителей объединений, поскольку последние избираются из числа жильцов домов. В подавляющем большинстве это люди, которые не имеют соответствующих знаний и профессиональной подготовки. Хорошо организован вопрос предоставления бесплатной ме-

тодической помощи и учебы руководителей объединений в Николаевской и Донецкой областях, г. Бердянске Запорожской области.

Опыт Николаевской и других областей показал преимущество содержания жилья объединениями, поскольку в домах, где создано ОСМД, в корне изменилось отношение их обитателей к собственному жилью, появилась ответственность и желание сохранить и улучшить свой дом и придомовую территорию.

6.1 Новая Одесса

В городе Новая Одесса (15 тысяч жителей) Николаевской области пошли по пути создания ОСМД в многоквартирных домах. В 2002 году было создано первое ОСМД «Виктория». В 2006 году уже было создано 51 ОСМД на 52 многоквартирных дома. Это почти 98% всего жилого фонда. Эффективность работы ОСМД подтверждается тем, что квартплата 19 коп. за кв.м собирается стопроцентно, задолженность за предыдущие годы полностью погашена. Вследствие рационального использования собранных средств ОСМД создали нормальные условия для проживания. Городская власть обрела стабильность и спокойствие, за три года ни одной жалобы от жильцов домов, где созданы ОСМД, не поступало.

В городе создано 8 территориальных комитетов. Территориальный комитет, в отличие от объединения граждан, имеет больше полномочий и способен решать вопросы в сфере социально-экономического развития, социальной защиты населения, благоустройства территории. Территориальные комитеты разрабатывают собственные стратегические планы развития своих районов и подают заявки в городской центр работы с органами самоуправления населения, который готовит материал для рассмотрения на сессии городского совета, а также собирает всю информацию о проблемах ОСМД, ЖСК, теркомов. При этом он обучает руководителей ОСН разрабатывать проекты, которые участвовали бы в городском конкурсе проектов и программ развития ОСН. В городском бюджете 2006 предусмотрено 50 тысяч грн. на поддержку соответствующего фонда.

Как один из стимулов привлечения жителей к участию в реформировании ЖКХ ежегодно проводится конкурс на лучший ОСМД, территориальный, уличный комитеты, дом. При этом выплачиваются денежные премии, которые вручаются в присутствии всех жителей в день основания города.

6.2 Херсон

Исполком Херсонского городского совета принял решение об утверждении «Типового договора-поручения для обеспечения оказания жилищно-коммунальных услуг».

В этом документе «Потребитель-Доверитель» (собственник, арендатор, квартиросъемщик) за свой счет поручает Заказчику-Поверенному от его имени и по его поручению определить исполнителей и заключить с ними договоры об оказании услуг по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий.

Заказчиком-Поверенным может быть Коммунальное предприятие «Служба единого заказчика» (КП СЕЗ), домовый комитет, созданный жильцами дома как орган самоорганизации населения или как союз потребителей жилищно-коммунальных услуг данного дома. Согласно этому договору Заказчик-Поверенный имеет исключительное право от имени и за счет Потребителя-Доверителя совершать все правовые действия, определенные в договоре. Потребитель-Доверитель перечисляет средства за оказанные жилищно-коммунальные услуги на расчетный счет Заказчика-Поверенного для оплаты услуг исполнителей. Детальнее об этом см. в приложении.

Служба единого заказчика (СЕЗ) – это служба, которая является арбитром между жильцом/потребителем и монополистом/поставщиком услуг (тепло, вода, жилье). Служба создается исполкомом городского совета и защищает интересы жильца посредством заключения договора с теплосетью на подачу тепла, с водоканалом – на подачу воды, с предприятием, которое обслуживает дом, – на ремонт, вывоз мусора, а также контролирует выполнение этих договорных обязательств.

6.3 Нежин

В город Нежине с населением 75,4 тыс. чел. на сегодня действуют 33 ОСМД, в т.ч. за 2006 – 2007 гг. создано 12 ОСМД. Создано также коммунальное предприятие «Служба единого заказчика» [7].

КП СЕЗ выполняет функцию управляющей компании по предоставлению услуг по обслуживанию жилья территориальной общины города, ОСМД и жилищно-строительных кооперативов.

СЕЗ – организатор новой системы работы ЖКХ города:

- ⤴ предприятие выступает заказчиком услуг, которые входят в структуру обслуживания дома и придомовой территории;
- ⤴ взаимоотношения с предприятиями, которые выполняют определенный вид работы согласно договорам по актам выполненных работ;

- ▲ контроль за объемами и качеством выполненных работ;
- ▲ КП СЕЗ обслуживает 503,8 тыс. кв.м жилья, что составляет 83% жилищного фонда города;
- ▲ заведена карточка учета (доходы и расходы) по каждому дому.

6.4 Славутич

Город Славутич, население около 24,5 тысяч человек, начал строиться в 1987 году, здесь проживает весь персонал, обслуживающий Чернобыльскую АЭС.

В Славутиче успешно реализована реформа жилищно-коммунального хозяйства. В городе были созданы Служба единого заказчика и Единый расчетный центр, которые представляют интересы потребителей, формируют тарифы на услуги, проводят конкурс на выбор исполнителей ЖКУ и контролируют качество их работы. В результате была создана реальная конкурентная среда на рынке жилищно-коммунальных услуг. Жители города не хотят уходить «из-под крыла» городских коммунальных структур: качество их работы и оказываемых услуг практически всегда оказывается на высшем уровне. При этом в городе нет ни одного ОСМД. Фактически функции рачительного и заботливого хозяина взяла на себя местная Дирекция единого заказчика.

В городе действует круглосуточная аварийно-диспетчерская служба, которая принимает звонки от жителей по всем аварийным случаям и незамедлительно высылает бригады для их устранения.

В Славутиче ежегодно проводится городской конкурс «Сохранение окружающей среды, озеленение, благоустройство», участниками которого являются как предприятия и организации, так и кварталы многоэтажной и коттеджной застройки.

При поддержке городских властей издается газета «Комфорт», где освещаются проблемы благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства, чиновники отвечают на вопросы читателей. В октябре 2007 года принят первый в Украине Кодекс этики, который регулирует правовые и этические отношения между властью и жителями города, а также между рядовыми горожанами.

6.5 Стимулирование конкуренции на рынке управления жильем на Украине. Выводы

Пока в Украине не создано надлежащего уровня конкуренции на рынке услуг по содержанию жилых домов. В подавляющем большинстве населенных пунктов сохраняется монополия коммунальных ЖЭКов. Население лишено возможности выбирать среди исполнителей услуги наилучшего качества из-за отсутствия на рынке предложений. Количество частных предприятий составляет 1970, что является явно недостаточным.

Массовой приватизации ЖЭКов препятствуют низкие темпы создания ОСМД и законодательная база. Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах» сегодня в полной мере не выполняется, так как механизм его выполнения неясен. Проблемы возникают по множеству вопросов: должен ли частный ЖЭК платить налог на прибыль, пользуется ли он льготой по уплате налога на землю, имеет ли право участвовать в тендерах и многое другое. [21]

Ныне частные ЖЭКи, составляющие в масштабах страны чуть менее 6% от общего количества жилищно-эксплуатационных контор, получают от жильцов плату по установленным местной властью тарифам, в рамках которых они должны выполнять немало работ, в тариф не включенных и, соответственно, не оплачиваемых населением.

Частные ЖЭКи привязаны к тарифам. Сейчас жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), ОСМД могут решением собрания установить дополнительную сверх тарифа плату, к примеру, плюс 10 копеек с квадратного метра, и накапливать эти деньги для проведения текущих ремонтов. А частные ЖЭКи не имеют права брать квартплату выше установленного тарифа.

Специалисты Минстроя отмечают [21], что качество обслуживания домов частными структурами значительно выше, чем муниципальными. «Опыт работы частных предприятий в сфере оказания услуг по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий показывает, что они являются более эффективной формой хозяйствования. Если местные власти решают вопросы утверждения тарифов на уровне экономически обоснованных расходов на их предоставление, то качество услуг, оказываемых частными предприятиями, значительно выше».

Больше всего таких предприятий функционирует в Донецкой, Житомирской и Полтавской областях (55, 26 и 23 соответственно). В городе Комсомольске Полтавской области 75% жилья (673,9 тыс. кв. м) содержится частными предприятиями, которые победили в конкурсном отборе. В Полтаве создан только один частный ЖЭК.

Обязанности и объем работы сотрудников в частном и муниципальном ЖЭКах принципиально не отличаются.

Опыт работы частного ЖЭКа в Полтаве показывает, что несмотря на низкие тарифы и плохое состояние жилищного фонда бывшего военного городка, который ему передали на обслуживание, качество его услуг выше, чем в коммунальном предприятии. Работники частного ЖЭКа более ответственны при оказании услуг. Они вкладывают средства в оборудование нового поколения, больше внимания уделяют экономии: в каждом доме поставили счетчики холодной и горячей воды, электроэнергии, тепловые приборы учета.

7. Зарубежный опыт реформирования ЖКХ (или конкретно рынка жилья)

7.1 Восточная и Центральная Европа

Проблема низкого качества жилищных услуг не нова. С ней столкнулись все страны на постсоветском пространстве и в Восточной Европе.

Если взять опыт западных стран — Польши, Венгрии, — они осуществили реформы, в том числе в ЖКХ, не только за счет государственных средств. Около 25—30% были предоставлены государством, а все остальное — привлеченные средства. Это средства частные — или национальные, или иностранные, европейские кредиты. Но сначала была создана нормальная инфраструктура, созданы благоприятные условия для того, чтобы пришел инвестор. Нигде в Европе нет кредитной ставки 17—18%, которая сейчас установлена в Украине. В развитых странах — это 3—5%.

Целью реформирования ЖКХ Восточной Германии было создание рынка жилищных и коммунальных услуг с наличием конкуренции в различных сферах хозяйства. [5]

Основой реформы стало построение системы эффективного муниципального самоуправления. Для этого были проведены:

- ▲ демонополизация и акционирование поставщиков услуг;
- ▲ модернизация коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда;
- ▲ усовершенствование ценообразования для покрытия существующих затрат.

Демонополизация и акционирование предприятий

На базе государственных предприятий были созданы так называемые городские и коммунальные компании (Stadtwerke) в форме акционерных обществ. Собственность таких компаний была смешанной, и они специализировались на предоставлении полного спектра услуг: электроэнергии, теплоэнергии и газа.

Кроме того, для достижения успеха в конкурентной обстановке городским коммунальным компаниям было недостаточно только поставлять ресурсы и взимать плату за их потребление. Возникла необходимость обеспечивать потребителей рядом дополнительных услуг. Появился новый термин – «многосторонние коммунальные услуги» (multi-utility). Результатом стала более агрессивная и творческая деловая политика. Например, помимо своего основного вида деятельности, городские коммунальные компании включают в свои пакеты многосторонних услуг уборку придомовых территорий, вывоз мусора и утилизацию отходов, обслуживание внутридомовой инфраструктуры, управление оборудованием, телекоммуникации.

Такие организации имеют холдинговую структуру, распределенную по видам деятельности, что позволяет осуществлять финансирование менее развитых или социально значимых направлений за счет более успешных.

Приватизация жилищного фонда

После объединения Восточной и Западной Германии особое внимание было уделено приватизации муниципального и государственного жилищного фонда. В отличие от Украины и России, приватизация осуществлялась путем продажи государственного и муниципального жилья. Бесплатной приватизации не проводилось.

Приватизация жилищного фонда была направлена на:

- ♣ создание индивидуальной частной собственности;
- ♣ мобилизацию частной инициативы и ответственности;
- ♣ привлечение средств для содержания, ремонта и модернизации жилья.

В Германии ОСМД есть в каждом доме, но домами управляют специальные управляющие компании.

Совершенствование ценообразования и модернизация инфраструктуры

В целях совершенствования ценообразования прежде всего необходимо было проработать схемы, которые позволяли покрывать текущие затраты в среднесрочной перспективе.

Для этого первым шагом явился отказ от предоставления социальной помощи населению через коммунальные предприятия и переход к адресному субсидированию. Субсидии предоставлялись малообеспеченным семьям в зависимости от получаемых ими доходов.

В результате освободившиеся бюджетные средства были направлены в качестве инвестиций в модернизацию сетей и оборудования. Средства вы-

делялись путем предоставления грантов и кредитов под низкие проценты. Кредиты, направленные на модернизацию жилищного фонда, предоставлялись как федеральным правительством Германии, муниципальными образованияами, поставщиками энергоресурсов, так и Европейским Сообществом.

Также необходимо отметить значительный рост стоимости услуг и одновременно переход к расчету за предоставленные услуги согласно их фактическому потреблению. Это привело к экономии ресурсов населением и их индивидуальному потреблению.

7.2 Страны Балтии

В странах Балтии в ОСМД – 98% жилья.

В Эстонии земля и прилегающая к дому территория передаются ОСМД и только ему. [4] И люди поняли, что если они не создадут объединение, на баланс которого возьмут землю и прилегающую территорию, то завтра может прийти инвестор и попросту отселить всех куда-нибудь, потому что он считает целесообразным на этом месте построить, скажем, офисный центр.

В Латвии управление многоквартирными домами осуществляется на основании **Закона о квартирной собственности**, которая возникает только в многоквартирных домах [3].

Под квартирной собственностью понимается внутренний объем квартиры, включая перегородки, окна, двери, отключаемые части коммуникаций. К общей собственности относятся наружные стены, перекрытия, помещения общего пользования, неразрывные коммуникации, оборудование общего пользования, прилегающий земельный участок. Общая собственность является неделимой, и любые изменения размеров или назначения общей собственности возможны только при стопроцентном согласии собственников.

Право собственности закрепляется в земельной книге, одновременно фиксируется размер квартирной собственности и пропорциональная ей часть общей собственности.

Закон определяет порядок действий собственников при выборе способа управления домом. Он обязывает собственника гасить все необходимые издержки, связанные с содержанием и ремонтом общей части имущества, а также стоимость коммунальных услуг в бесспорном порядке, независимо от того, является он членом общества или нет, заключил договор с управляющей компанией или нет.

Вопрос о форме управления домом решает собрание собственников квартир – 50% + 1 голос.

Формы управления существуют с созданием юридического лица (кооперативное общество собственников квартир, товарищество собственников квартир) и без создания юридического лица (заключение коллективного или индивидуальных договоров-поручений с физическим или юридическим лицом об осуществлении управления и обслуживания дома).

Управляющие компании, в т.ч. кооперативы, не являются собственниками домов и квартир.

Налог на добавленную стоимость (НДС) не применяется в кооперативах при оказании услуг своим членам, в остальных случаях – если между собственником и управляющей организацией заключен договор на обслуживание. Налог на прибыль не применяется к доходам жилищных кооперативов и товариществ.

Решение о размере необходимых издержек при различных формах управления принимается в жилищном кооперативе или товариществе собственников на собрании простым большинством голосов (нет обязательного требования к собственнику квартиры быть членом общества)

Единственным источником **покрытия издержек на содержание и ремонт общей части собственности и коммунальные услуги** являются платежи собственника в соответствии с решениями собрания и счетами поставщиков коммунальных услуг.

Все собственники квартир, независимо от материального положения, имеют равные права и одинаковую ответственность (социально незащищенные группы получают адресную помощь по социальным программам государства и самоуправлений)

Принята государственная программа поддержки реновации многоквартирных домов на 2007 – 2010 годы. Для получения беззалогового кредита на реновацию многоквартирного дома необходимо согласие 2/3 собственников квартир. Кредит выдается под будущие платежи.

8. Группы интересов

Жители Полтавы, которые проживают в 2068 домах так называемой коммунальной собственности, хотят иметь качественные услуги. Но они не готовы брать на себя ответственность за дом, проявлять инициативу. Эта группа препятствует развитию своей инертностью. Сейчас она не имеет достаточно информации о преимуществах, зато слышала негативную информацию о трудностях ЖКС и ОСМД. Для этой группы нет пока стимулов для создания ОСМД, она не имеет достаточно навыков для организации ОСМД и управления домами.

Одна из важных групп интересов — это непосредственно работники Управления ЖКХ, ЖЭКов и в особенности их руководство. Сейчас они не видят своих преимуществ при создании ОСМД и не хотят терять монопольное положение на рынке ЖКУ. Ведь это высокие зарплаты (у начальников ЖЭКов — 3000 — 3500 грн. при средней по Полтаве в 1500 грн.), преимущества при получении подрядов на ремонт, трудно контролируемый расход материалов. Работники ЖКХ не заинтересованы в реформировании, т.к. это означает дополнительную работу и появление конкурентов. Эта группа может влиять на депутатский корпус, поскольку непосредственно готовит программу реформирования ЖКХ, проекты решений для депутатских комиссий.

Городские власти — депутаты, мэр, исполком — заинтересованы в решении проблемы. Они уже устали терпеть многочисленные обращения граждан, которые трудно, а часто невозможно решить из-за отсутствия ресурсов. Депутаты и мэр избираются жителями и хотят иметь хорошую репутацию. Они понимают, что дальше тянуть с решением проблемы нельзя, это грозит катастрофами и увеличением дотаций на содержание ЖЭКов. Эта группа может принимать решения, которые кардинально изменят систему отношений потребителей и производителей жилищных услуг. Городская власть заинтересована передать ответственность за жилищный фонд самим жильцам и направить усилия горсовета на коммунальное хозяйство, которое требует не меньше внимания и так же важно для жизнеобеспечения города (общественный транспорт, дороги, парки, скверы, благоустройство города).

Предприниматели, которые могли бы оказывать услуги населению по обслуживанию домов, сооружений и придомовых территорий, выполнять капремонты, в принципе заинтересованы в демополизации этих услуг, но сейчас они не видят перспектив получать прибыль в сфере ЖКУ. Традиционно эта отрасль считается убыточной, этому способствуют и низкие тарифы, и громоздкая схема их пересмотра, когда тарифы отстают на 1 — 7 лет от повышения минимальных зарплат или от цен на энергоносители. Задача городских властей разработать меры по привлечению на рынок ЖКУ новых предпринимателей.

9. Мероприятия по содействию необходимым изменениям

Для принятия необходимых решений необходимо тесно сотрудничать с депутатскими комиссиями городского совета, мэром города, секретарем городского совета, заместителем мера по ЖКХ, отделом по проведению реформы при управлении ЖКХ, депутатскими фракциями в городском совете.

Крайне важно привлечь к внедрению новых форм управления домами общественность, поэтому нужно работать с руководством общественной коллегии при горсовете, а также непосредственно с общественными организациями и органами самоорганизации населения.

Необходимо подготовить общественное мнение для широкого внедрения новой формы управления многоквартирными домами. Причины предлагаемых изменений и шаги по внедрению должны широко освещаться в местных средствах массовой информации. Поэтому необходимо работать с региональными СМИ: газетами, радио и телевидением, а также с Интернет-изданиями. Необходимо прибегнуть к публикациям статей в городских газетах, выступлениям на телестудии «Мисто», по городскому радио, рассылке информационных сообщений.

Результаты исследования будут представлены в профильном журнале «Жилищно-коммунальное хозяйство», на заседаниях профильной депутатской комиссии и рабочей группы по реформированию ЖКХ, а также переданы руководству города и экспертам.

Будет проведен круглый стол с привлечением исполнительной городской власти, общественной коллегии при горсовете, депутатов, представителей действующих ОСМД и ЖСК, экспертов. На круглый стол будут приглашены представители СМИ, будет распространен пресс-релиз.

10. Шаги по реализации решения

Для изменения системы управления жилищным фондом в Полтаве, развития рыночных основ на рынке жилищно-коммунальных услуг необходимо предпринять ряд шагов.

На общегосударственном уровне необходимо ввести электронную программу расчета тарифов. Это позволило бы реализовать норму подомового утверждения тарифов, исключило бы возможность включения в тарифы несоответствующих затрат, автоматически исключив всякие спекуляции на эту тему. Такая программа позволила бы вести подомовой учет доходов и расходов, обеспечила бы прозрачность деятельности предприятий, обслуживающих жилой фонд. Адаптация этой программы к уже имеющейся программе начисления льгот и субсидий позволит максимально упростить процедуру их получения.

Необходимо предусмотреть на городском уровне:

Организационно-правовые мероприятия

- ▲ Разработать и принять типовой договор об участии прежнего владельца (территориальной общины города) в первом после приватизации капитальном ремонте дома. Настоящий договор, с объемами, сроками и стоимостью работ, станет гарантией для жителей ОСМД того, что в их доме в обязательном порядке сделают все необходимое по закону.
- ▲ Принять Порядок снятия с баланса жилищно-эксплуатационных предприятий многоквартирных домов и передачи их на баланс ОСМД.
- ▲ Утвердить типовой договор между балансосодержателями (ЖЭКами) и ОСМД о временной передаче управления и о содержании дома до момента передачи дома на баланс ОСМД. Данное решение упростит правовые взаимоотношения между объединениями и ЖЭКами, даст возможность последним формально не насчитывать квартплату жильцам созданных объединений до передачи домов на баланс ОСМД, а самим ОСМД безболезненно заключать договоры со всеми поставщиками — по электроснабжению, по обслуживанию лифтов и др.
- ▲ Выполнять Закон об ОСМД в части обязательного создания ОСМД во вновь построенном и реконструированном жилье — то есть в том жилье, которое не нуждается в средствах для проведения капитального ремонта. Поскольку в настоящее время распространено строительство жилых домов за счет инвесторов (населения), вопрос о со-

держании таких домов должен решаться сразу после введения их в эксплуатацию, поскольку эти дома одновременно с введением в эксплуатацию находятся в общей собственности владельцев жилых и нежилых помещений дома. Право же общей собственности в соответствии со статьей 358 Гражданского кодекса Украины осуществляется совладельцами с их согласия.

- ▲ Принять новую редакцию Программы реформирования и развития ЖКХ города, которая конкретно будет определять приоритетные пути развития управления городским жилищным хозяйством — в частности, создание ОСМД и развитие частных управляющих компаний.

Материально-финансовые мероприятия

- ▲ Финансирование капитального ремонта домов снова созданных ОСМД из городского бюджета — в среднем 0,5 — 1,0 млн. грн. для одного многоэтажного дома. Таким образом, горсовет будет выполнять законодательство Украины об участии прежнего владельца в первом после приватизации капитальном ремонте.
- ▲ Финансирование капитального ремонта тех домов ЖСК и ранее созданных ОСМД, которые в этом нуждаются, из городского бюджета. Приоритетное и фиксированное выделение денег именно на такие объекты, где есть кому проконтролировать и сохранить сделанное, создает позитивный пример для других домов и в целом двигает жилищно-коммунальную реформу.
- ▲ Установка подомовых счетчиков воды и тепла.

Дополнительно на эти мероприятия ничего выделять не надо, в бюджете предусмотрены средства, необходимо использование этих средств увязать с развитием системы ОСМД.

В программе деятельности ЖКХ Полтавы на 2008 год запланированы средства на капитальный ремонт жилищного фонда территориальной общины города на 2008 год в размере 57105,4 тыс. гривен.

Организационно-информационные мероприятия

- ▲ Создание института управления ОСМД в Полтаве. Городской совет должен принять решение о создании Ресурсного центра по жилищно-коммунальным вопросам, вопросам создания домовых комитетов и ОСМД, деятельности ЖСК, который занимался бы «выращиванием» и помощью ОСМД (проведение учебы председателей и бухгалтеров, разработка смет, подготовка решений горсовета для ОСМД и др.). Это может быть коммунальное предприятие или предоставление грантов неправительственным организациям на конкурсной основе.

- ^ Принять решение горсовета о прозрачной и открытой деятельности органов исполнительной власти, ОМС и предприятий по реформированию в сфере ЖКХ через проведение консультаций с общественностью по вопросам реализации государственной и региональной политики в сфере реформирования и развития ЖКХ. Решение местных проблем в этой сфере путем организации общественных слушаний, круглых столов, конференций, семинаров, встреч, собраний, Интернет – конференций.
- ^ Привлечь НПО к выполнению проектов по образованию населения в вопросах создания и деятельности ОСМД, домовых и уличных комитетов, использованию ресурсосберегающих технологий.
- ^ Разработать бизнес-планы работы коммунальных и частных предприятий по обслуживанию жилищного фонда.

Для осуществления этих мероприятий необходимо около 690 тысяч гривен.

11. Библиография

1. Создание и деятельность объединения совладельцев многоквартирного дома. Практическое пособие/ Институт местного развития. — Киев, 2007. — 288 с.
2. Справочник «Как научиться защищать свои права потребителей жилищно-коммунальных услуг или некоторые правила выживания в собственной квартире». — Луганск, 2006 (Ассоциация поддержки местного самоуправления, творческая группа: Кириллова Т.Ю., Качан Л.Г., Ищенко А.В.).
3. С.Сидорко. Управление многоквартирными домами в Латвии после приватизации квартир. Юридические основы и практические аспекты.
4. И.Пуките. Опыт в управлении и реновации многоэтажных жилых домов (г/а Агентство жилья, зам. директора Департамента развития жилья). — Iveta.pukite@ma.gov.lv.
5. Ю.Салама (бизнес-аналитик компании OXS). Реформирование жилищно-коммунального хозяйства Восточной Германии. — Журнал «ЖКХ», 2004, № 2.
6. Качественные жилищно-коммунальные услуги — общее дело власти и громады. Сборник материалов Третьей всеукраинской научно-практической конференции по вопросам самоорганизации населения, г. Одесса, 17 — 18 сентября 2007 года.
7. Новые возможности привлечения финансовых ресурсов для устойчивого самоуправления многоквартирных домов. — Мария Верба, КП «Служба единого заказчика», г. Нежин.
8. Горячая линия с начальником управления жилищно-коммунального хозяйства Полтавского горисполкома. — «Вечерняя Полтава», 7 февраля 2008 года,
9. Жители Полтавины ездят в изношенных троллейбусах и пользуются аварийными лифтами. — «Вечерняя Полтава», 20 марта 2008 года.
10. Закон Украины «Об объединении совладельцев многоквартирного дома» № 2866-111 от 29 ноября 2001 г.
11. Постановление Кабинета Министров Украины о реализации Закона Украины «Об объединении совладельцев многоквартирного дома» № 1521 от 11 октября 2002 г.
12. Решение Совета национальной безопасности и обороны «О состоянии жилищно-коммунального хозяйства Украины и основные направления его реформирования», принято Указом Президента № 1093/2006 от 16.12.2006 года
13. Закон Украины «Общегосударственная программа реформирования жилищно-коммунального хозяйства 2004 — 2010 годах» № 1869-IV от 24.06.2004 года
14. Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка формирования тарифов на услуги по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий и типового договора об оказании услуг по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий» № 560 от 12 июля 2005 г.
15. Постановление Кабинета Министров Украины от 24.01.06 г. № 45 «Правила пользования жилыми помещениями».
16. Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах», 24 июня 2004 года, № 1875-IV.
17. Постановление Кабинета Министров «Положение о порядке организации и деятельности объединений, создаваемых собственниками для управления, содержания и использования имущества жилых домов, которые находятся в общем пользовании» от 31.07.1995 г. № 588.

18. Закон Украины «О приватизации государственного жилищного фонда» № 2482-ХІІ от 19.06.1992г.
19. Постановление Кабинета Министров Украины «Правила пользования помещениями жилых домов и придомовых территорий» от 8.10.92 № 572.
20. Приказ Госкомитета Украины по вопросам ЖКХ № 141 от 27.08.2003 «Об утверждении Типового устава совладельцев многоквартирного дома и Типового договора отношений владельцев жилых и нежилых помещений и управляющего».
21. Н. Ковалевская. Частная рука ЖЭКа. — Всеукраинский деловой еженедельник «Власть денег», апрель 2006 (№ 81).

Приложение 1

Состояние жилищного фонда города Полтавы. Портрет города

Город Полтава — областной центр. Количество населения в городе (на 01.12.2006 года) 306,286 тысячи, из них работоспособных граждан — 195,693 тысячи.

Жилищный фонд города по видам застройки

Вид застройки	Тыс. кв.м	%
Многоквартирные дома	5 177,9	78,92
Усадебная застройка	1 382,7	21,08
Всего	6 560,6	100

Жилищный фонд города по формам собственности

Форма собственности	Количество квартир	%
Частная	111 369	83,2
Государственная	3 748	2,8
Коммунальная	19 409	14,5
Всего	133 857 (21 231 домов)	100

По состоянию на 01.01.2007 года жилой фонд, который содержится Управлением жилищно-коммунального хозяйства города, составляет 2068 домов общей площадью 4117,95 тысячи кв.м, из них количество многоквартирных домов, которые имеют пять этажей и выше, — 503, домов с повышенной (10 этажей и выше) этажностью — 7.

Техническое состояние домов	Количество домов	%
Первые массовые серии, построенные до 1970 года, требуют модернизации и капитального ремонта	755	36,65
Определены ветхими	380	18,4
Маневренный жилой фонд, находится в неудовлетворительном состоянии	94	4,54
Всего	2068	

Количество домов, оборудованных лифтами, – 229 (по состоянию на 01.01.2007 г.)

Степень изношенности лифтов	Количество лифтов	%
Эксплуатируются больше нормативного срока (25 лет)	50	22
Требуют капитального ремонта в течение 2007–2010 годов	129	56
Всего	229	100

В Полтаве существует разветвленная система ливневой канализации общей протяженностью 112 км. Около 56% ливневой канализации находится в ветхом состоянии, забиты стоки на многих центральных улицах города.

Коммунальная инфраструктура изношена: 20,9 км. (28,2%) водопроводных сетей и 96,3 км (23,4%) канализационных – аварийные либо находятся в ветхом состоянии.

70% улиц и дорог города нуждаются в капитальном или текущем ремонте покрытия. Значительное количество парков (6), скверов (7), бульваров (2) нуждаются в уходе и приведении в надлежащее эксплуатационное состояние.

Приложение 2

Типовой перечень услуг по содержанию домов и придомовых территорий.
Утвержден постановлением Кабинета министров Украины № 560 от 12.07.2005 года.

1. Уборка лестничных клеток.
2. Уборка придомовых территорий.
3. Вывоз и утилизация твердых бытовых и негабаритных отходов.
4. Уборка подвалов, технических этажей и крыш.
5. Техническое обслуживание лифтов.
6. Обслуживание диспетчерских систем.
7. Техническое обслуживание внутренних домовых систем тепло-, водоснабжения, водоотвода и сливной канализации.
8. Дератизация (уничтожение крыс, собак, кошек).
9. Дезинсекция.
10. Обслуживание дымовентиляционных каналов.
11. Техническое обслуживание систем противопожарной автоматики и дымоудаления.
12. Техническое обслуживание бытовых электроплит.
13. Текущий ремонт конструктивных элементов, инженерных сетей и технических устройств домов и элементов внешнего благоустройства, расположенных на придомовой территории.
14. Ремонт оборудования спортивных площадок.
15. Ремонт оборудования детских площадок.
16. Ремонт оборудования хозяйственных площадок.
17. Поливка дворов, клумб и газонов.
18. Подготовка жилых домов к эксплуатации в осенне-зимний период.
19. Уборка и вывоз снега.
20. Эксплуатация номерных знаков домов.
21. Очистка дворовых туалетов и приемков.
22. Освещение мест общего пользования, подвалов, подкачки воды.
23. Электроснабжение лифтов.
24. Очистка неканализационных люков.
25. Периодическая проверка, обслуживание и ремонт (в том числе демонтаж, транспортировка и монтаж после проверки) квартирных средств учета воды и тепловой энергии.
26. Другие прямые расходы, предусмотренные действующим законодательством.

Приложение 3

Опрос жильцов в Полтаве и Одессе относительно качества оказываемых жилищных услуг

В 2005 году две общественные организации – Полтавский филиал ССУ и Центр правозащиты и контроля за соблюдением законности – провели опрос граждан Полтавы и двух райцентров области о качестве коммунальных услуг.

Результаты опроса в Полтаве показали:

- ▲ удовлетворены работой своего ЖЭКа только 27% жителей, 52% граждан считают, что услуги им оказывают некачественно и несвоевременно.
- ▲ 12 % жителей раз в неделю и 15% – раз в месяц обращаются к коммунальным службам по вопросам некачественных и несвоевременных услуг, и только 9% жителей никогда не обращались по этим вопросам.
- ▲ в первую очередь по вопросам некачественных и несвоевременных услуг жители обращались в ЖЭКи – 85% и в управление ЖКХ – 15%. При этом, чтобы вопрос был решен, 30% обращались 1 – 2 раза, 51% – несколько раз, у 21 % вопрос так и не был решен.

Предложения граждан по вопросу повышения качества коммунальных услуг

- ▲ Снижение стоимости услуг – 33,3%;
- ▲ прозрачность в работе коммунальных служб и использовании социальных средств – 15,1%;
- ▲ уважение к потребителям услуг – 12%;
- ▲ устранение монополии на оказание жилищных услуг – 27,2%.

Ниже приводятся результаты исследования в 2007 году в Одессе, которое провел Одесский общественный институт социальных технологий совместно с Всеукраинской ассоциацией содействия самоорганизации населения. В качестве респондентов были выбраны руководители и активисты органов СОН, общественных организаций и ОСМД.

- ▲ Полностью и в значительной степени удовлетворены качеством получаемых жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) всего 23% опрошенных, в то время как удовлетворены в незначительной степени и совсем не удовлетворены 77%.

- ▲ Оценкой «очень плохо» наибольшее число респондентов (46,5%) оценило содержание дома и придомовой территории многоквартирных домов. Оценкой «плохо» большинство респондентов, опять-таки проживающих в многоквартирных домах, оценило состояние горячего водоснабжения – 56,5% и отопления – 55,3%. Оценкой «хорошо» наибольшее число опрошенных оценило только газоснабжение – 69,1%.
- ▲ Почти 70% респондентов за последний год жаловались на работу поставщиков ЖКУ, причем среди жителей многоквартирных домов таких ответов более трех четвертей. Впечатляет, что из числа жаловавшихся более половины жаловались по 7–10 раз в различные инстанции, больше всего – в ДЕЗы и ЖЭКи – 60,9% (77,2% жителей многоквартирных домов). Реже всего (2,6%) в поисках поддержки опрошенные обращались в управление по защите прав потребителей.
- ▲ Всего 5,3% жалоб респондентов были удовлетворены полностью и 22,7% – частично. 38,5% опрошенных считают, что их жалобы, по сути, удовлетворены не были, а была дана лишь отписка. В остальных же случаях жалобы не только не были удовлетворены, но на них вообще не было получено никакого ответа, причем наибольшее количество таких жалоб (45,1%) приходится на долю ДЕЗов и ЖЭКов.
- ▲ Всего 8,2% опрошенных отметили наличие взаимодействия между населением, общественными организациями, органами СОН, с одной стороны, и органами местного самоуправления, коммунальными службами, ДЕЗами, ЖЭКаами, предприятиями-поставщиками ЖКУ, – с другой. 19,4% респондентов считают, что это взаимодействие скорее носит эпизодический характер.
- ▲ Среди наиболее распространенных источников информации о работе в сфере решения жилищно-коммунальных проблем респонденты выделили: местное телевидение (79,6%), прессу (75,3%) и радио (53,0%).
- ▲ Лишь 8,2% респондентов в той или иной форме лично принимали участие в подготовке и принятии решений и распоряжений горсовета, горисполкома, ДЕЗов, ЖЭКов, предприятий ЖКХ. Причем всего у 1,3% участников этого процесса предложения были приняты и учтены. Что касается общественного контроля за деятельностью указанных выше органов, служб и предприятий, то лично принимать участие в его осуществлении доводилось лишь 4,0% опрошенных и изредка принимали в этом участие 43,4%.
- ▲ Среди предложений по улучшению состояния дел в сфере ЖКХ более всего респондентов (67,8%) поддержали усиление общественного контроля работы коммунальных служб и предприятий, предоставляющих услуги. Значительное число предложений относится к повсеместному созданию органов самоорганизации населения и делегированию им горсоветом части полномочий и соответствующего финансирования для решения основных вопросов обустройства по

месту жительства (47,7%), а также повсеместное создание ОСМД (45,1%).

- ^ В то же время практически не нашло поддержки предложение о приватизации ДЕЗов и ЖЭКов (2,3%) и предложение о создании частных жилищно-эксплуатационных предприятий, развитии конкуренции на рынке ЖКУ (7,2%).

Приложение 4

Опыт работы коммунального предприятия Служба единого заказчика в Херсоне

В Украине принят ряд законов, которыми предусмотрены достаточно широкие возможности для совместной работы власти и общины по оказанию качественных жилищно-коммунальных услуг. Это законы «Об общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2004–2010 годы», «О жилищно-коммунальных услугах», «О защите прав потребителей», «Об органах самоорганизации населения».

Исполком Херсонского городского совета принял решение об утверждении «Типового договора-поручения для обеспечения оказания жилищно-коммунальных услуг».

В этом документе Потребитель-Доверитель (собственник, арендатор, наниматель жилья) за свой счет поручает Заказчику-Поверенному (Коммунальное предприятие Служба единого заказчика) от его имени и по его поручению определить исполнителей и заключить с ними договоры об оказании услуг по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий.

Согласно этому Договору Заказчик-Поверенный имеет исключительное право от имени и за счет Потребителя-Доверителя совершать все правовые действия, определенные в Договоре.

Потребитель-Доверитель перечисляет средства за оказанные жилищно-коммунальные услуги на расчетный счет Заказчика-Поверенного для оплаты услуг исполнителей.

Доверенность, выданная Потребителем-Доверителем, составляется в простой письменной форме и не нуждается в нотариальном заверении.

Выводы:

- ▲ Потребитель-Доверитель сам определяет Заказчика-Поверенного, который от его имени и по его поручению определяет исполнителей и заключает с ними договоры об оказании услуг по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий.
- ▲ Заказчиком-Поверенным может быть домовый комитет, созданный жильцами дома, как орган самоорганизации населения или как союз потребителей жилищно-коммунальных услуг данного дома.

- ⌘ Этот домовый комитет должен быть избран на общем собрании жильцов дома, где должны присутствовать больше половины владельцев, арендаторов, нанимателей квартир этого дома.
- ⌘ Решение об избрании домового комитета должно быть обязательно запротоколировано.
- ⌘ В протоколе обязательно надо указать решение собрания о поручении домовому комитету от имени всех жильцов:
 - а. Заключать договоры об оказании услуг по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий.
 - б. Контролировать оказание услуг путем подписания актов выполненных работ и нарядов на оказание услуг.
 - в. Собирать средства с жильцов дома для оплаты жилищно-коммунальных услуг.
- ⌘ Оформленный надлежащим способом протокол является доверенностью, которая выдана Потребителем-Доверителем домовому комитету. Он составляется в простой письменной форме и не нуждается в нотариальном заверении
- ⌘ Собрание жильцов многоквартирного дома, на котором было принято такое решение, упраздняет предыдущие договоры о предоставлении жилищно-коммунальных услуг, заключенные жильцами дома.
- ⌘ Домовой комитет принимает решения относительно заключения договоров на оказание каждого вида услуг, исходя из цены каждой услуги у каждого из исполнителей. Цена каждой услуги определяется исполнителем, который хочет оказывать эту услугу конкретному дому, и не может превышать тарифов, утвержденных решением исполкома местного совета.
- ⌘ Сумма, которую должен платить каждый потребитель в доме на счет домового комитета для расчета за оказанные услуги, определяется домовым комитетом.
- ⌘ Остатки средств после оплаты оказанных ЖКУ остаются у домового комитета и тратятся на насущные потребности жильцов дома по содержанию дома и придомовой территории.

Приложение 5

Резолюция Всеукраинской научно-практической конференции «Качество жилищно-коммунальных услуг – общее дело власти и общественности», 17–18 сентября 2007 года, г. Одесса.[6]

Главной проблемой в сфере ЖКХ остается крайнее недовольство населения качеством и организацией предоставления жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). Кроме того, уровень доходов большинства населения не позволяет платить по новым тарифам своевременно и в полном объеме.

Участники конференции считают, что эта ситуация сложилась в результате несовершенного управления в сфере ЖКХ, хронического недофинансирования этой отрасли и крайне неудовлетворительного уровня сотрудничества власти и общества.

Поэтому они поддерживают инициативу Всеукраинской ассоциации содействия самоорганизации населения и Одесского общественного института социальных технологий по объединению усилий власти, общества и бизнеса в повышении качества и финансовой доступности ЖКУ для населения.

Учитывая накопленный в Украине положительный опыт повышения качества и доступности ЖКУ, поддерживая предложения Министерства жилищно-коммунального хозяйства по реформированию отрасли ЖКХ с широким привлечением населения, участники конференции принимают следующие рекомендации:

- ✦ Программа реформирования жилищно-коммунального хозяйства должна не только опираться на государственную поддержку и широкое участие общественности, но и предусматривать как можно больше вариантов ее реализации.
- ✦ Проекты общегосударственной программы и местных программ обязательно должны пройти сначала общественную экспертизу и широкое общественное обсуждение для максимального учета полезных замечаний и предложений потребителей.

Первоочередное внимание следует, по нашему мнению, обратить на такие вопросы:

1. Для объективной оценки качества ЖКУ необходимо разработать и установить стандарты их качества и обеспечить техническую возможность измерения потребителями их соблюдения.
2. Тщательный учет потребленных услуг путем повсеместной установки устройств учета за счет поставщиков этих услуг, органов местной власти и коммерческих структур.
3. Нормативное обеспечение общественного контроля качества и организации предоставления ЖКУ, в том числе за процессом формирования и реализации тарифов на эти услуги.
4. Усиление взаимной ответственности поставщиков и потребителей ЖКУ путем внедрения сплошной системы договорных отношений, усовершенствование судебной практики и государственной защиты прав потребителей.
5. Улучшение состава и подготовки кадров системы ЖКУ путем назначения руководителей коммунальных предприятий с учетом мнения потребителей, создания разветвленной системы обучения и повышения квалификации работников этой сферы.

На различных управленческих уровнях предлагаем решить такие задания:

На общегосударственном уровне:

- ♣ признать обеспечение населения качественными и финансово доступными жилищно-коммунальными услугами приоритетным стратегическим заданием государства, составляющей ее внутренней безопасности;
- ♣ законодательно стимулировать своевременное и качественное осуществление капитальных и текущих ремонтов жилищного фонда путем введения льготного налогообложения предприятий, которые их осуществляют, и отмены НДС;
- ♣ разработать и внедрить механизм автоматического перерасчета тарифов на ЖКУ при изменении стоимости энергоносителей, минимальной зарплаты и других компонентов тарифа;
- ♣ снизить норму среднемесячного совокупного дохода граждан, которая является основанием для назначения жилищных субсидий, до уровня, предусмотренного законодательством, но не выше 10 – 12%;
- ♣ разработать и внедрить на всех уровнях комплексные системы управления качеством ЖКУ, руководствуясь имеющимся отечественным и зарубежным опытом;
- ♣ обеспечить обучение и повышение квалификации персонала, который работает в сфере ЖКУ, руководителей ОСМД, ЖСК и органов самоорганизации населения (ОСН) на базе учебных заведений по госзаказу.

На уровне местного самоуправления:

- ▲ всячески содействовать созданию ОСМД, ЖСК, ОСН и развития других форм общественного участия в улучшении ситуации в сфере ЖКХ;
- ▲ объединять усилия управленческих структур, предприятий-поставщиков и потребителей для решения проблем ЖКХ;
- ▲ оказать организационно-методическую помощь предприятиям и коллективным потребителям при заключении договоров между исполнителями услуг и потребителями, осуществлять наблюдение за выполнением этих договоров;
- ▲ формы этих договоров подвергнуть общественно-правовой экспертизе и согласованию с государственными службами;
- ▲ установить за счет поставщиков ЖКУ счетчики на входе в дома с возможностью общественного контроля их показателей;
- ▲ конкурсный отбор фирм-подрядчиков для выполнения ремонтных работ и предоставления других ЖКУ осуществлять с обязательным участием представителей органов ОСН, ОСМД, ЖСК;
- ▲ закрепить в локальных нормативных актах обязательное осуществление общественного контроля выполнения ремонтных работ в домах при текущих и капитальных ремонтах уполномоченными представителями органов ОСН;
- ▲ осуществить целевую, комплексную реконструкцию и замену изношенных инженерных сетей путем сочетания усилий коммерческих структур, местной власти и государства;
- ▲ ввести более строгие санкции и механизмы ответственности жителей, которые самовольно осуществляют реконструкцию жилья, чем снижают безопасность дома;
- ▲ упростить процедуры предоставления населению жилищных субсидий путем создания объединенных электронных баз данных в пределах населенного пункта и оборудованных центров;
- ▲ стимулировать привлечение квалифицированных и порядочных людей к работе дворниками и другими исполнителями ЖКУ путем премирования, улучшения их жилищных условий и тому подобного;
- ▲ внедрить обязательное обучение кадров, которые работают в системе ЖКУ, за счет целевого выделения бюджетных средств, в том числе через местные программы реформирования ЖКХ и социальные заказы;
- ▲ создавать при местных управлениях жилищно-коммунального хозяйства общественные советы.

На уровне общественных объединений:

- ▲ обеспечить активное участие представителей общественности в обсуждении проектов всех видов актов, которые готовятся и принима-

ются органами государственной власти и местного самоуправления в сфере предоставления ЖКУ;

- ▲ осуществлять общественный контроль за организацией предоставления и качеством ЖКУ, правильным применением действующих методик при расчете тарифов и использовании средств, которые получают исполнители и поставщики за предоставленные ЖКУ;
- ▲ организовать с помощью органов ОСН и других форм общественного участия контроль за соблюдением населением правил потребления ЖКУ и полнотой их оплаты, демократическими методами влиять на улучшение ситуации.
- ▲ активно привлекать все виды коммуникации для оперативного информирования общественности о состоянии дел в сфере предоставления ЖКУ;
- ▲ на территориях и в домах, где еще не созданы органы ОСН, ОСМД, ЖСК, практиковать создание советов общественности и уполномоченных путем их легитимного избрания общими собраниями жителей.

Принято 18 сентября 2007 года.

Приложение 6

Опыт Латвии в управлении многоквартирными домами

В Латвии управление многоквартирными домами осуществляется на основании Закона о квартирной собственности, которая возникает только в многоквартирных домах.

Под квартирной собственностью понимается внутренний объем квартиры, включая перегородки, окна, двери, отключаемые части коммуникаций. К общей собственности относятся наружные стены, перекрытия, помещения общего пользования, неразрывные коммуникации, оборудование общего пользования, прилегающий земельный участок. Общая собственность является неделимой, и любые изменения общей собственности в ее размере или назначении возможны только при стопроцентном согласии собственников.

Право собственности закрепляется в земельной книге, одновременно фиксируется размер квартирной собственности и пропорциональная ей часть общей собственности.

Закон определяет порядок действий собственников при выборе способа управления домом, обязывает собственника гасить все необходимые издержки, связанные с содержанием и ремонтом общей части имущества, а также стоимость коммунальных услуг в бесспорном порядке, независимо от того, является он членом общества или нет, заключил договор с управляющей компанией или нет.

Вопрос о форме управления домом решает собрание собственников квартир — 50% + 1 голос.

Формы управления:

А. С созданием юридического лица:

- ▲ Кооперативное общество собственников квартир.
- ▲ Товарищество собственников квартир.

Б. Без создания юридического лица:

- ▲ Заключение коллективного или индивидуальных договоров-поручений с физическим или юридическим лицом об осуществлении управления и обслуживания дома.

Управляющие компании, в т.ч. кооперативы, не являются собственниками домов и квартир.

Кооперативное общество — предпринимательское общество, полноценная бухгалтерия, затраты при регистрации, минимальный капитал 200Ls (1 Euro = 0.7Ls) — наиболее приемлемо для объединения нескольких домов.

Товарищество собственников квартир — общественная организация, упрощенная бухгалтерия, минимальные затраты при регистрации (нет капитала) — наиболее приемлемо в малых городах, в селах, для одного дома.

Договор поручения — договор, при котором нет затрат на регистрацию, — особенно удобен в маленьких домах и при привлечении к управлению профессионалов.

Услуги по обслуживанию и содержанию домов, налогообложение

Налог на добавленную стоимость (НДС) не применяется в кооперативах при оказании услуг своим членам, в остальных случаях — если между собственником и управляющей организацией заключен договор на обслуживание.

Налог на прибыль не применяется к доходам жилищных кооперативов и товариществ.

Решение о размере необходимых издержек при различных формах управления принимается:

- ♣ в жилищном кооперативе — на собрании простым большинством голосов (нет обязательного требования к собственнику квартиры быть членом общества);
- ♣ в товариществе собственников — на собрании простым большинством голосов (нет обязательного требования к собственнику квартиры быть членом товарищества);
- ♣ договор поручения — фиксируется в договоре.

Источники покрытия издержек на содержание и ремонт общей части собственности и коммунальные услуги

Единственным источником являются платежи собственника в соответствии с решениями собрания и счетами поставщиков коммунальных услуг.

Всю ответственность за своевременный и полный платеж несет только собственник квартиры (иск на возмещение убытков управляющей организации, возникший от неуплаты, обращается против собственности, в т.ч. против квартирной).

Все собственники квартир, независимо от материального положения, имеют равные права и одинаковую ответственность (социально незащищенные группы получают адресную помощь по социальным программам государства и самоуправлений).

93,8 % жителей Латвии живут в домах, построенных до 1990 года, есть огромная необходимость в реновации. Принята государственная программа поддержки реновации многоквартирных домов на 2007 – 2010 годы.

Главные критерии для получения поддержки:

- ⤴ Поддержка оказывается при условии, что решение (по реновации или энергоаудиту) приняли 75% жильцов.
- ⤴ Жилой дом построен до 1995 года.
- ⤴ Долги дома за обслуживание и коммунальные услуги не превышают 10%.
- ⤴ Работы по реновации оплачиваются за счет накоплений, специальных платежей, беззалоговых кредитов.
- ⤴ Для получения беззалогового кредита на реновацию многоквартирного дома необходимо согласие 2/3 собственников квартир, кредит выдается под будущие платежи.

Результаты, достигаемые от выполнения программы реновации:

- ⤴ продление срока службы зданий и сокращение издержек на их содержание;
- ⤴ увеличение (сохранение) рыночной стоимости квартир;
- ⤴ относительно современное жилье;
- ⤴ высокая энергоэффективность зданий;
- ⤴ дружественная среда для проживания;

Социальный эффект:

- ⤴ меньше стресс, связанный с плохим состоянием зданий и высокой квартплатой;
- ⤴ положительный эффект в плане рыночной цены собственности;
- ⤴ участие собственников в решении вопросов реновации создает коллектив в доме.

Игорь Пересыпкин

Повышение доступности
жилищно-коммунальных услуг
населению малых городов
(на примере г. Гуково,
Ростовской области)

Резюме

В соответствии с Конституцией российское государство является социальным, и деятельность его направлена на обеспечение прав и свобод граждан. Одним из важнейших прав, реализация которого возложена на государство, является право на жилище. Малоимущие граждане, нуждающиеся в жилище, обеспечиваются жильем бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов¹.

Проведенное исследование показало, что обеспечение доступности жилищно-коммунальных услуг населению малых городов, таких как г. Гуково Ростовской области, на данном этапе развития экономики и местного самоуправления возможно только при непосредственной государственной поддержке. И государство такую поддержку оказывает в виде жилищных субсидий. Однако существующая на сегодняшний день система предоставления населению субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг позволяет воспользоваться ею только самым малообеспеченным слоям. Между тем, количество граждан, нуждающихся в социальной поддержке при оплате жилищных и коммунальных услуг намного больше, чем число получателей жилищных субсидий.

На сегодняшний день стало совершенно очевидно, что жилищные субсидии необходимы также тем домохозяйствам, доход которых не позволяет отнести их к официальной категории малоимущих, но и недостаточен для удовлетворения современных потребностей среднего домохозяйства. Решение данной проблемы возможно как на федеральном, так и на региональном уровне путем снижения стандарта максимально допустимой доли (МДД) расходов населения на ЖКУ в совокупном доходе семьи для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Снижение МДД позволит большему количеству семей стать получателями субсидий, а значит — повысит уровень доступности ЖКУ.

¹ Конституция Российской Федерации, ст. 40.

Введение

Реформирование жилищно-коммунального комплекса в России является объективной необходимостью, а повышение цен на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) для населения является одной из составляющих этой реформы. В то же время оно весьма болезненно воспринимается из-за низкого уровня доходов около трети населения и роста его дифференциации. В соответствии с проводимой политикой отказа государства от дотирования жилищно-коммунальных услуг, к сегодняшнему дню практически завершён переход на полную, стопроцентную оплату ЖКУ, и расходы населения по данному направлению значительно выросли. Между тем, жилищно-коммунальные услуги относятся к сфере жизнеобеспечения, а степень их доступности определяет эффективность социальной политики и уровень социальной стабильности в обществе. Поэтому рыночное реформирование жилищно-коммунального комплекса не должно привести к снижению доступности ЖКУ для всех групп населения.

В г. Гуково Ростовской области, как и во многих других малых городах, проблема доступности жилищно-коммунальных услуг имеет особую остроту. Платежеспособность населения города ниже, чем в областном центре или других более крупных городах Ростовской области. Среднемесячная заработная плата в г. Гуково в 2006 г. составила около 6000 руб., в то время как по Ростовской области она составляет 7485 руб., а по России — 10500 руб. Уровень среднедушевого дохода населения г. Гуково в 2006 г. составил 3600 руб. Это немного больше величины прожиточного минимума по Ростовской области на конец 2006 г. (3086 руб.), но явно недостаточно для обеспечения нормального качества жизни. При этом тарифы на жилищно-коммунальные услуги растут быстрее, чем доходы горожан, и оплата ЖКУ занимает все большую долю в расходах семей.

Отсутствие у граждан реальных возможностей обеспечить свои потребности в комфортных условиях проживания препятствует полноценному и гармоничному развитию личности, снижает демографическую активность, обостряет социальную напряжённость в обществе, что в итоге приводит к замедлению экономического развития страны².

Дальнейший рост расходов на ЖКУ приведет к повышению уровня бедности в городе, неплатежам коммунальным организациям, стагнации отраслей жилищно-коммунального комплекса.

Если не предпринять необходимых мер по повышению доступности жилищно-коммунальных услуг, то в недалеком будущем для значительной части населения города понизится уровень комфортности проживания, для

² Концепция социальной жилищной политики и социального жилья РФ, 2007 год.

предприятий-поставщиков услуг уровень собираемости платежей может существенно сократиться, что не позволит этим предприятиям нормально функционировать, а для органов власти представляют опасность социальные катаклизмы и постоянные проблемы в ЖКХ.

Эффективно функционирующий рынок труда, предоставляя трудоспособному населению работу, позволяет государству сосредоточиться на поддержке социально уязвимых и нетрудоспособных категорий граждан. Но планирование расходов на социальную поддержку населения в любом регионе и муниципальном образовании должно отражать многоплановый характер бедности, учитывать ее индивидуальные и территориальные особенности.

Существующий в настоящее время механизм социальной помощи населению в виде предоставления населению субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг и компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям населения позволяет снизить негативные последствия реформы ЖКХ для низкодоходных групп населения, но полностью проблему не решает.

В связи с этим основной целью исследования является повышение доступности жилищно-коммунальных услуг путем изменения существующей социальной политики органов региональной власти.

В работе использованы методы экспертных оценок, классификаций и результаты статистического анализа данных.

Эмпирическую базу работы составили статистические и опросные данные о состоянии жилищно-коммунального комплекса в Российской Федерации, Ростовской области и г. Гуково за 1996 – 2007 гг.

Автор выражает искреннюю признательность мэру г. Гуково Ростовской области Шубину В.В., а также всем руководителям и специалистам служб ЖКХ и органов социальной защиты Администрации Ростовской области и г. Гуково, которые оказали содействие в выполнении работы.

1. Оценка доступности жилищно-коммунальных услуг населению малых городов

1.1 Факторы доступности жилищных и коммунальных услуг в малых городах

На протяжении всего периода российских реформ жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) является одной из самых проблематичных отраслей. Либерализация цен, проведенная в начале 90-х годов, практически не коснулась коммунальной экономики, выполнившей в те времена роль социального амортизатора рыночных преобразований. В постперестроечный период происходила жесткая эксплуатация коммунального хозяйства без какой бы то ни было плановой работы по модернизации технической и технологической базы. Замена сетей производилась в аварийных случаях по принципу «латания дыр», что послужило причиной их изношенности до 60 – 80% и высокой аварийности. Ремонт и обслуживание жилищного фонда также финансировались по остаточному принципу.

Даже в Ростовской области с относительно благоприятным материальным положением объем ветхого и аварийного жилого фонда увеличился больше чем на треть в сравнении с 1997 г. (таблица 1). Износ жилфонда в области составляет 62%, 22 млн. кв.м из 82 млн. кв. м или 27% жилья требуют ремонта.

Таблица 1. Ветхий и аварийный жилищный фонд Ростовской области³

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Общая площадь ветхих и аварийных помещений, тыс. кв. м	1 397,5	1 493,8	1 526,9	1 612,0	1 870,5	1 874,6	1 895,3	1 864,9
Динамика общей площади ветхих и аварийных помещений в Ростовской области в сравнении с 1997 г., %	100	107	109	115	134	134	136	133

Ростовская область оказалась в числе регионов, получивших одобрение Правления госкорпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ»

³ Чернышов Л.Н. Кризис экономики жилищно-коммунального хозяйства. // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2003. №7. Часть 1.; Сборник нормативно-методических документов по акционированию муниципального унитарного предприятия ЖКХ Ростовской области. – Ростов-на-Дону, 2005.

на выделение 1,579 млрд. рублей, из которых около 1,317 млрд. руб. предполагается направить на долевое финансирование капитального ремонта многоквартирных домов, а свыше 262 млн. руб. — на переселение граждан из аварийного жилищного фонда. В результате ремонта включенных в заявку многоквартирных домов жилищные условия в области должны улучшить около 120 тысяч человек, около 700 человек будут переселены из аварийного жилья.

В Гуково проблема износа жилищного фонда также является острой. Жилищный фонд с износом более 40% составляет почти 45% общей площади жилищного фонда города, 15,4% строений имеют износ свыше 75%, то есть требуют неотложного капитального ремонта или сноса (таблица 2). В числе десяти муниципальных образований Ростовской области город направил свою заявку на получение бюджетных средств из Фонда содействия реформированию ЖКХ для капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного и ветхого жилья.

Таблица 2. Состояние домов жилищного фонда в г. Гуково по их техническому состоянию на 01.01.07 г.

Физический износ	Число строений		Общая площадь	
	единиц	%	тыс. м ²	%
До 10%	11	1,2	22,8	2,5
11–20%	79	8,7	77,3	8,6
21–30%	143	15,7	241,1	26,8
31–40%	148	16,2	145,3	16,2
41–60%	332	36,4	327,2	36,4
61–75%	59	6,4	28,4	3,2
75–100%	141	15,4	56,8	5,3
Всего:	913	100,0	898,9	100,0

Источник: МУП «Управляющая компания ЖКХ» г. Гуково, Ростовская область

Рыночное реформирование жилищно-коммунального комплекса (ЖКК) провозглашалось как магистральное направления развития с 1992 г.⁴ Главная декларируемая цель жилищно-коммунальной реформы — повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг за счет развития экономических отношений в отрасли, открытия рынка этих услуг для частного бизнеса, эффективного регулирования естественных монополий, стимулирования ресурсосбережения, развития инициативы собственников жилья⁵.

⁴ Закон «Об основах федеральной жилищной политики», 1992.

⁵ Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, 1997; Программа демополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998 — 1999 годы; подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 — 2010 годы.

Между тем, реальное развитие ситуации в жилищно-коммунальном комплексе оказалось существенно отличным от поставленных целей. Для большинства населения реформа ассоциируется только с регулярным повышением размеров платежей за жилищно-коммунальные услуги и не приводит к улучшению их качества. При этом недовольство населения только возрастает.

Прежняя административно-командная система хозяйствования в стране в целом решала задачи обеспечения населения жилищными и коммунальными услугами. Результат этой деятельности был вполне приемлемым даже по сегодняшним меркам. Вот только внутри сектора все происходило неэффективно и затратно, а поскольку платил в основном не потребитель услуг, а бюджет, то эти проблемы практически не касались граждан. В связи со сменой административно-командной системы рыночной в стране резко сократилось участие государства в экономике. Отсюда важная цель реформы — оптимизация бюджетных расходов в ЖКК, что на самом деле означает их сокращение по сравнению с советским периодом. Задача состоит в переориентации бюджетной помощи организациям ЖКК на помощь реально нуждающимся гражданам-потребителям. Жилищно-коммунальные услуги приобретают частный характер, перестают быть общественным благом, а государство вместо финансирования и производства этих услуг должно организовать их предоставление и обеспечить доступность для всего населения.

Как правило, различают физическую доступность (наличие таковой и возможность потребителя физически ею пользоваться) и ценовую доступность услуги. Благодаря существенному росту в 60 — 80-е г.г. объемов строительства благоустроенных квартир, сегодня основная масса домохозяйств как в индивидуальных, так и многоквартирных домах крупных городов не имеет проблем с физической доступностью ЖКУ, а предприятия ЖКХ сами заинтересованы в увеличении либо сохранении максимального количества потребителей их услуг.

Однако в Ростовской области качественные характеристики жилищного фонда имеют не самые высокие по мировым требованиям показатели⁶: только 83% жилищного фонда оборудовано доступом к центральному водоснабжению, 71% — центральным газоснабжением, в 69% жилищного фонда доступно горячее водоснабжение (см. Таблица 3). Кроме того, физическая доступность коммунальных услуг в крупных городах Ростовской области намного выше, чем в малых и в сельской местности.

⁶ В Беларуси, Грузии, Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане процент охвата городского населения централизованным водоснабжением превышает 90%.

Таблица 3. Благоустройство жилищного фонда в Ростовской области (в процентах к жилому фонду)⁷

Вид благоустройства	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Водопровод	64	79	79	80	80	80	82	83
Канализация	57	76	77	77	77	78	79	81
Центральное отопление	54	74	77	77	77	78	79	81
Ванна	53	71	71	71	71	72	73	73
Центральное газоснабжение	77	76	76	77	78	78	79	81
Горячее водоснабжение	43	63	64	64	65	65	67	69
Напольные электроплиты	2	3	3	2	2	2	2	2

Население г. Гуково испытывает трудности с подключением к системе центрального газоснабжения, отопления и водоснабжения. В последние годы очень сильно обострилась ситуация с водоснабжением, так как районный водоканал оказался в ситуации банкротства (см. Вставка 1).

Вставка 1. Новости Медиа Группы «Южный регион»

05.03.2008, 16.58 http://www.yugmedia.ru/ne_3876645

В Гуково из-за аварии на водоводе без воды остались около 70 тыс. человек

В Гуково (Ростовская обл.) из-за аварии на Гундорово-Гуковском водоводе без воды остались 68 тыс. человек. Об этом агентству сообщили в МП ВКХ «Водоканал» г. Гуково.

Представитель гуковского водоканала рассказал, что в настоящее время в городе организован подвоз воды для социальных объектов. «Сегодня утром автоцистерна осуществляла подвоз 6 кубов воды по социальным объектам города – детским садам и домам, а также больницам. Сегодня планируется сделать еще один рейс», – рассказал собеседник агентства. По его словам, вода в квартиры жителей Гуково не подается.

Еще более острой для малых городов является проблема ценовой доступности жилищных и коммунальных услуг.

Ценовая доступность жилищных и коммунальных услуг находится под влиянием следующих факторов:

1. цена услуги (тарифы);
2. степень платежеспособности населения;
3. эффективность государственной поддержки низкодоходных групп населения при оплате ЖКУ.

На протяжении 1998–2001 гг. цены на жилищно-коммунальные услуги были фактически заморожены: темпы роста тарифов были ниже инфляции. С 2001 г. коммунальные тарифы стали увеличиваться быстрыми тем-

⁷ Постановление главы Администрации Ростовской области от 26.11.1997 № 423 «Об утверждении программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области на 1997–2003 гг..»

пами по всем регионам страны (эффект «отложенной инфляции»). Одновременно стал повышаться и уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг населением, что привело к ежегодному росту платежей на 30, а в некоторых регионах и на 50 процентов. Учитывая состояние отрасли, в ближайшем будущем рост тарифов, по мнению экспертов, продолжится до 2010 г.

Кроме «отложенной инфляции» фактором роста коммунальных тарифов являются цены на энергоресурсы, достигающие 40% стоимости коммунальных услуг. Тарифы на электроэнергию и газ, производимые естественными монополиями, регулируются на федеральном уровне и по отдельным правилам. При этом декларируется проведение «сдерживающей политики» по отношению к стоимости базовых ресурсов страны. Однако тенденция изменения тарифов на энергоресурсы предопределена: пока внутренние цены на энергоносители не сравняются с мировыми, «сдерживать» их можно будет только отчасти. Так, по данным Минэкономразвития, газ до 2010 года подорожает в 2,5 раза, электричество и уголь — в 1,9 раза. Примерно в той же пропорции, по мнению экспертов, будут расти и тарифы ЖКУ: до 2010 года прирост их стоимости составит 85 процентов⁸.

Реализация Жилищного кодекса РФ в части отмены обязательного установления муниципальных тарифов на обслуживание и ремонт частного жилого фонда ведет к еще более существенному росту тарифов на жилищные услуги. Дело в том, что в каждом отдельном доме тарифы на техобслуживание должны теперь устанавливаться по договору с управляющей организацией в зависимости от технического состояния объекта⁹. Тарифы на техническое обслуживание и ремонт в старых, требующих капитального ремонта домах неизбежно окажутся выше, чем в новых, а предоставляемые населению субсидии и льготы на оплату услуг ЖКХ финансируются в пределах усредненного муниципального тарифа. И проблема в том, что именно в старых, требующих повышенных расходов на содержание домах проживает большая часть малоимущих групп населения.

Таким образом, цены на жилищные и коммунальные услуги имеют устойчивую тенденцию роста, что создает существенную угрозу обеспечению доступности ЖКУ населению малых городов. Действие этого фактора смягчается в ситуации симметричного повышения доходов населения, повышении его платежеспособности.

Однако сегодня платежеспособность населения в малых городах обычно ниже, чем в крупных. Например, среднемесячная заработная плата в г. Ростове-на-Дону в 2007 г. составила 12409 руб., тогда как аналогичный пока-

⁸ Невинная И. Коммунальная гонка. Тарифы ЖКХ будут расти, опережая инфляцию, еще минимум три года // Российская газета. 3 августа 2005 г.

⁹ Муниципальные тарифы устанавливаются для многоквартирных домов муниципальной собственности, домов, где не избран способ управления или не установлен договорный тариф с управляющей организацией.

затель в Гуково – 7842 руб., что в 1,58 раза ниже. При этом существенной разницы в тарифах на жилищные и коммунальные услуги в Гуково и Ростове-на-Дону не наблюдается (таблица 4).

За последние пять лет темп роста тарифов практически на все жилищно-коммунальные услуги значительно превышает темп роста среднемесячной заработной платы как в Гуково, так и в Ростове-на-Дону. Однако тарифы на оплату услуг по отоплению, центральному водоснабжению и водоотведению в Гуково существенно выше, чем в Ростове. При более низкой заработной плате население Гуково вынуждено нести большие расходы по оплате услуг ЖКХ. Учитывая также, что уровень безработицы в городе после закрытия некоторых шахт выше, чем в Ростове, домохозяйства в целом имеют более низкие душевые доходы и оказываются более чувствительными к уровню тарифов на ЖКУ.

Таблица 4. Соотношение среднемесячной заработной платы и тарифов на ЖКУ в г. Гуково, Ростовской обл. и г. Ростове-на-Дону

Наименование показателя	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	Темп роста за 5 лет
1. Среднемесячная заработная плата, руб.						
в Ростове-на-Дону	3915	4978	6154	7709	9832	251%
в Гуково	2980	3323	4042	5160	6183	207%
2. Тарифы на жилищные и коммунальные услуги						
2.1. Центральное отопление, руб./м ²						
в Ростове-на-Дону	4,19	5,32	6,16	7,72	9,86	235%
в Гуково	7,2	8,55	9,8	11,19	14,92	207%
2.2. Водоснабжение, руб./м ³						
в Ростове-на-Дону	2,81	2,98	3,53	4,47	5,11	181%
в Гуково	4,96	7,27	8,91	11,82	14,29	288%
2.3. Водоотведение, руб./м ³						
в Ростове-на-Дону	2,81	2,98	3,53	4,0	5,0	178%
в Гуково	2,26	4,08	4,76	6,36	6,51	288%
2.4. Вывоз ТБО, руб./чел.						
в Ростове-на-Дону	6,79	8,12	12,15	14,15	15,15	223%
в Гуково	5,3	7,0	9,0	13,0	15,64	295%
2.5. Содержание и ремонт жилищного фонда, руб./м ²						
в Ростове-на-Дону	2,73	3,33	4,86	5,63	6,48	273%
в Гуково	2,56	2,76	3,55	4,64	5,58	218%
3. Задолженность населения по оплате за услуги ЖКХ на конец года, млн руб.						
в Гуково	26,4	40,8	49,7	55,6	64,7	245 %

Источник: Федеральная служба статистики, отдел ЖКХ администрации г. Гуково.

Одним из индикаторов платежеспособности населения по услугам ЖКХ является уровень собираемости платежей. При резком повышении тари-

фов вместо ожидаемого прироста платежей населения можно получить лишь ускоренный рост задолженности. Результаты некоторых исследований свидетельствуют, что при росте тарифа на ЖКУ (скорректированного на индекс цен потребительских товаров или на индекс цен набора товаров в бюджете прожиточного минимума — БПМ) на 1% собираемость платежей снижается на 0,2%¹⁰.

Ситуация в г. Гуково подтверждает связь уровня оплаты ЖКУ и степени собираемости платежей. Так, на конец 2005 г. задолженность населения за услуги ЖКХ составляла 55,6 млн. руб., а на конец 2006 г. — 64,7 млн. руб., т.е. увеличилась на 16% при среднем росте тарифов на 20%. С 2002 г. по 2006 г. тарифы на жилищно-коммунальные услуги в Гуково выросли в среднем на 160%, а задолженность на 145%. В 2007 г. тарифы выросли еще на 21% по сравнению с 2006 г., и уровень задолженности населения по оплате продолжает расти. Поэтому политика повышения тарифов на ЖКУ обязательно должна учитывать степень платежеспособности населения и чутко реагировать на снижение собираемости оплаты услуг.

Таким образом, между неизбежным повышением тарифов на жилищные и коммунальные услуги и темпами повышения доходов населения существует значимый разрыв, который в малых городах депрессивных территорий представляет существенную угрозу доступности жизнеобеспечивающих услуг ЖКХ большинству населения. В этих условиях государственная поддержка населения при оплате ЖКУ является наиболее существенным фактором обеспечения их доступности.

1.2 Федеральная, субфедеральная и местная нормативно-законодательные базы в сфере социальной защиты населения при оплате ЖКУ

Принимаемые на всех уровнях программные документы, задающие директивное направление ходу реформы жилищно-коммунального хозяйства, в качестве доминантной цели последовательно провозглашают курс на проведение в отрасли рыночных преобразований, сопровождающихся предоставлением населению соответствующих социальных гарантий. В соответствии с Жилищным кодексом РФ в России все бремя ответственности за свое жилье, его содержание и оплату коммунальных услуг возложено на собственников. И единственной мерой поддержки населения, согласно Кодексу, являются субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных

¹⁰ Башмаков И.А. Пороговые значения способности и готовности населения оплачивать ЖКУ // Вопросы экономики. 2004. №4.

услуг и компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям населения¹¹.

- 1. Субсидирование малоимущих граждан.** Установлен федеральный стандарт, в соответствии с которым, если оплата ЖКУ превышает 22% в совокупном доходе семьи¹², то на сумму превышения может быть начислена субсидия. Федеральный стандарт носит рекомендательный характер: региональные и муниципальные власти могут устанавливать свои стандарты, но не выше федерального, использовать регрессивную шкалу и другие схемы. В случае снижения регионального или муниципального стандарта в сравнении с федеральным разница в расходах на субсидирование граждан целиком покрывается из бюджета того уровня, на котором происходит такое снижение.
- 2. Компенсация льгот на оплату ЖКУ** для некоторых категорий граждан. Льготные категории граждан устанавливаются на федеральном, региональном, муниципальном уровнях. Льготы выплачиваются по следующим основаниям: при необходимости социальной защиты (например, инвалидам), за заслуги, по профессиональному признаку. В настоящее время субвенции из Федерального фонда компенсаций бюджетам субъектов Федерации выплачиваются только по первому и частично по второму виду льгот (инвалидам, людям, подвергшимся воздействию радиации, донорам, ветеранам). Органы власти субъектов федерации и муниципальных образований могут финансировать из собственных бюджетов дополнительные льготы.

С принятием Жилищного кодекса Российской Федерации и Постановления Правительства от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» изменился порядок расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Расчет субсидий производится, исходя из региональных стандартов площади жилого помещения, стоимости жилищно-коммунальных услуг и предельно допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

При этом если раньше федеральное законодательство позволяло субъектам и органам местного самоуправления устанавливать свои порядки и условия предоставления субсидий с учетом социально-экономического положения региона, то с новыми документами установлен единый порядок предоставления субсидий на всей территории России. На уровне области устанавливаются только вышеуказанные региональные стандарты.

В Ростовской области принято постановление Администрации Ростовской области от 25.07.06 г. № 291 «Об установлении региональных стандартов для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммуналь-

¹¹ Жилищный кодекс РФ. Ст. 159, 160.

¹² Семья здесь определяется как люди, связанные родственными узами и проживающие на одной жилплощади (имеющие один лицевой счет по оплате ЖКУ).

ных услуг», которое распространяется на правоотношения, возникшие с 1 июля 2006 года.

Ранее, например, в области в целях социальной защиты пенсионеров расчет субсидий осуществлялся из расчета величины прожиточного минимума в среднем на душу населения. В новых условиях расчет субсидий для данной категории граждан проводится по прожиточному минимуму для пенсионеров, что влечет снижение их размеров, так как размер прожиточного минимума в среднем на душу населения и для пенсионеров значительно отличается (на 1.01.07 г. 3086 руб. в среднем на душу населения и 2419 руб. для пенсионеров).

Какие же стандарты установлены в области?

Первый и самый важный стандарт, на основании которого собственно и устанавливается субсидия, — это максимально допустимая доля расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, который установлен в размере 20%. Этот стандарт ниже, чем федеральный, и разница между ними финансируется из областного бюджета. В 2005 году, когда происходило изменение доли с 22% до 20%, количество семей-получателей субсидий значительно увеличилось (по данным Минтруда, в Ростовской области в январе 2005 г. их было 80111 и охват семей 5%, а в декабре 2005 г. — уже 90640 и охват семей — 5,8%).

Стандарты нормативной площади жилого помещения установлены в размере 42 кв.м для одиноко проживающего гражданина (ранее — 33 кв.м), 21 кв.м — на одного члена семьи для семьи из двух человек, 18 кв.м — на одного члена семьи для семьи из трех человек, 15 кв.м — на одного члена семьи для семьи из четырех человек, 12 кв.м — на одного члена семьи для семей из пяти человек, 10 кв.м — на одного члена семьи для семьи из шести и более человек.

Стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг в одном муниципальном образовании установлены для многоквартирных домов и индивидуальных домов, уровень благоустройства и технические параметры которых соответствуют средним условиям в муниципальном образовании. Размер регионального стандарта стоимости ЖКУ устанавливается в рублях на одиноко проживающего гражданина или на одного члена семьи для семей разной численности. Стандарты стоимости ЖКУ дифференцированы по поселениям и городским округам, учтены отопительный и летний периоды оплаты за отопление. Т. е. принятые стандарты учитывают практически все индивидуальные особенности домовладения и семьи.

И, наконец, на муниципальном уровне остаются только расчет и непосредственно выплата субсидий.

Таким образом, в России реализована первая система адресной социальной защиты населения — программа жилищных субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг, что является ключевой положительной тенденцией в системе обеспечения доступности жилищных и коммунальных услуг населению страны.

1.3 Эффективность существующей системы социальной защиты при оплате ЖКУ

Перед тем как приступить к разработке возможных вариантов изменения существующей системы предоставления населению субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, проведем анализ действующей системы в г. Гуково.

Как видно из приведенных данных за последние пять лет, начиная с 2003 г. произошло значительное снижение как количества семей — получателей жилищных субсидий, так и общей суммы начисленных субсидий, при небольшом росте среднего размера субсидий. Основной причиной явилась отмена одного из двух существовавших до этого оснований предоставления субсидии — доход ниже величины прожиточного минимума. Для всех граждан субсидия стала рассчитываться с учетом максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а для граждан с доходами ниже установленного прожиточного минимума — с учетом понижающего коэффициента, который тем меньше, чем ниже доход граждан.

Таблица 5. Жилищные субсидии в г. Гуково, Ростовской области

№	Наименование показателя	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
1.	Численность населения г. Гуково, тыс. чел.	72,9	73,9	73,5	69,1	68,6
2.	Количество получателей жилищных субсидий, семей	5 695	5 007	4 787	2 087	2 031
3.	Процент охвата семей	20,8	18,3	16,6	7,9	8,2
4.	Начислено субсидий, тыс. руб.	19 859,2	29 434,1	18 159,7	13 481,5	17 472,3
5.	Средний размер субсидии, руб.	290,6	512,1	449,4	557,2	742,1

Источник: Ежегодный сборник Министерства труда и социального развития Ростовской области.

В 2006 г. число граждан, обратившихся в Управление социальной защиты населения г. Гуково за назначением субсидии и не получивших ее, составило более 800 чел. Такая же ситуация наблюдалась и в предыдущие годы. Основанием для отказа явилось превышение, и в большинстве случаев совсем незначительное, максимально допустимой доли расходов граждан на оплату ЖКУ. Из них находящихся по доле расходов на оплату ЖКУ в диапазоне от 20 до 15% — 650 чел. И подавляющее большинство из них не от-

носятся к какой-либо льготной категории. С одной стороны, совокупный доход этих семей достаточно скромнен, а с другой, он не позволяет получать государственную поддержку. Т. е. эти лица стараются улучшить свое материальное положение, но, в силу тех или иных обстоятельств, пока не могут этого сделать и, конечно же, нуждаются в государственной поддержке.

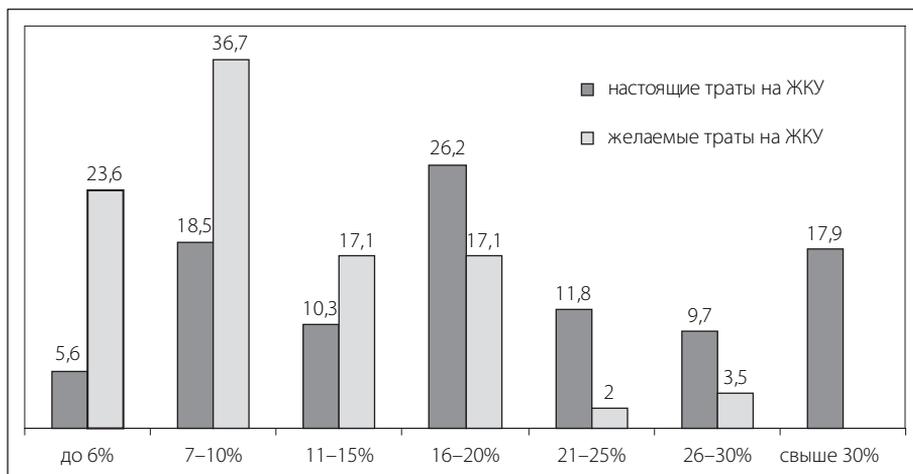
Вывод о том, что далеко не все граждане, нуждающиеся в субсидии, получают ее, подтверждает также численность получателей в городе детских пособий (2630 чел.), основанием для получения которых является только один критерий — доход ниже величины прожиточного минимума. Все это говорит о том, что необходимо принять такие меры, которые бы дали возможность как можно большей численности граждан, нуждающихся в субсидии, получать ее.

Официальные данные подтверждаются специальными социальными исследованиями. По результатам некоторых исследований, включающих социологические опросы населения, из нынешних проблем в сфере ЖКУ самой болезненной для основной массы опрошенных (49,3%) является высокая стоимость жилищно-коммунальных услуг и несоответствие высокой стоимости ЖКУ их низкому качеству. Результаты социологического опроса фиксируют, что для большинства населения расходы на оплату ЖКУ являются слишком высокими. Только у третьей части респондентов расходы на оплату жилищных и коммунальных услуг не превышают 15% от общего дохода домохозяйства. Для четвертой доли горожан, принявших участие в опросе, этот показатель доходит до 20%. Ещё пятая часть опрошенных указывает, что уровень ценовой доступности стандартного набора ЖКУ для них составляет от 20 до 30% от совокупного дохода семьи. Остальное население (17,9%) тратит на оплату ЖКУ свыше 30% от общего бюджета домохозяйства¹³ (см. График 1).

В то же время желаемый и безболезненный уровень оплаты ЖКУ, по мнению подавляющего большинства опрошенных (77,4%) не должен быть больше 15% от совокупного дохода семьи. А более половины респондентов (60,3%) указывают, что данный показатель не должен превышать десятипроцентного порога (см. График 1).

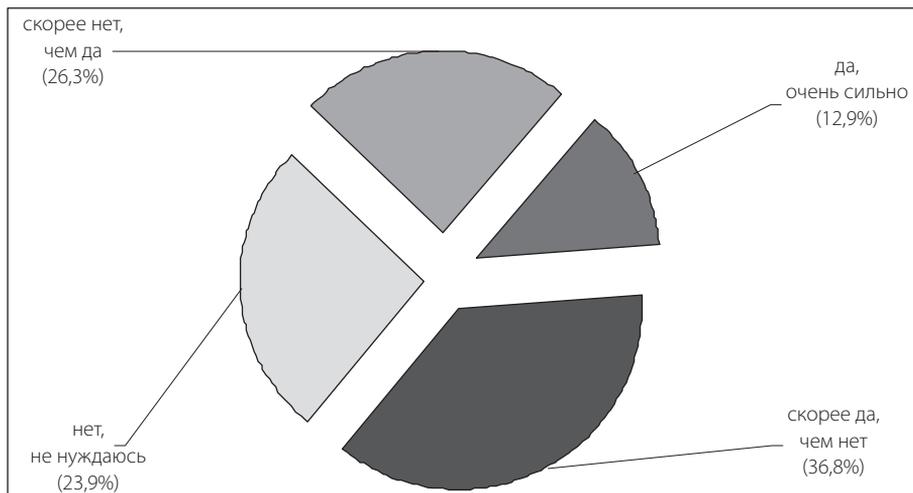
¹³ Результаты проекта Ростовской ассоциации ТСЖ и Центра технологизации региональной и муниципальной деятельности, реализованного в 2007 г. при поддержке Программы «Диалог» (IREX). В число опрошенных вошли и жители Гуково, опрос которых осуществлялся при организационной поддержке автора настоящего документа.

График 1. Настоящий и ожидаемый уровень расходов респондентов (в % к совокупному доходу семьи) на оплату жилищных и коммунальных услуг



Соответственно, половина опрошенных жителей Ростовской области демонстрируют потребность в получении субсидий на оплату жилищных и коммунальных услуг (49,8%), причём 12,9% принявших участие в опросе в ней нуждаются очень сильно (график 2).

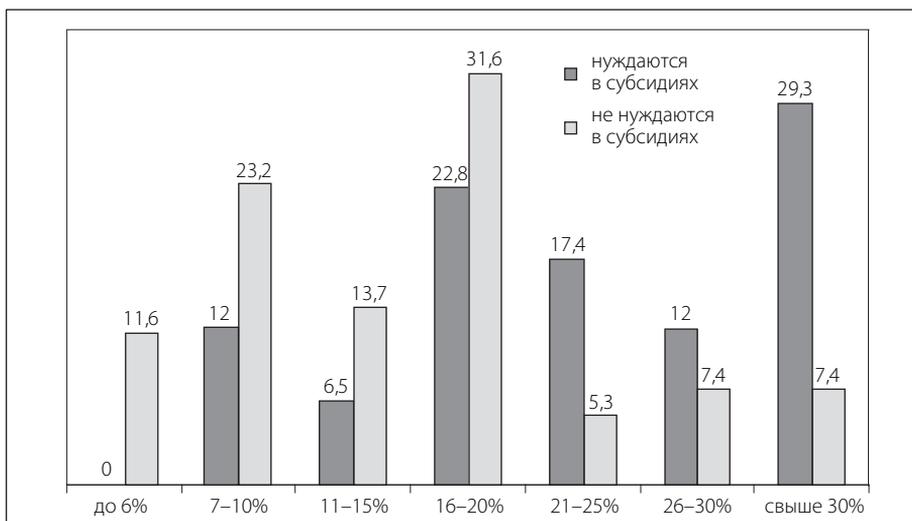
График 2. Показатели нуждаемости респондентов в субсидии на оплату жилищных и коммунальных услуг



В сегменте жильцов, указывающих на потребность в оказании им социальной поддержки, более половины опрошенных (58,6%) расходуют на оплату ЖКУ свыше 20% от совокупного дохода домохозяйства. Тогда как 80%

представителей подгруппы не нуждающихся в субсидиях тратят на ЖКУ не более 20% семейного бюджета (график 3).

График 3. Сравнительное распределение расходов на оплату жилищных и коммунальных услуг



Дифференцированное рассмотрение финансовых возможностей респондентов выделенных подгрупп свидетельствует о том, что у 74,3% опрошенных из сегмента нуждающихся уровень среднедушевого дохода составляет до 6 тыс. рублей в месяц. Тогда как у 73,3% жильцов, которые не нуждаются в субсидиях, средний уровень дохода на одного члена семьи в месяц выше 6 тыс. рублей. Высокодоходные категории населения представлены только во второй подгруппе.

Среди той категории граждан, которым оказывается социальная поддержка в данной сфере, подавляющее большинство респондентов указали, что им недостаточно величины жилищной субсидии (82,3%) и разного рода льгот при оплате ЖКУ (69,2%).

А среди доминирующих причин того, что другая часть горожан не включена в систему социальной поддержки, чаще всего называются три обстоятельства: их доходы превышают установленный минимум (42,4%), не хватает времени на оформление субсидии (36,7%), и нет возможности собрать необходимые документы (18,1%).

Таким образом, существующая система социальной поддержки при оплате жилищных и коммунальных услуг не может считаться эффективной. Потребности в жилище и коммунальных услугах относятся к числу приоритетных и характеризуются рядом особенностей. Прежде всего, эти потребности нуждаются в непрерывном и постоянном удовлетворении: у семьи

или индивидуума всегда должен быть кров — дом, квартира, комната или, в крайнем случае, койко-место. Поэтому право граждан на жилище законодательно закреплено в Конституции РФ (1, ст. 40). Граждане, как правило, стабильно проживают в определенном жилом помещении: без достаточно веских причин место жительства не меняется. Кроме того, в силу сложившихся особенностей функционирования ЖКХ (отсутствие или слабое внедрение поквартирного учета многих жилищно-коммунальных услуг — теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, обслуживания) и климата большинства регионов России граждане не могут в сколько-нибудь широких пределах варьировать оплату ЖКУ в зависимости от фактического потребления. Размер оплаты услуг зависит, в основном, от установленных тарифов и таких параметров, как площадь помещений и количество проживающих.

Так, наибольшую долю в оплате жилищных и коммунальных услуг занимает стоимость отопления и водоснабжения. Именно эти услуги для подавляющего большинства граждан оплачиваются в зависимости от площади жилого помещения (отопление) и количества проживающих (водоснабжение), так как процент многоквартирных домов, оборудованных приборами учета тепловой энергии, невелик, а индивидуальные (поквартирные) приборы учета только в последнее время стали широко распространяться.

Проблема осложняется также тем, что потери тепла в системах центрального отопления и водоснабжения велики и прямо перекадываются на потребителя. Дома, оборудованные общедомовыми приборами учета, в силу конструктивных особенностей системы отопления и отсутствия теплоизоляции также несут большие расходы по оплате отопления и водоснабжения.

Таким образом, спрос на ЖКУ оказывается неэластичен не только в силу жизненной важности самих услуг, но и в силу того, что сократить объем потребления многих коммунальных услуг физически невозможно и оплата коммунальных услуг не зависит от их реального потребления. Поэтому населению с низкими доходами часто приходится выбирать: отказаться от приобретения предметов и услуг первой необходимости, чтобы оплатить ЖКУ, или отказаться от оплаты ЖКУ.

Кроме того, в этой сфере ожидаема острая реакция на любые изменения, которые могут повлечь ухудшение положения жителей (прежде всего, повышение тарифов, сужение круга лиц, пользующихся социальной поддержкой, усиление мер по взысканию задолженности по оплате ЖКУ и др.). Положение дел в ЖКХ существенно влияет на настроение и социально-политическую активность населения на муниципальном, региональном или федеральном уровне в зависимости от того, с каким из этих уровней власти население связывает конкретные происходящие изменения.

По результатам опроса, проведенного Фондом общественного мнения (ФОМ) в начале 2006 г. в 100 населенных пунктах 44 областей, краев и республик России, 40% опрошенных отметили, что повышение тарифов на ЖКУ значительно ухудшило их материальное положение; 7% респондентов заметили, что в местах их проживания за последний месяц проходили акции протеста в связи с повышением платы за услуги ЖКК. Акции против повышения тарифов на жилищные и коммунальные услуги прошли в гг. Ульяновске, Рязани, Хабаровском и Приморском краях. Большинство опрошенных (63%) высказали одобрение таких акций, не одобряют их 10%, воспринимают безразлично — 18%. В то же время о готовности присоединиться к протестующим заявили 38% респондентов.

В г. Брянске цены на услуги ЖКХ для населения в связи с переходом на 100%-ную оплату услуг с 1 января 2006 г. увеличились в среднем на 30%. Однако во избежание обострения социальной напряженности (повышение тарифов в июле 2005 г. в г. Брянске на 37,5% вызвало многочисленные митинги, организованные обкомом профсоюзов и региональным отделением КПРФ) доля оплаты населением услуг ЖКХ в Брянске снижена со 100% до 88% в феврале 2006 г.¹⁴

По данным ФОМ, наибольший протестный потенциал наблюдается в Южном федеральном округе, где готовность присоединиться к массовым акциям выразили 55% опрошенных¹⁵. В Ростовской области, по информации из ростовского обкома КПРФ, более 100 тыс. чел. в ходе общенародного опроса проголосовали за то, чтобы стоимость услуг ЖКХ не превышала 10% совокупного дохода семьи.

Эти особенности предполагают обостренную заинтересованность всего населения в повышении эффективности функционирования жилищно-коммунального комплекса как сферы производства социально значимых услуг. Для устойчивого и надежного функционирования жилищно-коммунального сектора экономики важно сочетать административные и рыночные механизмы управления, найти правильный компромисс между социальной необходимостью и экономической целесообразностью. Поэтому данное исследование направлено на то, чтобы найти тот уровень бюджетных затрат, который бы устроил и органы власти, и предприятия ЖКХ, и население.

Для решения этой проблемы необходимо перенесение центра решения социальных проблем в ЖКК на муниципальный уровень. Муниципальные образования имеют различный уровень доходности населения и различные по эффективности предприятия жилищно-коммунального хозяйства.

¹⁴ Доля оплаты населением услуг ЖКХ в Брянске будет снижена со 100% до 88% // Прайм-ТАСС. 2006. 21 февраля. www.primetass.ru.

¹⁵ Россиян не устраивает работа жилищно-коммунальных служб // Новости. 2006. 16 февраля.

Как правило, в малых городах, где уровень доходов населения ниже, чем в крупных, жилищно-коммунальное хозяйство более отсталое, характеризуется большими расходами на производство услуг. Следовательно, неизбежен более высокий уровень тарифов, и, соответственно, большая потребность населения в социальной защите. В силу этого в каждом городе необходимы свои муниципальные стандарты предоставления ЖКУ, учитывающие местные условия и потребности. В соответствии с этими стандартами будет строиться и собственная система социальной помощи.

Таким образом, обеспечение доступности ЖКУ большинству населения в малых городах невозможно без формирования собственной системы муниципальных стандартов в данной сфере и финансовой поддержки федеральных и региональных властей при их выполнении и обеспечении социальной защиты малоимущих категорий населения.

2. Обеспечение доступности ЖКУ: российский и международный опыт

2.1 Регионы Российской Федерации

В целом в Российской Федерации законодательно установлено, что семья, занимающая типовую квартиру, не должна отдавать за нее более 22 процентов своего среднемесячного дохода. Но так как стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг каждый регион имеет право устанавливать самостоятельно, то в разных регионах он имеет разное значение. Однако в 2/3 территорий этот стандарт соответствует федеральным 22 процентам. В остальных стандарт более мягкий, то есть меньше 22 процентов.

Многие субъекты РФ назначили максимальную долю расходов населения в оплате ЖКУ на более низком уровне (Москва — 10%, Новосибирская и Ярославская области — 14%, Ставропольский край — 15%, в Ростовской области этот стандарт определен в размере 20 процентов, в Астраханской, Нижегородской, Рязанской, Орловской, Брянской областях — 18 процентов). В ряде регионов используется «мягкая» прогрессивная схема стандарта максимального уровня платежей населения за ЖКУ, при применении которой максимальная доля расходов любой семьи на ЖКУ не превышает 15%.

Кроме того, в некоторых регионах стандарт дифференцируется в зависимости от среднедушевого дохода семьи: чем ниже доход, тем ниже установленный процент максимальной доли расходов на жилье и коммуналку. Также стандарт иногда понижается и для некоторых социальных групп — пенсионеров, льготников, многодетных семей (см. прил. № 1).

Довольно интересным представляется опыт регионов РФ по дифференциации стандартов. Например, в Пермском крае максимально допустимая доля расходов на оплату ЖКУ от совокупного дохода семьи снижается с 20% до 15% для некоторых категорий граждан¹⁶. В Челябинской области регио-

¹⁶ В эти категории включены инвалиды и участники Великой Отечественной войны; инвалиды и ветераны боевых действий; лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий; инвалиды 1-й группы, одиноко проживающие инвалиды 2-й и 3-й групп; семьи, имеющие детей-инвалидов; реабилитированные лица, имеющие инвалидность или являющиеся пенсионерами; многодетные малоимущие (в том числе приемные и патронатные) семьи, одинокие родители, имеющие на воспитании одного и более несовершеннолетних детей; одиноко проживающие

нальный стандарт максимально допустимой доли расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи составляет федеральные 22 процента. Но для некоторых категорий граждан вводится поправочный коэффициент 0,5, который уменьшает максимально допустимую долю расходов на оплату услуг ЖКХ с 22 до 11 процентов. К этим категориям относятся некоторые категории семей, совокупный доход которых превышает прожиточный минимум не более чем на 20 процентов: одиноко проживающие пенсионеры, семьи пенсионеров, многодетные семьи, имеющие трех и более несовершеннолетних детей и матери-одиночки, воспитывающие несовершеннолетних детей.

В Омской области региональный стандарт доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг установлен в размере 20 процентов. Для одиноко проживающих неработающих пенсионеров (мужчин старше 60 лет и женщин старше 55 лет) и одиноко проживающих неработающих граждан, имеющих третью и вторую степень ограничения способности к трудовой деятельности и получающих пенсию по инвалидности, эта доля чуть меньше — 18 процентов. При этом, если среднедушевой доход семьи ниже прожиточного минимума, то применяется понижающий коэффициент, и доля будет еще меньше.

2.2 Зарубежные страны

2.2.1 Страны Западной Европы и США

В процессе формирования социальной политики в сфере ЖКХ может быть полезен анализ опыта не только других регионов России, но и других стран, жилищный и коммунальный сектора которых изначально развивались на рыночных принципах.

Доля всех фактических и расчетных платежей за аренду, ремонт, содержание жилья и коммунальные услуги в семейном доходе в США и странах Европейского Союза находится примерно на одном уровне — 21%¹⁷. Эта доля очень устойчива. Она не зависит от уровня доходов. В структуре потребительских расходов есть динамичные составляющие (например, по мере роста доходов заметно снижается доля расходов на питание и повышается доля расходов на развлечения и туризм) и предельно устойчивые — доли расходов на жилье, ЖКУ и транспорт. Она зависит от типа семьи — количества ее членов, их возраста, уровня и характера занятости, — но в среднем по всей доходной группе и по всей стране остается стабильной.

пенсионеры по старости в возрасте 80 лет и старше; неработающие одиноко проживающие пенсионеры по старости и семьи, состоящие только из неработающих пенсионеров по старости, не имеющие льгот по оплате жилья и коммунальных услуг; граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф.

¹⁷ Башмаков И.А. Пороговые значения способности и готовности населения оплачивать ЖКУ // Вопросы экономики. 2004. №4.

Долю расходов на ЖКУ можно также определять по отношению к другим расчетным базам — к суммарному доходу, к доходу за вычетом налогов, к потребительским расходам (за вычетом сбережений). По мере вычета из доходов сначала налогов, а затем и сбережений, она повышается. В западных странах на цели потребления расходуется только 81% от суммарного дохода. Для США доля расходов на ЖКУ по отношению к располагаемому доходу составила 19%, а к доходу до налогообложения — уже 15%, что существенно ниже 21%.

При корректном сравнительном анализе оказывается, что доля расходов на ЖКУ, аналогичных российскому показателю, составляла в США на протяжении последних 42 лет только 5,5 — 6,6%. Она ни разу не отклонялась от средней величины более чем на 0,5%. Это индикатор наличия порогового значения.

В Европейском Союзе в среднем эта доля равна 5,6%, а диапазон значений по странам составляет от 4 до 9%. Разброс в значительной степени объясняется разницей в структуре собственности жилья и в ценах на энергоресурсы. Самая низкая доля собственного жилья и самые высокие цены в Дании, Германии и Австрии. Именно в этих странах самая высокая доля расходов на ЖКУ.

2.2.2 Страны Восточной Европы и бывшего СССР

Данные о доле расходов на жилищные и коммунальные услуги по странам Восточной Европы сравнительно ограничены, недостаточно сопоставимы и надежны. В этих странах доля расходов на ЖКУ составляет от 4 до 11%. Уровень в 15% считается предельным в Польше.

Помощь в оплате ЖКУ практикуется во многих странах мира. Начиная с 1995 г. ряд республик бывшего СССР ввели субсидии, с тем чтобы ограничить нагрузку оплаты коммунальных услуг на бюджеты домохозяйств.

Так, в **Украине** жилищные субсидии покрывают плату за найм жилья и коммунальные услуги, а также индивидуально приобретаемое топливо, если дом не подключен к газу или районному отоплению. Предельное бремя было установлено на уровне 15% общих семейных доходов в феврале 1995 г. (когда система была введена) и было повышено до 20% в 1998 г. Фактические счета за коммунальные услуги используются для определения расходов в целях расчета субсидии; превышение нормативной площади жилого помещения домохозяйства (21 кв.м./чел. плюс 10,5 кв. м. на семью в целом) не субсидируется. [14]

В **Латвии** городской бюджет обеспечивает платежи по счетам за коммунальные услуги на уровне, который гарантирует, что среднедушевой доход субсидируемого домохозяйства, после оплаты им оставшейся части счетов за

наим жилья и потребление коммунальных услуг, не окажется меньше определенной величины. Решения относительно критериев доступа и величины выплачиваемых субсидий принимают латвийские муниципалитеты.

Жилищное пособие представляет собой разность между фактической платой за жилье и коммунальные услуги и потенциальными расходами домохозяйств. Домохозяйство вправе обращаться за жилищным пособием, если его доход после оплаты жилья составляет менее, чем 75% от расходов на продовольствие в кризисной (минимальной) потребительской корзине. При этом домохозяйствам, имеющим более 18 кв. м. на одного члена, пособие не положено. Домохозяйство, состоящее из одного человека, может получить это пособие в случае низкого дохода и проживания в квартире не более чем из 1 комнаты. Основными получателями жилищных пособий являются пенсионеры, инвалиды и многодетные семьи.

Для повышения адресности муниципальной социальной помощи в Латвии на муниципальном уровне стала реализовываться концепция гарантированного минимального дохода (ГМД) (*Guaranteed Minimum Income – GMI*). Она предполагает обязательную проверку на нуждаемость. Рассчитывается пособие по ГМД как разность между доходом на члена семьи и единым уровнем гарантированного месячного душевого дохода, устанавливаемого Кабинетом министров.

В **Венгрии** правительство учредило Энергетический фонд, из которого производится частичная компенсация повышения цен на электроэнергию домохозяйствам с низкими доходами. При своем учреждении в начале 1997 г. Энергетический фонд получил около \$5 млн. из бюджета и \$2,4 млн. в форме полудобровольных вкладов от большинства находящихся в частной собственности генерирующих и распределяющих энергокомпаний. Все бедные домохозяйства — получатели регулярной социальной помощи — автоматически получают поддержку из Фонда. Прочие домохозяйства также могут обращаться за компенсацией, при наличии ходатайства от органов местной власти или организаций, оказывающих социальную поддержку.

Венгерский Энергетический фонд также субсидирует расходы на оплату потребления газа. С целью частичной компенсации увеличений цен на газ для отдельных домохозяйств, использовавших его для обогрева, фонд получил \$3,5 млн. от правительства и \$3,0 млн. от газовых компаний. Критерии доступа к газовым компенсациям Фонда были аналогичны критериям, используемым для предоставления компенсаций цен на электроэнергию.

В **Болгарии** правительство использует программу гарантированного минимального дохода. Эта программа включает в качестве компонента энергетическую субсидию, предоставляемую ежемесячно в течение отопительного сезона семьям, имеющим право на ее получение. Для доступа к субсидии домохозяйства должны удовлетворять ряду критериев по активам и

занятости, а также их доход за предыдущий месяц должен быть ниже гарантированного минимального дохода. ГМД периодически устанавливается Советом Министров и дифференцируется на основе коэффициентов, применяемым к семьям различных размеров/типов. Величина энергетического пособия равна разности между доходом семьи, с одной стороны, и ГМД плюс энергетическая норма с другой. Однако оно не может превышать энергетическую норму как таковую. (Энергетическая норма была установлена на уровне 430 кВт/месяц на семью). Программа помощи управлялась муниципальными органами социальной помощи, которые получали финансирование для энергетических пособий от Министерства финансов на специальные счета, предназначенные для этой цели. [14]

3. Повышение доступности ЖКУ: варианты решения

3.1 Определение вариантов социальной политики в сфере ЖКУ

Императивом рыночного реформирования ЖКХ является обеспечение безубыточности отрасли за счет постепенного повышения тарифов на ЖКУ. Между тем значительное повышение расходов на жилищные и коммунальные услуги, как часть рыночной экономики, вступает в противоречие с принципом ценовой доступности этих услуг, как социально значимых благ. Поэтому ценовая доступность жилищно-коммунальных услуг оказывается главной причиной социальных проблем, возникающих в этой сфере.

Влияние на уровень доступности жилищно-коммунальных услуг возможно в двух направлениях. С одной стороны, возможно влияние на уровень расходов домохозяйств на приобретение жилищно-коммунальных услуг. С другой стороны, возможно повышение доходов населения, часть которых также будет направлена на оплату жилищно-коммунальных услуг.

За период реформирования жилищно-коммунального хозяйства в России с целью социальной защиты населения были выработаны и апробированы следующие механизмы в тех или иных вариантах конкретного использования:

- ✦ административное прямое регулирование тарифов на коммунальные и/или жилищные услуги;
- ✦ дотации производителям на разницу между экономически обоснованным тарифом на ЖКУ и тарифом для населения;
- ✦ ценовая дискриминация по отношению к коммерческим потребителям,
- ✦ установление предельного бремени, то есть допустимой доли расходов на жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе домохозяйства, и субсидирование его превышения;
- ✦ система льгот отдельным категориям граждан;
- ✦ ограничение предельной величины повышения тарифов на ЖКУ по регионам;
- ✦ проверка устанавливаемых тарифов на соответствие критериям доступности¹⁸.

¹⁸ Этот критерий введен Федеральным законом от 30.12.2004 г. №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

Экономической природой вышеперечисленных социально защитных мер, за исключением административного тарифного регулирования естественных монополий в коммунальной экономике, выступает субсидирование, то есть оплата расходов одной группы потребителей другой группой: в одном случае — это субсидирование добровольное (за счет бюджетных средств), а в другом — принудительное (за счет средств коммерческих потребителей ЖКУ, производителей ЖКУ и более состоятельных групп потребителей). Кроме того, в некоторых случаях субсидирование осуществляется в явном виде, например, перекрестное субсидирование за счет коммерческих организаций или через бюджетные субсидии, а в других — скрытое (два последних механизма).

Большинство этих механизмов относятся к первой группе способов повышения доступности ЖКУ, так как в том или ином виде предполагают ограничение тарифов, а значит и расходов домохозяйств на ЖКУ. К механизмам, основанным на увеличении возможностей домохозяйств по оплате ЖКУ, относятся монетизированные льготы и жилищные субсидии.

Действующие сегодня системы обеспечения доступности ЖКУ в различных странах представляют собой сочетание механизмов обеих групп. Для разработки вариантов повышения доступности ЖКУ в малых городах необходимо провести анализ возможных сочетаний механизмов социальной защиты с учетом особенностей производства и предоставления ЖКУ в малых городах.

Возможны следующие варианты решения проблемы повышения доступности ЖКУ в малых городах:

- 1) использование преимущественно механизмов снижения расходов домохозяйств на оплату ЖКУ за счет перекрестного субсидирования населения коммерческими потребителями;
- 2) использование преимущественно механизмов снижения расходов домохозяйств на оплату ЖКУ за счет натуральных льгот;
- 3) использование преимущественно механизмов повышения доходов домохозяйств при оплате ЖКУ за счет адресных жилищных субсидий при снижении предельного бремени ЖКУ.

3.2 Критерии анализа вариантов социальной защиты при оплате жилищно-коммунальных услуг

Для оценки эффективности использования вариантов социальной защиты малоимущих групп населения в процессе рыночного реформирования ЖКХ необходимо выработать систему критериев. Наиболее приемлемы-

ми являются следующие критерии эффективности механизмов социальной помощи малоимущим группам (первые пять из них описаны в литературе¹⁹, остальные предлагаются нами):

- ▲ *охват* — доля бедного населения, получающего помощь;
- ▲ *адресность (целенаправленность)* — доля величины субсидии, достающаяся тем, кто в ней более всего нуждается;
- ▲ *предсказуемость* — уверенность нуждающихся в получении социальной помощи;
- ▲ *величина ценовых искажений и других внешних эффектов*, возникающих в результате использования данного института;
- ▲ *административная простота* — оценивается уровнем транзакционных издержек (операционные издержки сверх основных затрат на производство и обращение), связанных с реализацией института социальной помощи;
- ▲ *существенность или достаточность* — доля в общих расходах домохозяйства — величина социальной помощи должна быть достаточной для решения данной социальной проблемы домохозяйства;
- ▲ *степень влияния на социальную напряженность в обществе* — отмена или изменение форм реализации одних механизмов предоставления социальной помощи могут привести к увеличению социальной напряженности, так как связаны с восприятием социальной справедливости в обществе, в то время как изменение других практически не влияет на уровень социальной напряженности, то есть является более гибким. Введение этого критерия важно для формирования социальной политики как последовательности действий по смягчению социальной напряженности, возникающей в результате рыночного реформирования сферы производства социально значимых благ;
- ▲ *практическая возможность реализации* данного института социальной помощи в конкретных условиях места и времени. Значимость этого критерия трудно переоценить, вариант может удовлетворять всем вышеперечисленным критериям, но его функционирование в полной мере невозможно или ограничено в силу наличия объективных условий и ограничений, например, финансовых или бюджетных;
- ▲ *создание стимулов к ресурсосберегающему поведению потребителей*. Хотя этот критерий может подразумеваться в более общем критерии «величины внешних эффектов», сегодняшняя ресурсоемкость ЖКУ требует его выделения. Потребители должны быть кровно заинтересованы в экономном использовании электроэнергии, воды, газа и других ограниченных ресурсов. Кроме того, у них должна быть возможность регулировать объем потребления коммунальных ресурсов и требовать от ресурсоснабжающих организаций введения ресурсосберегающих технологий производства коммунальных услуг.

¹⁹ Заостровцев А.П. Нужно ли субсидировать жилищно-коммунальные услуги: зарубежный опыт и выводы для России. — СПб.: СПбУЭиФ, 2003. С.2; Maintaining Utility Services for the Poor. Policies and Practices in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union. — World Bank, 2000 // www.world-bank.org.

3.3 Оценка вариантов социальной защиты

3.3.1 *Перекрестное субсидирование населения коммерческими потребителями при оплате ЖКУ*

Несмотря на то, что в подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ», принятой более пяти лет назад, вполне обоснованно планировалось вывести данный вид перекрестного субсидирования из сферы ЖКК, а значит, и из системы социальной защиты, сегодня перекрестное субсидирование остается важным элементом системы социальной защиты во многих муниципальных образованиях, особенно в малых городах.

Хотя такое субсидирование отвечает ряду критериев эффективности — охват, предсказуемость и т.д., оно создает значительные отрицательные внешние эффекты, негативно отражается на многих аспектах функционирования экономики в целом. В результате намеренного завышения цен на ресурсы, конкурентоспособность предприятий снижается, ухудшается их финансовое положение, появляются случаи ухудшающего отбора. Поскольку при перекрестном субсидировании оказываются завышенными средние издержки производства, которые в конечном счете увеличивают стоимость товаров и услуг, то, соответственно, уменьшается налогооблагаемая база, и, как следствие, бюджет недополучает доходы. При этом коммунальные предприятия получают недостоверные сигналы о спросе на их услуги со стороны промышленных потребителей.

В то же время суммарный эффект для населения от введения перекрестного субсидирования также отрицателен. Перекрестное субсидирование завышает цены на товары и услуги отраслей, не входящих в ЖКК, что негативно влияет на покупательную способность населения, которое вынуждено приобретать остальные товары по более высоким, чем в случае отсутствия перекрестного субсидирования, ценам.

Согласно исследованиям экспертов фонда «Институт экономики города», для 84% населения выгода от перекрестного субсидирования или полностью отсутствует, или не превышает 5% от их официальных доходов. Для более чем четверти населения России, чьи расходы по оплате ЖКУ составляют около 1% от официальной заработной платы, отмена перекрестного субсидирования немного повысит эту долю. Для наименее обеспеченных граждан расходы не изменятся за счет действия механизма субсидий при превышении предельного бремени расходов на ЖКУ.

3.3.2 *Натуральные льготы при оплате ЖКУ*

Льготы по оплате жилья и коммунальных услуг являются составной частью системы льгот, предоставляемых определенным категориям населения, исходя из их социального статуса, характера профессиональной деятельности, особых заслуг и прочих факторов морально-этического плана.

Однако система льгот не способствует поддержке материального положения беднейших слоев населения, а напротив, увеличивает разрыв между ними и наиболее обеспеченными²⁰. Малообеспеченные домохозяйства тратят больше средств на оплату услуг жилищно-коммунального хозяйства, располагают меньшей среднедушевой жилой площадью и получают меньший объем льгот, чем среднеобеспеченные и богатые домохозяйства²¹. Это свидетельствует о неэффективности сложившейся системы социальной защиты населения, основанной на ее «категорийности». Такая система способствует переносу основного бремени оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства на менее обеспеченные слои населения, что препятствует эффективности рыночного реформирования сферы ЖКК.

Следовательно, институт льгот по оплате ЖКУ не соответствует, прежде всего, критерию адресности (целенаправленности) социальной защиты домохозяйств от неизбежного повышения тарифов на коммунальные услуги в процессе рыночного реформирования отрасли. Основными недостатками системы льгот на оплату жилищных и коммунальных услуг являются:

- ✦ предоставление льгот по категориальному (отнесение льгот получателя к определенной социальной группе) или по профессиональному признаку, независимо от материального положения получателей;
- ✦ недоучет материального положения получателей льгот, их возможности обеспечить благополучие за счет личных усилий;
- ✦ несбалансированность полномочий и ответственности по предоставлению социальных льгот между федеральными, региональными и муниципальными органами власти.

3.3.3 *Адресные жилищные субсидии при снижении предельного бремени по оплате ЖКУ*

При переходе к полной оплате стоимости жилищно-коммунальных услуг потребителями адресные жилищные субсидии становятся основной наиболее приемлемой формой бюджетной помощи, направленной на обеспечение доступности жилищно-коммунальных услуг. Эффективность этого

²⁰ Савулькин Л.И. Предоставление и финансирование льгот в жилищно-коммунальном хозяйстве РФ (на примере Санкт-Петербурга, Ленинградской и Мурманской областей). – С-Пб: Международный центр социально-экономических исследований – «Лентьевский Центр», 2001. С. 5 – 8.

²¹ Там же. С. 9 – 10.

механизма социальной защиты зависит от величины предельного бремени оплаты ЖКУ, т.е. максимально допустимой доли расходов на эти услуги.

В России, как и за рубежом, доля расходов на оплату ЖКУ универсальна по доходным группам. Как показывают специальные исследования, максимальная способность и готовность населения платить за ЖКУ достигается при предельной (для малообеспеченных) доле расходов на ЖКУ в сумме доходов, равной 10 – 15%, и при средней доле расходов на ЖКУ, равной 6% от среднего дохода населения.

Установленный уровень федерального стандарта в 22% имеет предельное значение, оставляя регионам возможность его понижать, исходя из своих бюджетных возможностей. В результате снижения максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг многие граждане в Ростовской области, нуждающиеся в получении субсидии, но имеющие превышение МДД получают возможность повысить свои доходы за счет жилищной субсидии. Но встает закономерный вопрос: до какой величины эту долю стоит снижать?

Как мы видим из проведенного выше анализа, принятое в Ростовской области снижение максимально допустимой доли до 20% по сравнению с федеральным уровнем не снимает остроту проблемы: лиц, нуждающихся в получении субсидии, но не получивших ее из-за минимального превышения допустимого для ее назначения уровня доходов, еще достаточно много. Кроме этого, общая сумма начисленных субсидий в 2005 и 2006 гг. была значительно ниже предыдущих лет. То есть средства на более значительное снижение этой доли в бюджете Ростовской области имеются.

Согласно ряду вышеописанных исследований, порог для отношения «расходы на оплату ЖКУ/средний доход» должен находиться на уровне не выше 10 – 15%. Если этот порог превышен, то никакие суровые меры по повышению собираемости платежей или по социальной поддержке населения не позволят повысить платежную дисциплину и обеспечить ценовую доступность ЖКУ. Поэтому наиболее приемлемым уровнем снижения максимально допустимой доли расходов на оплату ЖКУ для города Гуково сегодня является 15%.

Естественно, снижение максимально допустимой доли расходов на оплату ЖКУ с 20 до 15% потребует дополнительных финансовых ресурсов. Однако областной бюджет является профицитным, а помощь малоимущим слоям населения — приоритетная задача администрации области, поэтому реализация этого варианта возможна и целесообразна.

Как уже отмечалось выше, при существующей системе назначения субсидий наиболее малообеспеченное население в основном подпадает под установленную границу в 20%. Поэтому проблема состоит в том, чтобы по-

высится доступность жилищно-коммунальных услуг тем гражданам, у кого доля расходов на оплату ЖКУ в общих расходах находится в диапазоне от 20% до 15%.

Таким образом, исследование свидетельствует, что наиболее приемлемым вариантом повышения доступности ЖКУ населению является снижение максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг для всего населения до 10–15% при сохранении адресных жилищных субсидий.

В результате реализации этого варианта существенно повысится численность получателей субсидий на оплату ЖКУ, что приведет к повышению доступности жилищно-коммунальных услуг. Причем помощь будет оказана действительно нуждающимся гражданам, которые стараются исправить свое материальное положение, но в силу тех или иных обстоятельств не могут этого сделать. Жилищная субсидия для этих лиц, скорее всего, будет иметь временный характер и может стать дополнительным стимулом для исправления сложившейся ситуации.

3.4 Перспективы снижения предельной доли расходов населения на оплату ЖКУ при сохранении адресных жилищных субсидий

Снижение МДД расходов на ЖКУ до 15% позволит еще 650 домохозяйствам из восьмисот, безуспешно обратившихся в Управление социальной защиты населения г. Гуково за назначением субсидии, получить социальную поддержку при оплате ЖКУ и улучшить свое материальное положение.

Однако этот вариант не может считаться вполне справедливым и получить поддержку всех заинтересованных групп. Несправедливость системы жилищных субсидий предполагает перераспределение бюджетных средств в пользу отдельных, и не самых бедных, групп населения. Между тем, в г. Гуково, как и в других малых городах, есть другие группы населения, также нуждающиеся в решении своих проблем с помощью бюджетных средств.

Так, жилищные субсидии в равной мере получают как собственники, так и наниматели жилья. При этом собственники не могут считаться бедными, владея активами, стоимость которых в крупных городах является весьма значительной. Кроме того, собственники имеют возможность получать дополнительные доходы, сдавая излишки жилой площади по найму. Так как эта деятельность большей частью находится в сфере теневой экономики, трудно в полной мере оценить ее масштабы, а значит, правильно учесть доходы.

Способом смягчения этого недостатка варианта является учет при назначении субсидии не только уровня доходов граждан, но и имущественного ценза — наличия и размеров жилья в собственности, а также дифференциация величины субсидий для собственников и нанимателей в пользу нанимателей.

Кроме того, собственники квартир в многоквартирных домах получают относительно больший размер субсидии, чем собственники индивидуальных жилых домов. При назначении субсидии в региональном стандарте стоимости ЖКУ учитываются расходы по содержанию и текущему ремонту многоквартирного дома, в то время как собственники индивидуальных жилых домов расходуют на то же значительно большие средства и, как правило, не могут документально подтвердить свои фактические расходы по содержанию и ремонту дома, если не заключены договоры с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности (ст. 154 ЖК РФ), а значит, и претендовать на получение жилищной субсидии.

Здесь амортизатором может служить исключение расходов на содержание и ремонт общедомового имущества в многоквартирном доме из регионального стандарта стоимости ЖКУ при расчете предельно допустимой доли расходов домохозяйства на ЖКУ.

Далее, основными получателями жилищных субсидий оказываются городские жители, особенно в крупных городах области. У значительной доли социально менее защищенных жителей малых городов и тем более сельской местности отсутствует возможность воспользоваться субсидией. А риск бедности (доля домохозяйств с располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума в общем числе домохозяйств) в малых городах и на селе намного выше, чем в средних и крупных городах (54,7%), что обусловлено более высоким уровнем общей безработицы и более низким уровнем оплаты труда.

Социальным амортизатором этого недостатка может служить дифференциация предельного бремени в зависимости от медианного уровня доходов в конкретном поселении Ростовской области. Т.е. в Ростове-на-Дону возможно сохранение предельного бремени в 20%, в то время как в городе Гукowo с высоким уровнем безработицы и низкими доходами населения было бы целесообразно понизить его и до 10%.

И, наконец, предоставление жилищных субсидий несправедливо по отношению к тем бедным домохозяйствам, которые не имеют отдельного жилья, так как они оказываются лишенными и жилья, и права на социальную помощь в его содержании.

В качестве социального амортизатора здесь следует рассматривать успешность реализации национального проекта «Доступное и комфортное жи-

лье». Бездомных в стране быть не должно, их проблемы должны быть решены в первую очередь.

Таким образом, вариант повышения доступности ЖКУ за счет увеличения уровня целевого адресного субсидирования населения при снижении предельного бремени является оптимальным в условиях существующих бюджетных ограничений.

Реализация данного варианта потребует дополнительных затрат бюджетных средств. Однако общие расходы на жилищные субсидии, с учетом установления максимальной доли расходов населения на оплату ЖКУ в 15%, вряд ли превысят расходы максимально затратного по этой статье для города 2003 г. — 29 434,1 тыс. руб., тогда как в 2006 г. эти расходы составили 17 472,3 тыс. руб. То же самое и в масштабах области: расходы 2003 г. — 1 314 700 тыс. руб., а 2006 г. — 713 537,3 тыс. руб. При этом потребуются совсем незначительное увеличение штатов отделов назначения жилищных субсидий и корректировка программы расчета субсидии.

Таким образом, принятие такого решения будет иметь положительные последствия. Для населения — это улучшение материального положения в трудной жизненной ситуации, для предприятий-поставщиков жилищно-коммунальных услуг — повышение уровня собираемости платежей, а для органов власти — стабильная социальная обстановка.

Выводы и рекомендации

В России сегодня происходят значительные позитивные изменения как в экономике, так и в социальной сфере. Правительство РФ озабочено не только подъемом экономики, но и благосостоянием своего населения. С 1 сентября 2007 года значительно увеличен минимальный размер оплаты труда — с 1100 руб. до 2300 руб., с 1 января 2007 года введены новые отраслевые системы оплаты труда в бюджетной сфере, позволившие улучшить ситуацию с оплатой труда в образовании, здравоохранении, культуре и спорте, постоянно индексируются пенсии и социальные выплаты. И численность лиц, находящихся за чертой бедности, с каждым годом становится все меньше и меньше.

Государство прилагает много усилий для поддержки и помощи наиболее малоимущим слоям населения. И существующая система социальной поддержки в виде субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг направлена именно на это. Но сегодня становится актуальным также помощь тем лицам, чей доход не относит их к числу малоимущих, но и не позволяет нормально существовать. Снижение максимально допустимой доли расходов граждан на оплату ЖКУ до 15% даст возможность именно этой категории населения улучшить свое материальное положение, что, естественно, повысит и доступность ЖКУ.

По данным Министерства труда и социального развития Ростовской области, при снижении МДД до 15% объем субвенций на жилищные субсидии должен составить 1556,6 млн. руб. Т.е. общие расходы областного бюджета с учетом вышеуказанного снижения вполне сопоставимы с расходами на предоставление субсидий предыдущих лет.

Все это говорит о том, что выбранный вариант решения проблемы имеет достаточные ресурсы, в т.ч. финансовые, и наиболее полно ее решает.

С момента начала исследования в апреле 2007 г., в Ростовской области произошли позитивные изменения в данном направлении: принято постановление Администрации Ростовской области от 31.10.2007 г. № 422, в котором утверждено снижение МДД с 1 ноября 2007 г. до 18%, с 1 января 2009 г. — до 16%, а с 1 января 2010 г. — до 15%²². Таким образом, некоторые результаты проведенного исследования уже находят отражение в решениях органов региональной власти.

Однако в жилищно-коммунальном хозяйстве, особенно в малых городах, еще остается много нерешенных вопросов. И если доступность ЖКУ по-

²² Официальная Интернет-страница Администрации Ростовской области — www.donland.ru

стоянно повышается, то их качество оставляет желать лучшего, поэтому дальнейшие шаги органов власти должны быть направлены на повышение качества оказываемых жилищно-коммунальных услуг, а также на обеспечение прозрачности формирования тарифов на эти услуги.

Поэтому дальнейшими шагами своей деятельности автор предполагает следующие действия:

- ▲ представить доклад с обоснованием рекомендаций по улучшению предоставления качественных коммунальных услуг малообеспеченным слоям населения «Социальная политика обеспечения доступности жилищно-коммунальных услуг: роль местного самоуправления» в органы власти г. Гуково;
- ▲ представить доклад «Социальная политика обеспечения доступности жилищно-коммунальных услуг: региональный уровень» в органы власти Ростовской области;
- ▲ внести обоснованные предложения в Программу экономического и социального развития г. Гуково на 2008 – 2010 гг.;
- ▲ разработать проект проведения общественной кампании по активизации участия граждан в формировании социальной политики, участия в тарифных комиссиях и общественных слушаниях по вопросам коммунальных услуг;
- ▲ использовать разработанные рекомендации в деятельности отдела реализации инициатив общегородского развития и труда Администрации г. Гуково (Пересыпкин И.А., участник проекта).

Библиография

1. Концепция социальной жилищной политики и социального жилья РФ, 2007 год.
2. Конституция Российской Федерации.
3. Федеральный закон РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ «Жилищный кодекс Российской Федерации».
4. Постановление РФ от 14.12.2005 № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».
5. Постановление Администрации Ростовской области от 25.07.06 № 291 «Об установлении региональных стандартов для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».
6. Практическое пособие по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг / Д.П. Гордеев, Т.Б. Лыкова, М.С. Румянцев / — М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.
7. Кузнецова П., Рагозина Л., Садовская З. Теория и практика перехода к потребительским субсидиям: зарубежный опыт. Краткое резюме. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2003 .
8. Поздняков С.А., Шibaев А.А. О социальной защите населения при реформировании жилищно-коммунального хозяйства // Гражданин и право. 2003 , № 4.
9. Башмаков И.А. Пороговые значения способности и готовности населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги, 2004.
10. Сиваев С.Б. Промежуточные итоги реформы жилищно-коммунального комплекса, 2006 .
11. Основы публичной политики для общественных организаций. — Международный центр перспективных исследований, 2004 .
12. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики / К.Морс, Р.Страйк, А.Пузанов; Фонд «Институт экономики города», 2007.
13. Ермишина А.В. Социальная значимость жилищно-коммунальных услуг: механизм реализации, 2006.
14. Заостровцев А.П. Нужно ли субсидировать жилищно-коммунальные услуги: зарубежный опыт и выводы для России. — С-Пб: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2002.
15. Савулькин Л.И. Предоставление и финансирование льгот в жилищно-коммунальном хозяйстве РФ (на примере Санкт-Петербурга, Ленинградской и Мурманской областей). — С-Пб: Международный центр социально-экономических исследований — «Леонтьевский Центр», 2001 г.
16. Фонд «Институт экономики города» — <http://www.urbanecomomics.ru>.

Приложение 1

Стандарт максимально допустимой доли платежа за жилье и коммунальные услуги в некоторых регионах (2006 год)

Субъект Федерации	Стандарт МДД, %	Диф. шкала МДД
Белгородская область	22	Да
Брянская область	18	Нет
Воронежская область	22	Да
Калужская область	19	Нет
Липецкая область	22	Да
Московская область	22	Да
Орловская область	18	Нет
Рязанская область	18	Да
Смоленская область	20	Да
Ярославская область	14	Нет
г. Москва (с 2007 г.)	10	Да
Вологодская область	22	Да
Ленинградская область	22	Да
г. Санкт-Петербург	22	Нет
Ставропольский край	15	Нет
Астраханская область	18	Нет
Нижегородская область	18	Нет
Новосибирская область	14	Да
Ростовская область	20	Нет

Источник: Минрегион, Институт экономики города

Приложение 2

Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг

Утверждены Постановлением Правительства РФ
от 14 декабря 2005 г. № 761

I. Общие положения

1. Настоящие Правила, разработанные в соответствии со статьей 159 Жилищного кодекса Российской Федерации, определяют порядок предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – субсидии) гражданам Российской Федерации, а также иностранным гражданам, если это предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

2. Субсидии предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. При этом для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму.

3. Право на субсидии имеют:

- а) пользователи жилого помещения в государственном или муниципальном жилищном фонде;
- б) наниматели жилого помещения по договору найма в частном жилищном фонде;
- в) члены жилищного или жилищно-строительного кооператива;
- г) собственники жилого помещения (квартиры, жилого дома, части квартиры или жилого дома).

4. Субсидии предоставляются гражданам, указанным в пункте 3 настоящих Правил, с учетом постоянно проживающих с ними членов их семей.

5. В случае если наниматели жилого помещения по договору найма в частном жилищном фонде, члены жилищного или жилищно-строительного кооператива, собственники жилого помещения проходят военную службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо осуждены к лишению свободы, либо признаны безвестно отсутствующими, либо умерли или объявлены умершими, либо находятся на принудительном лечении по решению суда, субсидии предоставляются членам их семей при условии, что данные члены семей продолжают постоянно проживать в ранее занимаемых совместно с этими гражданами жилых помещениях.

6. Субсидии предоставляются гражданам при отсутствии у них задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг или при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению.

7. Решения о предоставлении субсидий принимаются органами местного самоуправления или уполномоченными ими муниципальными учреждениями, а в отношении лиц, указанных в пункте 51 настоящих Правил, — федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба (далее — уполномоченные органы).

II. Документы, представляемые с заявлением о предоставлении субсидии

8. Для получения субсидии граждане, указанные в пункте 3 настоящих Правил, и члены семей граждан, указанных в пункте 5 настоящих Правил (далее — заявители), или лица, уполномоченные ими на основании доверенности, оформленной в соответствии с законодательством Российской Федерации, представляют в уполномоченный орган по месту постоянного жительства заявление о предоставлении субсидии с приложением следующих документов:

- а) копии документов, подтверждающих правовые основания отнесения лиц, проживающих совместно с заявителем по месту постоянного жительства, к членам его семьи (с предъявлением оригинала, если копия нотариально не заверена). При наличии разногласий между заявителем и проживающими совместно с ним по месту постоянного жительства лицами по вопросу принадлежности к одной семье уполномоченный орган учитывает в качестве членов семьи заявителя лиц, признанных таковыми в судебном порядке;
- б) копии документов, подтверждающих правовые основания владения и пользования заявителем жилым помещением, в котором он зарегистрирован по месту постоянного жительства (с предъявлением оригинала, если копия нотариально не заверена);

в) документы, содержащие сведения о лицах, зарегистрированных совместно с заявителем по месту его постоянного жительства. Если заявитель указал в заявлении о предоставлении субсидии в качестве членов своей семьи не всех граждан, зарегистрированных совместно с ним по месту его постоянного жительства, он обязан представить документы, подтверждающие правовые основания проживания в этом жилом помещении граждан, не указанных в заявлении;

г) документы, подтверждающие доходы заявителя и членов его семьи, учитываемые при решении вопроса о предоставлении субсидии. Индивидуальные предприниматели для подтверждения получаемых ими доходов представляют документы, предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации для избранной ими системы налогообложения, что удостоверяется документом налогового органа;

д) документы, содержащие сведения о платежах за жилое помещение и коммунальные услуги, начисленных за последний перед подачей заявления о предоставлении субсидии месяц, и о наличии (отсутствии) задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Если заявитель указал в заявлении о предоставлении субсидии в качестве членов своей семьи не всех граждан, зарегистрированных совместно с ним по месту его постоянного жительства, он обязан представить документы, подтверждающие размер вносимой ими платы за содержание и ремонт жилого помещения и коммунальные услуги;

е) копии документов, подтверждающих право заявителя и (или) членов его семьи на льготы, меры социальной поддержки, компенсации по оплате жилого помещения и коммунальных услуг (с предъявлением оригинала, если копия нотариально не заверена);

ж) копии документов, удостоверяющих принадлежность заявителя и членов его семьи к гражданству Российской Федерации и (или) государства, с которым Российской Федерацией заключен международный договор, в соответствии с которым предусмотрено предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (с предъявлением оригинала, если копия нотариально не заверена).

9. Члены семей граждан, указанных в пункте 5 настоящих Правил, дополнительно к документам, предусмотренным пунктом 8 настоящих Правил, представляют документы, подтверждающие причину выбытия этих граждан, а также факт постоянного проживания в соответствующем жилом помещении совместно с указанными гражданами до их выбытия.

10. Требовать от граждан документы, не предусмотренные пунктами 8 и 9 настоящих Правил, не допускается.

11. Уполномоченные органы вправе проверять подлинность представленных заявителем документов, полноту и достоверность содержащихся в них сведений путем направления официальных запросов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти

субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, органы, осуществляющие государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей, налоговые и таможенные органы, органы и учреждения федеральной государственной службы занятости населения, организации связи, другие органы и организации.

12. При наличии у уполномоченного органа сведений, необходимых для принятия решения о предоставлении субсидий и расчета их размеров, граждане могут быть освобождены по решению этого органа от обязанности представления всех или части документов, указанных в пунктах 8 и 9 настоящих Правил.

13. Документы, предусмотренные пунктами 8 и 9 настоящих Правил, могут направляться в уполномоченные органы по почте. В этом случае копии документов, направляемых по почте, должны быть нотариально заверены. При этом днем обращения за субсидией считается дата получения документов уполномоченным органом. Обязанность подтверждения факта отправки документов лежит на заявителе.

14. Заявитель несет ответственность за достоверность представленных сведений и документов. Представление заявителем неполных и (или) заведомо недостоверных сведений является основанием для отказа в предоставлении субсидии.

15. Органы и организации, выдавшие указанные в пунктах 8 и 9 настоящих Правил документы, несут ответственность за достоверность содержащихся в этих документах сведений в соответствии с законодательством Российской Федерации.

16. Уполномоченные органы формируют в отношении каждого заявителя дело, в которое включаются документы, связанные с предоставлением субсидии и определением ее размера (далее — персональное дело). Документы на бумажных и электронных носителях информации подлежат хранению не менее 3 лет. При несоответствии записей на бумажных носителях информации записям на электронных носителях информации приоритет имеют записи на бумажных носителях.

17. Должностные лица уполномоченных органов несут ответственность за распространение и (или) незаконное использование конфиденциальной информации, ставшей им известной в связи с решением вопроса о предоставлении субсидий.

III. Порядок определения состава семьи заявителя

18. В состав семьи заявителя могут входить заявитель и граждане, являющиеся:

- а) членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма в соответствии со статьей 69 Жилищного кодекса Российской Федерации;
- б) членами семьи собственника жилого помещения в соответствии со статьей 31 Жилищного кодекса Российской Федерации;
- в) членами семьи иных граждан, указанных в пункте 3 настоящих Правил, в соответствии со статьей 2 Семейного кодекса Российской Федерации.

19. Уполномоченный орган при решении вопроса о наличии права на предоставление субсидии и расчете ее размера определяет состав семьи заявителя в соответствии с настоящими Правилами.

IV. Порядок определения размера субсидии

20. Размер субсидии исчисляется ежемесячно и зависит от размера расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанных исходя из региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и из регионального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (далее — региональные стандарты).

21. Размеры региональных стандартов устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

22. Размеры региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, устанавливаемые в соответствии с требованиями частей 1 и 6 статьи 159 Жилищного кодекса Российской Федерации из расчета на одного члена семьи для семей разной численности и одиноко проживающего гражданина, дифференцируются по муниципальным образованиям одного субъекта Российской Федерации. Для одного муниципального образования может устанавливаться региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг отдельно для многоквартирных домов, находящихся в различных жилищных фондах, и жилых домов индивидуального жилищного фонда.

23. При среднедушевом доходе семьи равном или выше прожиточного минимума, установленного органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, размер субсидии определяется по формуле:

$$C_1 = \text{ССЖКУ}_p \times n - \frac{\text{МДД}_p}{100} \times \Delta,$$

где:

C_1 – размер субсидии (в рублях);

ССЖКУ_p – размер установленного для муниципального образования регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг на одного члена семьи для семей разной численности (в рублях);

n – количество лиц, входящих в состав семьи заявителя, определяемых в соответствии с пунктом 18 настоящих Правил;

МДД_p – региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (в процентах);

Δ – совокупный доход семьи (в рублях), исчисленный в порядке, установленном пунктом 40 настоящих Правил.

24. При среднедушевом доходе семьи ниже прожиточного минимума, установленного органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, размер субсидии определяется по формуле:

$$C_2 = \text{ССЖКУ}_p \times n - \frac{\text{МДД}_p}{100} \times \Delta \times K,$$

где:

C_2 – размер субсидии (в рублях);

K – поправочный коэффициент, рассчитанный по формуле:

$$K = \frac{C_{\Delta}}{\text{ПМ}},$$

где:

C_{Δ} – среднедушевой доход семьи (в рублях), исчисленный в соответствии с пунктом 39 настоящих Правил;

ПМ – величина прожиточного минимума семьи заявителя (в рублях), определяемая в соответствии с пунктом 26 настоящих Правил.

26. Если заявителю и (или) членам его семьи предоставлены льготы или меры социальной поддержки в виде скидок в оплате жилого помещения и коммунальных услуг, при расчете размера субсидии соответствующий размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг умножается на коэффициент, рассчитанный по формуле:

$$K = \frac{\text{РП}_c}{\text{РП}_n},$$

где:

K — коэффициент;

$РП_c$ — размер платы за жилое помещение и коммунальные услуги с учетом предоставленной скидки;

$РП_{п}$ — размер платы за жилое помещение и коммунальные услуги без учета предоставленной скидки.

26. Величина прожиточного минимума семьи заявителя определяется с учетом действующих в субъекте Российской Федерации на момент обращения за субсидией прожиточных минимумов для граждан различных социально-демографических групп по формуле:

$$C_2 = \frac{(\text{ПМ}_{\text{тн}} \times n_{\text{тн}}) + (\text{ПМ}_{\text{п}} \times n_{\text{п}}) + (\text{ПМ}_{\text{а}} \times n_{\text{а}})}{n_{\text{тн}} + n_{\text{п}} + n_{\text{а}}},$$

где:

ПМ — величина прожиточного минимума (в рублях);

$\text{ПМ}_{\text{тн}}$ — величина прожиточного минимума для трудоспособного населения;

$\text{ПМ}_{\text{п}}$ — величина прожиточного минимума для пенсионеров;

$\text{ПМ}_{\text{а}}$ — величина прожиточного минимума для детей;

$n_{\text{тн}}$ — количество лиц из состава семьи заявителя, принадлежащих к социально-демографической группе трудоспособного населения;

$n_{\text{п}}$ — количество лиц из состава семьи заявителя, принадлежащих к социально-демографической группе пенсионеров;

$n_{\text{а}}$ — количество лиц из состава семьи заявителя, принадлежащих к социально-демографической группе детей.

27. Размер предоставляемой субсидии не должен превышать фактических расходов семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. В случае если размер субсидии превысил фактические расходы семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, возврат средств в размере превышения производится в порядке, установленном пунктом 49 настоящих Правил.

28. При изменении региональных стандартов (в случае, указанном в пункте 31 настоящих Правил, — местных стандартов), размеров действующих в субъекте Российской Федерации прожиточных минимумов для граждан различных социально-демографических групп, а также условий и порядка предоставления субсидий перерасчет размеров субсидий производится уполномоченным органом с даты вступления в силу соответствующих изменений без истребования у получателей субсидий каких-либо документов.

Если размер субсидии, исчисленный исходя из новых региональных стандартов или размеров прожиточных минимумов, меньше размера ранее предоставленной (выплаченной) субсидии, возврат излишне выплаченных

средств за период с даты вступления в силу соответствующих изменений до даты перерасчета размера субсидии не производится. В случае если вновь рассчитанный размер субсидии превышает прежний размер, то средства, недоплаченные за период с даты вступления в силу соответствующих изменений до даты перерасчета размера субсидии, подлежат перечислению получателю субсидии в порядке, установленном пунктом 50 настоящих Правил.

29. В случае наступления событий, указанных в пункте 48 настоящих Правил, перерасчет размера субсидии производится при представлении получателем субсидии необходимых документов или получении уполномоченным органом от соответствующих органов (организаций) сведений об этих событиях. Субсидия во вновь рассчитанном размере предоставляется в сроки, указанные в пункте 44 настоящих Правил.

30. Результаты перерасчета размера субсидии отражаются в персональном деле. Сведения об изменении размера субсидии указываются в платежных документах или доводятся до сведения получателя субсидии иным образом в течение 10 рабочих дней с даты перерасчета.

31. Установленные органом местного самоуправления в случаях и порядке, определенных частью 11 статьи 159 Жилищного кодекса Российской Федерации, местные стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг, местные стандарты нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и местные стандарты максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи могут применяться вместо всех или вместо отдельных соответствующих региональных стандартов.

Определение размеров субсидий с учетом местных стандартов осуществляется в порядке, установленном настоящими Правилами для определения размера субсидий с учетом региональных стандартов.

V. Порядок исчисления совокупного дохода семьи получателя субсидии

32. Совокупный доход семьи или одиноко проживающего гражданина для предоставления субсидии определяется за 6 последних календарных месяцев, предшествующих месяцу подачи заявления о предоставлении субсидии (далее — расчетный период).

33. При исчислении совокупного дохода семьи получателя субсидии независимо от раздельного или совместного проживания учитываются доходы граждан, являющихся по отношению к получателю субсидии или членам его семьи:

- а) супругом (супругой);
- б) родителями или усыновителями несовершеннолетних детей;
- в) несовершеннолетними детьми, в том числе усыновленными.

34. Совокупный доход семьи или одиноко проживающего гражданина в целях предоставления субсидии исчисляется по правилам, установленным в абзаце втором статьи 5 и статьях 6-12 Федерального закона "О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, N 14, ст. 1257), с учетом:

- а) видов доходов, указанных в пункте 1 перечня видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2003 г. № 512 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, N 34, ст. 3374), за исключением денежных эквивалентов полученных членами семьи льгот и социальных гарантий, установленных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, в том числе льгот по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, предоставляемых гражданам в виде скидок в оплате. Указанное изъятие применяется также в отношении одиноко проживающих граждан;
- б) денежных выплат, предоставленных гражданам в качестве мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг;
- в) доходов, полученных от сдачи жилых помещений в поднаем;
- г) компенсаций на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, выплачиваемых отдельным категориям граждан;
- д) денежных средств, выделяемых опекуну (попечителю) на содержание подопечного;
- е) денежных средств, направленных на оплату обучения на платной основе в образовательных учреждениях всех видов;
- ж) доходов, полученных от заготовки древесных соков, сбора и реализации (сдачи) дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод, лекарственных и пищевых растений или их частей, других лесных пищевых ресурсов, а также технического сырья, мха, лесной подстилки и других видов побочного лесопользования;
- з) доходов охотников-любителей, получаемых от сдачи добытых ими пушнины, мехового или кожевенного сырья либо мяса диких животных.

35. При исчислении размера совокупного дохода семьи или одиноко проживающего гражданина не учитываются:

- а) виды доходов, указанных в пунктах 2 и 3 перечня видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко

проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2003 г. № 512;

б) до вступления в силу соответствующего федерального закона сумма ежемесячной денежной выплаты, установленной в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. N 3061-I), федеральными законами «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 г. № 40-ФЗ), «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»;

в) денежные эквиваленты предоставляемых гражданам мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в виде скидок в оплате;

г) суммы ранее предоставленных субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;

д) другие виды материальной поддержки в виде денежных выплат и (или) натуральной помощи, оказываемой гражданам за счет средств бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, кроме указанных в подпунктах "б" и "г" пункта 34 настоящих Правил.

36. Если граждане не имеют возможности подтвердить документально какие-либо виды доходов, за исключением доходов от трудовой и индивидуальной предпринимательской деятельности, они могут самостоятельно их декларировать в заявлении. Такие сведения могут быть проверены уполномоченным органом в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

37. Среднемесячный доход каждого члена семьи или одиноко проживающего гражданина определяется путем деления суммы его доходов, полученных в течение расчетного периода, на количество месяцев этого расчетного периода, в течение которых он имел данные доходы.

38. Среднемесячный совокупный доход семьи в расчетном периоде равен сумме среднемесячных доходов всех членов семьи.

39. Среднедушевой доход семьи в расчетном периоде исчисляется путем деления среднемесячного совокупного дохода семьи на количество членов семьи.

40. Совокупный доход семьи, учитываемый при расчете размера субсидии в соответствии с пунктами 23 и 24 настоящих Правил, равен произведению среднедушевого дохода семьи в расчетном периоде на количество лиц, вхо-

дящих в состав семьи заявителя (получателя субсидии), определенное в соответствии с пунктом 18 настоящих Правил.

VI. Порядок предоставления субсидий

41. На одну семью предоставляется одна субсидия. Субсидия предоставляется сроком на 6 месяцев.

42. Уполномоченный орган принимает решение о предоставлении субсидии или об отказе в ее предоставлении, рассчитывает размер субсидии и направляет (вручает) соответствующее решение заявителю в течение 10 рабочих дней с даты получения всех документов, предусмотренных пунктами 8 и 9 настоящих Правил.

43. Действие (бездействие) уполномоченного органа при принятии решения о предоставлении субсидии, а также его решение об отказе в предоставлении субсидии либо неправильное определение ее размера могут быть обжалованы в суд.

44. При предоставлении документов, предусмотренных пунктами 8 и 9 настоящих Правил, с 1-го по 15-е число месяца субсидия предоставляется с 1-го числа этого месяца, а при предоставлении указанных документов с 16-го числа до конца месяца — с 1-го числа следующего месяца.

45. Уполномоченные органы либо органы, осуществляющие исполнение местного бюджета или бюджетов городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, ежемесячно до установленного в соответствии с частью 1 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации срока внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги перечисляют средства на имеющиеся или открываемые в выбранных получателями субсидий банках банковские счета или вклады до востребования.

По решению уполномоченного органа субсидии могут предоставляться путем выплаты (доставки) средств через организации связи или выплаты из кассы уполномоченного органа в случае отсутствия в населенных пунктах филиалов банков, а также в случае если по состоянию здоровья, в силу возраста, из-за отсутствия пешеходной или транспортной доступности получатели субсидий не имеют возможности открывать банковские счета или вклады до востребования и пользоваться ими.

Часть субсидии, приходящаяся на приобретение твердых видов топлива (при наличии печного отопления), может перечисляться (выплачиваться) за весь срок предоставления субсидии единовременно в первом месяце периода предоставления субсидии.

46. Получатели субсидий вправе за счет субсидий производить оплату жилого помещения и любых видов предоставляемых им коммунальных услуг.

47. При изменении размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, и при изменении размера платы за коммунальные услуги в случае предоставления коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, уменьшение размера субсидии не производится, за исключением случая, предусмотренного пунктом 27 настоящих Правил.

48. Получатель субсидии в течение одного месяца после наступления событий, которые влекут за собой уменьшение размера субсидии либо прекращение права на получение субсидии (изменение места постоянного жительства получателя субсидии и членов его семьи, основания проживания, гражданства, состава семьи), обязан представить уполномоченному органу документы, подтверждающие такие события.

49. В случае если получатель субсидии в установленный срок не представил уполномоченному органу документы, указанные в пункте 48 настоящих Правил, необоснованно полученные в качестве субсидии средства засчитываются в счет будущей субсидии, а при отсутствии права на получение субсидии в последующие месяцы эти средства добровольно возвращаются получателем субсидии в местный бюджет. При отказе от добровольного возврата указанных средств они по иску уполномоченного органа истребуются в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

50. В случае предоставления субсидии в завышенном или заниженном размере вследствие ошибки, допущенной уполномоченным органом при расчете размера субсидии, излишне выплаченные средства подлежат возврату в порядке, установленном пунктом 49 настоящих Правил, а недоплаченные средства выплачиваются получателю субсидии в месяце, следующем за месяцем, в котором была обнаружена ошибка. Выплата недоплаченных средств осуществляется и в том случае, когда месяц, в течение которого они должны быть перечислены, приходится на период, когда гражданин утратил право на получение субсидии.

VII. Особенности предоставления субсидий отдельным категориям граждан

51. Федеральные органы исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, принимают решение о предоставлении субсидий:

- а) сотрудникам, проходящим военную службу в указанных федеральных органах исполнительной власти, сведения о которых не подлежат разглашению;
- б) лицам, проходящим либо проходившим военную службу по контракту за пределами Российской Федерации в территориальных органах, воинских частях, подразделениях и организациях соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

52. Гражданам, указанным в пункте 51 настоящих Правил, субсидии предоставляются в виде денежной выплаты в размере, рассчитываемом в соответствии с пунктами 23 и 24 настоящих Правил с учетом региональных стандартов.

53. Порядок оформления документов и направления сведений, необходимых для предоставления субсидий гражданам, указанным в пункте 51 настоящих Правил, а также порядок выплаты таким гражданам субсидий определяются соответствующими федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, в пределах их компетенции.

54. Гражданам, проживающим в закрытых военных городках, субсидии предоставляются уполномоченными органами в порядке и на условиях, которые установлены пунктами 1 – 50 и 67 настоящих Правил.

55. В случае если размер регионального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи превышает размер соответствующего федерального стандарта, при расчете размера субсидии, предоставляемой семье военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, либо семье гражданина, уволенного с военной службы по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которого составляет 20 лет и более, а при общей продолжительности военной службы 25 лет и более вне зависимости от основания увольнения, применяется размер федерального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

VIII. Условия приостановления и прекращения предоставления субсидий

56. Предоставление субсидий может быть приостановлено по решению уполномоченного органа при условии:

- а) неуплаты получателем субсидии текущих платежей за жилое помещение и (или) коммунальные услуги в течение 2 месяцев;

- б) невыполнения получателем субсидии условий соглашения по погашению задолженности, предусмотренного пунктом 6 настоящих Правил;
- в) неисполнения получателем субсидии требований, предусмотренных пунктом 48 настоящих Правил.

57. Уполномоченные органы приостанавливают предоставление субсидий для выяснения причин возникновения (непогашения) задолженности по оплате жилого помещения и (или) коммунальных услуг, неисполнения требований, предусмотренных пунктом 48 настоящих Правил, но не более чем на один месяц.

58. При наличии уважительных причин возникновения условий, указанных в пункте 56 настоящих Правил (стационарное лечение, смерть близких родственников, невыплата заработной платы в срок и др.), предоставление субсидии по решению уполномоченного органа возобновляется вне зависимости от условий приостановления предоставления субсидии.

59. При отсутствии уважительных причин возникновения условий, указанных в пункте 56 настоящих Правил, предоставление субсидии возобновляется по решению уполномоченного органа после полного погашения получателем субсидии задолженности, образовавшейся в течение всего срока предоставления субсидии (в случае возникновения задолженности впервые — при согласовании срока погашения задолженности), либо после выполнения получателем субсидии требований, предусмотренных пунктом 48 настоящих Правил.

При принятии решения о возобновлении предоставления субсидии она выплачивается также и за тот месяц, в течение которого приостанавливалось предоставление субсидии.

60. Предоставление субсидии прекращается по решению уполномоченного органа при условии:

- а) изменения места постоянного жительства получателя субсидии;
- б) изменения состава семьи получателя субсидии, основания проживания (если эти изменения повлекли утрату права на получение субсидии);
- в) представления заявителем (получателем субсидии) и (или) членами его семьи заведомо недостоверной информации, имеющей существенное значение для предоставления субсидии или определения (изменения) ее размера, либо невыполнения требований, предусмотренных пунктом 48 настоящих Правил, в течение одного месяца с даты уведомления получателя субсидии о приостановлении предоставления субсидии (при отсутствии уважительной причины ее образования);
- г) непогашения задолженности или несогласования срока погашения задолженности в течение одного месяца с даты уведомления получателя суб-

сидии о приостановлении предоставления субсидии (при отсутствии уважительной причины ее образования).

61. Возврат в местный бюджет необоснованно полученной субсидии при наличии условий, указанных в подпунктах "а" — "в" пункта 60 настоящих Правил, производится получателем субсидии добровольно, а в случае отказа от добровольного возврата — по иску уполномоченного органа в соответствии с законодательством Российской Федерации.

62. Решение о приостановлении предоставления субсидии или о прекращении предоставления субсидии доводится до сведения получателя субсидии в письменной форме в течение 5 рабочих дней с даты принятия решения с указанием оснований его принятия. Копия решения помещается в персональное дело.

63. Предоставление субсидии прекращается:

со дня принятия решения о прекращении предоставления субсидии в соответствии с подпунктами "а" — "в" пункта 60 настоящих Правил до окончания периода, на который субсидия предоставлялась;

со дня принятия решения о приостановлении предоставления субсидии в соответствии с пунктом 56 настоящих Правил до окончания периода, на который субсидия предоставлялась (при отсутствии оснований для возобновления предоставления субсидий).

64. Факт отсутствия (погашения) задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, заключения и (или) выполнения получателями субсидий соглашений по погашению задолженности уполномоченный орган вправе проверить, запросив у наймодателей, управляющих организаций и организаций, оказывающих услуги и выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных домов и предоставляющих коммунальные услуги, сведения о своевременности и полноте оплаты жилого помещения и коммунальных услуг.

IX. Финансирование расходов, связанных с предоставлением субсидий

65. Расходы, связанные с предоставлением субсидий, включают в себя расходы непосредственно на предоставление субсидий и расходы на обеспечение их предоставления.

66. Финансирование расходов на предоставление субсидий осуществляется за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации, а для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга — за счет средств бюджетов данных субъек-

тов Российской Федерации. Субъектам Российской Федерации на указанные цели может передаваться из федерального бюджета финансовая помощь, размер которой рассчитывается исходя из федеральных стандартов, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

67. Финансирование расходов на предоставление субсидий гражданам, указанным в пунктах 51 и 54 настоящих Правил, осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели воинским частям и организациям соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

68. Финансирование расходов органов местного самоуправления на обеспечение предоставления субсидий гражданам осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации в порядке, установленном органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

69. Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление государственного полномочия по предоставлению гражданам субсидий в пределах выделенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации муниципальным образованиям на эти цели материальных и финансовых средств.

70. В случае применения органами местного самоуправления при расчете субсидий местных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, местных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг и местных стандартов максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, отличных от установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации региональных стандартов, дополнительные расходы на предоставление субсидий финансируются за счет средств местного бюджета.

71. Порядок перечисления (выплаты, вручения) субсидий получателям субсидий устанавливается органами местного самоуправления.

Приложение 3

Этапы предоставления социальной помощи населению в виде субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в постперестроечный период России

Первая федеральная адресная социальная программа в России — программа субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг — начала реализовываться с 1994 г. в соответствии с Законом Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики». За более чем десятилетний срок функционирования программы ее параметры и принципы предоставления субсидий менялись неоднократно.

Изначально размер субсидий определялся как разница между принятыми на данный момент размерами платы за жилое помещение, занимаемое по социальной норме площади жилья, и коммунальные услуги в соответствии с нормативами их потребления и максимально допустимой долей расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном доходе семьи с учетом действующих льгот. Субсидии предоставлялись «гражданам — нанимателям жилых помещений в домах государственного, муниципального и общественного жилищного фонда» (по современной терминологии — гражданам, проживающим по договору социального найма) и могли предоставляться гражданам, арендующим жилье (по современной терминологии — гражданам, проживающим по договору найма), членам жилищных, жилищно-строительных кооперативов, а также гражданам, имеющим в собственности жилые помещения. При этом ограничением для участия в программе субсидий была сдача жилого помещения в поднаем, то есть граждане, сдающие жилые помещения в поднаем, лишались права на субсидии.

В начале 1996 г. было принято дополнение к Закону Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики», согласно которому «собственные расходы граждан, имеющих совокупный доход на одного человека, не превышающий установленного прожиточного минимума, на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг не должны превышать половину установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда». В этой ситуации размер субсидии стал определяться по одному из двух оснований:

1) собственные расходы семьи на оплату жилья и коммунальных услуг не должны превышать максимально допустимой доли от совокупного дохода семьи;

2) собственные расходы семьи на оплату жилья и коммунальных услуг, имеющей доход на одного человека, не превышающий установленного прожиточного минимума, не должны превышать половины минимального размера оплаты труда на одного человека.

Гражданам, имеющим право на субсидию по обоим основаниям, предоставлялся максимальный из двух рассчитанных размеров субсидии. Введение так называемого второго основания привело к тому, что подавляющее большинство получателей субсидий стали оплачивать жилищно-коммунальные услуги в равных размерах — исходя из половины минимального размера оплаты труда, приходящегося на одного члена семьи. Соответственно, и в размерах субсидий граждане уравнились. Это исказило основополагающий принцип программы, согласно которому размер субсидии для каждой семьи должен быть индивидуальным и жестко зависеть от ее дохода: чем больше доход — тем меньше субсидия.

Изменения и дополнения, внесенные в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» в 1999 г., касались обязанности предоставления субсидий гражданам, имеющим в собственности жилые помещения, в том числе на оплату твердого топлива при наличии печного отопления. В большинстве регионов гражданам, имеющим в собственности жилые помещения в многоквартирных домах, субсидии предоставлялись с самого начала реализации программы субсидий. А гражданам, имеющим в собственности жилые дома, особенно при наличии в них печного отопления, субсидия предоставлялась лишь в отдельных муниципальных образованиях. Отчасти это можно объяснить тем, что действовавшее положение о предоставлении субсидий, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 1999 г. № 887, не регулировало порядок предоставления субсидий на твердое топливо. При этом оно установило новый принцип в расчете субсидий. Размер субсидии стал определяться как разница между расходами граждан на оплату жилого помещения в пределах социальной нормы площади жилья и коммунальных услуг в пределах нормативов их потребления и максимально допустимой долей расходов граждан на эти цели в совокупном доходе семьи с учетом действующих льгот. Это изменение привело к тому, что размер субсидии стал зависеть не только от доходов семьи, но и от жилищных условий граждан. Чем хуже жилое помещение, занимаемое гражданами, по площади и по набору коммунальных услуг, тем меньший размер субсидии им полагается.

Следующие существенные изменения в программу субсидий внесли принятые в 2003 г. поправки в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики». Изданным во исполнение новой редакции закона Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 г. № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и ком-

мунальных услуг» утверждено новое Положение о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

Следует сказать, что все действовавшие ранее постановления Правительства Российской Федерации, регулировавшие порядок предоставления субсидий, носили в значительной степени рамочный характер и не отвечали на многие методические вопросы: на какой срок предоставляются субсидии, как учитывать льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг при расчете субсидий, как считать совокупный доход семьи, кто относится к членам семьи заявителя, какие документы необходимо представить для получения субсидии, как предоставлять субсидии гражданам при наличии у них задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг и др. Положение, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 г. № 444, не только изменило принципы предоставления субсидий в части расчета размера субсидий и установления условий предоставления субсидий, но и подробно прописало методические аспекты программы.

Одним из главных изменений стал отказ от применения «второго основания» при расчете субсидий. Для всех граждан субсидия стала рассчитываться с учетом максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а для граждан с доходами ниже установленного прожиточного минимума — с учетом понижающего коэффициента, который тем меньше, чем ниже доход граждан. На практике это означает, что для каждой конкретной семьи в зависимости от ее дохода определяется своя максимально допустимая доля расходов.

Вторым важным изменением явилась возможность применения нового механизма предоставления субсидий — перечисления средств субсидий на банковские счета граждан. К условиям предоставления субсидий были отнесены наличие гражданства Российской Федерации, соответствие установленным основаниям пользования жилым помещением и регистрация в нем по месту жительства.

Статья 159 нового Жилищного кодекса Российской Федерации (от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ, далее — Жилищный кодекс) изменила некоторые принципы предоставления субсидий. Основное изменение коснулось расчета субсидий. В соответствии с Жилищным кодексом расчет субсидий производится исходя из региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг. Кроме того, закон расширил перечень категорий получателей субсидий, возложил полномочие по предоставлению субсидий на органы местного самоуправления, определил возможность улучшения программы субсидий органами местного самоуправления, установил источники финансирования предоставления субсидий и обеспечения их предоставления и т.д.

Если раньше федеральное законодательство позволяло органам государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать региональные положения, то Жилищный кодекс установил единый порядок предоставления субсидий на всей территории России. К компетенции органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений Жилищный кодекс относит установление структуры платы за жилое помещение и коммунальные услуги, а также порядка расчета и внесения такой платы. Во исполнение Жилищного кодекса Правительство Российской Федерации Постановлением от 14 декабря 2005 г. № 761 утвердило новые правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, которые продолжают действовать и на сегодняшний день.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не наделены Жилищным кодексом или иными федеральными законами правом устанавливать условия и процедуры предоставления субсидий. Региональные органы власти в соответствии с новым порядком обязаны установить только размеры региональных стандартов, в соответствии с которыми органы местного самоуправления предоставляют субсидии²³.

²³ Практическое пособие по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг / Д.П. Гордеев, Т.Б. Лыкова, М.С. Румянцева / — М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.

Сасун Мурадян

Улучшение предоставления коммунальных услуг малообеспеченным слоям населения на местном уровне: предложения по повышению эффективности дотаций

Резюме

За последнюю декаду в сфере местного самоуправления Армении были проведены большие реформы и в для обеспечения независимости органов местного самоуправления (ОМС), и для улучшения финансового и административного управления органов местного самоуправления. Но качество и количество предоставляемых коммунальных услуг в «бедных¹» общинах остается еще на низком уровне даже по сравнению не только с советским периодом², но и с услугами, предоставляемыми центральным правительством сейчас.

Низкий уровень коммунальных услуг обусловлен двумя факторами: неравномерностью распределения доходов между отдельными общинами и устаревшей системой управления бюджетом. В этом аналитическом документе предлагается снизить неравномерное распределение доходов общин путем изменения формулы расчета дотаций и повысить эффективность расходов на коммунальные услуги путем применения в этой сфере системы бюджетирования, направленного на результат.

В настоящее время в Армении отсутствует всесторонняя аналитическая база, обоснованная фактическими данными Армении по предложению изменения формулы дотаций. Таким образом, политические силы не могут принять действенное решение по изменению формулы дотаций.

В аналитическом документе проанализированы различные факторы, которые могли бы повлиять на уровень услуг разных общин, и выделены те, по которым на основе фактических данных можно доказать, что они обуславливают социально-экономические особенности отдельных общин. Предлагается включить эти факторы в систему расчета формулы дотаций, что приведет к снижению неравномерного распределения доходов общин.

Также предлагается начать внедрение программно-целевого бюджетирования (ПЦБ) в сфере коммунальных услуг в пилотных ОМС. В рамках этого аналитического документа была разработана универсальная проформа бюджетов в сфере коммунальных услуг, которая соответствует требованиям программно-целевого бюджетирования. Эта проформа была опробована в двух общинах, и реальных препятствий для внедрения мы не обнаружили.

¹ Общины с низкой плотностью населения, приграничные, высокогорные общины и т.п.

² После развала СССР из-за блокады и структурных перемен почти по всем социально-экономическим показателям в Армении наблюдался сильный спад.

В документе также предусмотрены такие мероприятия:

- ^ информирование общества о ПЦБ и роли общества в этой системе,
- ^ изменение «Закона о бюджетной системе» и «Закона об органах местного самоуправления» через включение в эти законы требований к ОМС
- ^ опубликование отчетов по коммунальным услугам, согласно требованиям системы ПЦБ
- ^ создание обязательной системы мониторинга в ОМС в сфере коммунальных услуг.

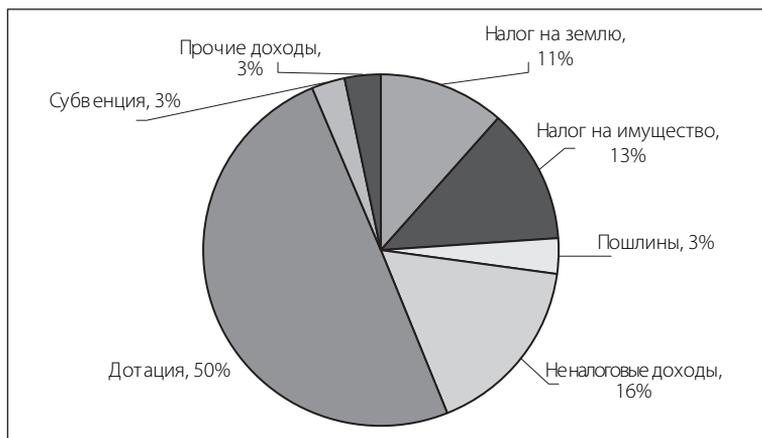
1. Проблема политики в сфере коммунальных услуг

Стратегическая программа по сокращению бедности в Армении рассматривает ограниченную доступность коммунальных услуг как один из главных факторов, обуславливающих уровень бедности. С другой стороны, ограниченный доступ к коммунальным услугам увеличивает издержки домохозяйств по их приобретению, а также, в определенном смысле, лишает их альтернативы получения дополнительных доходов, которые могли бы вывести домохозяйства из нищеты.

В Армении за предоставление коммунальных услуг отвечают органы местного самоуправления, и предоставление коммунальных услуг является мандатным³ обязательством органов местного самоуправления (общин).

Общины сильно различаются по уровню предоставляемых коммунальных услуг — их уровень ниже в «бедных» общинах. Это в основном обусловлено сильным дисбалансом между доходами отдельных общин. Следует отметить, что основным источником доходов бюджета ОМС являются дотации из государственного бюджета, предоставляемые общинам с целью финансового уравнивания (см. график 1).

График 1. Структура доходов ОМС



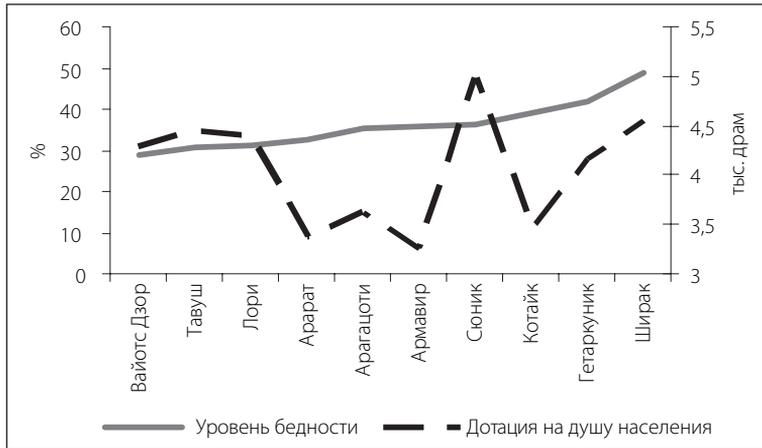
Источник: База данных ОМС 2006

Основной целью «Финансового уравнивания» является перераспределение доходов между общинами таким образом, чтобы уменьшалась разница социально-экономических условий между общинами. Но на практике эта

³ Обязательным.

цель не достигается. Как видно из графика 2, отсутствует связь между суммой дотаций на душу населения и, например, уровнем бедности⁴ в разных марзах. То есть формула не выполняет свою основную функцию – функцию уравнивания.

График 2. Бедность и распределение дотаций



Источники: Уровень бедности – http://www.armstat.am/arm/Publications/2006/POV_2006/Pov_2006_1.pdf, таблица 3.3.
Дотация на душу населения – База данных ОМС 2006

В Армении общая сумма дотаций по всем ОМС утверждается совместно с государственным бюджетом⁵. Для расчета суммы дотаций отдельного ОМС используется специальная формула⁶. Формула расчета дотаций учитывает два фактора:

- ▲ разницу между потенциальными доходами⁷ от налогов на землю и имущество каждой общины на душу населения и их средними показателями по всей стране⁸.
- ▲ численность населения.

Первый фактор учитывает доходную особенность отдельного ОМС, а второй фактор выполняет роль масштаба.

⁴ О методе расчета уровня бедности см. «Growth with Equity», Mushegh Tumasyan, Sasun Muradyan, Aghasi Mkrtchyan, EDRC, March 2002, http://www.edrc.am/WP/GE_Eng.pdf, стр. 6.

⁵ Эта сумма должна превышать уровень 4 % от фактических доходов консолидированного бюджета предыдущего года.

⁶ См. «Закон РА о финансовом уравнивании» ОБ № 33 1998.

⁷ Говоря о потенциальных доходах, мы имеем в виду сумму налога, которая должна была быть собрана в том случае, если бы все платили налоги согласно закону.

⁸ Средний показатель по стране рассчитывается путем суммирования потенциальных доходов всех общин, поделенная на численность населения.

Как следует из вышеуказанного, формула расчета дотаций не учитывает расходные особенности ОМС, что в свою очередь усугубляет дисбаланс между доходами и расходными обязательствами разных общин.

Наряду с нехваткой доходов, другой проблемой является низкий уровень развития управления общественными расходами, особенно на уровне местного самоуправления. Если на уровне центрального правительства в Армении наблюдается определенный прогресс⁹, то ОМС до сих пор применяют технологии советской эпохи на этапах бюджетирования, исполнения бюджета, предоставления отчетов и мониторинга. В частности, применяется система постатейного бюджетирования (input budgeting). Эта система связывает расходы бюджета не с предоставлением необходимых обществу товаров и услуг, а с обеспечением текущего функционирования органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, с оказанием поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики. То есть бюджетная система нацелена на ресурс, а не на результат. Такая система не формулирует «ожидаемые результаты» и не гарантирует их достижения¹⁰. В этом случае подрываются основы общественного мониторинга и контроля над уровнем и качеством предоставленных коммунальных услуг.

⁹ «Support To The Roll-Out Of Programme Budgeting: Armenia» project's reports for 2006, 2007.

¹⁰ В отличие от постатейного бюджетирования (input budgeting), отправной точкой бюджетирования, ориентированного на результат (программно-целевое бюджетирование — programme budgeting), является определение прямых (output) и конечных (outcome) результатов расходования бюджетных средств и показателей, на основании которых можно судить о степени достижения поставленных целей.

2. Текущая политика в сфере коммунальных услуг

2.1 Основные шаги, предпринятые по решению проблемы

Формула определения дотаций была разработана в 1998 году. Первоначально основной целью разработки формулы дотаций было обеспечение независимости органов местного самоуправления, а вопрос эффективного распределения дотаций между общинами был на втором плане. Вторым важным критерием была тогда еще и простота расчета формулы.

Впоследствии было много дебатов, связанных с предложениями изменить формулу дотаций. В частности, отмечается, что основным недостатком формулы является отсутствие расходных факторов в формуле расчета дотаций и слабая связь между суммой дотаций и уровнем бедности отдельных общин¹¹.

Все последние исследования в этой сфере отмечают необходимость изменения формулы дотаций на основе анализа объективных факторов, влияющих на социальное напряжение в отдельных ОМС. До сих пор предложения по изменению формулы основывались на анализе потенциальных факторов, и не доказывалось (на фактических данных), что их применение в Армении устранил конкретные негативные стороны действующей формулы.

С точки зрения проведенного всестороннего анализа и практической применимости нужно отметить работу, проведенную «Объединением финансистов общин Армении». Ими было подготовлено предложение («Развитие механизма финансового уравнивания в Армении», далее: доклад) по изменению формулы дотаций. В этом докладе, в частности, критикуется действующая система дотаций в том смысле, что она не обеспечивает свою основную функцию — **функцию уравнивания**. В докладе предлагается включить в формулу дотаций следующие расходные факторы:

- ▲ Плотность населения¹²
- ▲ Возрастная структура населения
- ▲ Расстояние от столицы (от марзовых центров)
- ▲ Количество населенных пунктов

¹¹ См. http://www.edrc.am/user_files/39.pdf и <http://www.cfoa.am/Gorchunejutjun/Hratarakcutjunner/HH%20texakan%20inqnakaravarman%20hamakargi%20zargacman%20uxinery.%20Arm.pdf>.

¹² См. «Развитие механизма финансового уравнивания в Армении», приложение 2. В самом докладе используется термин «фактор масштаба».

- ▲ Высота над уровнем моря
- ▲ Качество услуг¹³.

Несмотря на проведенную огромную работу, основным недостатком данного предложения в отсутствии доказательств (на основе анализа фактических данных) того, что при применении новой формулы проявится уменьшение разрыва среди разных общин в количестве и качестве общественных услуг. В частности, в докладе приводятся следующие слабые стороны действующей формулы:

- ▲ Нет связи между реальными потребностями отдельных ОМС и суммой дотаций
- ▲ Независимо от степени «бедности» дотации получают все общины
- ▲ Действующая формула не поощряет увеличение собственных доходов ОМС.

Возникает вопрос с применением новой формулы: будут ли устранены вышеуказанные недостатки формулы.

Чтобы ответить на этот вопрос на основе фактических данных, должны быть проанализированы, например, следующие риски:

- ▲ Связаны ли предложенные новые индикаторы, которые должны быть включены в формулу, с уровнем "бедности"¹⁴ отдельных ОМС? Если нет, то при применении новой формулы сумма дотаций не будет зависеть от реальных потребностей и степени «бедности» отдельных ОМС.
- ▲ Будет ли новая формула поощрять увеличение собственных доходов ОМС?

В докладе этот анализ отсутствует, то есть в результате применения новой формулы основные недостатки старой формулы могут и остаться.

Подводя итоги, можно сказать, что в настоящее время из-за отсутствия аналитически обоснованного предложения по включению расходных факторов (особенно связанных с коммунальными услугами) политические силы не могут принять действенное решение по изменению формулы.

Что касается применения бюджетной системы, направленной на результат в органах местного самоуправления в сфере коммунальных услуг, то такой практики пока еще в Армении нет. Это в основном связано с тем, что вышеуказанная система бюджетирования довольно сложна, и даже не во всех

¹³ В качестве фактора «качества услуг» предлагается разбить общины на 3 группы: специальные, городские и обычные общины. В докладе необоснованно считается, что, например, качество услуг в городских ОМС должно быть выше, чем в сельских, и поэтому городские общины должны получать больше дотаций, чем сельские.

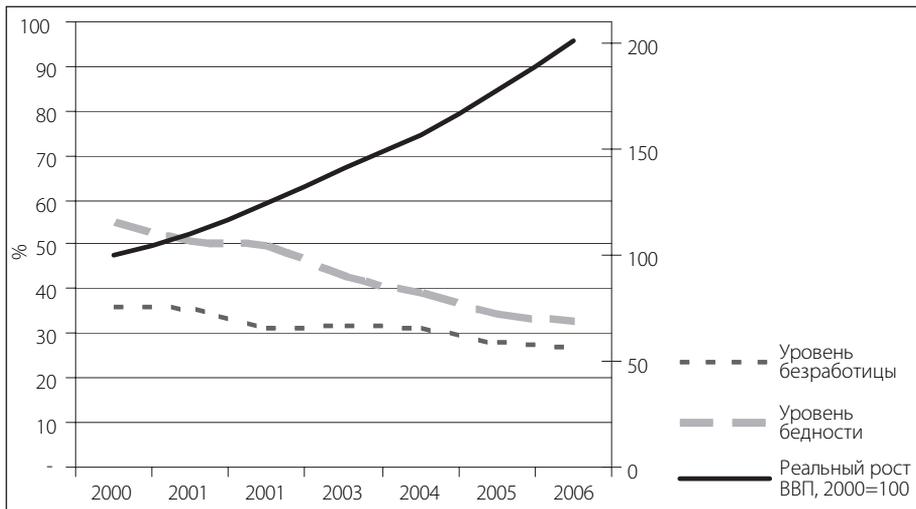
¹⁴ Или с реальными потребностями.

развитых странах она применяется полностью [16, 15, 9, 5]. Однако Армения имеет в этом смысле определенное преимущество. Основные системные (сложные) вопросы, связанные с применением ПЦБ, решены. В Армении на уровне центрального правительства наблюдается определенный прогресс – в 14 министерствах и ведомствах уже внедрили систему ПЦБ. Утверждена общая система новых бюджетных документаций. По оценкам разных международных и локальных экспертов, реконсильация программ, разработка нефинансовых индикаторов бюджета, отчетность и мониторинг в этих 14 министерствах соответствует международному передовому опыту¹⁵.

2.2 Основные вероятные последствия сохранения статус-кво

В последние годы доходы общественного сектора резко возросли. Если десять лет тому назад основной проблемой бюджета был недостаток средств для основных общественных услуг, то сейчас ситуация изменилась. Сейчас перед обществом стоит не только вопрос роста доходов, но и вопрос эффективного распределения и использования этих доходов. Например, за последние 6 лет реальный рост валового внутреннего продукта составил 200 процентов, а уровень бедности понизился только на 10 процентных пунктов (график 3).

График 3. Динамика основных макроэкономических показателей



Источник: Данные Национальной статистической службы

¹⁵ «Support To The Roll-Out Of Programme Budgeting: Armenia» project's reports for 2006, 2007.

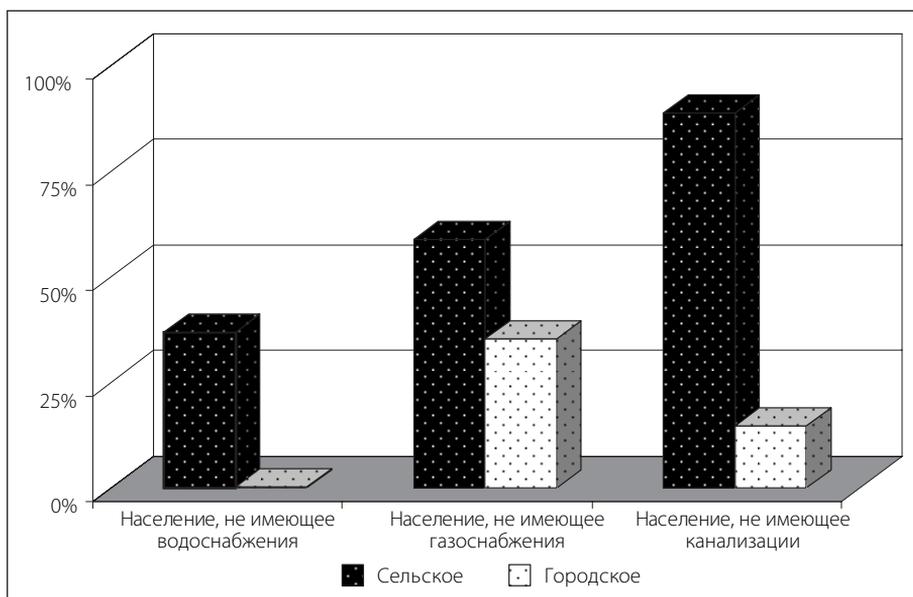
Такая ситуация возможна только тогда, когда происходит неравномерное распределение доходов, сопровождаемое низким уровнем качества и адресности общественных услуг. Как мы уже отметили, это в особенности относится к качеству и доступности коммунальных услуг¹⁶.

Вариант 1: как и сейчас, не включать в формулу дотаций расходные факторы

Основные последствия:

Формула дотаций с точки зрения перераспределения (уравнивания) будет нейтральной. Поскольку дотации составляют основную часть доходов ОМС, доходы на душу населения тех общин, которые в силу объективных причин (отдаленность от основных инфраструктур, природно-климатические условия и т.д.) должны расходовать больше средств на предоставление услуг в сфере коммунального сервиса, будут почти равны доходам тех общин, которые не имеют таких проблем. С ростом ВВП доходы и «богатых», и «бедных» общин будут возрастать почти одинаково, впоследствии повысится уровень услуг и в «богатых», и в «бедных» общинах, но разница между ними не уменьшится.

График 4. Обеспеченность населения основными коммунальными услугами



Источник: База данных ОМС 2006 и данные Национальной статистической Службы

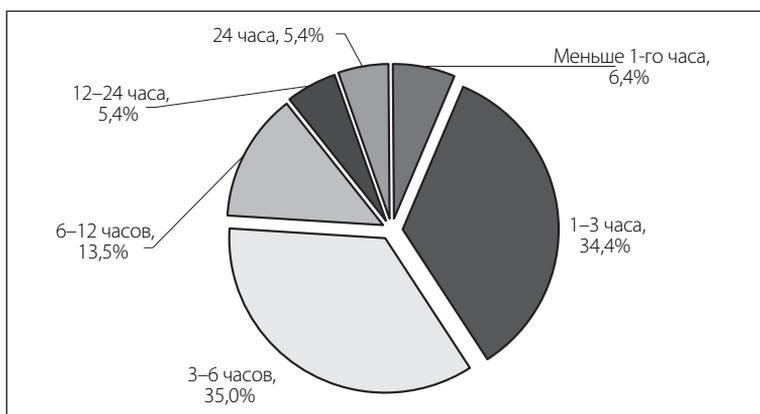
¹⁶ См. «Справедливый рост», «Альтернативная политика стратегии сокращения бедности», Oxfam GB, М. Тумасян, С. Мурадян, А. Мкртчян и др., Ереван, 2002; http://www.edrc.am/project.html?cat_id=44.

Вариант 2: если не реформировать систему бюджетирования в сфере коммунальных услуг

Основные последствия:

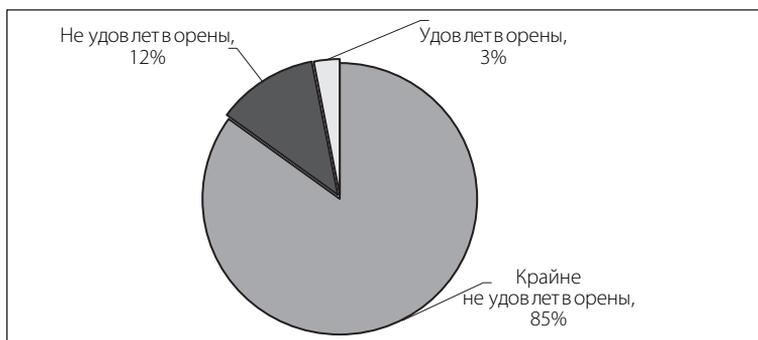
Конечно, вопрос увеличения доходов бюджета очень важен, но надо отметить, что с ростом ВВП все актуальнее становится вопрос целевой и расходной эффективности. Например, в течение последних шести лет расходы ОМС в коммунальном секторе выросли более чем на 200 %, но качество и уровень даже базисных коммунальных услуг крайне неудовлетворительны (см. графики 4, 5, 6). Если при удваивании расходов услуги остаются на крайне неудовлетворительном уровне, то можно с большой вероятностью утверждать, что вопрос о целевой и расходной эффективности надо перенести на первый план.

График 5. Среднесуточная продолжительность водоснабжения (% общего числа жителей)



Источник: База данных ОМС 2006.

График 6. Оценка услуги уборки мусора



Источник: Реформы местного самоуправления в Армении¹⁷

¹⁷ <http://www.cfoa.am/Gorchunejutjun/Hratarakcutjunner/HH%20texakan%20inqnkaravarman%20hamakargi%20zargacman%20uxinery.%20Arm.pdf>.

Из вышеизложенного следует, что без повышения эффективности расходования средств на коммунальные услуги даже при значительном росте доходов нет гарантий, что произойдут ощутимые изменения качества и уровня коммунальных услуг.

Как показывает международная практика, без применения системы бюджетирования, направленного на результат, рост эффективности расходования бюджетных средств почти нереален (5), (6), (15), (16).

С другой стороны, разница между развитием управления общественными расходами в ОМС и центральном правительстве укрепляет позиции тех политических сил, которые не поддерживают идею увеличения доходных полномочий ОМС по сравнению с центральным правительством. Они заявляют, что увеличение доходов ОМС в долгосрочной перспективе целесообразно, но поскольку система управления бюджетом в общинах слабо развита, увеличение доли транзакций ОМС в консолидированном бюджете приведет к увеличению фискальных рисков¹⁸.

2.3 Основные выводы при альтернативе сохранения статус-кво

- ⤴ Нет реальных гарантий, что большая разница в уровне и качестве предоставляемых коммунальных услуг между общинами будет уменьшаться с течением времени.
- ⤴ Нет реальных гарантий, что даже при росте доходов ОМС эффективность предоставления коммунальных услуг не будет снижаться.

¹⁸ Под фискальным риском в основном подразумевается нецелевое использование бюджетных средств.

3. Предложения по изменению текущей политики

3.1 Основные варианты политики: критерии сравнения

В этом параграфе рассматривать альтернативы применения программно-целевого бюджетирования в ОМС мы посчитали нецелесообразным, потому что с точки зрения политики возможны два варианта: начать внедрение этой системы или нет (последствия неприменения ПЦБ рассматривались в предыдущем параграфе). В случае принятия решения о внедрении ПЦБ остальные варианты связаны только с разными подходами к внедрению системы, то есть являются техническими, а не политическими вопросами.

Что касается альтернатив включения расходных факторов (связанных с коммунальными услугами) в формулу дотаций, то здесь вариантов очень много. Поскольку речь идет о перераспределении доходов, то и конфликт интересов разных заинтересованных групп очень сильный. В этом документе мы будем рассматривать в основном две группы альтернатив:

1. Группа альтернатив, связанных с применением более резко или более умеренно возрастающих коэффициентов уравнивания (перераспределения). При применении более резко возрастающих коэффициентов уравнивания разница между дотациями на душу населения в ОМС, у которых данный фактор имеет большую величину, будет большей по сравнению с ОМС, у которых данный фактор будет иметь меньшую величину. При применении более умеренных коэффициентов эта разница будет небольшой¹⁹.
2. Группа альтернатив включения разных расходных факторов, связанных с коммунальными услугами. При обсуждении разных факторов мы исключили те факторы, по которым невозможно собрать объективную, независимую информацию (статистику), потому что при включении в формулу субъективных факторов независимость

¹⁹ Допустим, в формулу дотаций был включен фактор «отдаленность от основных инфраструктур». В такой ситуации нужно также решить, насколько сильно должен влиять этот фактор на распределение доходов между отдельными ОМС. При жестком перераспределении доходы от дотаций на душу населения тех ОМС, которые ближе к основным инфраструктурам, будут значительно ниже среднего уровня (общая сумма дотаций, поделенная на общее число населения), а доходы от дотаций на душу населения тех ОМС, которые далеко расположены от основных инфраструктур, соответственно, будут значительно выше. А при применении умеренно возрастающих коэффициентов эти различия будут незначительными.

отдельных ОМС была бы под угрозой. Мы постарались исключить также те факторы, которые зависят от плохого управления общественными ресурсами, потому что если мы включим в формулу дотаций вышеуказанные факторы, это приведет к резкому снижению стимулов эффективного использования общественных ресурсов²⁰. Чтобы выявить факторы, влияющие на услуги в сфере коммунальных услуг, мы сначала сгруппировали эти услуги²¹:

Перечень основных коммунальных услуг, предоставляемых ОМС

- 1. Защита интересов населения в сфере услуг**
 - Отопление
 - Водоснабжение
 - Электроснабжение
 - Газоснабжение
 - Уборка мусора
 - Канализация
 - Другие коммунальные услуги
- 2. Трансферты и сервисы в сфере услуг**
 - Отопление
 - Водоснабжение
 - Электроснабжение
 - Газоснабжение
 - Уборка мусора
 - Канализация
 - Другие коммунальные услуги
- 3. Содержание и текущий ремонт территорий (оборудования) совместной собственности**
 - лифты
 - крыши
 - прочее
- 4. Противопожарные услуги**
- 5. Регистрационные услуги**
- 6. Градостроительные услуги (нумерация домов и т.д.)**
- 7. Услуги в сфере безопасности домов**
- 8. Благоустройство прилегающих территорий**

Как видно из списка, мы исключили те сервисы ОМС в сфере коммунальных услуг, которые связаны с управлением общественной собственностью, например, управление государственными организациями, производящими вывоз мусора или обеспечивающими подачу воды и т.д. Основная идея заключается в том, чтобы разделить две главные функции общественного сек-

²⁰ Например, если сумма дотаций будет большая в тех ОМС, где крыши домов находятся в сравнительно плохом состоянии, то тогда ОМС не будут заинтересованы в ремонте этих крыш.

²¹ Список услуг сформирован в результате интервью с представителями ОМС; этот список был пересмотрен и сгруппирован, руководствуясь принципами ПЦБ (5), (6), (7), (9), (14), (15), (16).

тора: функцию управления общественной собственностью (мероприятия собственника – ownership actions) и функцию предоставления общественных услуг (мероприятия заказчика). По нашему мнению, в формулу дотаций имеет смысл включать только те факторы, которые влияют на функцию заказчика, потому что международная практика показывает, что система дотирования потребителя эффективнее системы дотаций производителей.

Нами также было проведено интервью с различными заинтересованными группами для выявления факторов, влияющих на услуги (см. таблицу 1). Из списка факторов, полученных из обсуждений с разными заинтересованными группами, мы исключили факторы, которые не удовлетворяли ранее указанным критериям.

Таблица 1. Факторы, влияющие на предоставление коммунальных услуг

Факторы	Влияние
Природно-климатические условия	Повышают спрос на основные коммунальные услуги, а также себестоимость основных коммунальных услуг (например, спрос на электричество выше в холодных районах по сравнению с теплыми)
Высота над уровнем моря	Повышает себестоимость основных коммунальных услуг
Отдаленность от основных инфраструктур	Повышает себестоимость основных коммунальных услуг (например, газификация дороже в тех ОМС, которые находятся далеко от основных магистралей)
Численность социально уязвимых групп	Социальные риски негативно влияют на платежеспособность в сфере коммунальных услуг
Плотность населения	При большой плотности населения себестоимость коммунальных услуг уменьшается вследствие эффекта масштаба

3.2 Анализ альтернатив исполнения политики

В этом аналитическом документе рассматриваются три основных альтернативы, связанных с более резко или более умеренно возрастающими коэффициентами уравнивания (перераспределения).

Альтернатива 1. Применение более умеренно возрастающих коэффициентов уравнивания (перераспределения) в формуле дотаций.

Альтернатива 2. Применение более резко возрастающих коэффициентов уравнивания (перераспределения) в формуле дотаций.

Альтернатива 3. Применение резко возрастающих коэффициентов уравнивания (перераспределения) в формуле дотаций на начальном этапе и постепенный переход к более умеренно возрастающим коэффициентам на втором этапе

Таблица 2. Сильные и слабые стороны альтернатив политики

	Сильные стороны	Слабые стороны
Альтернатива 1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Резкий рост доходов «бедных» общин. 2. В случае эффективного использования новых средств разница между уровнем и качеством коммунальных услуг разных общин будет быстро сокращаться. 3. Сокращение бедности в «бедных» общинах. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Рост доходов «бедных» общин осуществится за счет остальных общин, у которых тоже имеются проблемы, связанные с коммунальными услугами. 2. В случае неэффективного использования новых доходов «бедными» общинами реальных изменений уровня коммунальных услуг и сокращения бедности не последует. 3. В долгосрочной перспективе возникает вопрос о справедливости жесткого перераспределения. 4. В долгосрочной перспективе может привести к резкому снижению стимулов ОМС по повышению уровня собственных доходов.
Альтернатива 2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Перераспределение доходов будет мягким, что сильно не повлияет на доходы остальных (не «бедных») общин. 2. Вопрос справедливости перераспределения не будет таким острым. 3. В случае неэффективного использования новых доходов «бедными» общинами фискальные риски не будут большими. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Рост доходов «бедных» общин будет незначительным, что в свою очередь повышает риски, связанные с тем, что эти дополнительные доходы будут недостаточны для реального изменения уровня коммунальных услуг. 2. Большая разница между уровнем и качеством коммунальных услуг разных общин будет сокращаться очень медленно.
Альтернатива 3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Все преимущества альтернативы 1 сохраняются. 2. В долгосрочной перспективе вопроса о справедливости перераспределения не возникает. 3. Не приведет к резкому снижению стимулов ОМС по повышению уровня собственных доходов 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Система расчета дотаций будет сложной. 2. Требуется проведение всесторонних, сложных анализов.

Для анализа мы разделили общины на две группы: городские общины и сельские. Эти группы, в свою очередь, разделили на 5 подгрупп, исходя из разниц обсуждаемых факторов. Группировка проводилась так, чтобы внутригрупповая дисперсия²² была минимальной, а межгрупповая дисперсия максимальной. Например, при группировке ОМС по фактору «высота над уровнем моря» разница этого показателя для каждого ОМС должна быть минимальной по сравнению со средним показателем своей группы; одновременно разница должна быть максимальной по сравнению со средними показателями других групп.

²² Дисперсия показывает среднее отклонение отдельных единиц от среднего. Если внутригрупповая дисперсия маленькая, это значит, что группа сформирована гомогенно.

Таблица 3. Анализ факторов для городских и сельских общин

Факторы	Пояснения, комментарии	Анализ факторов
Природно-климатические условия	В качестве универсального фактора, отражающего особенности природно-климатических, географических условий разных общин, в нашем анализе была принята высота над уровнем моря.	<ol style="list-style-type: none"> 1. В сельских общинах этот фактор очень сильно связан с доступностью воды*. Те общины, которые находятся ниже (соответственно, далеко от источников питьевой воды) имеют больше проблем с водой, чем те общины, которые находятся выше. У городских общин такой связи не наблюдается*. 2. Что касается городских общин, то выделяется связь между высотой над уровнем моря и уровнем бедности*.
Отдаленность от основных инфраструктур	Поскольку основные узловые точки инфраструктур в Армении находятся поблизости столицы или в марзовых центрах, в качестве атрибута группировки разных общин мы взяли расстояние от столицы (марзовых центров).	<ol style="list-style-type: none"> 1. В сельских общинах этот фактор очень сильно связан и с уровнем бедности, и с доступностью газоснабжения, и с наличием канализаций и т.д.*. По нашему мнению, это один из основных факторов, который можно включить в формулу дотаций*. 2. Нужно отметить, что в городских общинах этот фактор тоже очень сильно связан с уровнем бедности*. Но в городских общинах связь этого фактора с другими обсуждаемыми индикаторами слабая.
Численность социально уязвимых групп	В качестве атрибута группировки в этом разделе мы приняли наличие следующих групп населения: <ul style="list-style-type: none"> • детей от 0–15 лет, • жителей от 65 и более лет, • инвалидов, • пенсионеров. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. В сельских и в городских общинах факторы этой группы связаны в основном с уровнем бедности, а впоследствии и с уровнем коммунальных услуг*. 2. Проблема состоит в том, что хотя вышеуказанная связь и существует, но она нелинейна, и при применении этих факторов в формуле дотаций мы получим очень сложную систему, которую должны менять почти каждый год*.
Плотность населения		<ol style="list-style-type: none"> 1. Этот фактор в основном связан с наличием газоснабжения*. (Компаниям по газоснабжению выгоднее обеспечивать газом населенные пункты с высокой плотностью населения, потому что в таких населенных пунктах затраты на один м3 газа ниже по сравнению с населенными пунктами с низкой плотностью населения).

* См. приложение 1, таблица 1.

3.3 Предложения по реформе формулы дотаций и внедрению бюджетной системы, направленной на результат, в сфере коммунальных услуг

1. Изменить формулу дотаций согласно альтернативе 3.

Предложение состоит в том, чтобы включить в формулу дотаций две системы коэффициентов уравнивания (перераспределения). Одна будет

использоваться на первом этапе реформ (например, в течение пяти лет), а вторая — на втором. Такая стратегия поможет быстро сократить существующую катастрофическую, с социальной точки зрения, разницу уровня сервисов между отдельными ОМС в сфере коммунальных услуг. После того, как эта разница сократится, необходимо будет перейти к более умеренным коэффициентам уравнивания.

2. Включить в формулу дотаций группу факторов, связанных с «отдаленностью общин от основных инфраструктур».

Как уже отмечалось, этот фактор отражает ту большую разницу между уровнем и качеством разных ОМС в сфере коммунальных услуг, которая сейчас существует. Применение этих факторов еще привлекательно тем, что по ним можно собрать объективную, независимую информацию (статистику).

3. Другие расходные факторы следует включить в формулу только после более детального анализа последствий.

Мы думаем, что включение других расходных факторов, которые предлагаются сейчас разными заинтересованными группами, пока что преждевременно, потому что, как уже отмечалось, наш анализ не показал четкой и стабильной связи этих факторов с уровнем и качеством коммунальных услуг.

4. Начать внедрение программно-целевого бюджетирования в сфере коммунальных услуг в пилотных ОМС.

В рамках этого аналитического документа была разработана универсальная проформа бюджетов в сфере коммунальных услуг, которая соответствует требованиям программно-целевого бюджетирования (приложение 1). Эта проформа была опробована в двух общинах, и реальных препятствий для её внедрения мы не обнаружили. В этом вопросе надо учесть, что и в центральном правительстве уже в 14 министерствах и ведомствах внедряют ПЦБ.

5. Организовать мероприятия по информированию общества о ПЦБ и роли общества в этой системе.

Хотя ПЦБ и создает благоприятную среду для эффективного использования бюджетных средств, оно не гарантирует роста эффективности. Только активное вовлечение общественности в процесс образования и реализации бюджета, совместно с системой ПЦБ, может гарантировать повышение качества коммунальных услуг. Организация мероприятий по информированию общества о ПЦБ и повышению его роли в этой системе создаст спрос

со стороны общества на проведение общественного мониторинга уровня и качества коммунальных услуг.

6. Изменить «Закон о бюджетной системе» и «Закон об ОМС», включив в эти законы следующие требования к ОМС:

- ⤴ опубликовать отчеты по коммунальным услугам, согласно требованиям системы ПЦБ;
- ⤴ создать обязательную систему мониторинга в ОМС в сфере коммунальных услуг.

3.4 Влияние новой политики на группы интересов

Реформирование формулы дотаций и применение ПЦБ в сфере коммунальных услуг в основном затронет следующие группы интересов:

- ⤴ «Богатые» ОМС
- ⤴ «Бедные» ОМС
- ⤴ Рабочая группа по изменению формулы дотации
- ⤴ Центральное правительство
- ⤴ Донорское сообщество.

Взаимосвязь между группами интересов и реформой представлена в таблице 4.

Таблица 4. Группы интересов

Заинтересованные группы	Влияние реформы на интересы групп	Последствия реформы для групп интересов
«Богатые» ОМС	Понижение доходов	Может произойти понижение уровня и качества коммунальных услуг.
«Бедные» ОМС	Повышение доходов	В случае эффективного использования новых ресурсов повысится качество и уровень коммунальных услуг
Рабочая группа по изменению формулы дотации	Более обоснованное изменение формулы, которое легче защищать в Министерстве финансов, экономике, в правительстве и в парламенте	
Центральное правительство	Понижение социальной напряженности	Снижение затрат на социальные нужды
Доноры	Повышение децентрализации. Понижение уровня бедности	Более демократическое общество. Снижение необходимости дальнейшей помощи

Для внедрения предложенных рекомендаций эта работа будет представлена рабочей группе по изменению формулы дотаций. В настоящее время эта рабочая группа анализирует разные предложения по изменению формулы дотаций. Предложения рабочей группы будут обсуждаться в правительстве РА.

Что касается применения ПЦБ, то в настоящее время есть намерение опробовать внедрение системы ПЦБ на уровне всего правительства. После опробования будут подготовлены изменения в «Закон РА о бюджетной системе». Предполагается, что в это время должна быть обсуждена еще и стратегия применения ПЦБ на местном уровне. Разработанные в этом документе предложения по внедрению ПЦБ в сфере коммунальных услуг соответствуют принципу, который применяется на уровне центрального правительства. Наши рекомендации будут представлены во время обсуждения стратегии по применению ПЦБ на местном уровне.

Библиография

1. «Growth with Equity», Mushegh Tumasyan, Sasun Muradyan, Aghasi Mkrtchyan, EDRC, March 2002, http://www.edrc.am/WP/GE_Eng.pdf.
2. Журнал «Экономическая политика и бедность», EDRC, 2003 № 5, http://www.edrc.am/user_files/39.pdf.
3. «Развитие механизма финансового уравнивания в Армении», В. Мовсисян и др., Ереван 2007; <http://www.cfoa.am/Gorchunejutjun/Hratarakcutjunner/HH%20texakan%20inqnakaravarman%20hamakargi%20zargacman%20uxinery.%20Arm..pdf>.
4. «Справедливый рост», «Альтернативная политика стратегии сокращения бедности», Oxfam GB, М. Тумасян, С. Мурадян, А. Мкртчян и др., Ереван, 2002; http://www.edrc.am/project.html?cat_id=44.
5. «From Line-item to Program Budgeting», Edited by John M. Kim, The World Bank; <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>.
6. Armenian Budget Analysis Project (ABAP), 2003. Review of Conceptual Issues and Problems in Gavar and Sevan. Yerevan: EDRC (Oxfam, DFID).
7. Castillo, J. 2005. «Participatory Budgeting in the Dominican Republic: Fundaci n Solidaridad.» In: IBP Bimonthly Newsletter 30.
8. CFOA. 2005. Local Self-Government in Armenia: Development Imperatives. Yerevan: CFOA.
9. Diamond, J. 2003. From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. New York: IMF.
10. Guess, G.M. 2001. «Decentralization and Municipal Budgeting in Four Balkan States.» Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management 13(3).
11. IBP. 2005. «Participatory Budgeting Spreading Globally.» In: IBP Bimonthly News-letter 30.
12. Losaberidze, D. et al. 2005. The Process of Decentralization in the South Caucasus. Budapest: LGI – OSI.
13. Muradyan, A. 2004. Manual on Community Budgeting. Yerevan: CFOA.
14. OECD. 2002. OECD Journal on Budgeting: Governance 1 (4).
15. Roberts J., 2003. Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction. Working Paper 203. London: ODI.
16. Rose, A. 2003. Results Oriented Budget Practice in OECD Countries. London: ODI.
17. «Закон РА о бюджетной системе», ОБ № 18 1997.
18. «Закон РА об органах местного самоуправления» ОБ № 21 2002.
19. «Закон РА о финансовом уравнивании» » ОБ № 33 1998.

Приложение 1

Таблица 1. Анализ основных расходных факторов
(источник: база данных ОМС 2006)

Группы	Количество общин	Население (%)	Население, не имеющие системы водоснабжения (%)	Население, имеющие канализацию (%)	Население, имеющие газоснабжение (%)	Не бедные	Бедные	Крайне бедные
А. Природно-климатические, географические факторы (городские общины, высота над уровнем моря)								
1	4	3%	0%	62%	43%	71%	24%	5%
2	11	25%	0%	87%	55%	39%	47%	15%
3	13	30%	0%	88%	71%	35%	44%	21%
4	14	35%	0%	86%	69%	30%	55%	16%
5	5	7%	0%	75%	66%	28%	61%	11%
В. Природно-климатические, географические факторы (сельские общины, высота над уровнем моря)								
1	46	5%	12%	19%	31%	28%	52%	20%
2	183	33%	11%	9%	47%	39%	46%	14%
3	195	21%	7%	20%	36%	40%	48%	13%
4	314	28%	5%	9%	35%	31%	53%	16%
5	128	13%	1%	3%	52%	23%	60%	17%
С. Отдаленность от основных инфраструктур (городские общины, расстояние до столицы)								
1	8	20,7%	0,00%	83%	61%	42%	41%	18%
2	10	21,0%	0,00%	88%	56%	38%	46%	15%
3	8	20,2%	0,00%	88%	77%	33%	53%	14%
4	15	29,4%	0,00%	81%	71%	31%	53%	16%
5	6	8,7%	0,00%	94%	47%	27%	52%	20%
D. Отдаленность от основных инфраструктур (сельские общины, расстояние до столицы)								
1	54	12%	3%	24%	53%	50%	39%	11%
2	167	27%	7%	10%	46%	44%	42%	14%
3	79	10%	21%	8%	43%	33%	52%	15%
4	119	12%	13%	3%	36%	26%	58%	16%
5	447	38%	4%	12%	35%	26%	57%	17%
E. Отдаленность от основных инфраструктур (сельские общины, расстояние до центра Марза)								
1	62	14,3%	1,76%	14%	39,1%	45%	41%	14%
2	315	37,9%	9,91%	9%	27,3%	33%	50%	17%
3	228	27,0%	6,89%	7%	26,5%	34%	52%	14%
4	212	18,1%	8,34%	13%	26,8%	36%	49%	15%
5	49	2,6%	3,16%	5%	27,3%	28%	53%	18%

Группы	Количество общин	Население (%)	Население, не имеющие системы водоснабжения (%)	Население, имеющие канализацию (%)	Население, имеющие газоснабжение (%)	Не бедные	Бедные	Крайне бедные
Ф. Численность социально уязвимых групп (сельские общины, соотношение числа детей к общему числу жителей)								
1	1,2%	0,00%	80%	73%	50%	40%	10%	1,2%
2	22,0%	0,00%	83%	52%	30%	57%	14%	22,0%
3	22,5%	0,00%	87%	79%	42%	45%	12%	22,5%
4	38,1%	0,00%	90%	70%	37%	46%	17%	38,1%
5	16,2%	0,00%	74%	52%	28%	49%	24%	16,2%
Г. Численность социально уязвимых групп (городские общины, соотношение пенсионеров к общему числу жителей)								
1	17	32%	0%	88%	67%	40%	46%	14%
2	10	15%	0%	90%	55%	40%	48%	12%
3	5	15%	0%	83%	81%	41%	39%	20%
4	6	25%	0%	87%	71%	30%	51%	19%
5	9	13%	0%	72%	43%	23%	60%	17%
Н. Численность социально уязвимых групп (сельские общины, соотношение числа пенсионеров к общему числу жителей)								
1	45	3,8%	21,43%	14%	49%	37%	49%	14%
2	295	43,2%	4,88%	12%	47%	33%	52%	15%
3	141	20,0%	9,97%	10%	41%	36%	48%	16%
4	153	17,0%	6,67%	13%	40%	34%	49%	17%
5	232	16,0%	8,91%	7%	27%	35%	51%	14%
И. Численность социально уязвимых групп (городские общины, соотношение числа инвалидов к общему числу жителей)								
1	9	15,0%	0,00%	84%	63%	43%	46%	11%
2	6	5,6%	0,00%	98%	28%	23%	63%	14%
3	11	22,3%	0,00%	82%	60%	41%	45%	13%
4	7	32,4%	0,00%	89%	78%	33%	51%	16%
5	14	24,6%	0,00%	80%	62%	30%	47%	23%
Ж. Численность социально уязвимых групп (сельские общины, соотношение числа инвалидов к общему числу жителей)								
1	147	17,1%	6,73%	9%	45%	37%	49%	14%
2	127	16,4%	9,66%	12%	45%	33%	51%	16%
3	213	31,6%	5,72%	14%	46%	33%	52%	15%
4	144	18,0%	7,67%	12%	38%	34%	49%	16%
5	235	16,9%	9,10%	7%	27%	36%	50%	14%
К. Плотность населения (городские общины)								
1	14	6,3%	0,00%	73%	54%	45%	42%	13%
2	12	14,9%	0,00%	78%	57%	32%	55%	13%
3	6	10,3%	0,00%	74%	60%	24%	42%	33%
4	10	27,2%	0,00%	90%	60%	37%	49%	14%
5	5	41,2%	0,00%	89%	74%	37%	48%	15%

Группы	Количество общин	Население (%)	Население, не имеющие системы водоснабжения (%)	Население, имеющие канализацию (%)	Население, имеющие газоснабжение (%)	Не бедные	Бедные	Крайне бедные
L. Плотность населения (сельские общины)								
1	178	2,9%	11,52%	8%	23%	33%	53%	14%
2	391	25,6%	6,97%	11%	24%	31%	53%	16%
3	109	15,7%	3,68%	7%	31%	36%	49%	15%
4	132	30,6%	5,91%	12%	30%	32%	51%	17%
5	56	25,2%	11,69%	8%	21%	26%	57%	18%

Мадина Тураева

Реформирование
жилищно-коммунального
хозяйства в Таджикистане:
демонополизация,
муниципализация или
реструктуризация?

Используемые сокращения

АТЕ	Административно-территориальная единица
ВБ	Всемирный банк
ГК РТ	Гражданский кодекс Республики Таджикистан
ГУП ЖКХ (ГУП ХМК)	Государственное унитарное предприятие «Жилищно-коммунальное хозяйство» (на тадж. ХМК — «Хочагии манзилию коммунали»)
ДГП	Дочернее государственное предприятие
ДЕЗ	Дирекция единого заказчика
ДССБ	Документ стратегии сокращения бедности
ЖКХ	Жилищно-коммунальное хозяйство
ЖК РТ	Жилищный кодекс Республики Таджикистан
МГ	Малый город
МОВ	Местные органы власти
МСУ	Местное самоуправление
НКО	Некоммерческие организации
НПО	Неправительственные организации
ООН	Организация Объединенных Наций
РТ	Республика Таджикистан
РЦ	Районный центр
СМИ	Средства массовой информации
УИ	Урбан институт
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЦРТ	Цели развития тысячелетия ООН

Резюме

Среди бывших союзных республик Таджикистан является беднейшей страной, где уровень предоставления жилищно-коммунальных услуг находится в критическом состоянии. Даже в столице, которая традиционно была намного благополучнее остальных регионов, коммунальное хозяйство находится в остром кризисе¹.

Что касается населения беднейших территорий, где за предоставление жилищно-коммунальных услуг отвечает Государственное унитарное предприятие ЖКХ (ГУП ЖКХ), то население там можно уверенно назвать самым уязвимым и наименее обеспеченным коммунальными благами в стране. Кроме непосредственно населения от сложившейся ситуации страдают и предприниматели (так как из-за отсутствия коммунальных благ снижается эффективность бизнеспроцесса), и само предприятие ЖКХ, терпящее убытки.

В настоящем документе для обозначения территорий будут использоваться термины «малые города — МГ» и «районные центры — РЦ». В понятие малых городов включены города республиканского, областного и районного значения, за исключением Душанбе, Худжанда, Сарбанда, Чкаловска, Рагуна, Варзоба, Кайракума и Нурека. Под районными центрами мы подразумеваем поселения, находящиеся в республиканском и областном подчинении и входящие в перечень районов, обслуживаемых ГУП ЖКХ.

Настоящий отчет является результатом исследования и анализа вариантов развития системы предоставления коммунальных услуг в малых городах и районных центрах Таджикистана, осуществляемых государственным унитарным предприятием ЖКХ.

Мы попытались представить, что будет, если проблемы отечественного ЖКХ не решать. Очевидно, что промедление в их разрешении может привести к усугублению и так непростой ситуации в регионах республики, вызвать негативные социальные последствия, отрицательно сказаться на здоровье граждан. При формулировке вариантов развития были определены группы интересов в решении проблем ЖКХ исследуемых территорий, а также их возможности и риски принятия того или иного решения. Кроме этого, были рассмотрены нормы национального законодательства и административные возможности для реформирования сектора, стратегические документы развития смежных отраслей. В поиске оптимальной схемы пре-

¹ Зимой 2008 г. страна была в чрезвычайном положении в связи с энергетическим кризисом и несостоятельностью коммунальных служб решать проблемы.

одоления кризиса проанализирован опыт некоторых переходных стран в реформировании ЖКХ².

В итоге были предложены и рассмотрены три возможных варианта развития ситуации:

1. Демонополизация отрасли, предполагающая отказ от монополии государственного предприятия и создание конкурентной среды в системе ЖКХ в малых городах и районных центрах.
2. Децентрализация коммунальной сферы, т.е. передача части функций от ГУП ЖКХ местным органам исполнительной власти, как это уже сделано в некоторых (крупных) городах Таджикистана.
3. Повышение эффективности работы ГУП ЖКХ, без проведения принципиальных, кардинальных изменений системы (используя внутренние ресурсы и возможности).

Наиболее реальным и эффективным в условиях Таджикистана на сегодняшний день направлением развития является третий вариант — повышение эффективности работы ГУП ЖКХ, не прибегая к принципиальным и кардинальным изменениям системы (используя внутренние ресурсы и возможности). Другими словами, у Таджикистана есть альтернатива воссоздать полную структуру коммунального хозяйства (достигнув хотя бы уровня соседних стран) или сосредоточить усилия на отдельных направлениях, наиболее реальных и актуальных для страны. Главные причины, почему в настоящее время нецелесообразно прибегать к принципиальным реформам отрасли, заключаются в том, что в исследуемых территориях нет спроса на коммунальные услуги, а это ключевой мотив бизнеса.

В заключение исследования приведена аргументация, почему именно третий вариант развития отрасли является самым приемлемым.

² Страны Центральной и Восточной Европы, Россия, Азербайджан, Кыргызстан.

1. Описание проблемы

Примем за основу тезис, что частичное или полное непредоставление (в отдаленных населенных пунктах) коммунальных услуг населению — это, по большей части, результат последствий политической нестабильности в 90-х годах, а также негибкой государственной политики в отношении жилищно-коммунального хозяйства в республике в связи с переходом к новым формам экономических отношений. Справедливости ради следует отметить, что и во времена советской власти уровень ЖКХ в указанных населенных пунктах был крайне низок.

В рамках настоящего проекта было решено рассматривать сферу ЖКХ в малых городах и районных центрах Таджикистана, входящих в ведомство ГУП ЖКХ. Такое решение продиктовано:

- ▲ тем, что на этих территориях проживает беднейшее население республики³;
- ▲ выбором основного потребителя результатов («заказчика») данного исследования — ГУП ЖКХ;
- ▲ общей темой Программы стажировок на 2007 — 2008 гг.

Инфраструктурные реформы вообще и реформирование ЖКХ в частности — одна из самых сложных и трудноразрешимых проблем в Таджикистане. Высокий уровень бедности, политические конфликты прежних лет, гражданская война, социальноэкономические потрясения крайне негативно сказались на состоянии жилищно-коммунального хозяйства и его оснащении. С 90-х годов почти не закупается новая техника, не обновляются коммуникации, а имеющийся производственнотехнический арсенал предприятий ЖКХ находится в очень ветхом состоянии. Население исследуемых территорий со времен развала СССР не пользуется отоплением и горячей водой, постоянно имеет проблемы с доступом к качественной питьевой воде, а также с вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов. Предприятия регионов также сталкиваются с комплексом проблем, а именно:

- ▲ отсутствием достаточно чистой питьевой и удовлетворительной по качеству технической воды;
- ▲ отсутствием устойчивого энергоснабжения;
- ▲ отсутствием условий для утилизации отходов;
- ▲ наличием разрушенной инфраструктуры (трубы, линии, подводы, докачки, станции, ТЭЦ и т.д.).

³ Согласно официальной статистике, в сельской местности проживает 74 % населения Таджикистана (Источник: Госкомстат Таджикистана, 2007 г.).

Основной **проблемой** на пути улучшения описанной ситуации считаем неэффективную систему ГУП ЖКХ в МГ и РЦ Таджикистана. Последствие проблемы – некачественные, не в полной мере предоставляемые или вообще не предоставляемые услуги ГУП ЖКХ на территориях, где проживает беднейшее население страны.

Последствия нерешения этих проблем могут быть самыми разными и касаться всех заинтересованных сторон. Почему же это важно, и что будет, если оставить «все как есть»? Какие могут быть при этом последствия?

В частности, на уровне **населения**, прежде всего, это:

- ⤴ общее низкое качество уровня жизни населения МГ и РЦ республики, усиливающее стремление молодежи мигрировать в более благоустроенные территории и страны;
- ⤴ загрязнение источников пресной воды и, как следствие, антисанитария и риск инфекционных заболеваний.

На уровне **предприятий/компаний**, потребляющих коммунальные услуги, это невозможность проведения качественного производственного цикла. Другими словами, это нереальность нормального планирования своей деятельности, ухудшение конкурентных преимуществ, невозможность повышать качество продукции, непредсказуемость в отношении получения коммунальных услуг, как результат – малая прибыль и т.п.

На уровне самого **Государственного унитарного предприятия ЖКХ** последствия нерешения проблемы отразятся в виде:

- ⤴ сокращения и так низких доходов предприятий ЖКХ;
- ⤴ постоянного снижения уровня квалификации персонала системы ЖКХ;
- ⤴ отсутствия средств и невозможности проведения профилактических (технических) работ в системе.

И, наконец, на уровне **государства** это:

- ⤴ невыполнение в полном объеме планов правительства, направленных на снижение бедности в стране;
- ⤴ угроза невыполнения национальных программ развития из-за проблем в области ЖКХ;
- ⤴ невозможность обеспечить качественной питьевой водой и приемлемыми условиями учреждения здравоохранения (больницы, фельдшерские пункты, и т.д.), детские учреждения (ясли, сады, школы) на местах;
- ⤴ увеличение общего уровня заболеваемости инфекционными и простудными заболеваниями в республике.

2. Исследование

Условно систему предоставления коммунальных услуг в Таджикистане можно разделить на 2 подсистемы. Первая – это Государственное унитарное предприятие «Жилищно-коммунальное хозяйство»⁴ (ГУП ЖКХ), которое было образовано в результате реорганизации Государственного концерна «Таджиккоммунсервис»⁵. ГУП является его правопреемником и в своей деятельности подчиняется Правительству Республики Таджикистан. Под второй частью можно обозначить хукуматы (муниципалитеты) городов Душанбе, Худжанд, Чкаловск, Сарбанд, Рагун, Варзоб, Кайракум и Нурек, коммунальные службы которых не входят в ведомство ГУП ЖКХ.

ГУП ЖКХ ответственно за предоставление жилищно-коммунальных услуг на территории всей республики, за исключением указанных выше городов. По сути дела, эта организация выполняет функции Министерства коммунального хозяйства, существовавшего до 1992 г.

Председатель ГУП по уставу назначается и освобождается от должности правительством Таджикистана. Заместители председателя назначаются и освобождаются от должности правительством Таджикистана по представлению председателя.

Предоставление коммунальных услуг ГУП ЖКХ в МГ и РЦ происходит следующим образом. Под ведомством ГУП ЖКХ находятся дочерние предприятия (ДГП), которые делятся на:

- ♣ предприятия эксплуатации и обеспечения сохранности жилищного фонда в городах и районных центрах;
- ♣ предприятия водоканализации,
- ♣ предприятия технической инвентаризации,
- ♣ предприятия теплофикации.

Предоставление услуг на местах производится на основе договоров, заключенных указанными ДГП с физическими и юридическими лицами, а также местными органами власти. Установленный процент своих доходов ДГП передают ГУП ЖКХ.

Из-за ветхого состояния хозяйства и отсутствия инфраструктуры часть ДГП (например, теплофикации), функционирующих в отдаленных районных центрах, не имеет доходов. Другими словами, в условиях отсутствия

⁴ Оригинальное название предприятия – ГУП ХМК (от тадж. «Хочагии манзилию коммунали»).

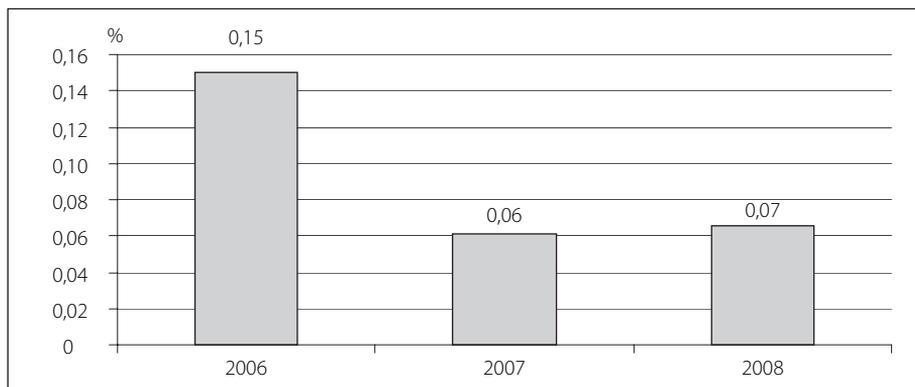
⁵ В соответствии с постановлением Правительства Республики Таджикистан от 6 июня 2001 г. № 235.

функционирующих котельных и магистральных теплотрасс потребители не используют сети теплофикации, не покупают эти услуги, соответственно не заключают договора о предоставлении услуг с ДГП теплофикации, и последние, в свою очередь, ничего не зарабатывают.

С целью привлечения средств в отрасль можно прибегнуть к акционированию, т.е. можно приватизировать главное государственное предприятие и продать пакет акций частным инвесторам. Это позволило бы привлечь инвестиции в отрасль и оздоровить хозяйство. Однако, во-первых, для того, чтобы такая приватизация стала возможной, необходимо внести поправки в законодательство о приватизации государственной собственности. Во-вторых, сектор должен обеспечивать определенную норму доходности, что при нынешнем состоянии ЖКХ страны очень сомнительно.

Можно сказать, что основные источники финансирования ГУП ЖКХ — это доходы от предоставления ЖК услуг, доходы от смежных (не основных) видов деятельности⁶ и бюджетные дотации. В бюджете страны предусмотрены расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Основная цель выделения этих средств — покрытие убытков ЖКХ, возникающих из-за предоставления услуг категориям населения, признанным льготниками. Вместе с тем, объем бюджетных расходов на ГУП ЖКХ в течение последних лет уменьшается (см. диаграмму 1), и за последние 2 года эта сумма не достигла десятой части процента бюджетных расходов.

Диаграмма 1. Доля расходов государственного бюджета на ГУП ЖКХ в 2006–2008 гг.⁷



Важной, на наш взгляд, проблемой отрасли являются противоречия в национальном законодательстве, касающиеся ее прав. Так, по уставу, утвержденному постановлением правительства, данное предприятие может уча-

⁶ Единственный вид ДГП, обеспечивающий ГУП ЖКХ стабильно поступающие прибыли, — это дочерние предприятия, занимающиеся технической инвентаризацией (паспортизацией).

⁷ Законы о бюджете РТ 2006, 2007 и 2008 гг.

ствовать в разработке проектов законодательных актов, регулирующих деятельность отрасли жилищно-коммунального хозяйства в Республике Таджикистан, обеспечивающих единство законодательного регулирования жилищно-коммунальных отношений и исполнение законодательства в этой области⁸. Между тем, законотворческая инициатива со стороны государственного унитарного предприятия не предусмотрена прямым регулирующим законом⁹.

Особое место среди проблем в сфере предоставления коммунальных услуг занимает отсутствие интегрированной и последовательной тарифной политики. С одной стороны, до конца 2006 г. установление тарифов регламентировалось Антимонопольным комитетом республики, а сейчас одноименным подразделением в структуре Министерства экономического развития и торговли. Т.е. в настоящее время функции института, определяющего политику развития предприятия, и органа, контролирующего уровень тарифов, совмещены в одном государственном органе. С другой стороны, система ЖКХ Таджикистана — реципиент грантов иностранных доноров, программными целями которых часто являются тарифные изменения. Например, если хукумат города получает кредит или грант от одного из европейских агентств (как правило, через Европейский банк реконструкции и развития) на проведение мероприятий по вывозу и утилизации твердых бытовых отходов, то одним из условий получения денег является повышение тарифов.

Таким образом, среди основных причин недостаточной эффективности работы ГУП можно отметить следующие:

1. Недостаток кадровых, финансовых и других ресурсов.
2. Малая самостоятельность ГУП ЖКХ в принятии решений.
3. Предоставляемые услуги не соответствуют потребностям людей. Например, в отдаленных частях страны не имеет смысла предлагать услуги теплофикации, поскольку для этого нет соответствующей инфраструктуры, а население привыкло обогреваться собственными приспособлениями (печки-буржуйки, дизельные генераторы, сандали¹⁰, и т.п.).
4. Некоторые функции ГУП ЖКХ дублируются другими институтами, что мешает выработке единой стратегии развития, поэтому существует постоянная угроза конфликта интересов, например:
 - ▲ в услугах водоснабжения (Министерство мелиорации, городские водоканалы);

⁸ Устав государственного унитарного предприятия «Жилищно-коммунальное хозяйство», утвержденный постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 июля 2001 г. № 357.

⁹ Закон РТ «О государственных предприятиях» от 28 февраля 2004 г. № 10.

¹⁰ Сандали — традиционное национальное средство для обогрева. Как правило, представляет собой сооружение из вырытого в полу углубления, заполненного углем, над которым устанавливается маленький столик, покрытый ватными одеялами.

- ▲ в услугах очистки территорий и утилизации отходов (Министерство сельского хозяйства и охраны природы, экологические и санитарные службы, комитеты по охране природы и т.п.);
- ▲ в вопросах тарифной политики (министерства, ведомства, отраслевые ГУПы, городские администрации — хукуматы) и т.д.

Кратко рассмотрим административные основы функционирования отрасли (более подробную информацию см. в п.10.2 «Обзор национального законодательства»). Вначале рассмотрим, как различаются определения коммунальных услуг в разных нормативных актах, поскольку существующая путаница в некоторой степени усугубляет проблемы ЖКХ. Затем проанализируем, насколько реально выводить из ряда естественных монополий те или иные коммунальные службы (это важно для анализа одного из вариантов — демомонополизации). Также мы рассмотрим, насколько могут быть заинтересованы и правомочны органы местной власти и местного самоуправления при варианте децентрализации отрасли.

Определение коммунальных услуг. Замечено, что в зависимости от текста нормативных актов под *коммунальными услугами* понимается разный набор услуг. Не совсем однозначное употребление терминологии имеет место даже в Жилищном кодексе Республики Таджикистан (ЖК РТ). К примеру, статья 48 кодекса гласит: «Плата за коммунальные услуги (водоснабжение, газ, электрическая, тепловая энергия и другие услуги) взимается помимо квартирной платы по тарифам, утвержденным Правительством Республики Таджикистан»¹¹. Таким образом, услуги по водоснабжению, обеспечению газом, электрической и тепловой энергией национальное законодательство определяет как **коммунальные услуги**. Однако уже в статье 50 сказано: «Специалисты, работающие и проживающие в сельской местности вне населенных (в рабочих и иных поселках) пунктов, пользуются бесплатным жилым помещением, коммунальными услугами, электроэнергией, газом и телефоном в порядке, определяемом Правительством Республики Таджикистан»¹². Т.е. получается, что услуги по предоставлению электроэнергии и газа **не входят в состав коммунальных**.

Согласно справочнику Хукумата г.Душанбе, **основные виды коммунальных услуг**, оказываемых населению, это:

- 1) обеспечение электроэнергией;
- 2) централизованное отопление и горячее водоснабжение;
- 3) обеспечение природным газом;
- 4) обслуживание жилого фонда;
- 5) вывоз бытовых отходов и жидких нечистот;
- 6) пользование водопроводом и канализацией¹³.

¹¹ ЖК РТ, ст.48.

¹² Там же, ст.50.

¹³ Справочник для населения города Душанбе по начислению платы и организации контроля за качеством коммунальных услуг в жилых домах.

Поскольку обеспечение электрической и тепловой энергией, а также услуги по закупке, транспортировке и подаче по трубопроводам природного газа находятся в ведении естественных монополий¹⁴ (об этом подробнее сказано ниже), предлагаем в рамках настоящего исследования пользоваться термином коммунальные услуги, подразумевая 2-й, 4-й, 5-й и 6-й виды услуг.

Естественные монополии. Предоставление основной части коммунальных услуг, согласно национальному законодательству, закреплено за *естественными монополиями*. Согласно статье 3 соответствующего прямого закона, в сферу деятельности естественных монополий входят: «... услуги по производству и передаче электрической и тепловой энергии; услуги по закупке, транспортировке и подаче по трубопроводам природного газа...»¹⁵.

Органом, регулирующим деятельность субъектов естественных монополий, является государственный республиканский орган, уполномоченный правительством страны. Его статус и наименование многократно менялись за годы независимости. Сегодня это департамент в составе Министерства экономики и торговли. В регулировании естественных монополий могут применяться следующие полномочия:

- ▲ ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения цен, тарифов или их предельного уровня;
- ▲ определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре (работе, услуге), производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан.

К вопросу о **возможностях приватизации объектов системы ЖКХ**: согласно национальному закону о приватизации государственной собственности, однозначно *не подлежат приватизации* системы снабжения питьевой водой.

Что касается приватизации объектов, обеспечивающих жизнедеятельность экономики городов и районов, в том числе объектов топливноэнергетического комплекса, водохозяйственных сооружений (за исключением системы снабжения питьевой водой), то их приватизация осуществляется по решению Правительства Республики Таджикистан¹⁶. Между тем, в отдаленных территориях нередки случаи захвата участков коммунальной

¹⁴ Закон Республики Таджикистан о естественных монополиях. — Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1997, № 23-24, ст. 358; 2001, № 4, ст. 146.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Закон Республики Таджикистан о приватизации государственной собственности — Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1997, № 10, ст. 160; 2002, № 4, ч. 1, ст. 167; 2003, № 12, ст. 699

собственности, на которых прежде располагались ТЭЦ, и их частной застройки.

Местное самоуправление (МСУ). Под местным самоуправлением в Таджикистане понимается «система организации деятельности населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения непосредственно или через избираемые им органы. Органы местного самоуправления решают вопросы, отнесенные к их компетенции, непосредственно или через своих представителей»¹⁷. **Органами самоуправления в поселке и селе** являются соответственно *джамоати шахрак* и *джамоати деҳот*.

Согласно действующему закону, «джамоаты содействуют реализации права граждан на участие в управлении делами общества и государства, объединяют их с целью решения социальных и хозяйственных задач на своей территории, наиболее важных вопросов, непосредственно затрагивающих интересы населения, оказывают содействие органам государственной власти в исполнении Конституции и законов Республики Таджикистан, актов Президента, Маджлиси Оли, Правительства Республики Таджикистан и решений соответствующих маджлисов народных депутатов и их председателей».

В ходе выездных обследований в рамках настоящего проекта нами установлено, что ситуация с коммунальными услугами лучше в тех МГ и РЦ, где для решения проблем, связанных с системой ЖКХ жители взаимодействуют с джамоатами. Однако справедливо отметить, что примеры подобной координации единичны.

При анализе пассивности МСУ в решении проблем ЖКХ территорий выяснено, что главная проблема состоит в их финансовых возможностях, точнее — в их отсутствии. По закону финансовые ресурсы органов самоуправления складываются из бюджетных средств, выделяемых городским, районным маджлисом народных депутатов, добровольных пожертвований граждан и трудовых коллективов, ассигнований из благотворительных фондов и других источников. При общей бедности граждан, скудном финансировании бюджета и пассивности народных депутатов органы МСУ также финансово ограничены.

В настоящее время парламент страны представил на рассмотрение правительства новый закон о местном самоуправлении, который готовился при участии международных организаций (Азиатский Банк Развития, ООН, Фонд Сороса). Концепция нового закона предполагает большую финансовую самостоятельность джамоатов в Таджикистане.

Процедура получения средств джамоатами в настоящее время такова:

¹⁷ Закон Республики Таджикистан об органах самоуправления в поселке и селе — (Ведомости ВС РТ, 1994, № 23 — 24, ст. 450).

- ▲ джамоат готовит смету своих расходов и представляет ее в районное руководство,
- ▲ район после рассмотрения направляет смету в Минфин,
- ▲ в свою очередь, Министерство финансов после рассмотрения (и повторного урезания) направляет смету в руководство района,
- ▲ район закладывает утвержденную сумму сметы джамоатов в бюджет следующего отчетного периода,
- ▲ джамоаты получают деньги в новом бюджетном периоде.

Для решения проблем содержания территорий в Таджикистане зачастую используется «традиционный ресурс» — хашары. Хашар — это мероприятие, очень напоминающее «субботники» советского времени. Т.е. жители территорий на безвозмездной основе выполняют функции некоторых предприятий ЖКХ — такие, как восстановление и ремонт, озеленение и благоустройство, уборка мусора и т.д. Кстати, в действующем пока законе об органах самоуправления в поселке и селе 1994 г. в числе полномочий председателей джамоатов указаны такие:

- ▲ принимает меры по улучшению материальных и жилищно-бытовых условий граждан;
- ▲ организует участие граждан в благоустройстве и озеленении территории, содействует улучшению коммунально-бытового обслуживания населения, использует в этих целях предоставляемые материальные и иные средства предприятий и организаций, расположенных на соответствующей территории;
- ▲ принимает меры к сохранности и использованию бесхозного имущества, а также имущества, перешедшего к государству в порядке наследования;
- ▲ организует проведение противопожарных мероприятий в населенных пунктах, а в случае необходимости привлекает граждан на предотвращение стихийных бедствий и на ликвидацию их последствий¹⁸.

Очевидны причины пассивности работы МСУ в области ЖКХ: председатели джамоатов уполномочены бесплатно (руками жителей) благоустраивать и озеленять территории, а также улучшать коммунально-бытовое обслуживание фактически при полном отсутствии бюджетного финансирования.

¹⁸ Там же, ст. 19.

3. Опыт реформирования ЖКХ в странах с переходной экономикой

Проведем обзор опыта некоторых стран с целью поиска для Таджикистана каких-либо удачных решений по реформированию системы жилищно-коммунального хозяйства и улучшению ситуации с предоставлением коммунальных услуг.

Предварим наш обзор комментарием, что достаточно полно соответствующей нашей действительности схемы не найдено. Во-первых, потому, что стран, преодолевших кризис ЖКХ на 100%, практически нет, и переходные страны в своем большинстве пока находятся в поиске оптимальных схем. Во-вторых, потому, что Таджикистан имеет слишком много эндемических особенностей, затрудняющих применение какого-либо успешного опыта. Это и более высокий уровень бедности в исследуемых территориях, и отсутствие необходимых для реформ основ, институций, экономических условий. Как уже отмечалось, даже во времена СССР уровень развития ЖКХ в указанных населенных пунктах был низок. Население территорий, подведомственных ГУП ЖКХ, в своем большинстве не имеет культуры и истории пользования коммунальными услугами в том комплексе, под которым принято понимать эти услуги. Поэтому для анализа были выбраны те страны, у которых в истории реформирования сферы предоставления коммунальных услуг есть отдельные моменты, схожие с ситуацией в Таджикистане. С этой точки зрения были выбраны:

- ▲ Страны Центральной и Восточной Европы — успешная демонополизация;
- ▲ Азербайджан — возвращение от монополизированной системы ЖКХ к монополизированной;
- ▲ Кыргызстан — опыт децентрализации;
- ▲ Россия — опыт демонополизации.

Страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Страны Центральной и Восточной Европы начали преобразования, добившись макроэкономической стабилизации и либерализации цен. Инфраструктурные монополии во всех странах ЦВЕ были технологически отсталыми, затратными и требовали все больших дотаций из бюджета. В переходных экономиках не было специалистов, хорошо знавших специфику работы определенного сектора (к примеру, водоснабжения или электричества) и понимавших механизмы свободного рынка. По оценкам Всемирного банка, в начале 90-х годов ежегодные потери этих стран от неправильной ценовой политики и технической отсталости в водоснабжении, железнодорожном транспорте и энер-

гетике составляли около \$180 млрд. Примерно такую же сумму государство инвестировало в эти секторы.

Считается, что многие страны ЦВЕ успешно реформируют систему водоснабжения и производства тепла путем их децентрализации и предоставления контроля над деятельностью монополий местным органам власти. Те, в свою очередь, заключают договоры с частными компаниями, предоставляющими коммунальные услуги на определенных условиях. То есть создавать конкурентную среду можно и при сохранении госсобственности. В рассматриваемых странах место естественных монополий занимают сетевые коммунальные компании, которые в большинстве сегментов рынка могут конкурировать между собой¹⁹.

Здесь необходимо подчеркнуть, что, скорее всего, в данном случае речь идет о демополизации жилищно-эксплуатационных организаций, поскольку естественные монополии (сами водоканалы или ТЭЦ) не могут конкурировать между собой по определению.

Между тем, успешная демополизация в странах ЦВЕ сопровождалась:

- 1) созданием и укреплением института профессиональных управляющих;
- 2) обязательным соблюдением прозрачности приватизационных сделок и предсказуемостью тарифной политики;
- 3) выделением адресной социальной помощи.

С этой точки зрения — в отсутствие профессиональных управленцев, в условиях масштабной коррупции в Таджикистане, а также с учетом низкого потенциала социальной политики — демополизация, возможно, приведет к усугублению проблем с предоставлением коммунальных услуг на местном уровне (как это и происходило сначала в Польше, Хорватии, Чехии, Румынии).

Азербайджан. Ситуация с коммунальными платежами в стране сложилась настолько напряженная, что вопрос этот поднимался президентом страны. Значительная часть населения как не платила за коммунальные услуги, так и не платит по сей день²⁰.

В законе «О статусе муниципалитетов» Азербайджана и других законодательных актах страны заложена возможность передачи функций коммунальных хозяйств муниципалитетам. Но руководители городов и районов не склонны делиться полномочиями. Муниципалитеты имеют право соз-

¹⁹ Источник: Андрей Подвицкий, "Белорусская газета" / 24.05.2005.

²⁰ Елизавета Касумова. «Коммунальный нонсенс: мэрия Баку обещала до конца года решить проблему хронических неплатежей за электричество, газ и воду» / Азербайджанские известия. — <http://www.azerizv.az/>.

дать свои структуры по выполнению жилищно-коммунальных услуг, принимать от населения плату за различные коммунальные услуги, организовывать работу транспорта, выдавать лицензии на его деятельность²¹.

В коммунальном секторе Азербайджана работают частные компании и акционерные общества (газ, электричество, вода, канализация и отопление). Тем не менее, поскольку их работа признается не вполне эффективной, был подготовлен закон «О государственном регулировании коммунальных услуг». Суть его сводится к созданию независимого органа, который будет устанавливать тарифы в коммунальном секторе, выдавать лицензии, проводить тендеры и, что немаловажно, защищать права потребителей. Также этот орган должен готовить стандарты качества на предоставляемые услуги и следить за их соблюдением²². Весной 2004 года в Азербайджане стартовал проект развития коммунальной сферы, благодаря чему в стране удалось создать и структуру, определяющую основные направления тарифной политики, — Тарифный совет, и законодательную базу регулирования этой сферы²³.

Примечательно, что опыт Азербайджана говорит о признании неэффективной демонополизации и подтверждении необходимости создания единого регулирующего органа. Здесь также можно привести пример централизации коммунального хозяйства в Таджикистане — в марте 2007 г. представитель хукумата г. Куляба заявил о «восстановлении жилищно-производственного эксплуатационного треста, воссоздании райкоммунхозов, упразднении двух из четырех существующих жилищно-эксплуатационных участков, концентрации спецтехники при комбинате коммунальных предприятий»²⁴.

Кыргызстан. При рассмотрении опыта этой страны интересным оказался аспект участия органов местного самоуправления в решении проблем ЖКХ. Как оказалось, в области предоставления коммунальных услуг в городах Кыргызстана в целом существует много проблем. Предоставление коммунальных услуг не в полной мере удовлетворяет потребности граждан, не отвечает нормам обслуживания. Местные и республиканские органы, так же как и международные доноры, зачастую полагают, что решение проблемы кроется в крупных инвестициях в инфраструктуру сферы об-

²¹ Захид Гаралов (председатель парламентской комиссии по региональным вопросам). «Местной исполнительной власти придется активнее делиться с муниципалитетами полномочиями» / Азербайджанские известия. — <http://www.azerizv.az/>.

²² Рауф Гамбаров. «Коммуналкой можно управлять сверху: подготовлен законопроект о создании независимого органа по регулированию деятельности коммунальной сферы» / Азербайджанские известия. — <http://www.azerizv.az/>.

²³ Тарифы — ключевой вопрос. Эксперты NARUC/USAID оказывают помощь в развитии коммунальной сферы в нашей стране / Азербайджанские известия. — <http://www.azerizv.az/>.

²⁴ Турко Дикаев. «Кулябом будут управлять 36 махаллинских комитетов» // «Азия-Плюс» от 25.03.2007. — www.asiaplus.tj.

служивания, а именно в сетевые распределители, насосные станции, контейнеры для мусора, грузовики и т.д.

По оценкам «Урбан Института», есть две дополнительные и серьезные проблемы, которые существуют в сфере предоставления коммунальных услуг муниципальными предприятиями:

- ▲ недостаточный надзор за муниципальными предприятиями, предоставляющими коммунальные услуги, со стороны исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и местных кеңешей в таких областях, как: оперативное и финансовое исполнение, использование и управление муниципальной собственностью;
- ▲ отсутствие четких внутренних правил на муниципальных предприятиях, предоставляющих коммунальные услуги, необходимых для эффективной работы и реагирования на потребности потребителя²⁵.

По мнению экспертов УИ, прежде органы МСУ отказывались брать на себя полномочия в отношении предприятий, предоставляющих коммунальные услуги, либо в силу того, что они не были уверены в своих полномочиях, либо потому, что таким образом легко уйти от решения трудной проблемы. Это создало ситуацию, при которой имеется незначительный надзор над работой предприятий, предоставляющих коммунальные услуги, или вообще нет никакого контроля, что позволяет им придерживаться неэффективных методов управления. Органы МСУ не заставили предприятия, занятые предоставлением коммунальных услуг населению, принимать трудные и неординарные решения, например сокращение эксплуатационных расходов (включая сокращение рабочей силы) или прекращение обслуживания неплательщиков.

Таким образом, опыт Кыргызстана свидетельствует о том, что усиление роли МСУ в деле улучшения доступа населения к коммунальным услугам решающего значения не возымело. Очевидно, что без решения системных (и даже структурных) вопросов, большинство мер, предпринимаемых для улучшения системы ЖКХ, будет малоэффективным. Тем не менее, мы считаем, что опыт привлечения МСУ в данном вопросе является хорошей базой для изучения.

Россия. В Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства является Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хо-

²⁵ Кыргызстан: коммунальные предприятия / Урбан Институт – <http://www.ui.kg/>

зайству (Росстрой). Агентство входит в структуру федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента РФ²⁶.

Как известно, опыт России в демонополизации системы ЖКХ оценивается неоднозначно, хотя в последнее время появляется все больше и больше отзывов, в которых он признается провальным. С другой стороны, в прессе и Интернете появляются публикации о положительных результатах нововведений в большинстве регионов и городов страны²⁷. Позиция сторонников такой реформы обосновывается тем, что лишь конкуренция может изменить подходы к работе коммунальщиков²⁸. Между тем, есть и те, кто воспринимает происходящее скептически.

Действительно, в «Жилищном кодексе» РФ 2005 г. поставлена цель ухода государства из сферы ЖКХ, поэтому решено акционировать дирекции единого заказчика (ДЕЗы), несмотря на то, что, в конечном счете, главным мотивом для жителей при выборе было то, что данные организации государственные. Акционирование ДЕЗов во многом вызвано тем, что не создано реальной конкурентной среды и большого предложения в сфере управления многоквартирными домами даже в Москве.

В соответствии с законом «О приватизации» органы местного самоуправления самостоятельно определяют порядок принятия решений об условиях приватизации муниципального имущества, цену и даже средства массовой информации, в которых будет публиковаться информация. Они могут продать муниципальное имущество без объявления цены или по минимальной цене, могут внести его в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ, а могут продать эти акции по результатам доверительного управления. Созданные на базе ДЕЗов компании будут называться ОАО «ДЕЗ». Первоначально акции ОАО «ДЕЗ» будут переданы в департаменты имущества городов, потом их под видом конкурса передадут в доверительное управление тем же ОАО «ДЕЗ».

Эксперты высказывают опасения, что потом ДЕЗы станут собственностью нескольких акционеров или, точнее сказать, чиновников и их близких, как

²⁶ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

²⁷ Частный бизнес приходит в ЖКХ // ИА «Новости» от 8 июня 2007 г. — <http://newsvo.ru/rubrics/yeconomika/2007/06/07/14:29:47.html/>; Передовой опыт ЖКХ в космическом науко-граде // ИА Дэйлстрой от 19 мая 2007 г. — <http://www.dailystroi.ru/gkh/experience/15.html?forprint>; Главы муниципальных образований области сядут за парты // ГТРК «Регион-Тюмень» от 9 июня 2007 г. — <http://tyumen.rfn.ru/rnews.html?id=406-11&cid=7/>; Предприятия ЖКХ Екатеринбурга внедряют современные технологии // ИА REGNUM от 20 июля 2007 г. — <http://www.regnum.ru/news/859047.html>; Россельхозбанк начинает кредитование предприятий ЖКХ на селе // Агентство АгроФакт от 23 июля 2007 г. — <http://www.agronews.ru/newsshow.php?Nid=38138>.

²⁸ Осетинское радио и телевидение: «Конкуренция должна сдвинуть систему ЖКХ с мертвой точки», 6 июня 2007 г.; источник: http://osradio.ru/2007/06/06/konkurentsija_dolzha_sdvinut_sistemu_zhkh_s_mertvoj_tochki.

стали собственностью чиновничества акции множества доходных предприятий, в том числе ОАО «РАО ЕЭС» и ОАО «Газпром».

В целом суть дискуссии между сторонниками и противниками ухода государства из системы ЖКХ в России можно передать так: эта реформа, возможно, и будет эффективна, но только при соблюдении следующих условий:

- 1) есть спрос на коммунальные услуги: как ни странно это звучит, бывает, что спроса на ЖКХ нет (подробнее эта ситуация будет освещена ниже применительно к Таджикистану);
- 2) территория обладает финансовыми ресурсами;
- 3) у территории есть развитая бизнессреда;
- 4) частные компании заинтересованы в инвестировании в ЖКХ, другими словами — их устраивает средняя норма прибыли в отрасли;
- 5) структура госуправления обладает достаточным потенциалом, чтобы провести эту реформу.

Если попытаться оценить соблюдение этих условий в Таджикистане, получается, что ни одно условие не может быть выполнено на тех территориях (МГ и РЦ), где функционирует ГУП ЖКХ.

4. Группы интересов

Предлагаем рассмотреть группы интересов в следующей таблице:

Группа	Кем представлена группа	Интересы группы в решении проблемы
1. Население отдаленных городов и районных центров	<ul style="list-style-type: none">домашние хозяйства;индивидуальные предприниматели.	<ul style="list-style-type: none">решение проблемы питьевой воды;улучшение экологической обстановки и снижение риска инфекционных заболеваний;повышение общего качества жизни
2. Юридические лица отдаленных городов и районных центров (потребители услуг)	<ul style="list-style-type: none">государственные предприятия;частные компании (предприятия, фирмы)	<ul style="list-style-type: none">бесперебойная поставка пресной воды;обеспечение энергоресурсами;решение проблем утилизации отходов;восстановление инфраструктуры
3. Местные органы власти	<ul style="list-style-type: none">хукуматы	<ul style="list-style-type: none">бесперебойная работа предприятий регионов;улучшение качества жизни и здоровья населения в регионах;качественная питьевая вода учреждений здравоохранения и детских учреждения на местах
4. Правительство	<ul style="list-style-type: none">правительство республики;министерства финансов, экономики и торговли (включая антимонопольный департамент)	<ul style="list-style-type: none">социальная стабильность;выполнение национальных программ развития;экономическая эффективность предприятий отрасли
5. Ведомства здравоохранения и экологии	<ul style="list-style-type: none">министерство здравоохранения,министерство с/хкомитет по охране природы	<ul style="list-style-type: none">снижение общего уровня заболеваемости в стране;улучшение экологии, борьба с загрязнениями среды
6. ГУП ЖКХ и его подразделения	<ul style="list-style-type: none">ГУП ЖКХ;дочерние предприятия ГУП ЖКХ.	<ul style="list-style-type: none">рентабельность предприятий ЖКХ;квалифицированный персонал ЖКХ;наличие средств для профилактических работ и технического обновления предприятий отрасли;избавление от наиболее убыточных видов деятельности
7. Доноры проектов по ЖКХ	<ul style="list-style-type: none">ВБ, УИ, ЕБРР и др.	<ul style="list-style-type: none">реализация проектов по оздоровлению экологии;улучшение доступа к чистой воде;утилизация твердых бытовых отходов и т.п.

5. Варианты решения проблемы

Вариантов развития ситуации с ГУП ЖКХ в Таджикистане, полагаем, существует три.

Первый вариант рассматривается в концепции реформы ЖКХ, которая в данное время находится на рассмотрении правительства.

Основным разработчиком данной концепции является ГУП ЖКХ. Суть реформы — **демонополизация**. Идея концепции состоит в том, чтобы ускорить процесс разгосударствления организаций ЖКХ и создать конкурентную среду в отрасли. Конкуренция предполагается между хозяйствующими субъектами, которые будут оказывать жилищно-коммунальные услуги населению на основании договоров с потребителями. За исполнением договорных условий, согласно концепции, будет следить государственный орган — некая государственная жилищная инспекция. Эта инспекция, по идее разработчиков концепции, должна быть наделена правом административного воздействия на подрядчиков, управляющие организации и собственников жилья, а также контролировать выполнение нормативов, стандартов и т.д.²⁹ Реформа также предусматривает повышение тарифов до 100%, так как документ предполагает переход от бюджетного дотирования к самофинансированию.

Другими словами, реформа будет заключаться в том, что ГУП ЖКХ передаст часть своих полномочий бизнесструктурам и одобрит повышение тарифов (которое произойдет в результате реформы однозначно). Затем ГУП начнет выдавать разрешительные документы и лицензии, а также призывать к порядку всех участников жилищно-коммунальных отношений (и поставщиков услуг, и управляющие компании, и провинившихся потребителей) в случае выявления нарушений.

Непонятно лишь, какие бизнес-структуры заинтересуются новыми возможностями. Система водоснабжения, газоснабжения и электрические сети представлены естественными монополиями. Вероятно, на первых порах смогут заработать те структуры, которые будут поставлять счетчики воды, газа, электроэнергии. Что касается перспектив для управляющих компаний, то, учитывая, что основными поставщиками услуг останутся естественные монополисты, перспективы эти расплывчаты.

Возможно, демонаполизация в таком виде, как она представлена в концепции реформы, будет эффективна в крупных городах (таких, как Душанбе

²⁹ Рамзия Мирзобекова. «ЖКХ будут реформировать» // ASIA-PLUS, №5 (419) от 31 января 2008 г.

или Худжанд), с большим фондом многоквартирных домов и более платежеспособным населением. Однако полномочия ГУП ЖКХ на коммунальные службы этих городов не распространяются.

Второй вариант — это **децентрализация** коммунальной сферы, т.е. передача полномочий (по заключению договоров с потребителями, оказанию услуг ЖКХ, ремонту и эксплуатации объектов хозяйства и т.д.) местным властям.

Децентрализация, в принципе, является активным внедрением опыта тех городов республики, где коммунальное хозяйство находится в ведении хукуматов (об этом говорилось в разделе «Исследование»). Т.е. местным властям передаются полномочия по финансированию, тарифообразованию, социальной помощи, работе с бизнесом и населением, в том числе и по сбору платежей за услуги. Причем справедливо предположить, что при этом варианте не исключается и монополизация ЖКХ на местном уровне.

Считаем, что этот вариант также выглядел бы весьма привлекательным для ГУП ЖКХ, поскольку позволил бы «скинуть» часть проблем с предприятия, оставив ему контролирующие и административные функции.

Однако будет ли такая реформа эффективна? Скорее всего — нет. Прежде всего потому, что главы местных органов исполнительной власти являются назначаемыми лицами, и постоянные ротации глав хукуматов (что часто практикуется в Таджикистане) не стимулируют их заинтересованность в улучшении ситуации с ЖКХ. Кроме того, если даже в столице мэрия не имеет рычагов воздействия на предприятия поставщиков коммунальных услуг в случае нарушения ими своих обязательств, какие могут быть ресурсы у администраций малых городов и районных центров для решения этих проблем?

Третий вариант видится как **повышение эффективности работы ГУП ЖКХ** (используя внутренние ресурсы и возможности), не прибегая к принципиальным и кардинальным изменениям системы. Т.е. оставить доминирующую роль государства, но улучшить систему предоставления услуг.

Полагаем, что в настоящее время принципиальное реформирование коммунальных служб малых городов и районных центров принесет лишь вред. Оно будет актуальным, когда Таджикистан преодолет системный кризис жилищно-коммунального хозяйства. Пока что предлагается сосредоточить усилия на тех направлениях, которые помогут улучшить ситуацию с предоставлением коммунальных услуг на исследуемых территориях и подготовить почву для дальнейших реформ отрасли. Речь идет о:

- ▲ ликвидации убыточных объектов и предприятий, восстанавливать и реконструировать которые нет никакого смысла (например, объекты теплоснабжения и горячего водоснабжения);

- ▲ сосредоточении усилий на приоритетных услугах (утилизации бытовых отходов, обеспечении качественной питьевой водой);
- ▲ правовой платформе монополизации услуг стандартизации и технической инвентаризации.

Обобщим сказанное по трем вариантам в таблице.

Вариант развития	Аргументация	В чем слабость	Рекомендация
1. Демонопользация (разгосударствление организаций ЖКХ ³¹ и создание конкурентной среды)	Создание конкуренции в сфере предоставления коммунальных услуг между государственными и коммерческими предприятиями. Борьба за потребителя должна оздоровить отрасль и улучшить качество услуг ЖКХ.	<ul style="list-style-type: none"> • нет спроса на коммунальные услуги у юридических и физических лиц; • в МГ и РЦ нет развитой бизнес-среды; • разрушенная инфраструктура ЖКХ в МГ и РЦ; • МГ и РЦ не обладают финансовыми ресурсами; • частные компании не заинтересованы в инвестировании в ЖКХ; • структура госуправления не обладает достаточным потенциалом, чтобы провести эту реформу. 	Использование этого варианта развития ЖКХ в Таджикистане крайне нежелательно
2. Децентрализация коммунальной сферы (передача полномочий местным властям)	Передача части функций ГУП ЖКХ местным органам власти – хукуматам и маджлисам народных депутатов. Децентрализация позволит усилить финансовые возможности предприятий ЖКХ и максимально оптимизировать их под нужды территорий	<ul style="list-style-type: none"> • незаинтересованность МОВ в муниципализации ЖКХ; • убыточность предприятий ЖКХ и разрушенная инфраструктура в МГ и РЦ; • неспособность населения платить за коммунальные услуги; • отсутствие спроса на коммунальные услуги (кроме воды и электричества) у предприятий МГ и РЦ; • недостаточно развитые органы МСУ; • отсутствие потенциала у МОВ (в т.ч. кадрового) для ведения ЖКХ; • нет института профессиональных администраторов; • не разработаны механизмы выделения адресной социальной помощи; • структура госуправления не обладает достаточным потенциалом, чтобы провести эту реформу. 	Использование этого варианта развития ЖКХ в Таджикистане нежелательно

³¹ Предприятий, которые оказывают услуги в малых городах и районных центрах Таджикистана и входят в систему ГУП ЖКХ.

<p>3. Повышение эффективности работы ГУП ЖКХ (используя внутренние ресурсы и возможности, не прибегая к принципиальным и кардинальным изменениям системы)</p>	<p>Неэффективную организационно-правовую форму ГУП сменить на форму, больше отвечающую принципам рыночного хозяйства.</p> <p>Акционирование³², к примеру, главного предприятия ЖКХ позволит привлечь инвестиции в отрасль и оздоровить хозяйство.</p> <p>Сложившаяся ситуация с ЖКХ в Таджикистане вынуждает искать новые формы улучшения ситуации с коммунальными услугами.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • издержки нормативно-правовой среды; • неурегулированные вопросы собственности коммунального хозяйства; • неспособность населения платить за коммунальные услуги; • отсутствие спроса на коммунальные услуги (кроме воды и электричества) у предприятий МГ и РЦ; • ГУП и так является коммерческим предприятием, переход к акционерной форме не решит проблемы низких доходов; • отсутствие прозрачности приватизационных сделок; • непредсказуемая тарифная политика; • не разработаны механизмы выделения адресной социальной помощи; • по-прежнему отсутствует конкурентная среда; • уровень оплаты труда не позволит привлечь квалифицированные кадры руководителей и исполнителей. 	<p>Использование этого варианта развития ЖКХ в Таджикистане наиболее приемлемо в качестве временной меры</p>
---	---	---	---

³¹ Здесь: приватизация предприятия и продажа пакета акций частным инвесторам.

6. Решение

Проанализировав возможные варианты, мы пришли к выводу, что наиболее приемлемым решением в условиях сегодняшнего Таджикистана является **третий вариант**, т.е. *«повышение эффективности работы ГУП ЖКХ (используя внутренние ресурсы и возможности, не прибегая к принципиальным и кардинальным изменениям системы)»*.

Почему были сделаны такие выводы:

- ▲ В целом население большинства регионов Таджикистана не имеет культуры и традиций пользования жилищно-коммунальными услугами. Сельское население, составляющее 70% всех жителей республики, не получало этих услуг ни до установления советской власти, ни в доперестроечный период.
- ▲ Население МГ и РЦ страны платить за коммунальные услуги в обозримом будущем не будет, следовательно, вне зависимости от форм собственности, предприятия ЖКХ не смогут собирать платежи³².
- ▲ Фактическая и насущная необходимость у потребителей существует только в воде и электроэнергии. Поэтому смысла инвестировать в развитие прочих коммунальных услуг нет: они рискуют не найти своего потребителя.
- ▲ Доступ к питьевой воде в республике в сельских местностях имеет лишь 49% населения, следовательно, есть насущная и объективная необходимость улучшать доступ населения регионов к питьевой воде.
- ▲ Местные хукуматы и их службы по управлению отходами заинтересованы только в очистке населенных пунктов от отходов, механизм учета и захоронения отходов не проводится.
- ▲ Редкие промышленные объекты в МГ и РЦ, как правило, расположены «на скважинах» и используют неформальные каналы для получения электричества, особенно в сезоны лимитированной подачи электроэнергии.

³² Поступить по примеру Туркменистана и сделать услуги ЖКХ бесплатными в Таджикистане не получится, в частности потому, что в Таджикистане нет такого природного ресурса, как газ. Соответственно, взять на себя груз платежей государство не сможет.

- ▲ Местные органы власти на территориях МГ и РЦ не заинтересованы в улучшении системы ЖКХ, равно как и в ее муниципализации, поскольку абсолютное большинство предприятий отрасли убыточно³³.
- ▲ Лишь некоторые органы местного самоуправления (джамоаты) принимают участие в решении вопросов комплекса ЖКХ.
- ▲ С экономической точки зрения, ГУП ЖКХ гораздо выгоднее ликвидировать часть дочерних предприятий, нежели предоставлять коммунальные услуги в регионах.
- ▲ Миграция из МГ и РЦ, по существу, не проблема для страны, а скорее явление, позволяющее сегодня обеспечить минимальные условия для жизни и воспроизводства населения.

Несмотря на некоторый конфликт интересов, о котором было сказано выше, на главный вопрос, который ставился в настоящем исследовании, а именно, целесообразно ли кардинальное изменение системы ЖКХ, мы все же пришли к отрицательному ответу. Единственным на сегодняшний день вариантом улучшения ситуации являются поиски новых форм работы ГУП ЖКХ. Считаем, необходимо предпринять следующие шаги:

1. Ликвидировать убыточные объекты и предприятия, восстанавливать и реконструировать которые нет никакого смысла. Речь идет, например, об объектах теплофикации или снабжения горячей водой на отдаленных территориях. Возможно, этот шаг будет самым трудным для главного предприятия ЖКХ, но содержать объекты, результаты работы которых население исследуемых территорий не привыкло потреблять, крайне неэкономично.
2. Поскольку уровень заболеваемости населения в МГ и РЦ Таджикистана является одной из основных проблем, ГУП ЖКХ следует сосредоточиться на утилизации бытовых отходов и направить максимальные усилия на развитие того единственного вида деятельности ЖКХ (из находящихся в компетенции ГУП), которое реально востребовано в настоящее время — обеспечения качественной питьевой водой. Как уже было сказано выше, доступа к питьевой воде на исследуемых территориях не имеет и половина населения.
3. В последнее время в Таджикистане у ГУП ЖКХ появился новый источник финансирования. Президентом страны даны недвусмысленные директивы «в целях скорейшего благоустройства территорий высадить крупные декоративные и плодовые деревья». Поскольку

³³ В рамках настоящего проекта были проведены интервью с представителями хукуматов 4-х малых городов Таджикистана, пожелавших сохранить анонимность. 75% опрошенных высказали свою незаинтересованность в децентрализации ЖКУ ввиду их убыточности.

глава государства показывает личным примером³⁴, как и какие деревья необходимо сажать, местные власти начали вкладывать значительные средства в благоустройство и озеленение территорий. Пока что этим занимаются сами министерства³⁵ и организации. Тем не менее, у ГУП ЖКХ появилась возможность привлечь ресурсы, так как заказы на эти услуги выполняют именно его дочерние предприятия.

4. Раз уже существует правовая платформа для монополизации услуг стандартизации и технической инвентаризации, и это приносит реальные доходы ГУП, необходимо вкладывать ресурсы в развитие потенциала ДГП этого вида деятельности (профессиональные кадры, инвестиции, создание и укрепление института оценщиков).

³⁴ Э.Рахмон подал пример высаживания крупных деревьев // АП-Блиц Информационного агентства Asia – Plus / Таджикистан, 3 марта 2008 г.

³⁵ Например, только Министерство сельского хозяйства РТ намерено высадить нынешней весной по всей республике 8 млн. саженцев плодовых и декоративных деревьев (там же).

Библиография

1. Андрей Подвицкий, «Белорусская газета» / 24.05.2005.
2. Главы муниципальных образований области сядут за парты // ГТРК «РегионТюмень» от 9 июня 2007 г. — <http://tyumen.rfn.ru/mews.html?id=40611&cid=7/>.
3. Государство намерено уйти из ЖКХ // Журнал «Новая политика». — 26 июня 2007 г. — источник: <http://www.dailystroi.ru/gkh/experience/48.html?forprint>.
4. Гражданский кодекс РТ.
5. Елизавета Касумова «Коммунальный нонсенс: мэрия Баку обещала до конца года решить проблему хронических неплатежей за электричество, газ и воду» / Азербайджанские известия. — <http://www.azerizv.az/>.
6. Жилищный кодекс РТ.
7. Закон РТ о госбюджете 2007 г.
8. Закон РТ о госбюджете 2008 г.
9. Закон Республики Таджикистан о государственных предприятиях — Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2004 год, № 2, ст. 42.
10. Закон Республики Таджикистан о естественных монополиях. — Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 1997, № 2324, ст. 358; 2001, № 4, ст. 146.
11. Закон Республики Таджикистан о приватизации государственной собственности. — Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1997, №10, ст.160; 2002, № 4, ч.1, ст. 167; 2003, №12, ст. 699.
12. Закон Республики Таджикистан об органах самоуправления в поселке и селе (Ведомости ВС РТ, 1994, № 2324, ст. 450).
13. Закон РТ о госбюджете 2006 г.
14. Захид Гаралов (председатель парламентской комиссии по региональным вопросам). «Местной исполнительной власти придется активнее делиться с муниципалитетами полномочиями» / Азербайджанские известия. — <http://www.azerizv.az/>.
15. Конституционный закон Республики Таджикистан о местных органах государственной власти. — Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2004, №5, ст. 339.
16. Конституционный закон Республики Таджикистан о порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Таджикистан. — Ахбори Маджлиси Оли РТ, 1995, №21, ст. 239; 2000, №11, ст. 513; 2003, №4, ст.153.
17. Кыргызстан: коммунальные предприятия / Урбан Институт — <http://www.ui.kg/>.
18. Национальная стратегия управления отходами Республики Таджикистан до 2015 года.
19. Осетинское радио и телевидение: «Конкуренция должна сдвинуть систему ЖКХ с мертвой точки». (6 июня 2007 г.). — http://osradio.ru/2007/06/06/konkurentsija_dolzha_s_dvinut_sistemu_zhkh_s_mertvoj_tochki.
20. Передовой опыт ЖКХ в космическом наукограде // ИА Дэйлистой от 19 мая 2007 г.. — <http://www.dailystroi.ru/gkh/experience/15.html?forprint>.
21. Предприятия ЖКХ Екатеринбурга внедряют современные технологии // ИА REGNUM от 20 июля 2007 г. — <http://www.regnum.ru/news/859047.html>.
22. Рамзия Мирзобекова. «ЖКХ будут реформировать» // ASIAPLUS, №5 (419) от 31 января 2008 г.
23. Рауф Гамбаров. «Коммуналкой можно управлять сверху: подготовлен законопроект о создании независимого органа по регулированию деятельности коммунальной сферы» / Азербайджанские известия. — <http://www.azerizv.az/>.
24. Россельхозбанк начинает кредитование предприятий ЖКХ на селе // Агентство АгроФакт, 23 июля 2007 г. — <http://www.agronews.ru/newsshow.php?Nid=38138>.
25. Справочник для населения города Душанбе по начислению платы и организации контроля за качеством коммунальных услуг в жилых домах.
26. Стратегия развития водного сектора.

27. Тарифы — ключевой вопрос. Эксперты NARUC/USAID оказывают помощь в развитии коммунальной сферы в нашей стране / Азербайджанские известия. — <http://www.azerizv.az/>.
28. Турко Дикаев. «Кулябом будут управлять 36 махаллинских комитетов» // «Азия-Плюс» от 25.03.2007. — www.asiaplus.tj.
29. Указ Президента Республики Таджикистан № 9 о совершенствовании структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан от 30 ноября 2006 г.
30. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
31. Устав государственного унитарного предприятия «Жилищно-коммунальное хозяйство», утвержденный постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 июля 2001 г., № 357.
32. Частный бизнес приходит в ЖКХ // ИА «Новости» от 8 июня 2007 г. — <http://newsvo.ru/rubrics/yekonomika/2007/06/07/14:29:47.html/>.

Приложение

Обзор национального законодательства

Стратегии управления отходами и развития водного сектора

В Таджикистане действуют такие стратегии:

- ▲ Национальная стратегия управления отходами Республики Таджикистан до 2015 года.
- ▲ Стратегия развития водного сектора (см. вставки 1 и 2).

Эти стратегии созданы на базе общегосударственных стратегий развития, документов ЦРТ, НСР, ДССБ и т.п. И в каждой из этих стратегий определено участие ГУП ЖКХ, план мероприятий, партнеры, необходимость в финансовых ресурсах. Например, в стратегии управления отходами партнерами предприятия по большей части мероприятий определены Минсельхоз и ГКООС и ЛХ – ведомства, прекратившие существование в результате реформы государственного управления 2006 г.³⁶ И хотя подобные реформы предполагают передачу функций и обязательств вновь образованным структурам, понятно, что дефакто мероприятия стратегии не будут выполняться в срок³⁷.

Вставка 1

Источник: Стратегия развития водного сектора

Доступ к питьевой воде в республике имеет около 4,24 млн. человек, или 61%, в т.ч. в крупных городах и поселках городского типа 93%, в сельских местностях не превышает 49%. Из 62 городов, районных центров и поселков городского типа, только 52 имеют централизованную систему водоснабжения и лишь 28 – систему канализации.

Из 1,75 млн. городских жителей 1,5 млн. (87%) получают воду из централизованных систем водоснабжения, а в сельской местности – только 20% населения. Вся инфраструктура водоснабжения и канализации изношена более чем на 70%, а потери воды в ней составляют в среднем 50–60%.

³⁶ Указ Президента Республики Таджикистан № 9 о совершенствовании структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан от 30 ноября 2006 г.

³⁷ 28 февраля 2008 г. Указом президента РТ Э.Рахмона Министерство сельского хозяйства и охраны природы вновь переименовано в Министерство сельского хозяйства, а правительству поручено образовать Ко-митет по охране окружающей среды при правительстве.

Большинство инфекционных заболеваний, связанных с водным фактором, наблюдается в основном в сельской местности и поселках городского типа. Водоводы в сельской местности работают с грубейшими нарушениями правил технической эксплуатации. Из-за перебоев в энергоснабжении и по другим причинам вода населению подается с перерывами, в утренние и вечерние часы. Это создает благоприятные условия для загрязнения воды через неуплотненные соединения. Еще более тяжелое положение с канализацией и санитарией (см. таблицу).

Доступ к улучшенным источникам воды и санитарии в 2004–2005 гг.

	Таджикистан		Города		Сельские районы	
	2004г.	2005г.	2004г.	2005г.	2004г.	2005г.
Безопасный доступ, %	60	61	92	93	47	49
Водоснабжение, тыс. человек	4020	4240	1543	1714	2021	2526
Безопасный доступ, %	14	15	43	44	3	5
Санитария (канализация), тыс. человек	1047	1068	795	811	207	257

Вставка 2

Источник: Национальная стратегия управления отходами Республики Таджикистан до 2015 года

«Состояние управления твердых бытовых отходов. Управление ТБО в республике осуществляют ГУП ЖКХ и специальные органы местных хукуматов. По данным, представленным ГУП ЖКХ, на их балансе находится 714 площадок для временного сбора коммунальных отходов, из которых 190 совсем не оборудованы, 80 не имеют ограждения (есть только бетонные днища), 193 имеют ограждения, но отсутствуют бетонные днища, и только 251 площадка считается оборудованной. Из-за отсутствия ограждений на многих площадках отходы сносятся ветром и загрязняют лотковоарычную сеть, ручьи и каналы.

В настоящее время в республике не проводится сортировка отходов. На площадки для сбора отходов практически выбрасываются все виды отходов (строительные, металлы, механизмы и части бытовой и другой техники, трупы животных, люминесцентные лампы, аккумуляторы и батарейки, листья деревьев, части растений и т.д.). Не все мусорные площадки размещены в соответствии с требованиями санитарных норм. Многие находятся вблизи детских садов, школ, мест концентрации людей, магазинов, водоёмов и лотковоарычных сетей. Отсутствует форма отчетности и механизм проверки достоверности представленной информации. Представленная информация практически не проверяется. Единая служба по управлению отходами в республике отсутствует. Местные хукуматы и их службы по управлению отходами заинтересованы только в очистке населенных пунктов от отходов, механизм учета и захоронения отходов не проводится. Из-за отсутствия сортировки отходов на полигонах отходы ввозятся и складываются смешанно, начиная от металла, трупов животных, батареек, отработанных шин, строительного мусора, листьев, частей растений и т.д. Захоронение и сортировка отходов не проводится ни на одном из полигонов республики.

По республике спецтехника, находящаяся на балансе служб по управлению отходами, практически на 60% изношена и в эксплуатации находится более 15 лет, около 40% техники неисправно и не эксплуатируется. В связи с этим службами управления отходами часто используется техника со стороны, не предназначенная для этих целей. Доля спецтехники, используемой для сбора и вывоза отходов, составляет не более 5% процентов от общего числа техники. Для приобретения новой спецтехники у служб по управлению отходами и местных хукуматов средств не хватает».

Вставка 3

Из интервью с Юсуфом М. – жителем города Курган-тюбе: «В домах на нашей улице долгое время не было воды. Проблема заключалась в замене труб. Неоднократные обращения в местные органы власти были бесполезны. Затем мы решили выполнить ремонт за свой счет. Как оказалось, на это также нужно было разрешение хукумата. Работники хукумата по непонятным причинам долго отказывали нам и не давали определенного ответа. В итоге после долгих мучений разрешение мы все же получили, и теперь 22 семьи нашего микрорайона имеют воду. Остальные, кто не смог заплатить и отремонтировать трубы на своих участках, так и живут без воды».

Вставка 4

Источник: Игорь Ротарь. «Своими глазами: Мертвые города Центральной Азии (фоторепортаж)» / <http://www.ferghana.ru/article.php?id=5313>

«В шестидесятые годы прошлого века Москва начала промышленное освоение отдаленных горных районов Центральной Азии. Высоко в горах в сотнях километров от больших городов строились плотины, шахты. При стройках социализма создавались поселения – прообразы городов светлого коммунистического будущего.

В образцово-показательные города, символизирующие мощь советской империи, способной освоить даже отдаленные окраины, ехали добровольцы со всего Советского Союза.

Так высоко в горах образовались «русские» островки: Рогун, Нурек, Малисай, Шуроб, Янгиабд. Коренные жители жестоко завидовали переселенцам. У приезжих была великолепная зарплата, в новоявленных городках обязательно находились кинотеатры, стадионы, а ассортимент магазинов соперничал с московским. Сегодня почти все эти поселения превратились в города-призраки.

Типичный пример – шахтерский город Шуроб на севере Таджикистана (рядом с Исфарой). Первое впечатление у приехавшего сюда: город пережил массивную бомбардировку. Практически все здания превращены в руины, одетые в лохмотья редкие прохожие испуганно шарахаются от незнакомца. Но полустертые вывески (“кинотеатр”, “школа”, “клуб”, “библиотека”) свидетельствуют о том, что когда-то здесь бурлила жизнь.

После распада Советского Союза шахта практически перестала работать, и сегодня уголь здесь добывают, как в позапрошлом веке – вручную, и поднимают его на поверх-

ность в мешках. Заработать больше десяти долларов в месяц невозможно, и большинство людей уехали из города. Сейчас здесь живут не более четырех тысяч человек, в основном старики и инвалиды.

Трехкомнатная приватизированная квартира в Шуробе стоит около 10 долларов, но жители окрестных кишлаков не утруждают себя даже такими расходами. Опустевшие дома попросту ломают, а добытый таким образом стройматериал увозят в свою деревню... Стадион и парк превращены в пастбища. Большинство местных русских влечат полугодное существование. Для того, чтобы хоть как-то прокормить себя, люди ходят по кишлакам и обменивают личные вещи на продукты».

Система управления ЖКХ

Территории. Согласно Конституционному закону Республики Таджикистан о порядке решения вопросов административно-территориального устройства³⁸, **административно-территориальными единицами (АТЕ) и населенными пунктами** Республики Таджикистан являются:

- ♣ Горно-Бадахшанская автономная область,
- ♣ область,
- ♣ город,
- ♣ район,
- ♣ поселок,
- ♣ дехот,
- ♣ село.

Районы подразделяются на сельские и городские, которые могут находиться в республиканском, областном либо городском подчинении. Города могут быть республиканского, областного и районного значения. Населенные пункты Республики Таджикистан подразделяются на городские и сельские поселения. К городским поселениям относятся города и поселки, а к сельским — села, независимо от их административной подчиненности.

Местные органы власти (МОВ). К местным органам государственной власти в Таджикистане относятся местные представительные органы (маджлисы народных депутатов) и местные исполнительные органы (хукуматы)³⁹.

В отношениях с органами самоуправления МОВ руководствуются ст. 6 процитированного закона: «Местные органы государственной власти содействуют органам самоуправления поселка и села в выполнении их функций и в соответствии с нормативными правовыми актами Республики Таджикистан оказывают им финансовую и экономическую помощь. Местные

³⁸ Конституционный закон Республики Таджикистан о порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Таджикистан — Ахбори Маджлиси Оли РТ, 1995, №21, ст. 239; 2000, № 11, ст. 513; 2003, № 4, ст. 153.

³⁹ Конституционный закон Республики Таджикистан о местных органах государственной власти. — Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2004, № 5, ст. 339.

органы государственной власти могут возложить некоторые свои полномочия на органы самоуправления поселка и села⁴⁰.

В число расходов, которые финансируются за счет местного бюджета, входят также:

- ▲ развитие жилищно-коммунального хозяйства;
- ▲ благоустройство и озеленение местности;
- ▲ организация использования и переработки бытовых отходов⁴¹.

Коммунальная собственность. В понятие «коммунальной собственности», по Гражданскому кодексу Таджикистана (ГК РТ), входят местная казна и имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами. Средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за государственными юридическими лицами, составляют местную казну⁴².

В собственности АТЕ (области, города, района) находятся средства местного бюджета, *жилищный фонд* и *жилищно-коммунальное хозяйство*, предприятия промышленности, строительства, транспорта, торговли, сельского хозяйства, бытового обслуживания, учреждения народного образования, здравоохранения и культуры, имущество органов власти и управления административно-территориального образования и иное имущество, необходимое для экономического и социального развития территории⁴³.

Государственные предприятия. Правовое положение государственных предприятий, права и обязанности собственников, их имущество, порядок создания, реорганизации и ликвидации государственных предприятий определяет закон о госпредприятиях⁴⁴.

К государственным предприятиям относятся:

- ▲ государственные унитарные предприятия, обладающие государственным имуществом на праве хозяйственного ведения;
- ▲ казенные предприятия с правом оперативного управления.

В зависимости от вида государственной собственности предприятия подразделяются на:

- ▲ предприятия, находящиеся в республиканской собственности — республиканские государственные предприятия;

⁴⁰ Там же, ст. 6.

⁴¹ Там же, ст. 32.

⁴² ГК РТ, часть I, ст. 238.

⁴³ Там же, ст. 291.

⁴⁴ Закон Республики Таджикистан о государственных предприятиях — Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2004, № 2, ст. 42.

- ⤴ предприятия, находящиеся в собственности органов государственной власти на местах — коммунальные государственные предприятия.

Органом государственного управления республиканскими государственными предприятиями выступает Правительство Республики Таджикистан либо уполномоченные им государственные органы управления. Органами государственного управления коммунальными государственными предприятиями являются местные власти либо уполномоченные ими органы.

Основными задачами государственных предприятий являются:

- ⤴ материальное обеспечение обороноспособности государства и защита интересов общества;
- ⤴ производство товаров (работ, услуг);
- ⤴ осуществление деятельности в сферах, являющихся функцией государства⁴⁵.

Государственное унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником.

Согласно ст. 20 указанного закона, «государственное унитарное предприятие может ... действовать в следующих сферах деятельности:

- ⤴ ...осуществление хозяйственной деятельности в сферах, отнесенных к государственной монополии;
- ⤴ осуществление хозяйственной деятельности в области снабжения электроэнергией, водой, теплом и газом;
- ⤴ оказание услуг в области коммунального и жилищного хозяйства, а также других систем жизнеобеспечения республиканской и местной инфраструктур, которые в силу своего естественного монопольного положения и социальноэкономической значимости требуют прямого государственного управления...»

Что касается финансового обеспечения ГУП, то в соответствии со ст. 24 «деятельность ГУП финансируется за счет собственного дохода по финансовому плану, утверждаемому собственником. ГУП содержится за счет собственных доходов от собственной деятельности. Ассигнования ГУП выделяются в порядке, предусмотренном законодательством Таджикистана»⁴⁶.

⁴⁵ Там же, ст.1 — 10.

⁴⁶ Там же, ст. 24.

В соответствии с ГК РТ, имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия⁴⁷.

Дочернее государственное предприятие (ДГП) — юридическое лицо, создаваемое при другом государственном предприятии за счет части его имущества.

Правом создания ДГП обладают только ГУП. ДГП, относящееся к республиканской собственности, создается с согласия собственника головного предприятия. ДГП, относящееся к коммунальной собственности, создается с согласия собственника головного предприятия. Устав ДГП утверждает его учредитель по согласованию со своим вышестоящим органом государственного управления. Дочернее государственное предприятие не вправе создавать другое дочернее государственное предприятие.

ДГП создается в форме ГУП и пользуется правами, установленными для данного вида государственных предприятий.

ДГП создаются в целях:

- ⤴ разделения или выделения из головного предприятия в силу требований антимонопольного законодательства;
- ⤴ преобразования филиалов головного предприятия в самостоятельные юридические лица с обособленным балансом;
- ⤴ создания дополнительных и специализированных производств для повышения эффективности основного производства;
- ⤴ освобождения головного предприятия от видов деятельности и функций, не соответствующих его целям и задачам.

ГУП ЖКХ проводит политику жилищно-коммунального хозяйства по республике (кроме указанных крупных городов): эксплуатации и содержания жилого фонда, санитарной очистки в городах и райцентрах республики, теплоснабжения, водоснабжения и канализации, благоустройства и озеленения, технической инвентаризации разных объектов.

ГУП ЖКХ было образовано в 2001 г., тогда же постановлением Правительства Таджикистана был утвержден устав организации. Кроме этого, приложением №1 к постановлению Правительства Республики Таджикистан от 31 июля 2001 года № 357 в состав ГУП ЖКХ на правах хозяйственного ведения введены следующие объекты:

- ⤴ Имущество Государственного концерна «Таджиккоммунсервис»
- ⤴ Республиканское предприятие «Таджикводоканал»
- ⤴ Республиканское предприятие «Таджиктеплокоммунэнерго»

⁴⁷ ГК РТ, ст. 124.

- ▲ Республиканское предприятие Технической инвентаризации
- ▲ Управление жилищно-коммунального хозяйства Хатлонской области
- ▲ Управление жилищно-коммунального хозяйства Согдийской области
- ▲ Управление жилищно-коммунального хозяйства ГБАО
- ▲ Ремонтно-строительные предприятия и организации
- ▲ Экспериментальное предприятие декоративного зеленого хозяйства
- ▲ Учебно-курсовой комбинат
- ▲ Специализированное управление механизации
- ▲ Государственный проектный институт «Таджиккомунпроект»
- ▲ Управление рабочего снабжения
- ▲ Производственный коммерческий торговый центр «Мадад»
- ▲ Ряд межрайонных предприятий жилищно-коммунального хозяйства и комбинатов коммунальных предприятий.

Приложением № 2 к тому же постановлению ГУП было передано право управления государственным пакетом акций акционерных обществ открытого типа, осуществляющих деятельность в жилищно-коммунальном хозяйстве (31 акционерное общество).

Согласно п.18 Устава организации⁴⁸, предметом деятельности ГУП является целый перечень видов деятельности, которые мы предлагаем поделить на 2 категории: прямо относящиеся к ЖКХ и не относящиеся прямо к ЖКХ виды деятельности.

Виды деятельности, прямо относящиеся к ЖКХ:

- ▲ эксплуатация и обеспечение сохранности жилищного фонда в городах и районных центрах;
- ▲ обеспечение водоснабжением и канализацией городов и районных центров, контроль качества воды и стоков;
- ▲ обеспечение теплоснабжением городов и районных центров;
- ▲ санитарная очистка, благоустройство, озеленение и ирригация в городах и районных центрах;
- ▲ обслуживание объектов жилищно-коммунального хозяйства, независимо от форм собственности, за счёт средств собственников на договорной основе.

⁴⁸ Устав государственного унитарного предприятия «Жилищно-коммунальное хозяйство», утвержденный постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 июля 2001 г., № 357.

Виды деятельности, не относящиеся прямо к ЖКХ:

- △ обеспечение сжиженным газом, строительство и эксплуатация автомобильных газонаполнительных компрессорных станций (АГНКС) отрасли жилищно-коммунального хозяйства;
- △ внешнеэкономическая деятельность, в соответствии с законодательством Республики Таджикистан, в том числе экспортно-импортные операции, создание предприятий с участием иностранных инвестиций, осуществление научно-технического и производственного сотрудничества с организациями и фирмами зарубежных стран, участие в работе международных выставок, ярмарок и бирж как на территории Республики Таджикистан, так и за её пределами;
- △ осуществление научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ в области жилищно-коммунального хозяйства республики;
- △ осуществление торгово-закупочной, снабженческой деятельности, организация оптовых баз комплектации материалами и оборудованием отрасли жилищно-коммунального хозяйства, содействие в материальнотехническом обеспечении предприятий;
- △ строительно-монтажные, пуско-наладочные, сантехнические и другие специализированные ремонтные работы;
- △ обеспечение единого государственного учёта, технической инвентаризации и правовой регистрации земельных участков, строений, сооружений, жилищного фонда, инженерных сетей, объектов внешнего благоустройства, строений, сооружений, используемых под торговые точки, офисы, столовые и другие цели на территории Республики Таджикистан, находящихся в ведении юридических и физических лиц, независимо от форм собственности и подчиненности;
- △ оказание транспортных услуг и услуг автосервиса;
- △ осуществление посреднической деятельности;
- △ информационноконсультационные услуги;
- △ подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров.

Как видно, большая часть перечисленных видов деятельности, т.е. не относящихся прямо к предоставлению коммунальных услуг, направлена на изыскание возможностей получения доходов ГУП. Это объяснимо, поскольку доходы от прямой деятельности ГУП находятся на очень низком уровне.

Эльмира Ким

Учет социальных
потребностей населения
в тарифной политике
по электроснабжению
в Кыргызской Республике

Резюме

«Электричество — это товар, за который необходимо платить». Таким призывом оформлены квитанции, которые получают потребители электроэнергии. Вряд ли кто-то будет сомневаться в этом. Возникают другие вопросы: сколько и как.

В контексте недавнего решения Правительства КР о повышении тарифов на электроэнергию с 1 мая 2008 г. пока на 13 % становится наиболее актуальным вопрос о мерах по защите населения, которые должна предпринять власть, чтобы избежать социальных и политических катаклизмов.

В представленном документе, целью которого является определение оптимальных компенсационных мер по социальной защите населения в условиях повышающихся тарифов на электроэнергию, проводится анализ ситуации в отрасли, системы социальной защиты КР.

В данном документе рассмотрены вопросы управления электроэнергетическим комплексом страны, тарифная стратегия, отражающая интересы всех граней общественной пирамиды и вызывающая неоднозначную оценку. Особое внимание уделено нетарифным мерам по улучшению состояния в отрасли.

Результаты анализа показывают, что в условиях существующей системы социальной защиты государство не в состоянии смягчить удар по благосостоянию малоимущих слоев населения в результате повышения цен на электроэнергию. Льготы предоставляются категориально, а пособия настолько малы, что не обеспечивают нормального существования. Более того, в стране не проводилась оценка экономической доступности услуг электроэнергии, что крайне важно при определении тарифной стратегии и разработки мер защиты. Может возникнуть вполне реальная ситуация, когда для определенной части населения услуги электроэнергии могут оказаться недоступными.

Реформирование электроэнергетики и особенно тарифная стратегия непосредственно затрагивают интересы всех сообществ государства, влияют на их благополучие. Учет их интересов и возможностей должен быть по возможности отражен и в проводимой политике, и в стратегическом планировании развития отрасли. Социально ориентированная политика с привлечением различных групп будет способствовать более успешному ее продвижению и позволит добиться эффективных результатов.

В документе представлены основные участники групп интересов, которые имеют разные позиции в отношении тарифной стратегии и способов защи-

ты населения от последствий повышения тарифов. Нами предложены различные возможности участия групп в процессе принятия решения на различных уровнях. На наш взгляд, социальное партнерство в решении таких жизненно важных вопросов, как тарифная политика, является идеальным вариантом, при котором обеспечена прозрачность процессов и, как следствие, поддержка политики населением.

В качестве решения проблемы социальной защищенности малоимущих слоев населения предложено 4 варианта решения проблемы: 1) введение льготных тарифов на электроэнергию для малообеспеченных слоев населения; 2) категориальная система льгот; 3) улучшение системы социальной защиты путем усиления адресности помощи и монетизации льгот; 4) сохранение перекрестного субсидирования. Для более эффективной защиты населения и учета его социальных потребностей необходим комплексный подход в решении проблемы, поэтому сочетание **трех вариантов** — введения льготных тарифов для малообеспеченных слоев населения, совершенствования системы социальной защиты путем усиления адресности помощи и монетизации льгот, а также сохранения перекрестного субсидирования — будет иметь больший эффект, чем применение только одного из вариантов. Сочетание экономических и социальных инструментов смягчения негативных последствий для населения в результате повышения тарифов означает, что государство использует возможные механизмы для решения проблемы, особенно в условиях ограниченности бюджета страны.

Безусловно, исполнительные и законодательные органы страны должны будут предусмотреть дополнительные средства для осуществления более масштабных мероприятий в области социальной защиты. Но в данном случае социальная безопасность населения должна являться приоритетной задачей, поскольку ухудшение уровня жизни в результате роста тарифов может привести к политической дестабилизации, что, естественно, отразится и на экономическом развитии страны.

1. Проблемы политики социального обеспечения в условиях растущих тарифов

Инструменты государственной политики являются действенными тогда, когда базируются на реальной проблематике и решают конкретные проблемы общества или групп в этом обществе. Переход к рыночным отношениям во всех странах бывшего СССР сопровождался рядом реформ во всех сферах экономики и политики. Зачастую необходимо было выбирать между социальной справедливостью и экономической эффективностью. Особенно ярко это выражено в предоставлении государственных услуг населению.

В советское время оплата государственных коммунальных услуг и электроэнергии не являлась обременительной для бюджета семьи. Государство проводило дотационную политику для поддержания уровня жизни в стране. С приобретением независимости для всех стран постсоветского пространства вопрос самофинансирования сферы коммунальных услуг и электроэнергии стал актуальным. Реформирование требовало серьезных капиталовложений, резко возросли тарифы на все виды коммунальных услуг.

Тарифы на электроэнергию в Кыргызстане за период независимости возросли более чем в 40 раз, опережая рост цен на другие товары и услуги. Эти непопулярные меры вызывали социальную напряженность, особенно в условиях низких доходов основного населения страны.

Согласно выбранной тарифной стратегии в области электроэнергии для Кыргызстана стоимость услуг электроэнергии будет увеличиваться. Вопрос повышения тарифов является актуальным для населения, поскольку это негативно повлияет на уровень жизни, который и так является достаточно низким. Проблема экономической доступности услуг электроэнергии может стать очевидной в ближайшее время почти для половины населения Кыргызстана.

Проведенный специалистами Общественного Фонда «За международную толерантность» анализ ситуации показывает, что повышение цен на электроэнергию весной 2008 года на фоне ожидающегося всеобщего подорожания может вызвать не только скрытое недовольство населения, но и создать предпосылки для открытого противостояния, тем самым вызвав политический кризис в стране¹.

¹ Еженедельный Вестник, Общественный Фонд «За Международную Толерантность» № 96, 24 января 2008, обзор событий с 16 по 23 января 2008 г.

Тарифы на протяжении шести лет оставались неизменными. Правительство КР, опасаясь социальных взрывов, заморозило цены. Сегодня общепризнано, что повышение тарифов – это необходимая мера, которая должна найти понимание среди граждан и сопровождаться усилением социальной защиты населения. Однако пока нет четкой программы, как найти это самое понимание, и отсутствует четкая система защиты малообеспеченного населения от падения уровня жизни в результате подорожания электроэнергии.

Привлечение различных групп интересов для поддержки выбранной тарифной стратегии в области электроэнергетики в КР.

Мировая практика реформирования системы электроэнергетики, в том числе и тарифной стратегии, свидетельствует о том, что преобразования значительно эффективнее происходят и поддерживаются гражданами при участии различных групп общества, активного взаимодействия как гражданского, так и государственного сектора. В таких странах, как Латвия, Австрия, Аргентина, вопрос реформирования электроэнергетики выносился на референдум.

Руководством КР признается необходимость проведения изменений в области электроэнергетики с учетом отражения интересов различных групп. Однако действенных мер по привлечению групп интересов пока предпринято не было. Результаты проводимых круглых столов с общественными организациями и экспертами в области электроэнергетики не нашли своего отражения в разработке направлений развития электроэнергетики страны. Отсутствует участие граждан в разработке и внедрении политики на всех уровнях. Так, в важном государственном документе «Стратегия развития страны», принятом указом Президента КР 16 мая 2007 г., не предусмотрено участие общества в формировании не только электроэнергетической, но и всей государственной политики. Последствия такого неучастия могут быть, как показали события марта 2005 года, самыми непредсказуемыми.

Исключительно важно, чтобы принимаемые на государственном уровне решения строились на основе анализа выгод и издержек как в смысле финансового, так и общественного воздействия. Необходимо стратегически подходить к оценке последствий того или иного варианта политики для различных целевых групп.

Взаимодействие между населением и властью основано на взаимных ожиданиях. Власть ожидает от населения понимания и поддержки в проводимых реформах в электроэнергетике, население ожидает от власти социальной справедливости, защиты от экономических потрясений. Способами учета интересов всех групп являются прозрачность реформирования электроэнергетики и формирования тарифов, максимальное вовлечение групп интересов в процесс анализа и принятия решений в отрасли.

Усиление социальной защиты населения

Увеличение тарифов может быть трудным шагом в политическом отношении, и чтобы решиться на такой необходимый шаг, власти нужно комплексно подойти к вопросам социальной защиты населения, учитывая платежеспособность потребителей и возможные социальные последствия.

Существующая система социальной защиты в КР, как будет показано в документе, не готова смягчить удар по малообеспеченным слоям населения в результате повышения тарифов. Акцент на категориальную защиту необходимо сместить в сторону ее адресности, т. е. предоставлять ее тем, кто в ней нуждается. Необходимо выработать эффективные и справедливые компенсационные механизмы для беднейшей части населения, чтобы она не оказалась в безвыходном положении и не стала орудием в политических играх.

На наш взгляд, наиболее действенными мерами для предотвращения негативных социальных и политических последствий повышения тарифов в КР будут являться разработка реальных мер по социальной защите населения и усиление участия групп интересов в процессе принятия решений по данному вопросу.

2. Обзор ключевых моментов реформирования электроэнергетики КР

Вопрос о необходимости преобразований в области электроэнергетики в Кыргызстане является актуальным в течение десяти лет. Это связано с моральным и материальным износом оборудования, необходимостью привлечения инвестиций в отрасль, изменением тарифной стратегии. Не обеспечивается не только развитие, но даже и поддержание на требуемом техническом уровне сетевого энергетического хозяйства. Уровень физического износа сетей — 80 процентов, а в ряде населенных пунктов срок эксплуатации сетей давно истек. Это грозит масштабным техногенным кризисом. Стали привычными аварийные отключения электроэнергии, особенно в зимний период, когда нагрузка на распределительные электрические сети возрастает в несколько раз².

Более того, данная отрасль экономики нуждается в коренном изменении менеджмента и обладает неиспользованным экспортным потенциалом. Безусловно, все изменения, особенно тарифные, являются жизненно важными для населения страны как основного потребителя электроэнергии.

2.1 Тенденции развития отрасли

Энергетическая отрасль является приоритетной в экономике Кыргызстана. В 2006 г. на ее долю приходилось около 5% ВВП и 16% объема промышленного производства, 10% доходов государственного бюджета.

Кыргызстан получил в наследство достаточно развитую инфраструктуру в области электроэнергетики, позволяющую стране быть лидером в регионе по производству и распределению электроэнергии. Страна обладает 30% гидроэнергетических ресурсов, из которых освоена только десятая часть. Гидроэнергетический потенциал 252 крупных и средних рек республики оценивается в 18,5 млн. кВт мощности и более 160 млрд. кВт/ч выработки электроэнергии³.

Потребление на душу населения электроэнергии составляет 2400 кВт/ч, что является достаточно высоким показателем. За последние десятилетия значительно снизилось потребление электроэнергии со стороны промыш-

² К примеру, в г. Ош 8 февраля 2008 г. отмечен пик перерасхода потребления электроэнергии почти на 1 миллион киловатт/часов и ежедневно происходят аварийные и верные (плановые по районам) отключения. См. URL: <http://www.24.kg/economics/2008/02/08/76249.html>.

³ Стратегия развития страны 2007 – 2010 гг., Бишкек, 2007.

ленных и сельскохозяйственных предприятий, но почти в 4 раза увеличилось потребление электроэнергии бытовыми потребителями. Из этого следует вывод, что основной спрос на электроэнергию формирует население

Согласно показаниям, в стране имеется 100-процентный доступ к услугам электроэнергии, однако материально-техническая база отрасли сильно устарела. Рост потребления электроэнергии в Киргизии опережает ввод новых мощностей, что грозит превратить страну из электроэнергетически избыточной в электроэнергетически дефицитную. Длительная работа электроэнергетики в условиях финансово-технологической недостаточности при увеличении и изменении структуры потребления привела к технологическому износу (свыше 50%) части компонентов сектора.

Большие коммерческие и технические потери ограничивают возможность капитализации электроэнергетики, что снижает возможность осуществления технологической модернизации и привлечения прямых иностранных инвестиций для её развития. Существенная региональная неравномерность энергопотребления (разница свыше 2-х раз) и доминирование потребления домашними хозяйствами в условиях неразвитости сервисно-учетных функций ограничивают возможности экономической рационализации электроэнергетики⁴.

Вопросы реформирования электроэнергетического комплекса страны являются сегодня наиболее обсуждаемыми и в правительстве КР, и в СМИ. Необходимость реформ признается на всех уровнях власти, были разработаны стратегии, системный характер которых предусматривал улучшение работы электроэнергетики. Однако до сих пор отрасль находится в критическом состоянии. Требуется техническая модернизация отрасли, необходимо снизить потери электроэнергии, повысить уровень оплаты.

2.2 Управление энергетической отраслью

Существующий менеджмент в отрасли не может способствовать ее эффективной работе. В настоящее время за электроэнергетическим сектором нашей страны ведут контроль Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, Комитет по управлению государственным имуществом, аппарат премьер-министра, Государственный департамент по антимонопольной политике и другие структуры. Но в стране нет единого органа, который бы отвечал за разработку и проведение единой энергетической политики. Государственное агентство по энергетике, которое обладало мандатом в сфере лицензирования, ценообразования и регулирования, было ликвидировано. Причиной ликвидации послужило признание, что Агентство не обеспечивало прозрачности в своей работе и в установлении тарифов на электроэнер-

⁴ Стратегия развития страны 2007 – 2010 гг., Бишкек, 2007.

гию. Государство остается держателем контрольного пакета акций семи энергогенерирующих и энергораспределительных компаний⁵.

Кадровая политика в отрасли не отвечает требованиям международного менеджмента. За время работы отдельных подразделений руководство менялось достаточно быстро, не успевая даже вникнуть в суть проблем, не говоря уже о проведении кардинальных преобразований в отрасли. Назначение на руководящие посты осуществляется не путем конкурсного отбора, а благодаря личным или семейным связям. Специалисты отмечают высокий уровень коррумпированности этой системы⁶.

Такой подход к управлению электроэнергетикой негативно отражается на положении отрасли и снижает эффективность попыток ее дальнейшего реформирования.

Ряд специалистов предлагает в качестве варианта улучшения менеджмента приватизацию отрасли⁷. По их мнению, передача отрасли в частные руки позволит сформировать эффективный менеджмент, с привлечением профессиональных специалистов. Правительство КР поддерживает идею передачи некоторых компаний в частные руки на правах концессии. Так, Президент КР К. Бакиев неоднократно заявлял о передаче в концессию электрических распределительных сетей, в первую очередь — АО «Северэлектро». Депутаты Жогорку Кенеша неоднозначно отнеслись к вопросам концессии и приватизации энергетической системы, так что вопрос остается открытым, поскольку мнения разделились.

Лидеры общественных организаций, представляя интересы потребителей, выступают категорически против концессий и приватизации. Их основной аргумент: либерализация рынка электроэнергии приведет к значительному завышению стоимости электроэнергии, а также к недоверию властным структурам, которые не смогут защитить своих потребителей.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

- ♣ неэффективное управление в электроэнергетическом комплексе страны не позволяет решать проблемы отрасли;
- ♣ частая смена руководителей подразделений не дает возможности для анализа ситуации в отрасли и разработки стратегии по ее улучшению;

⁵ АО «Кыргызэнерго», АО «Электрические станции», АО «Национальные электрические сети Кыргызстана», АО «Ошэлектро», АО «Джалалабадэлектро» АО «Востокэлектро», АО «Северэлектро».

⁶ Проблемы электроэнергетики — действительные и мнимые. Аналитическая записка Ю Бишкек — 2006.

⁷ Проблемы электроэнергетики — действительные и мнимые. Аналитическая записка Ю Бишкек — 2006.

- ▲ общественность опасается резкой либерализации тарифов как следствия приватизации или концессии, при этом не подкрепленной социальной защитой.

2.3 Тарифная стратегия

Одним из ключевых и социально значимых моментов реформирования электроэнергетической отрасли является вопрос изменения тарифов.

Эксперты признают, что существующие тарифы на электроэнергию не покрывают затрат на ее выработку и распределение⁸. Хотя за последние 10 лет (1996-2006) стоимость электроэнергии выросла в 13 раз, увеличение тарифов не смогло компенсировать затрат на производство. Таким образом, можно говорить, что электроэнергетика — это отрасль, убыточная для Кыргызстана. Ежегодно на субсидирование энергосистемы Кыргызстана уходит около 16 млн. долларов США, тогда как электроэнергия бытовым потребителям продается в 3 раза, а промышленным почти в 2,5 раза ниже себестоимости.

Эксперты Всемирного банка рассчитали средний экономический тариф возмещения издержек производства, который составляет 2,3 цента/1 кВт/час. С учетом инфляционных процессов в стране к 2010 г. он составит 3 цента за 1 кВт/час. Эксперты признают, что для возмещения издержек производства необходимо повысить тариф до уровня 3 цента/1 кВт/час. Сами энергетики считают повышение цен на электроэнергию необходимой мерой для развития отрасли. Представители Всемирного Банка также поддерживают решение правительства о повышении тарифов, считая, что «это будет иметь положительное значение для экономики страны»⁹.

Признавая необходимость повышения тарифов до экономического уровня, правительство КР предприняло ряд действий:

1. 2003 год. Первые шаги среднесрочной стратегии по тарифам в области электропотребления (постановление № 279 от 13 мая 2003 года). Данная стратегия была подкреплена обязательствами перед Международным валютным фондом, которые предусматривали ежегодное повышение тарифов, начиная с 2005 года, пока не будет достигнут уровень экономически обоснованных тарифов. Предполагалось ежеквартальное повышение тарифов — для того чтобы единовременное повышение не вызвало волну недовольства среди населения. Однако эта крайне непопулярная мера не нашла понимания среди населения, которое является основным потребителем электроэнер-

⁸ Проблемы электроэнергетики — действительные и мнимые. Аналитическая записка от Бишкек — 2006.

⁹ <http://www.gazeta.kg/news/2008-01-29/3639ю>

гии: повышение тарифов означало снижение уровня благосостояния семьи.

2. 2006 год. В мае 2006 г. правительство упростило тарифы, устранив развилку тарифной сетки по объему потребления (до 150 кВт/час – 43 тыйын, свыше – 80 тыйын – и установило единый тариф в размере 62 тыйын/1 кВт/час электроэнергии¹⁰. Это было обусловлено следующим: развилка тарифной сетки привела к росту хищений, списыванию показаний счетчиков. Установление единого тарифа предполагало только упрощение тарифов, независимо от объемов потребленной электроэнергии. Но это решение было принято населением без энтузиазма, хотя некоторые категории потребителей даже выиграли, особенно те, кто тратит большое количество электроэнергии. Правительство, понимая сложность политической ситуации в стране, отложило запланированное повышение тарифов. Повышению тарифов препятствует и Жогорку Кенеш. Поэтому на протяжении пяти лет размер тарифов держался постоянным.
3. 2008 год. С мая 2008 года ожидается повышение цен на электроэнергию на 13 %. Об этом 29 января 2008 в ходе заседания комитета Жогорку Кенеша КР по топливно-энергетическому комплексу, водным ресурсам и недропользованию сообщил премьер-министр Кыргызстана Игорь Чудинов. По словам главы правительства, повышение тарифов планируется рассмотреть на заседании членов правительства в марте текущего года. По его словам, в данный момент ведутся расчеты новых тарифов на электроэнергию. В Кыргызстане предполагается ежегодно в течение пяти лет на 10 процентов поднимать тарифы на электроэнергию. Официальный документ пока не подготовлен. Прорабатывается несколько вариантов повышения тарифов – поквартально или раз в год. Еще неизвестно, как будут формироваться тарифы: по классу напряжения или останется то деление, что существует сейчас: промышленность, население и т.д.

Нетрудно представить, что повышение цен на электроэнергию, при том, что цены на газ с нового года для потребителей тоже увеличились на 30 %, повлечет за собой дальнейший рост цен в стране, как это было при каждом повышении цен на услуги электроэнергии.

¹⁰ Среднегодовой курс сома к доллару США: 2006 г. – 40,16 сома за 1 доллар; 2007 – 34,68.

2.4 Нетарифные меры улучшения финансового состояния в отрасли

Делаются попытки изменить финансовое положение электроэнергетики с помощью других способов — увеличения объема продаж, снижения уровня потерь и увеличения уровня денежных сборов. На наш взгляд, акцент на нетарифных мерах возмещения затрат электроэнергии наиболее привлекателен с точки зрения бытового потребителя. Этой точки зрения придерживаются и ряд экспертов неправительственных организаций¹¹, которые считают, что прежде чем говорить о повышении тарифов, необходимо снизить огромные необоснованные потери электроэнергии, увеличить объем продаж и денежных сборов, радикально повысить эффективность управления отраслью. Более того, решительные меры правительства в этой сфере являются положительным фактором для частных инвесторов, которые интересуются привлечением средств в отрасль.

Снижение потерь

Властью признается, что снижение потерь является одним из способов предотвращения необходимости резкого повышения тарифов. Потери электроэнергии растут ежегодно: если в советское время они составляли 9-10%, то в 2000 году — 25,8%, а в настоящее время превышают 40%. Ежегодно потери составляют 160 миллионов долларов в год. Это технические потери (потери при передаче и распределении электроэнергии) и коммерческие потери (умышленное или неумышленное невключение абонентов в базу данных, нехватка счетчиков, несанкционированное подключение, кража электроэнергии). Доля коммерческих потерь составляет 25%¹².

Президент КР К. Бакиев официально заявил о необходимости к 1 апреля 2008 года снизить объем коммерческих и технических потерь электроэнергии до 30%, возлагая исполнение на руководство электроэнергетических компаний вплоть до административной ответственности.

В 2008 году Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов намерено придать электроэнергии статус товара и усилить ответственность за ее хищение. Об этом заявил глава ведомства Сапарбек Балкибеков на пресс-конференции 18 февраля 2008 года. По его словам, планы министерства будут осуществляться путем принятия поправок в ряд законодательных актов республики¹³.

¹¹ URL: http://open.kg/ru/blics_archive_2006/blics_energy_sector.

¹² Проблемы электроэнергетики — действительные и мнимые. Аналитическая записка. Бишкек, 2006

¹³ URL: <http://www.24.kg/economics/2008/02/18/76975.html>.

Увеличение денежных сборов

Другим нетарифным способом возмещения затрат является увеличение денежных сборов за использование электроэнергии. Согласно статистическим данным, в Ошской области за период с января по июль 2007 г. населением оплачено только 48% потребленной электроэнергии. Схожая ситуация наблюдается по всей республике. Сотрудники АО «Ошэлектро» объясняют это спецификой электроэнергии как товара, который оплачивается уже после его использования. В результате остается большое количество неплательщиков, а это значит, что отрасль недополучает средства для своего развития. Населению, которое исправно вносит плату за электроэнергию, придется платить и за неплательщиков в результате повышения тарифов, а это уже нельзя назвать социальной справедливостью. Более того, увеличение тарифов может повлечь риск повышения количества неплательщиков.

Разница внутренних и экспортных тарифов

Особое внимание привлекает разница внутренних и экспортных тарифов. Если внутренний тариф растет, то экспортный, наоборот, падает. В 2000 году последний составлял 2,5 цента за кВт/час, в 2005-м — всего 0,8 цента (около 0,312 сома). В 2007 году стоимость электроэнергии, отправляемой на экспорт, составляла 1,1 цента за кВт/час. Доходы от экспорта электроэнергии в 2004 году уменьшились на 2 миллиарда 918,5 миллиона сомов (\$59 миллионов) по сравнению с 2000 годом¹⁴.

9 января 2008 г. заместитель министра промышленности, энергетики и топливных ресурсов КР А. Тюменбаев заявил о повышении цен на электроэнергию, экспортируемую из Кыргызстана. По его словам, объем экспортируемой электроэнергии, вследствие маловодья на Токтогульском водохранилище, будет в 4 раза меньше, чем в 2007 г.¹⁵. Этим и было продиктовано повышение экспортных цен.

В заключении хотелось бы обратиться к опыту других стран, которые в свое время проводили реформирование электроэнергетической отрасли. В таких странах, как Великобритания, Эстония, Латвия, одной из основных целей реструктуризации электроэнергетики было заявлено снижение стоимости электроэнергии для потребителей за счет повышения эффективности работы отрасли.

Одним из наиболее либеральных считается рынок электроэнергии Германии, где свободное ценообразование и для генерации, и для передачи электроэнергии подтверждено соответствующими нормативными актами. Однако рамки свободного ценообразования экономически четко определены

¹⁴ URL: <http://www.24.kg/glance/2007/01/26/30971.html>.

¹⁵ <http://www.gazeta.kg/news/2008-01-09/3089>.

целым рядом жестких нормативных требований. Например, чтобы повысить тариф на электроэнергию, компаниям необходимо показать, насколько вырос уровень инфляции и цены на мировом рынке топлива, а для повышения розничного тарифа должен быть подтвержден соответствующий рост доходов населения.

Выводы:

- ▲ необходим взвешенный и комплексный подход к формированию тарифной политики в области услуг электроэнергии, при этом должны учитываться и платежеспособность потребителей, и возможные социальные последствия;
- ▲ повышение тарифов в течение короткого периода времени может обернуться неоправданно высокими затратами для некоторых потребителей, особенно для семей с низкими доходами, если такое повышение не скоординировано с государственными программами социальной защиты;
- ▲ снижение потерь электроэнергии и увеличение денежных сборов за услуги позволит направить средства для реконструкции и модернизации отрасли без существенного повышения тарифов.

2.5 Привлечение инвестиций в отрасль

Очевидно, что система электроэнергетики требует огромных капитальных и финансовых затрат. По оценкам экспертов, общие потребности в инвестициях для развития энергетического сектора в среднесрочный период (2006 – 2010 годы) составят порядка 3,5 млрд. долларов¹⁶. Также очевидно, что внутренних средств для реконструкции транспортирующих линий и распределяющих сетей недостаточно. Для этого нужны внешние инвестиции.

На данный момент разрабатываются различные варианты привлечения иностранных (поскольку внутренних частных средств также недостаточно) частных инвестиций.

Первый вариант – приватизация энергетического сектора. Этот вопрос вызывает неоднозначную оценку как среди высших эшелонов власти, так и среди общественности.

В результате интервью, проведенных с представителями энергетических компаний, многие высказываются за передачу распределительных компаний в частные руки. В качестве плюсов данного решения они отмечают: стремление к минимизации затрат, снижение коммерческих потерь (собственник

¹⁶ URL:<http://business.akipress.org/news/613>.

будет кровно заинтересован в искоренении краж электроэнергии), увеличение сбора денежных средств за пользование электроэнергией.

В начале 2008 года президент КР К. Бакиев высказался за проведение приватизации распределительных компаний, но однозначно заявил о недопустимости передачи в частные руки генерирующих станций и национальных электрических сетей. Также президент отметил необходимость постоянного контроля за деятельностью приватизированных промышленных объектов на предмет соблюдения их хозяевами условий инвестиционных соглашений. В программе правительства на 2008 год значится реализация государственной доли ОАО «Северэлектро», ОАО «Бишкектепелосеть» и филиала ОАО «Электрические станции» — Бишкекской ТЭЦ.

Независимые эксперты, лидеры общественных организаций, а также некоторые депутаты Жогорку Кенеша КР выступают против приватизации энергосектора. «Если отдать его в частные руки, у правительства не будет гарантии его возврата в случае дальнейшей перепродажи предприятий, а также гарантий того, что тарифы не будут расти в геометрической прогрессии», приводят они свой главный аргумент¹⁷. Социальные последствия приватизации распределительных компаний электроэнергетики трудно предсказать, поскольку, являясь государственными на данный момент, эти компании не уделяют особого внимания потребностям и возможностям населения, что же говорить, когда к делу приступят частные компании. Также нет гарантий, что будет осуществляться контроль со стороны государства в области тарифной политики в таком варианте. Еще одной сложностью реализации данного варианта является крайне низкая привлекательность Кыргызстана для потенциальных инвесторов, поскольку Кыргызстан имеет в мире репутацию страны с низким рейтингом прозрачности, высоким уровнем коррупции и нестабильной политической ситуацией.

Вариант второй — концессия, передача некоторых объектов электроэнергетики в управление частным фирмам сроком от 5 до 50 лет. Данный вариант неоднократно рассматривался депутатами Жогорку Кенеша КР, но окончательного решения до сих пор не принято. Некоторые депутаты ЖК КР считают, что концессия — более предпочтительный вариант, чем приватизация, поскольку позволит государству более эффективно осуществлять контроль за отраслью и тарифами¹⁸.

Как упоминалось выше, заявление главы государства К. Бакиева о возможности передачи в концессию ОАО «Северэлектро» не было реализовано вследствие разногласий относительно форм и способов взаимодействия государства с привлекаемыми инвесторами. Также жесткое противостояние представителей общественных организаций, открыто выступивших против передачи в частные руки предприятий электроэнергетического ком-

¹⁷ <http://www.24.kg/economics/2008/02/18/76987.html>.

¹⁸ URL: <http://www.24.kg/economics/2006/04/12/729.html>.

плекса страны вплоть до открытого пикетирования, отложило решение вопроса на неопределенное время.

Правительство Кыргызстана склоняется больше к продаже энергетических объектов, нежели концессии или передаче их в аренду. Об этом 15 апреля 2008 года сообщил статс-секретарь Министерства промышленности, энергетики и топливных ресурсов республики Батыркул Баатов на заседании комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, законодательству и правам человека Жогорку Кенеша КР¹⁹.

Очевидно, что вопрос передачи отдельных распределительных компаний электроэнергетики частным инвесторам — это вопрос времени. Однако государство должно подготовить и иметь тщательно продуманные механизмы, позволяющие осуществлять контроль за тарифами, причем эти механизмы должны быть закреплены на уровне законодательства КР.

Выводы:

- ⤴ Привлечение частных инвесторов актуально для отрасли и позволит решить вопросы реформирования электроэнергетики.
- ⤴ Частные инвесторы будут заинтересованы в минимизации потерь и повышении уровня оплаты услуг по электроснабжению, а государство должно, со своей стороны, осуществлять контроль за тарифной стратегией в отрасли.
- ⤴ Для создания более благоприятных условий для инвестирования электроэнергетики необходимо повысить уровень прозрачности политики, проводимой в отрасли.
- ⤴ В случае приватизации или передачи предприятий в концессию государство обязано сохранять социальную ответственность перед своими гражданами.

¹⁹ <http://www.24.kg/parliament/2008/04/16/82169.html>.

3. Социальный аспект предоставления услуг по энергоснабжению

3.1 Экономическая доступность услуг по электроснабжению для населения

Ситуация в Кыргызстане характеризуется высоким уровнем бедности и увеличивающейся неравномерностью распределения доходов. В связи с выбранной среднесрочной тарифной стратегией Кыргызстана в электроэнергетике²⁰, где основным приоритетом было избрано постепенное сокращение дотаций и доведение тарифов до уровня покрытия затрат, следует ожидать повышения цен на электроэнергию. Актуальным становится вопрос о финансовой способности населения, и в особенности отдельных групп граждан, оплачивать предоставляемые услуги. Все это позволяет говорить о появлении проблемы доступности услуг электроснабжения. Речь идет именно об экономической доступности, показывающей долю расходов домохозяйств на электроэнергию²¹.

Постепенное повышение доли оплаты электроэнергии в общих расходах семьи может привести к резкому ощутимому снижению уровня жизни. Прежде всего, необходим детальный и качественный анализ платежеспособности потребителей электроэнергии. Доступность услуг для населения — это малоизученный компонент социальной политики Кыргызстана, и его важно учитывать при формировании тарифной стратегии в отрасли. Высокий уровень инфляции и низкий уровень жизни в Кыргызстане — факторы, которые могут ограничивать доступность электроэнергии.

Анализ платежеспособности населения может опираться на долю расходов на оплату услуг электроснабжения в совокупном доходе домохозяйства. На данный момент в Кыргызстане, при существующем тарифе 0,62 тыйын за 1 кВт/час электроэнергии, доля расходов на электроэнергию средне-статистической семьи составляет в среднем 150 — 200 сомов в весенне-летний период. Это составляет примерно от 7 до 10 % ежемесячных доходов. В зимнее же время эта сумма значительно возрастает: от 600 до 1000 сомов, и многие домохозяйства вынуждены отказываться от центрального ото-

²⁰ Стратегия развития страны 2007 — 2010 гг. Бишкек, 2007.

²¹ Экономическая доступность означает возможность и способность потребителя *оплачивать услугу без ущерба для своего благосостояния и сокращения потребления других благ.*

пления вследствие высокой стоимости услуг и недостаточной подачи тепла ТЭЦ г. Оша.

Для семей с низким уровнем дохода процент расходов на электроэнергию увеличивается до 20 %. Это означает, что для оплаты электроэнергии они должны отказаться от других жизненно важных товаров и услуг.

Для сравнения, доля прямых расходов на электроэнергию составляет всего 1% бюджета среднестатистической российской семьи, при этом правительство не готово пойти даже на небольшое увеличение этого соотношения²². В Польше средняя семья из четырех человек, в которой оба родителя работают (и получают среднюю по стране зарплату), живущая в многоквартирном доме, платит за электричество примерно 2% своего месячного дохода²³. Доля расходов на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) в целом (куда входит и электроэнергия) составляла в США на протяжении последних 42 лет только 5,5–6,6%. Она ни разу не отклонялась от средней величины более, чем на 0,5%²⁴.

Из примеров видно, что правительства разных стран стремятся не увеличивать долю расходов на оплату не только электроэнергии, но и всех ЖКУ.

Анализ платежеспособности населения даст объективную информацию, сколько потребители готовы заплатить в разрезе каждой группы. Существует несколько подходов к определению доступности услуг для населения. В рамках проекта по социальным аспектам реформирования городского водоснабжения и канализации для Группы старших должностных лиц по реформированию городского водного сектора в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), рабочей группой в свое время были разработаны методики подсчета сопоставления расходов на оплату услуг водоснабжения и канализации с уровнем совокупных доходов/расходов домохозяйства. Нам представляется, что данные методики можно успешно применять также в анализе платежеспособности населения при оплате электроэнергии²⁵.

3.2 Анализ системы социальной защиты в КР

Социальная защита в стране в настоящее время осуществляется путем выплат государственных пособий (единого ежемесячного и социального), предоставления льгот отдельным категориям граждан, оказания социаль-

²² <http://www.finansmag.ru/33853>.

²³ <http://www.svoboda.org/programs/tw/2005/tw.033105.asp>.

²⁴ И.А. Башмаков Центр по эффективному использованию энергии, URL: <http://energy.seu.ru/jkh.html?cmd%5B133%5D=i-133-4009>.

²⁵ Доступность услуг, социальная защита и участие общественности в процессе реформирования сектора водоснабжения и канализации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: Ключевые аспекты и рекомендации.

ных услуг нуждающимся семьям и гражданам. В целом для современной системы социальных льгот характерен категориальный принцип их предоставления, во многом унаследованный от советской системы. В настоящее время законодательством предусмотрено свыше 42 видов льгот, их получают более 30 категорий получателей. Льготы предоставляются на основании свыше 10 законов и ряда подзаконных актов. В настоящее время каждый четвертый житель республики имеет право на те или иные льготы. Источниками финансирования льгот являются республиканский и местный бюджеты (18% от общего бюджета)²⁶.

Существующая система социальных льгот не способствует ни выравниванию доходов граждан, ни повышению результативности оказываемой помощи, поскольку:

- △ степень защиты малоимущих граждан ниже, чем степень защиты категориальных групп. Последние имеют 50 – 100% скидки со стоимости всех жилищно-коммунальных услуг, тогда как малоимущие – значительно ниже: 25 – 30% и не на все виды услуг. Далеко не всегда категориальные группы действительно нуждаются в предлагаемых им льготах;
- △ распределительный характер категориальных льгот стимулирует социальное иждивенчество, усугубляет пассивный характер социальной защиты и ее оторванность от процессов экономического развития;
- △ достаточно сложно определить степень нуждаемости домохозяйств, поскольку помимо официально зарегистрированного источника дохода существуют так называемые «неофициальные» доходы, которые семьи не всегда указывают при подаче заявки на льготы.

Мероприятия по расширению адресности социальной помощи

В условиях ограниченности бюджетных ресурсов особое значение приобретает принцип адресности оказания государственной поддержки. В системе социальной защиты КР признается актуальность перехода к адресной помощи, т. е. помощи тем, кто в ней наиболее нуждается. В конце 2004 года Минсоцтрудом был разработан вариант законопроекта «О государственной адресной социальной помощи», регламентирующий единый подход к предоставлению социальной помощи малоимущим семьям, объединение всех видов социальных выплат в одно ежемесячное денежное пособие. При этом акцент сделан на адресность, на оказание помощи только в случае необходимости. Однако законопроект не был принят, поскольку нуждался в серьезных доработках. Отсутствовали нормы, определяющие размер пособия, а также четко не были сформулированы критерии принадлежности к категории малоимущих граждан.

²⁶ См. Приложение 1.

В качестве инструмента перехода к адресной помощи можно рассматривать введение с 2000 года социального паспорта малоимущей семьи (СПМС) для определения потребности семей в государственной социальной помощи. Семьи заполняют специальную анкету, где отражается состав семьи и ее статус, уровень дохода, условия проживания, имеющиеся активы. СПМС позволяет делать аналитические выводы для принятия определенных мер по снижению бедности в семьях. В 2007 г. социальной паспортизацией было охвачено 473,8 тыс. семей, в которых проживает 2 млн. 149,4 тыс. чел. Как правило, основную часть таких семей составляют получатели государственных пособий и льгот.

На данный момент ведутся дискуссии о новой модели социальной защиты населения, предусматривающей:

- ▲ адресный подход, определение наиболее уязвимых групп населения;
- ▲ адекватность выплат тем, кто имеет на них право;
- ▲ определение нуждаемости семьи, возможность подсчета всех доходов;
- ▲ четкую правовую базу;
- ▲ образование экспериментальных центров в социальной службе, обеспечивающих апробацию любых нововведений в социальной сфере;
- ▲ создание ведомственной структуры выявления незаконных выплат;
- ▲ компьютеризацию служб социальной защиты;
- ▲ монетизацию льгот.

Два года назад правительство сделало попытку заменить льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг и энергоносителей выплатой льготникам денежной компенсации. Учитывая негативный опыт наших соседей по радикальному переходу к системе монетизации льгот, который был очень болезненно воспринят населением, наша республика пошла по пути поэтапного перевода льгот на прямые денежные выплаты, который осуществлялся по желанию граждан.

Правительство КР предполагало провести монетизацию льгот на энергоносители к 2008 году, а завершение полной монетизации льгот — к концу 2012 года. Постановление Правительства КР № 588 от 3.12.2007 года «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства КР от 24 июля 2006 года № 535 «О выплате денежных компенсаций на оплату жилищных коммунальных энергоносителей» вторым пунктом предусматривало переход на обязательную замену льгот выплатой денежных компенсаций по всей республике за исключением г. Бишкека, где еще сохранен добровольный (заявительный) порядок.

Однако процесс перехода на прямые денежные выплаты в данный момент существенно тормозится. Монетизация льгот означает существенное увеличение расходных обязательств компетентных органов, поскольку ведет к реальному денежному наполнению действующих льгот, которыми раньше

часть граждан не пользовалась (например, сельские жители). Кроме того, пока не предусмотрены система и механизмы индексирования компенсаций в соответствии с реальным ростом цен и тарифов на товары и услуги.

Не вызывает сомнения, что граждане должны быть подготовлены к тому, что вместо льгот на услуги они получают их денежный эквивалент. По данным Ошского отдела социальной защиты, к концу 2007 года за денежными выплатами обратились только 4 ошанина, пользующихся льготами. Население с некоторым недоверием относится к монетизации льгот, а уполномоченные органы не проводят достаточной работы по разъяснению преимуществ прямых денежных выплат.

3.3 Социальная защита населения в условиях повышающихся тарифов

Правительством КР признается необходимость усиления социальной защиты населения при повышении тарифов. О росте пенсий и минимальной потребительской корзины 31 января 2008 г. заявил премьер-министр страны И. Чудинов.

3.3.1 *Льготы по оплате услуг по электроснабжению*

Дотации на услуги по электроснабжению устанавливаются на основании законодательных актов (законы, принимаемые Парламентом, президентские указы, постановления правительства и др.) либо решениями правительства по ценам. Кроме субсидий, выделяемых республиканскими органами власти, в Кыргызстане практикуются дополнительные дотации на коммунальные услуги из местных бюджетов. Каждый городской аким (мэр) имеет право на подведомственной территории проводить собственную политику субсидирования в рамках имеющихся в его распоряжении фондов. Правда, местные бюджеты, как правило, очень бедны, и их не хватает даже на обязательные расходы, не говоря уже о дополнительных дотациях.

В Кыргызстане льготы на оплату электроэнергии выделяются из средств республиканского бюджета. Компенсация на оплату электрической энергии — это вид безналичной льготы, предоставляемой семьям и гражданам, пользующимся электрической энергией в пределах установленных норм и социально защищенных тарифов.

Более 1 млн. человек (20 % населения) охвачено государственными мерами социального обеспечения. Основную долю расходов в объеме финансирования льгот составляют выплаты на коммунальные услуги и энергоносители — 62%. Для сравнения, в Белоруссии около 6,5 млн. человек получают те или иные виды социальных льгот, из них 1 млн. имеют льготы по оплате жи-

лично-коммунальных услуг (ЖКУ). В России 40% домохозяйств имеют в своем составе получателей дотаций и льгот, причем льготы на оплату ЖКУ получают 27,1 % населения.

Можно сделать следующие выводы: 1) с учетом того, что на данный момент в Кыргызстане более половины населения находится за чертой бедности, не все граждане страны, нуждающиеся в социальной помощи, ее получают; 2) в Кыргызстане по сравнению с другими странами СНГ процент населения, которое получает социальную поддержку от государства, значительно ниже.

Президент Кыргызстана Курманбек Бакиев подписал Указ «О дополнительных мерах социальной поддержки уязвимых слоев населения в условиях введения единого тарифа на электрическую энергию для населения». Согласно этому Указу, с 1 мая 2006 года установлены ежемесячные компенсационные выплаты в размере 30 сомов к пенсиям, назначенным в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании», размеры которых составляют от 1001 до 1500 сомов. Определено, что компенсационные выплаты, предусмотренные Указом, производятся за счет средств, предоставляемых Социальному фонду Кыргызской Республики из республиканского бюджета. Однако в ходе реализации этого Указа возникли определенные трудности, поскольку конкретно и четко прописаны компенсации только для определенной категории групп нуждающихся (пенсионеры), для других нуждающихся граждан предполагалось обеспечить предоставление льгот по оплате электроэнергии только в общих чертах. Кроме того, пенсионеры не были в достаточной степени проинформированы об этой мере и восприняли компенсационные выплаты как прибавку к пенсии.

В июле 2007 г. было принято постановление Правительства КР № 268 «О предоставлении социальных льгот в Кыргызской Республике». В основу был положен категориальный принцип предоставления льгот. Согласно постановлению, был утвержден перечень категорий граждан, имеющих право на льготную скидку при плате за пользование электрической и тепловой энергией в пределах установленных норм за счет средств республиканского бюджета. Всего 23 категории групп имеют льготы по оплате электроэнергии. Например, 7 из них имеют скидку 100%, 21 — 50% и 4 — 25%²⁷.

Таким образом, видно, что система льготных условий по оплате электроэнергии является категориальной и не отражает степени потребности граждан в подобной льготе.

²⁷ См. Приложение 2. Постановление Правительства КР N 268 «О предоставлении социальных льгот в Кыргызской Республике».

3.3.2 *Социально-защищенные тарифы для малообеспеченных слоев населения*

Схема специальных тарифов для малоимущих слоев населения была введена с 2000 по 2004 год на переходный период реформирования энергокомплекса в условиях повышения тарифов на энергоносители и предусматривала назначение компенсаций при оплате электрической, тепловой энергии и природного газа для малообеспеченных семей с доходом до 350 сомов на 1 члена семьи. Семья получала компенсацию на оплату электроэнергии 25 сомов. Эта сумма ежемесячно перечислялась на лицевой счет абонента и позволяла оплатить 89 кВт/час электроэнергии.

Предполагалось с введением нового единого тарифа в январе 2006 г. увеличить пороговый уровень доходов до 400 сомов в месяц на человека, а также размер компенсации до 55 сомов. Однако с 1 января 2006 г. все постановления и нормативно-правовые акты о компенсации малообеспеченным семьям и гражданам при оплате электроэнергии были признаны утратившими силу. Комментируя данный шаг правительства КР, его пресс-служба заявила, что в республике ежегодно производится повышение заработной платы бюджетникам и пенсий пенсионерам, что дает возможность отказаться от схемы социально защищенных тарифов, тем более, что в ближайшее время изменение тарифов в сторону увеличения не предусматривается. Кроме того, схема социально защищенных тарифов осуществлялась безналичным путем. Ее оформление требовало значительных временных и материальных затрат (составление ведомостей, их подтверждение на районном, областном и республиканском уровне, бланочная продукция, командировочные расходы и т.п.). Отказ от схемы социально защищенных тарифов позволит освободить энергоснабжающие организации от не свойственных им функций по оформлению и предоставлению льготных услуг населению.

На данный момент система социально защищенных тарифов в Кыргызстане отсутствует. А это означает, что при ожидающемся повышении цен на электроэнергию малообеспеченные граждане пострадают в большей степени, чем категории лиц, пользующиеся льготами.

3.3.3 *Жилищные субсидии*

Одним из методов социальной защиты малообеспеченных домохозяйств в условиях повышения тарифов являются субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг. Жилищные субсидии предоставляются органами социальной защиты по заявлению, к которому прилагаются документы, подтверждающие право на получение субсидии, включая справки о доходах и другие документы, свидетельствующие о материальном положении каждого члена семьи. В Кыргызстане субсидии предоставляются в том случае,

если доход на одного члена семьи не превышает 510 сомов (13 долл. США) в месяц, что является крайней чертой бедности.

Формирование системы жилищных субсидий в Кыргызстане началось с 1996 г. Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Кыргызской Республике, принятая в 1998 г., установила максимально допустимую долю семейного дохода на оплату услуг, которая должна составлять не более 30%. Для сравнения, в России малообеспеченные семьи имеют право на получение жилищных субсидий, если расходы на оплату ЖКУ превышают 20% ежемесячного дохода семьи.

Для лучшего контроля использования государственных средств и повышения адресности с 1 января 1998 г. по всей территории республики была введена расчетная книжка по выплате предоставленных пособий на энергоносители и коммунальные услуги для лиц, предоставление пособий которым осуществляется за счет средств государственного бюджета.

В 2001 г. в той или иной форме жилищные субсидии получали 100 тыс. домохозяйств Кыргызстана (9% общей численности). Средний размер субсидии составил \$3,82, а общий объем государственного финансирования программы жилищных субсидий равнялся 92,5 млн. сомов (0,92% всех бюджетных расходов).

К сожалению, последних данных по предоставлению жилищных субсидий не имеется. Единой программы жилищных субсидий в республике на данный момент нет. В г. Бишкек работает Центр жилищных субсидий, через который осуществляется социальная поддержка малообеспеченных семей. Географические рамки центра ограничены городом Бишкек.

Местные администрации и предприятия ЖКК, исходя из своих собственных ресурсов, могут определять размер и вид льгот при оплате ЖКУ. Например, в г. Ош управление Горводоканала обеспечивает за свой счет подачу воды инвалидам по зрению.

Программа жилищных субсидий в масштабах республики может оказаться не менее значительной, чем действующая программа единых ежемесячных пособий по нуждаемости.

3.3.4 Перекрестное субсидирование

В Кыргызстане, как и во всех странах бывшего СССР, поставщик электроэнергии и некоторых других услуг должен покрывать потери от их предоставления населению по относительно низким ценам за счет прибыли от продажи промышленным потребителям и бюджетным организациям, которым приходится платить больше. В Кыргызстане существуют различные тарифы для разных групп потребителей. Так, промышленные потребители

вынуждены платить в 1,33 раза больше, чем бытовые потребители, и в 1,4 раза больше, чем сельхозпотребители²⁸.

Многие эксперты отмечают несколько отрицательных факторов, связанных с перекрестным субсидированием:

1. Перекрестные субсидии являются несправедливыми по отношению к некоторым членам общества. Например, перекрестное субсидирование означает, что некоторые потребители платят за услуги ниже ее себестоимости.
2. Перекрестные субсидии экономически неэффективны и не способствуют защите отечественных производителей. Высокая стоимость электроэнергии для производителей как составляющая совокупных затрат при производстве отражается в конечной цене на товар или услугу.
3. Негативное влияние на степень инвестиционной привлекательности отрасли.
4. Снижение качества и степени безопасности обслуживания.
5. Вследствие заниженной цены на электроэнергию возрастает ее потребление, а значит, и нагрузка на систему электроснабжения.

Согласно стратегии развития страны на 2007–2010 гг., предполагается исключить перекрестное субсидирование потребителей к 2009–2010 гг. с разработкой механизмов компенсации уязвимым слоям населения и сельскохозяйственному сектору.

3.4 Меры по повышению благосостояния населения

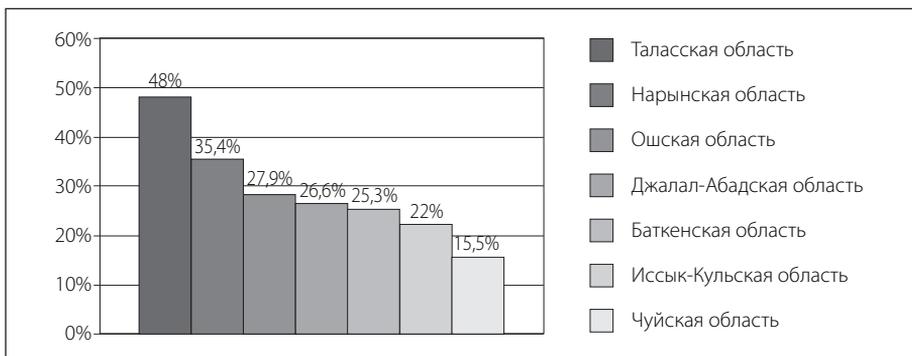
Если увеличение тарифов на электроэнергию неизбежно, то в более сложной ситуации могут оказаться потребители с низкими доходами. Повышение цен может быть обременительным для семейных бюджетов.

16 мая 2007 г. Президент КР К. Бакиев подписал Указ «О стратегии развития страны (СРС)» — документ, отражающий среднесрочное видение Кыргызской Республики и определяющий основные направления развития и деятельности страны на 2007-2010 годы, главной целью которого является повышение уровня и качества жизни граждан путем обеспечения устойчивого экономического роста, создания условий для полноценной занятости, получения высоких и устойчивых доходов. Это не первый документ, признающий важность повышения уровня жизни своих граждан. В 1998 году была принята Национальная программа преодоления бедности "Аракет" (1998-2005 годы), которая выдвигала в качестве цели проводимых реформ и

²⁸ Данные ОАО «Ошэлектр» за 2007 год.

главного приоритета всей экономической, финансовой и социальной политики в стране «постоянное повышение уровня жизни и преодоление бедности в Кыргызстане». К сожалению, за время реализации программы все ее положения носили декларативный характер и не принесли улучшения благосостояния населения.

Согласно статистике, уровень бедности в Кыргызстане среди городского населения составил 28,3 %, в сельской местности — 50,8 %.



Данные статкомитета КР, 2006 г.

Наибольшие масштабы бедности испытывают аграрные регионы юга республики — Ошская и Джалал-Абадская области, где доля бедных жителей в сельской местности достигает 71,3 %. Ежегодно растет число безработных, данные официальной статистики (3,3%) не отражают реальных размеров безработицы.

Социальная защита малообеспеченных семей предусматривает льготы и пособия, но повысить благосостояние семьи можно только путем создания условий для получения дохода. 17 августа 2006 года постановлением Правительства за № 591 была принята программа «Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года». Эффективная реализация программы, которая направлена на создание постоянных и дополнительных рабочих мест, будет способствовать повышению занятости населения, усилению поиска таких рыночных решений, которые позволят гражданам зарабатывать на достойную жизнь и создадут среду, благоприятствующую повышению предпринимательской инициативы населения. Основные меры, предлагаемые программой:

- ✦ содействие в трудоустройстве безработного населения;
- ✦ профессиональное обучение и переобучение безработных граждан профессиям, пользующимся спросом на рынке труда;
- ✦ микрокредитование малого и среднего бизнеса;
- ✦ содействие занятости инвалидов;

- ▲ создание бизнес-инкубаторов;
- ▲ налоговые кредитные льготы домашним хозяйствам, занятым аграрной деятельностью

Положительным моментом программы является тот факт, что это одна из немногих правительственных программ, в которой предусмотрена система мониторинга и оценки эффективности. Будет проведен анализ всех инструментов активной политики на рынке труда, выявлены сильные и слабые стороны каждого из них и определена их приоритетность. «В ходе мониторинга и оценки Программы необходимо обеспечить своевременную и регулярную систему обратной связи между государством, частным сектором, социальными партнерами (трипартизм), НПО, гражданским обществом в целом. Использование механизмов обратной связи предполагает использование как современных информационных технологий, так и традиционных технологий в виде целевых обследований, опросов общественного мнения, сбора статистической информации, проведения «круглых столов», семинаров, общественных дискуссий, работа со СМИ»²⁹.

Удачная реализация программы «Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики» позволит поднять уровень благосостояния населения путем его вовлечения в экономические процессы в стране. А это значит, что повышение тарифов на электроэнергию не будет столь болезненным и не будет иметь негативных социальных последствий.

²⁹ «Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года», глава 6.

4. Участие групп интересов в процессе принятия решений в энергетическом секторе КР

Реформирование электроэнергетики и особенно тарифная стратегия непосредственно затрагивают интересы всех сообществ государства, влияют на их благополучие. Учет их интересов и возможностей должен быть по возможности отражен и в проводимой политике, и в стратегическом планировании развития отрасли. Социально ориентированная политика с привлечением различных групп, по мнению политических лидеров Кыргызстана, будет способствовать более успешному ее продвижению и позволит добиться эффективных результатов.

4.1 Основные участники

Основными участниками групп интересов могут выступать:

1. Потребители электроэнергии, которые в своем составе могут иметь различные интересы и возможности (финансовые, территориальные и проч.). В состав этой группы входят бытовые потребители, причем с различным уровнем достатка, и коммерческие (промышленные). Однако бытовые потребители, как говорилось выше, составляют самую значительную часть потребителей и являются основными плательщиками за электроэнергию в стране, а следовательно, к этой группе должны прислушиваться.

Основные права потребителей, аспекты их защиты определены в Руководстве ООН по правам потребителей³⁰.

В отношении политики в области электроэнергетики потребители не поддерживают стратегии повышения тарифов.

При проводимом нашей организацией анонимном опросе об отношении бытовых потребителей к ожидающемуся подорожанию электроэнергии к апрелю 2008 года 80 человек из 100 ответили, что это недопустимо со стороны правительства КР. Это значит, что недовольство проводимой тарифной политикой может привести к очень опасным социальным последствиям, дальнейшее снижение уровня жизни при всеобщем подорожании может привести к появлению такой группы людей, которым терять уже будет не-

³⁰ Руководство ООН по защите прав потребителей, 1985 г., с изменениями и дополнениями 1999 г.

чего, и они могут открыто выступить против нынешней власти, став орудием в руках непорядочных политиков. Последствия могут быть самыми непредсказуемыми, вплоть до очередной политической дестабилизации в стране. Подобное уже случилось в марте 2005 года, однако это не послужило уроком действующему руководству Кыргызской Республики.

Группа коммерческих потребителей, куда входят промышленные и сельскохозяйственные потребители, также является одной из групп интересов. Однако их представительство значительно уступает первой группе и составляет примерно 10% от всех потребителей электроэнергии. Повышение тарифов также нежелательно для этой группы, поскольку повлечет за собой увеличение себестоимости продукции, а следовательно, и рост цен на товары и услуги. Другим негативным последствием может быть рост числа нерентабельных предприятий. Учитывая, что большинство предприятий являются частными и не пользуются дотациями, возможно разорение некоторых из них и потеря рабочих мест, а значит, рост безработицы в стране.

2. Общественность. Согласно Орхусской Конвенции 1998 г., «общественность» означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо, а также их ассоциации, организации или группы, созданные в соответствии с законодательством или общепринятой практикой соответствующей страны». Таким образом, понятие общественности является достаточно широким, включающим как отдельных граждан, так и их ассоциации, в том числе НПО и общества защиты прав потребителей.

Справка

В Кыргызстане действует Международный общественный фонд «Институт по исследованиям водопользования и водноэнергетических ресурсов Центральной Азии», который занимается изучением проблем электроэнергетического комплекса страны. Специалисты Фонда признают, что прежде необходимо снизить коммерческие и технические потери и повысить сборы за электроэнергию, повысить прозрачность установления тарифов путем общественных слушаний.

Общество защиты прав потребителей «Айкын» придерживается такой позиции, что деятельность руководителей энергетической отрасли не предполагает и не поддерживает социальное партнерство, которое необходимо, чтобы снизить неблагоприятное воздействие роста тарифов. Прежде чем повышать тарифы, надо изучить, насколько оправданно такое повышение, как оно повлияет на платежеспособность населения. Таких исследований никто пока, к сожалению, не проводит. Также есть мнение, что рост тарифов – это заказ МВФ и ВБ, диктующих экономическую стратегию республики, что они не используют методы, учитывающие специфику Кыргызстана и Центральной Азии, поэтому так часты перекосы в тарифной политике, ухудшающие положение людей.

3. Федерация профсоюзов. Профсоюзы обеспокоены несовпадением темпов роста заработной платы и тарифов. Рост тарифов не должен опережать рост заработной платы, но в Кыргызстане это требование не выполняется. По расчетам Федерации профсоюзов, тарифы на услуги населению за по-

следние 10 лет выросли в 5,3 раза, в т.ч. на электроэнергию — в 6,8 раза, в то время как 84 % населения республики, по официальным статистическим данным, имеют доходы ниже прожиточного минимума.

Федерация профсоюзов настаивает, чтобы энергетики согласовывали рост тарифов в первую очередь с профсоюзами, по примеру большинства стран. К примеру, в некоторых странах все вопросы тарифной политики, страхования, пенсионного обеспечения проходят согласование с профсоюзами.

Федерация профсоюзов считает недопустимым, чтобы реформы, проводимые в стране, негативно отражались на благополучии ее граждан. Тем самым подрывается долгосрочная стратегия государства, направленная на сокращение бедности в Кыргызстане.

В идеале, выборные законодательные органы власти должны представлять интересы общественности, но, учитывая высокий уровень коррумпированности их представителей, необходим контроль неправительственных общественных организаций, которые не связаны договорными обязательствами с органами власти.

4. Органы власти. Находятся в двояком положении (конфликт интересов). С одной стороны, стремятся к социально ориентированной стратегии, минимизации последствий для населения реализации среднесрочной тарифной политики, с другой стороны, заинтересованы в повышении тарифов как способе привлечения средств в отрасль для ее технической реконструкции.

Правительство КР готово к повышению тарифов, но не готово защитить уязвимые группы населения от последствий такого решения, предлагая только общие решения о повышении пенсии и пособий. Тарифообразование рассматривается как экономическая мера, которая, однако, может вызвать негативные политические последствия для страны без продуманной системы адресной социальной помощи.

Министерство труда и социальной защиты занимает центристскую позицию, считая, что принятые министерством меры достаточно эффективно смягчат рост тарифов на электроэнергию.

Региональные органы власти обеспокоены повышением тарифов, однако, как представители и исполнители власти на местах, вынуждены поддерживать и реализовывать принятые решения. Они заинтересованы в снижении уровня бедности в регионах, но вследствие ограниченных бюджетов не могут себе позволить собственных социальных программ, которые существенно снизили бы риск социальной напряженности.

5. Предприятия – производители и поставщики электроэнергии. В основе их тактики лежит рыночный механизм ценообразования на электроэнергию, что не всегда способствует защите наиболее уязвимых слоев населения. Они заявляют о необходимости снижения коммерческих потерь и дебиторской задолженности населения. Однако на протяжении нескольких лет потери и неплатежи растут.

Монопольное положение энергетических компаний не способствует минимизации затрат и улучшению предоставления услуг по электроснабжению, поскольку потребитель не имеет выбора и будет приобретать электроэнергию только у одного поставщика – по заданной цене и невысокого качества. Повышение тарифов рассматривается как возможность приблизиться к покрытию издержек и реальный шаг на пути к улучшению ситуации в отрасли.

Они также заинтересованы в усилении социальной защиты населения, поскольку если повышение тарифов не будет смягчено этими мерами, то добиться оплаты услуг электроэнергии по более высоким ценам будет еще сложнее. А значит, процент неплатежей возрастет.

4.2 Стратегии участия

Группы интересов имеют достаточно разнообразные способы и методы оказывать влияние на политику в области электроэнергетики, особенно на наиболее значимую для населения тарифную политику. Мы рассмотрим только две стратегии участия: общественные слушания и информирование населения о проводимых изменениях в отрасли.

4.2.1 *Общественные слушания и консультации*

Одним из эффективных механизмов участия групп интересов в принятии решений являются общественные слушания и консультации. Эти формы сегодня эффективно применяются во многих странах в процессе разработки законодательства и различных программ, при рассмотрении вопросов ценообразования на услуги и при обсуждении планов развития³¹.

Указом Президента Кыргызской Республики № 241 от 11 мая 2006 г. «О мерах по рассмотрению, нормативному закреплению и внедрению в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и гражданского общества в Кыргызской Республике» также закреплено право граждан на участие в принятии решений на различных уровнях.

Опыт общественных слушаний применяется в Кыргызстане с 2002 года, когда практически во всех городах Кыргызстана прошли общественные

³¹ Более подробно см. Приложение 4.

слушания по бюджету на 2003 год, где горожане получили возможность узнать, как и из чего формируется бюджет, куда он расходуется. С другой стороны, с помощью общественных слушаний сами органы местного самоуправления смогли повысить доверие к себе, наладить обратную связь с населением. Однако бюджет — это далеко не единственный предмет обсуждения для сообщества и органов МСУ. Любая проблема, волнующая горожан, может быть предметом общественных слушаний.

Так, например, в августе 2004 г. впервые в истории Кыргызстана в городе Токмоке прошли общественные слушания по коммунальным услугам. Цель этих общественных слушаний — наладить диалог между потребителями и поставщиками услуг. Темой обсуждения стали стандарты предоставления и тарифы за пользование водой и канализацией. Проблема водоснабжения особенно актуальна и традиционна для Токмока, поэтому интерес к данному мероприятию был налицо. Инициатором проведения общественных слушаний выступила городская управа города, техническую и информационную поддержку оказали эксперты Урбан Института (Бишкек).

Слушания прошли в три этапа. Два первых прошли в виде экскурсий для горожан, представителей предприятий и общественности на коммунальные предприятия, где участники получили возможность детально ознакомиться с технологическим циклом, своими глазами увидеть проблемы и трудности, понять, на что и каким образом расходуются их платежи. Третьим, заключительным этапом стало обобщающее обсуждение, где представители коммунальных хозяйств предоставили информацию о тарифах, субсидиях, льготах. Подобного рода слушания являются необходимым условием проведения сбалансированной социальной политики и заслуживают распространения на другие сферы коммунальных услуг.

Особенную актуальность приобретают общественные слушания и консультации по изменению тарифов на электроэнергию, поскольку это позволит повысить степень прозрачности принимаемых решений в области тарифной политики в отрасли и проводить независимый мониторинг процесса. В ходе общественных слушаний и консультаций различные органы государственной власти и энергокомпании могут лучше определить необходимые меры по реформированию электроэнергетической системы, заручиться поддержкой общественности. Более того, многие эксперты предлагают проведение референдума по основным вопросам реформирования отрасли. Подобный опыт имеет ряд стран.

4.2.2 Информирование населения

Основным потребителем электроэнергии является население, и от его поддержки зависит успех реформирования энергетической отрасли. Открытость процесса, большая информированность населения о тарифной политике, обоснование выбранной стратегии позволят заручиться поддержкой

сообществ. Объяснение необходимости повышения тарифов не будет шоком для потребителей, а значит, не вызовет социальной напряженности в обществе.

Способы информирования потребителей:

- ▲ ежегодные отчеты о работе энергетических предприятий с использованием установленных показателей;
- ▲ подробные информативные счета за предоставленные услуги электроэнергии;
- ▲ официальные выступления и публикации в средствах массовой информации;
- ▲ наглядная информация о тарифообразовании на электроэнергию, а также существующих льготах;
- ▲ отделы по связям с общественностью – структурные подразделения энергетических компаний;
- ▲ разработка и популяризация среди населения энергосберегающих программ;
- ▲ обсуждение тарифных мер в СМИ.

Кыргызстан имеет определенный опыт в проведении информационных кампаний по проблемам электроэнергетической отрасли страны. В рамках проекта «Тарифная политика и коммунальная реформа КР» в ноябре 2003 г. министерством по делам международного развития правительства Великобритании (DFID) совместно с министерством финансов КР был проведен тренинг для представителей СМИ, целью которого являлось правильное освещение проблем электроэнергетики в СМИ. Участники тренинга ознакомились со структурой экономических тарифов на электроэнергию.

Другим примером может являться проект Государственного секретариата Швейцарии по экономике (СЕКО) по сокращению потерь в системе электроэнергетики (2004 – 2007 гг.), в качестве дополнительного компонента которого была предусмотрена информационная кампания для потребителей, разъясняющая причины увеличения тарифов на электроэнергию.

Однако на протяжении уже нескольких лет подобных мероприятий не происходит. Мы можем наблюдать отдельные выступления экспертов, которые критикуют действия правительства, но разъяснительной работы именно со стороны органов власти, принимающих решения в области тарифной политики, не видно. Представляется актуальным, особенно в предверии постепенного повышения цен на электроэнергию, проведение широкой информационной кампании не только через СМИ, но и через местные органы власти и самоуправления.

5. Варианты политики

Исходя из положений, приведенных выше, предлагаются следующие варианты политики по защите населения от потрясений в результате выбранной тарифной стратегии в электроэнергетическом комплексе страны. Тарифная политика является одной из главных составляющих общей реформы электроэнергетики Кыргызстана, которая затрагивает интересы всех граждан и вызывает неоднозначную оценку. Группы интересов различны по своему социальному, экономическому и организационному статусу. Сбалансированная социальная политика позволит учесть интересы различных групп и тем самым снизить социальную напряженность в обществе.

5.1 Вариант 1. Введение льготных тарифов на электроэнергию для малообеспеченных слоев населения

Одним из путей решения проблемы может стать внедрение «социальной нормы» потребления электроэнергии, когда оплата первых 100 кВт/часов будет осуществляться по низким тарифам, а потребление сверх этой нормы будет оплачиваться по более высокому тарифу.

Для этого необходимо определить принадлежность потребителей электроэнергии к категории малообеспеченных. Таковыми могут являться:

- ♣ семьи с уровнем дохода меньше 510 сомов (крайняя черта бедности) на человека;
- ♣ пенсионеры, размер пенсии которых меньше 1120 сомов (средний размер пенсии в 2007 г.);
- ♣ нетрудоспособные лица, не имеющие трудового стажа;
- ♣ семьи, состоящие исключительно из инвалидов или инвалидов и проживающих совместно с ними и находящихся на их иждивении несовершеннолетних детей;
- ♣ многодетные семьи.

Определяется социальная норма потребления электроэнергии в месяц на одного человека, которая оплачивается со скидкой 50%, умноженной на число членов семьи, прописанных по месту оформления льготы. В различных странах, имеющих подобный опыт использования льготных тарифов, действуют различные социальные нормы потребления от 45 кВт/ч до 500кВт/ч. Исходя из тех норм потребления, которые представлены в по-

становлении КР от 11 июля 2007 года № 268, предлагаем следующие нормы потребления, при оплате которых может начисляться льготный тариф:

- ⤴ 100 кВт/час в месяц на человека на бытовые нужды в летний период года с 1 апреля до 1 ноября, в условиях высокогорья — с 1 мая до 1 октября;
- ⤴ 220 кВт/час в месяц на человека на бытовые нужды в отопительный сезон с 1 ноября до 1 апреля, в условиях высокогорья — с 1 октября до 1 мая;
- ⤴ 210 кВт/час в месяц на приготовление пищи для абонентов, проживающих в домах, не имеющих газоснабжения;
- ⤴ 500 кВт/час в месяц на период с 1 ноября до 1 апреля для абонентов, использующих электрическую энергию на отопительные цели и имеющих официально зарегистрированные электроотопительные котлы.

Последствия принятия решения:

Для социально уязвимых групп

Преимущества:

- ⤴ Повышение тарифов будет компенсировано льготными тарифами, которые эти группы будут оплачивать в размере 50% в пределах допустимой нормы потребления. Таким образом, это позволит не только сохранить уровень расходов на услуги электроэнергии на прежнем уровне, но и даже снизить его.

Это утверждение основано на следующем. Планируется предстоящее повышение тарифов на электроэнергию на 13%. Новая цена за 1квт/ч. будет составлять примерно 0,8 тыйына (при действующем тарифе 0,62 тыйына). Льготным тарифом для малообеспеченных групп будет являться 0,4 тыйына за норму потребления от 100 до 500 кВт/ч в зависимости от времени года и количества проживающих. За 100 кВт/ч потребитель заплатит всего 35 сомов, в 2 раза меньше, чем если бы он платил по обычному тарифу.

- ⤴ социальная норма потребления электроэнергии будет способствовать более экономному ее использованию.

Недостатки:

- ⤴ необходимо будет «доказать» принадлежность к категории малообеспеченных путем предоставления множества справок;
- ⤴ имеется своя дифференциация среди социально уязвимых групп. 50%-ные льготные тарифы для всех групп могут вызвать недовольство среди наиболее малообеспеченных.

Для правительства

Преимущества:

- ⤴ снижение роста социальной напряженности вследствие повышения тарифов на электроэнергию;
- ⤴ повышение доверия среди населения к правительству, которое эффективно использует все механизмы социальной защиты (при условии достаточной информированности и прозрачности проводимых мероприятий)
- ⤴ возможность создать энергосберегающие программы и апробировать их именно на этой категории граждан.

Недостатки:

- ⤴ бюрократические процедуры при подготовке документов местными органами социальной защиты и органов местного самоуправления в селах;
- ⤴ потребуются дополнительные средства из госбюджета;
- ⤴ возможное затягивание процедуры принятия решения на уровне правительства;
- ⤴ государство должно будет компенсировать льготный тариф производителю и поставщику электроэнергии, а это не всегда происходит в установленные сроки.

Для электроэнергетических компаний

Преимущества:

- ⤴ государство компенсирует разницу между льготным и общим тарифом;
- ⤴ более экономное использование электроэнергии льготными потребителями;
- ⤴ возможно повышение уровня платежей среди населения, которое не платило из-за недостатка средств.

Недостатки:

- ⤴ возможны долги правительства по перечислению средств за использование 50%-ных тарифов;
- ⤴ необходимо выделение дополнительных штатных единиц, которые будут заниматься расчетами льготных тарифов и работать с их плательщиками.

5.2 Вариант 2. Сохранение категориальной системы льгот

Существующая система социальной защиты, особенно при установлении льгот на оплату электроэнергии, носит категориальный характер. Это видно из раздела документа «Льготы по оплате электроэнергии». Льготы от 100 до 25 % имеют более 30 категорий. Принадлежность к той или иной категории является признанием определенной заслуги перед государством.

В какой-то мере это смягчит последствия повышения тарифов на электроэнергию. Однако необходимо учитывать, что данный подход не может отражать реальной нуждаемости конкретных представителей в льготах, поскольку нет оценки их материального статуса.

Полномочные органы не могут отменить категориальный принцип льгот, т. к. это может вызвать крайне негативный резонанс в обществе. Но они могут пересмотреть сам состав категорий. К примеру, в Узбекистане учителя и врачи входят в категории, пользующиеся льготами при оплате ЖКУ. Подобный опыт может быть внедрен в Кыргызстане, поскольку работа учителей и врачей является наиболее низкооплачиваемой.

Последствия принятия решения:

Для категорий граждан, имеющих право на льготную скидку

Преимущества:

- ⤴ повышение тарифов незначительно отразится на благосостоянии определенной категории граждан;
- ⤴ сохраняются все льготы, которыми пользовались граждане.

Недостатки:

- ⤴ наличие привилегированных категорий граждан, которые имеют льготные скидки, может вызвать отрицательное отношение со стороны других граждан;
- ⤴ проявление иждивенческих настроений вследствие былых заслуг перед отечеством.

Для правительства

Преимущества:

- ⤴ признание вклада отдельных категорий граждан в обеспечение безопасности и развитие страны;
- ⤴ нет необходимости создавать новые институции по осуществлению категориальной системы социальной защиты.

Недостатки:

- ⤴ обезличивание льгот, т. е. их предоставление не по принципу нуждаемости;
- ⤴ несоответствие между проводимыми реформами в области социальной защиты по повышению адресности помощи и существующим категориальным предоставлением льгот;
- ⤴ имеется риск приобретения льгот за определенную плату.

5.3 Вариант 3. Улучшение системы социальной защиты путем усиления адресности помощи и монетизации льгот

Вариант отражает стратегию Кыргызстана в области социальной защиты. На данный момент имеются предпосылки для ее успешной реализации. В сложившихся экономических условиях задачей социальной поддержки населения стала, в первую очередь, адресная социальная защита социально уязвимых групп населения.

Проводимая паспортизация малообеспеченных семей позволит более четко определить количество малообеспеченных семей, которые нуждаются в социальной поддержке. В 2007 г. 456,6 тыс. человек получали единое ежемесячное пособие (ЕЕП) по малообеспеченности, размер которого в среднем составлял 120,9 сома или 70% от гарантийного минимального уровня потребления (ГМУП). Сокращение получателей пособий на 26,3 тыс. чел. (2006 г.) в результате ужесточения администрирования и более адресного подхода в назначении государственных пособий создает условия для увеличения ежемесячного пособия до уровня ГМУП, который на данный момент составляет 200 сомов. Данная мера не решит проблему бедности, но позволит несколько сгладить последствия повышения тарифов на электроэнергию для малообеспеченных семей.

Монетизация льгот, проведение которой было поэтапно запланировано правительством КР, предусматривает замену безналичных расчетов денежным эквивалентом. Имеются как сторонники, так и противники данного решения. Однако положительным моментом является получение денежной компенсации тех льгот, которыми отдельные категории граждан не пользуются. Таким образом, появляется возможность целевого использования денег по своему усмотрению. Определенным риском является отсутствие механизма индексации в условиях растущей инфляции, а также возможная эмиссия денег.

Последствия принятия решения:

Для категории малоимущих граждан

Преимущества:

- ^ предоставление пособий по принципу нуждаемости;
- ^ увеличение размера пособий частично компенсирует увеличение затрат на оплату услуг электроэнергии в результате повышения тарифов;
- ^ появление свободных денежных средств.

Недостатки:

- ^ сокращение количества получателей пособий может вызвать недовольство среди определенной группы населения;
- ^ ручная обработка социальных паспортов малообеспеченных семей может затянуть процесс получения пособия;
- ^ замена льгот денежным эквивалентом может вызвать подорожание в результате появления «свободных» денег в стране;
- ^ размер денежных выплат может не отражать реальной стоимости услуги.

Для правительства

Преимущества:

- ^ внедрение мировых стандартов социальной помощи;
- ^ смягчение социальной напряженности;
- ^ оказание социальной помощи по принципу нуждаемости;
- ^ денежная оценка льгот позволит избежать искусственного завышения стоимости услуг поставщиком.

Недостатки:

- ^ увеличение пособий будет проходить в условиях ограниченного бюджета;
- ^ отсутствие компьютерной обработки социальных паспортов потребует привлечения значительного количества людских ресурсов;
- ^ недостаточная информированность о монетизации льгот может вызвать негативное отношение населения;
- ^ отсутствие механизмов индексации;
- ^ монетизация льгот может вызвать рост цен в стране.

5.4 Вариант 4. Сохранение перекрестного субсидирования

Очевидно, что рост тарифов на электроэнергию будет происходить в любом случае, так как невозможно бесконечно долго поддерживать уровень тарифов на электроэнергию ниже экономически обоснованного уровня. Повышение тарифов для населения требует от регионального бюджета дополнительных затрат на компенсацию роста тарифов для бедных в рамках политики социальной защиты.

В Кыргызстане на данный момент ведутся многочисленные дискуссии об отмене перекрестного субсидирования. Важные документы страны признают экономическую нецелесообразность разницы в тарифах для бытовых и коммерческих пользователей. Однако в условиях низкого жизненного уровня сохранение перекрестного субсидирования имеет социальную значимость. Существование перекрестного субсидирования в пользу населения подтверждает наличие воздействия социальных факторов на тарифное регулирование.

Основные выгоды от перекрестного субсидирования получает население, поскольку основная цель перекрестного субсидирования — поддержка тарифа на электроэнергию на стабильно низком уровне для населения. Тарифы для населения ниже издержек компенсируются промышленными и сельскохозяйственными предприятиями.

Согласно избранной правительством КР тарифной стратегии в области электроэнергии предусмотрено постепенное повышение тарифов до уровня покрытия затрат. В нынешней ситуации бытовые потребители, особенно относящиеся к малоимущим, не в состоянии производить оплату электроэнергии с учетом всех издержек. Несовершенная система социальной защиты, а именно предоставление категориальных льгот в оплате энергоносителей, не сможет остановить падение и без того низкого уровня жизни почти 40% населения страны в результате роста тарифов. Поэтому сохранение перекрестного субсидирования позволит снизить уровень негативных социальных последствий в стране.

Отмена перекрестного субсидирования может быть выполнена при условии его поэтапного сокращения, связанного с увеличением роста доходов населения и повышением жизненного уровня страны. Пока в КР таких условий не имеется, поэтому сохранение перекрестного субсидирования рассматривается как вынужденная социальная мера.

Последствия принятия решения:

Для бытовых потребителей

Преимущества:

- ⤴ существование льготного тарифа для всех потребителей;
- ⤴ повышение тарифов существенно не отразится на благосостоянии граждан;
- ⤴ ощущение социальной заботы со стороны государства.

Недостатки:

- ⤴ получение электроэнергии по цене ниже ее реального уровня не способствует энергосбережению;
- ⤴ рост издержек на производство товаров и услуг вследствие повышения тарифов может вызвать рост цен на товары и услуги, которые они производят.

Для правительства

Преимущества:

- ⤴ сохранение относительной социальной стабильности;
- ⤴ государственное регулирование тарифообразования на услуги электроэнергии.

Недостатки:

- ⤴ критика экспертов Всемирного банка, настаивающих на постепенном сокращении перекрестного субсидирования;
- ⤴ рост цен в стране;
- ⤴ сохранение перекрестного субсидирования не способствует развитию промышленного и сельскохозяйственного сектора страны.

Для промышленных и сельскохозяйственных потребителей:

Преимущества:

- ⤴ стремление использовать энергосберегающие технологии и альтернативные источники энергии;
- ⤴ возможность частично компенсировать рост издержек при производстве путем увеличения цены товара.

Недостатки:

- ⤴ увеличение издержек;
- ⤴ риск разорения;

- ⤴ увеличение тарифов создаст некоторые барьеры для новых производителей.

Для электроэнергетических компаний:

Преимущества:

- ⤴ увеличение сборов за пользование электроэнергией, поскольку степень оплаты среди коммерческих производителей выше, чем среди бытовых;
- ⤴ более экономное использование электроэнергии коммерческими потребителями;
- ⤴ получение дополнительных средств для отрасли.

Недостатки:

- ⤴ предоставление льготных тарифов для отдельных предприятий на уровне правительства снизит сборы электроэнергетических компаний;
- ⤴ рост коммерческих потерь (воровства) электроэнергии.

6. Выводы и рекомендации

При принятой государством нынешней тарифной стратегии в сфере электроэнергетики необходимо регулирование и расширение системы адресных компенсаций, которые могут оказаться необходимыми не только крайне бедному населению, составляющему 36,9%, но и части населения со средними доходами.

Введение льготных тарифов на электроэнергию для населения с низким уровнем доходов, как показывает успешный опыт таких государств, как Россия, Израиль, является действенным механизмом, который сможет защитить благосостояние малообеспеченных граждан при повышении тарифов. Установленная норма социального потребления — это одна из возможностей минимизировать последствия выбранной среднесрочной тарифной стратегии, когда стоимость услуг электроэнергетики будет периодически увеличиваться. Данный вариант может не иметь ярко выраженного социального эффекта на первых порах, когда увеличение не столь значительно (13%), однако в перспективе, когда уровень тарифов будет покрывать издержки, очевидна целесообразность сохранения льготных тарифов, особенно в условиях, когда размер социальных пособий незначительно низок.

Монетизация льгот позволит улучшить целевое использование полученных средств и повысит ответственность домохозяйств за оплату услуг. Целесообразно использовать уже наработанный опыт назначения пособий по нуждаемости и созданную под это инфраструктуру. Особое значение для укрепления доверия населения к проведению монетизации льгот имеет проведение органами социальной защиты и местного самоуправления кампании по информированию населения.

В контексте постепенного роста тарифов сохранение перекрестного субсидирования будет иметь позитивный социальный эффект. Для промышленных предприятий и сельского хозяйства тариф за потребление электричества возрастет с 1 июня 2008 г. на 20% и составит 96 тыйын кВт/ч (без учета НДС)³². В данном случае делается выбор между экономическим и социальными аспектами в пользу последнего.

Учитывая, что вопросы социальной политики многогранны и требуют комплексного подхода, мы не можем ограничиться принятием только одного из предложенных выше вариантов. Для более эффективной защиты населения и учета его социальных потребностей предлагается сочетание трех вариантов: введение льготных тарифов для малообеспеченных слоев населения, совершенствование системы социальной защиты путем усиления

³² Интервью с министром промышленности, энергетики и топливных ресурсов КР С. Балкибековым, http://www.madein.kg/ru/Digest/item82_14042008

адресности помощи и монетизации льгот, сохранение перекрестного субсидирования.

Безусловно, имеются определенные риски при осуществлении данных вариантов:

- ▲ несоответствие между декларируемыми ценностями социальной справедливости и существующей системой категориальной помощи, от которой в данный момент отказаться невозможно;
- ▲ международные доноры, которые диктуют условия по сокращению перекрестного субсидирования, могут сократить свои дотации и помощь в случае его сохранения;
- ▲ эффективность выполнения комплексного подхода к решению вопросов социальной защиты может быть низкой вследствие недостатка ресурсов, как финансовых, так и человеческих (профессионализм самих работников социальных служб).

Рекомендации Правительству

Исполнительные и законодательные органы страны должны будут предусмотреть дополнительные средства для осуществления предложенных мероприятий (например: повышение пенсий, пособий, введение льготных тарифов) в области социальной защиты. По словам министра труда и социальной защиты КР У.Абдуллаевой, потребуются дополнительно 12 миллионов 700 тысяч сомов на выплату льгот и 40 миллионов — на компенсацию пенсионерам при ожидающемся повышении тарифов на электроэнергию. Но в данном случае социальная безопасность населения должна быть более приоритетной задачей, поскольку ухудшение уровня жизни в результате роста тарифов может привести к политической дестабилизации, что, естественно, отразится и на экономическом развитии страны. В этих целях целесообразно провести независимую оценку дополнительных бюджетных затрат для осуществления предложенных вариантов.

Для осуществления реформ в области социальной защиты, улучшения адресности системы государственных пособий международные доноры, в частности Еврокомиссия, планируют выделить Кыргызской республике 4,5 млн евро. Программа также предусматривает работу в области управления государственными финансами по улучшению системы внутреннего аудита и контроля, среднесрочного прогноза бюджета. Одной из основных целей программы является сокращение бедности и поддержка социально-уязвимых слоев населения³³. Привлечение средств доноров может быть действенным при решении актуальных вопросов социальной защиты при повышающихся тарифах на электроэнергию. Однако существует определенный риск нецелевого использования средств. За годы своей независимости Кыргызстан получил значительные кредиты и гранты от различных международных организаций на развитие социальной и экономической

³³ <http://www.ferghana.ru/news.php?id=8854>.

сферы. Оказалось очень сложным проследить, насколько средства были использованы по назначению, поскольку информация оказалась практически недоступной.

Принятое Правительством КР решение о повышении тарифов на электроэнергию, а также о предстоящей приватизации, как показывают факты выше, не находит понимания и поддержки у большей части населения и общественных организаций. Правда, в последнее время проблемы электроэнергетики являются наиболее обсуждаемыми в СМИ, но обратная связь между основными группами интересов и правительством, которое принимает решения, отсутствует. Необходимо расширение привлечения общественности к процессу принятия решений. Тем более, что законодательная база для этого в Кыргызстане существует (указ президента КР № 241 от 11.05.06). В качестве рекомендации мы предлагаем использовать уже имеющийся в Кыргызстане опыт общественных слушаний для проведения общественных слушаний по вопросам тарифов на электроэнергию, льготам. Участниками слушаний могут быть представители неправительственных организаций, квартальных комитетов, бытовые и промышленные потребители, журналисты. Такой диалог между поставщиком услуги и потребителем будет иметь только положительный эффект для обеих сторон.

Приложение 1

Система социальной защиты в Кыргызской Республике

Правовую базу для оказания социальной помощи устанавливает Закон от 5.03.2005 г. №15 «О государственных пособиях в Кыргызской Республике». В его основу положено оказание государственной поддержки по принципу нуждаемости. Закон предусматривает назначение и выплату двух основных видов госпособий: единые ежемесячные пособия малообеспеченным семьям и гражданам (ЕЕП) и социальные пособия. Единые ежемесячные пособия выплачиваются с учетом степени фактической нуждаемости, т. е. адресно. Социальное пособие назначается нетрудоспособным гражданам, не имеющим права на пенсионное обеспечение, и предоставляется без учёта материального положения. Для получения более достоверной информации о нуждающихся гражданах в республике была проделана работа по составлению социальных паспортов малообеспеченных семей.

Льготами пользуются малообеспеченные семьи, получающие государственные пособия; семьи, имеющие детей-инвалидов с детства в возрасте до 16 лет; неработающие пенсионеры по инвалидности; неработающие пенсионеры по возрасту, если их пенсия не превышает минимального размера пенсии в месяц (800 сомов, или около 21 долл.); неработающие лица, получающие пенсии по случаю потери кормильца. Лицам, отнесенным к этой группе, полагается 25%-ная скидка на оплату коммунальных услуг.

Дотации к услугам по электроснабжению устанавливаются на основании законодательных актов (законы, принимаемые парламентом, президентские указы, постановления правительства и др.) либо решениями правительства по ценам. Кроме субсидий, выделяемых республиканскими органами власти, в Кыргызстане практикуются дополнительные дотации к коммунальным услугам из местных бюджетов. Каждый городской аким (мэр) имеет право на подведомственной территории проводить собственную политику субсидирования в рамках имеющихся в его распоряжении фондов. Правда, местные бюджеты, как правило, очень бедны, и их не хватает даже на обязательные расходы, не говоря уже о дополнительных дотациях.

Законом «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» был введен расчетный показатель нуждаемости: гарантированный минимальный уровень потребления (ГМУП). Этот показатель играет роль практической черты бедности, соответствующей возможностям государства оказывать социальную поддержку своим малообеспеченным гражданам. **Гарантированный минимальный уровень потребления** — это ежегодно уста-

навливаемый правительством Кыргызской Республики социальный стандарт, рассчитываемый исходя из бюджета и состояния экономики с учетом минимального потребительского бюджета и позволяющий посредством дотации обеспечивать малообеспеченным семьям и гражданам жизненно необходимый уровень потребления. При этом **минимальный потребительский бюджет** (МПБ) — это набор продовольственных и непродовольственных товаров и услуг в натуральном и стоимостном выражении, обеспечивающий человеку потребление на уровне, принятом обществом в качестве минимально допустимого на данном этапе его развития, и определяемый научно обоснованными нормами и нормативами. МПБ на душу населения в среднем за 9 месяцев 2007 года составил 2654,03 сома; для населения трудоспособного возраста — 2927,15 сома, пенсионного возраста — 2313,65 сома, детей — 2276,21 сома.

При этом номинальная среднемесячная заработная плата одного работника по республике (без учета малых предприятий) в январе-июле 2007 г. составила 3727 сомов и по сравнению с соответствующим периодом прошлого года увеличилась почти на треть, а реальный ее рост, исчисленный с учетом индекса потребительских цен, составил 26,3 процента.

Согласно Национальной стратегии сокращения бедности на 2003—2007 годы размер ГМУП должен составлять 12 процентов от минимального потребительского бюджета. Вместе с тем, в течение трех с лишним лет размер данного показателя не пересматривался. В целях социальной защиты малообеспеченных и социально уязвимых слоев населения постановлением правительства Кыргызской Республики от 25.07.05 г. № 311 «Об увеличении размера гарантированного минимального уровня потребления» размер ГМУП увеличен до **175 сомов**. Несмотря на ограниченность бюджетных средств, Министерством финансов Кыргызской Республики рассматривался вопрос об изыскании дополнительных средств в размере **170 млн. сомов** для реализации вышеуказанного постановления. Всего в 2006 году на выплату государственных пособий с учетом данного повышения потребовалось **1 млрд. 5,5 млн. сомов**.

С 1 января 2008 года ГМУП доведен до 200 сомов. Данное незначительное увеличение позволит поднять средний размер пособий по малообеспеченности (единого ежемесячного пособия, пособия матерям, имеющим детей до 1,5 лет, и пособия при рождении ребенка) на 39% и размеры социальных пособий — на 25%. На увеличение размеров пособий всего в год дополнительно потребуются 301,0 млн. сомов.

Приложение 2

Выдержки из постановления правительства Кыргызской Республики

О предоставлении социальных льгот в Кыргызской Республике

(В редакции постановления правительства КР
от 11 июля 2007 года № 268)

В целях систематизации нормативных правовых актов Кыргызской Республики по предоставлению законодательно установленных льгот определенным категориям граждан правительство Кыргызской Республики постановляет:

1. Утвердить:

- ▲ перечень категорий граждан, имеющих право на льготную скидку при плате за пользование электрической и тепловой энергией в пределах установленных норм за счет средств республиканского бюджета, согласно приложению № 1;
- ▲ перечень категорий граждан, имеющих право на льготную скидку при оплате жилой площади и коммунальных услуг в пределах установленных норм за счет средств республиканского бюджета, согласно приложению № 2;
- ▲ перечень категорий граждан, имеющих право на льготную скидку при плате за пользование природным газом в пределах установленных норм за счет средств республиканского бюджета, согласно приложению № 3;
- ▲ перечень категорий граждан, имеющих право на получение денежной компенсации за твердое топливо (уголь) в пределах установленных норм за счет средств республиканского бюджета, согласно приложению № 4;
- ▲ перечень категорий граждан, имеющих право на льготы по установке телефона (на существующих линиях связи) и абонентной плате за телефон за счет средств республиканского бюджета, согласно приложению № 5;
- ▲ перечень категорий граждан, имеющих право на льготу за пользование радио и коллективной антенной за счет средств республиканского бюджета, согласно приложению № 6;

- ⌘ перечень категорий граждан, имеющих право на льготное санаторно-курортное лечение, согласно приложению № 7;
- ⌘ перечень категорий граждан, имеющих право на льготный проезд, согласно приложению № 8;
- ⌘ перечень категорий граждан, имеющих право на льготы при подписке на одно издание республиканской и одно издание местной периодической печати, согласно приложению № 9.

2. Лицам, имеющим право на социальные льготы по нескольким основаниям, предоставляется право выбора только одного основания для получения данной льготы.

3. Социальные льготы предоставляются в пределах норм, как в безналичном, так и в денежном выражении (выплата денежных компенсаций), по постоянному месту жительства, с обязательной регистрацией в территориальных органах внутренних дел (прописка).

Предоставление социальных льгот осуществляется ежегодно по заявительному принципу, со дня обращения и регистрации лиц, имеющих право на льготы, в районных, городских управлениях социальной защиты.

4. Установить для граждан, указанных в приложениях № 1 и № 2 к настоящему постановлению, следующие нормы потребления электрической, тепловой энергии и коммунальных услуг, на которые распространяются льготные скидки:

- ⌘ 100 кВт/час в месяц на абонента на бытовые нужды в летний период года с 1 апреля до 1 ноября, в условиях высокогорья — с 1 мая до 1 октября;
- ⌘ 220 кВт/час в месяц на абонента на бытовые нужды в отопительный сезон с 1 ноября до 1 апреля, в условиях высокогорья — с 1 октября до 1 мая;
- ⌘ 210 кВт/час в месяц на пищуприготовление для абонентов, проживающих в домах, не имеющих газоснабжения;
- ⌘ 500 кВт/час в месяц на период с 1 ноября до 1 апреля для абонентов, использующих электрическую энергию на отопительные цели и имеющих официально зарегистрированные электроотопительные котлы.

6. Семьям, имеющим двух участников или инвалидов Великой Отечественной войны, на каждого из них установить на отопление дополнительную норму потребления:

- ⌘ 14 кв м — тепловой энергии;
- ⌘ 200 кВт/час — электрической энергии;
- ⌘ 120 куб. м — природного газа;
- ⌘ 750 кг твердого топлива (уголь).

7. Используемые сверх указанных норм электрическая, тепловая энергия, природный газ и жилищно-коммунальные услуги оплачиваются по полному тарифу, действующему на момент оплаты.

8. Установить для граждан, имеющих право на льготную скидку при плате за пользование электрической, тепловой энергией и природным газом, льготный период отопительного сезона ежегодно с 1 ноября до 1 апреля, в условиях высокогорья – с 1 октября до 1 мая.

11. Возмещение затрат по предоставлению социальных льгот производится за счет средств соответствующих бюджетов.

С 1 июля 2006 года возмещение затрат по предоставлению льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и энергоносителей производится за счет средств республиканского бюджета.

12. Местные государственные администрации и органы местного самоуправления вправе устанавливать дополнительные социальные льготы нетрудоспособным гражданам и малообеспеченным семьям.

19. Признать утратившими силу:

- ▲ постановление правительства Кыргызской Республики от 15 мая 1998 года № 281 «О совершенствовании системы социальной защиты малообеспеченных семей и граждан»;
- ▲ постановление правительства Кыргызской Республики от 20 января 1999 года № 28 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Кыргызской Республики от 15 мая 1998 года № 281 “О совершенствовании системы социальной защиты малообеспеченных семей и граждан”»;
- ▲ постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 апреля 2001 года № 189 «О дополнительных мерах социальной поддержки населения в условиях повышения тарифов на энергоносители»;
- ▲ постановление Правительства Кыргызской Республики от 1 апреля 2002 года № 185 «О дополнительных мерах социальной защиты населения в условиях повышения тарифов на энергоносители»;
- ▲ постановление Правительства Кыргызской Республики от 12 февраля 2004 года № 74 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Кыргызской Республики от 15 мая 1998 года № 281 “О совершенствовании системы социальной защиты малообеспеченных семей и граждан”»;

20. Опубликовать настоящее постановление в средствах массовой информации³⁴.

34 Опубликовано в приложении к газете «Эркин тоо» «Нормативные акты Правительства Кыргызской Республики» от 10 января 2007 года № 1.

21. Настоящее постановление вступает в силу со дня официального опубликования.

22. Контроль за выполнением данного постановления возложить на управление социального и культурного развития Аппарата Премьер-министра Кыргызской Республики.

Премьер-министр Кыргызской Республики Ф.Кулов

*Приложение N 1
к постановлению Правительства Кыргызской Республики
от 23 августа 2006 года N65*

ПЕРЕЧЕНЬ

категорий граждан, имеющих право на льготную скидку при плате за пользование электрической и тепловой энергией в пределах установленных норм за счет средств республиканского бюджета
(В редакции постановления Правительства КР от 11 июля 2007 года № 268)

1. Со скидкой в размере 100 процентов:

- ♣ инвалиды Великой Отечественной войны;
- ♣ Герои Советского Союза и Герои Кыргызской Республики, награжденные за боевые заслуги, и лица, награжденные орденом Славы всех трех степеней за боевые заслуги;
- ♣ участники Великой Отечественной войны;
- ♣ труженики тыла, признанные инвалидами вследствие общего заболевания и трудового увечья;
- ♣ инвалиды-военнослужащие, получившие ранения в боевых действиях на территории других стран;
- ♣ бывшие несовершеннолетние узники концлагерей;
- ♣ лица, награжденные медалью «За оборону Ленинграда» и знаком «Жителю блокадного Ленинграда».

2. Со скидкой в размере 50 процентов:

- ♣ военнослужащие Советской Армии и Военно-Морского Флота, Комитета государственной безопасности, лица начальствующего и рядового состава Министерства внутренних дел СССР, включая военных специалистов, советников, принимавших участие в боевых действиях на территории других стран;
- ♣ семьи погибших военнослужащих;
- ♣ вдовы (вдовцы) умерших инвалидов Великой Отечественной войны, не вступившие в повторный брак;
- ♣ вдовы (вдовцы) умерших участников Великой Отечественной войны, признанных инвалидами, не вступившие в повторный брак;

- ▲ вдовы (вдовцы) умерших лиц, награжденных медалью «За оборону Ленинграда» и знаком «Жителю блокадного Ленинграда», признанных инвалидами, не вступившие в повторный брак;
- ▲ трудармейцы, впоследствии реабилитированные;
- ▲ лица, пострадавшие вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, за исключением участников 1988 – 1989 годов;
- ▲ лица, удостоенные высшей степени отличия «Кыргыз Республикасынын Баатыры» и награжденные орденом «Манас» I степени;
- ▲ Герои Советского Союза и Герои Социалистического Труда, кавалеры ордена Славы трех степеней и ордена Трудовой Славы трех степеней;
- ▲ лица, получающие пенсии за особые заслуги перед Кыргызской Республикой;
- ▲ лица, проживающие в отдаленных и высокогорных районах с тяжелыми и неблагоприятными природно-климатическими условиями (только на электрическую энергию, используемую на бытовые нужды);
- ▲ лица офицерского состава, прапорщики и военнослужащие сверхсрочной службы, уволенные в запас или в отставку по возрасту, состоянию здоровья, сокращению штатов или семейным и другим важным обстоятельствам, имеющие выслугу 20 календарных лет и более;
- ▲ сотрудники органов внутренних дел, уволенные со службы по возрасту, выслуге лет или болезни, имеющие выслугу 20 календарных лет и более;
- ▲ семьи сотрудников внутренних дел, погибших в связи с исполнением служебных обязанностей или служебного долга, а также умерших после увольнения со службы вследствие ранения, травмы, заболевания, полученных в период прохождения службы;
- ▲ сотрудники уголовно-исполнительной системы;
- ▲ сотрудники уголовно-исполнительной системы, уволенные со службы по возрасту, выслуге лет или болезни;
- ▲ реабилитированные граждане;
- ▲ инвалиды по зрению и слуху.

3. Со скидкой в размере 25 процентов (за исключением электроэнергии, используемой на пищеприготовление):

- ▲ неработающие пенсионеры, если их пенсия не превышает базовой части пенсии;
- ▲ неработающие пенсионеры-инвалиды;
- ▲ неработающие лица, получающие пенсию по утере кормильца;
- ▲ семьи, имеющие детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, с совместно проживающими нетрудоспособными членами семьи.

Руководитель Аппарата Премьер-министра
Министр Кыргызской Республики Т. Коеналиев

Приложение 3

Аналитическая информация Министерства труда и социального развития КР по вопросу «Об итогах социально-экономического развития Кыргызской Республики за 9 месяцев 2007 года»

Работа Министерства за 9 месяцев 2007 года была направлена на обеспечение социальных гарантий, прав и смягчение бедности социально уязвимых слоев населения.

1. Социальный сектор

Анализ ситуации по социальным пособиям, принимаемые меры по своевременному погашению задолженностей по ним.

Первоочередной задачей в социальном секторе является погашение имеющихся задолженностей и обеспечение своевременной выплаты пособий, льгот и других социально защищенных статей в социальной сфере.

Так, по состоянию на 1.10.2007 года государственные пособия (по оперативным данным) профинансированы на сумму 757,2 млн. сомов, что соответствует плану, однако имеется задолженность от фактической потребности (805,9 млн. сомов) на сумму 48,7 млн. сомов или отставание по выплатам составляет в среднем 16 дней. В аналогичном периоде прошлого года долг от фактической потребной суммы составлял 127,7 млн. сомов (из них долг за 2005 год — 95,3 млн. сомов), отставание составляло 43 дня.

№	Наименование	9 мес. 2006 г.	9 мес. 2007 г.	Разница +, – к 2007 году
1.	Численность получателей пособий (тыс. чел.), в том числе:	539,6	515,0	-24,6
2	Социальные пособия	56,4	58,1	+1,7
3	ЕЕП	483,2	456,9	-26,3
4	Средний размер ЕЕП	124,0	120,9	-3,1
5	Средний размер социальных пособий	456,0	460,0	+4,0

Анализ средней численности получателей государственных пособий показал, что в сравнении с прошлым годом идет сокращение получателей государственных пособий на 24,6 тыс. человек.

Численность получателей ЕЕП в сравнении с прошлым годом сократилась на 26,3 тыс. человек. На снижение численности получателей ЕЕП повлияло

ужесточение администрирования и более адресного подхода в назначении государственных пособий с введением нового норматива от земельного надела и приусадебных участков.

Численность получателей социальных пособий, как и предполагалось, увеличилась на 1,7 тыс. человек за счет роста детей-инвалидов.

Численность получателей льгот составляет 289,1 тыс. семей, из них получатели из средств республиканского бюджета – 272,8 тыс. семей и 16,2 тыс. семей получают льготы из средств местных бюджетов.

По состоянию на 1.10.2007 года произведено финансирование льгот, согласно плану, на сумму 445,6 млн. сомов, что составляет 100% от утвержденного бюджета.

В аналогичный период прошлого года на компенсацию льгот из республиканского бюджета направлено 373,4 млн. сомов. Следует отметить, что финансирование по статье «Льготы» с прошлого года осуществляется согласно плану в полном объеме.

С начала года выделено 603 инвалидных колясок, при этом потребность до конца года составляет 272 инвалидных колясок.

В 15 подведомственных домах-интернатах обслуживается 2420 человек. Всего 705 социальных работников по республике обслуживают 7802 одиноких престарелых и инвалидов на дому.

За 9 месяцев т. г. финансирование домов-интернатов осуществлено на сумму 69,2 млн. сомов, т.е. на 100% от утвержденного бюджета.

Финансирование пособий по социальному обеспечению работающих производится своевременно и в полном объеме. За 9 месяцев т.г. всего возмещено фактических расходов, произведенных работодателями, из средств республиканского бюджета 30,0 млн. сомов, из них:

- ✦ по временной нетрудоспособности (кроме выплат, связанных с трудовым увечьем и профзаболеваниям) – 0,2 млн. сомов;
- ✦ по беременности и родам – 28,1 млн. сомов;
- ✦ на ритуальные пособия (на погребение) – 1,7 млн. сомов.

МПБ, минимальный размер оплаты труда, заработная плата работников бюджетной сферы

Минимальный потребительский бюджет

До 2006 года в республике действовал Закон «О минимальном потребительском бюджете», введенный в действие постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 6 мая 1993 года. Минимальные нормы потребления продуктов питания, состав и структура минимального потребительского бюджета были утверждены Жогорку Кенешем Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 1995 года. В течение последующих десяти лет они оставались неизменными. За последние годы существенно изменилась структура расходов населения в сторону увеличения стоимости коммунальных и транспортных услуг и уменьшения удельного веса расходов на продовольственные и непродовольственные товары.

В связи с этим в 2005 году разработаны новые минимальные нормы потребления продуктов питания на душу населения и структура минимального потребительского бюджета по социально-демографическим группам, которые одобрены постановлением Правительства Кыргызской Республики и утверждены постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 9 июня 2006 года №1088-III.

В новой продовольственной корзине ассортимент товаров расширен с 39 до 52 наименований. Изменена структура минимального потребительского бюджета в сторону увеличения расходов на услуги с 15,1% до 17,68%.

В целях реализации Закона Кыргызской Республики от 7 августа 2006 года №149 «О государственных минимальных социальных стандартах» распоряжением министра труда и социального развития Кыргызской Республики от 2 мая 2007 года №38 создана рабочая группа, которая разработала Методику исчисления величины минимального потребительского бюджета для основных социально-демографических групп населения и на душу населения. Данная Методика утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15.08.07 г. №333 «Об утверждении Методики исчисления величины минимального потребительского бюджета для основных социально-демографических групп населения и на душу населения в Кыргызской Республике».

Минимальный потребительский бюджет (МПБ) на душу населения в среднем за 9 месяцев т.г. составил — 2654,03 сома, для населения трудоспособного возраста — 2927,15 сома, пенсионного возраста — 2313,65 сома, детей — 2276,21 сома.

Минимальная заработная плата

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «О минимальной заработной плате» от 30 октября 2006 года №519 (инициированным Министерством труда и социального развития) с 1 января 2007 года размер минимальной заработной платы составляет 340 сомов. Во исполнение Указа разработан проект Закона Кыргызской Республики «О минимальной заработной плате» и проект постановления Правительства Кыргызской Республики «О проекте Закона Кыргызской Республики «О минимальной заработной плате», которые находятся на рассмотрении Аппарата Правительства Кыргызской Республики. Инициированный Закон предусматривает получение работником заработной платы не ниже указанного минимального уровня, при этом выплата заработной платы не ниже минимального уровня является основной обязанностью работодателя.

Во исполнение Указов Президента Кыргызской Республики от 28 декабря 2006 года №№ 637, 638, 639, 640 министерством инициировано постановление Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменения в постановление Правительства Кыргызской Республики от 7 декабря 2005 года №561 «Об условиях оплаты труда работников социальной сферы», утвержденное 12 апреля 2007 года №117, в соответствии с которым с 1 января 2007 года на 30% увеличена заработная плата работникам здравоохранения, образования, научных учреждений, культуры и социальной защиты.

При этом номинальная среднемесячная заработная плата одного работника по республике (без учета малых предприятий) в январе-июле 2007 г. составила 3727 сома и по сравнению с соответствующим периодом прошлого года увеличилась почти на треть, а реальный ее рост, исчисленный с учетом индекса потребительских цен, составил 26,3 процента.

Наименование показателей	Ед. изм.	За 9 месяцев 2006 г.	За 9 месяцев 2007 г.
Средняя з/плата работающих в экономике	сом	2881,2	3727,5*
Минимальный потребительский бюджет трудоспособного населения	сом	2870,46	2927,15
Соотношение среднемесячной заработной платы к минимальному потребительскому бюджету трудоспособного населения	%	99,6	78,5

* За январь-июль 2007 г.

Наиболее значительный рост заработной платы в январе-июле 2007 г. по сравнению с соответствующим периодом 2006 г. отмечался в здравоохранении и предоставлении социальных услуг (в 1,5 раза), образовании (1,5 раза).

Пенсионная реформа, средний размер пенсии за 9 месяцев 2007 года

В Кыргызской Республике на 1 января 2007 года насчитывается 489,1 тыс. пенсионеров или около 10% от численности населения. Средний размер пенсии с учетом повышения в 2007 году базовой и страховой частей пенсий на сегодняшний день (осень 2008 года) составляет 1120 сомов. Соотношение среднего размера пенсий к среднему размеру минимального потребительского бюджета пенсионера составляет 48,4%.

Меры по реабилитации детей-сирот, детей-инвалидов и других категорий

При финансовой поддержке Правительства Королевства Швеции с 2005 года в Сокулукском районе Чуйской области создан пилотный Центр семьи и детей «Росток», который оказывает консультативную и методологическую помощь семьям «группы риска» по месту жительства. Финансируется центр «Росток» Шопоковской горуправой и Крупской айыл окмоту с 1 июня 2007 года как центр, работающий по проекту в местных сообществах.

Второй моделью центра по оказанию профессиональной, квалифицированной медико-социальной, психолого-педагогической, реабилитационной помощи детям-инвалидам стал центр «Максат» для детей и подростков с ограниченными возможностями Аламудунского района.

В сентябре 2008 года при поддержке Шведского проекта SIDA в г. Жалалабате состоялось открытие нового реабилитационного центра для работающих детей.

Принятые нормативные акты

За 9 месяцев 2008 года подписано 2 Указа Президента КР, Правительством КР принято 11 постановлений и 5 распоряжений, находятся на рассмотрении Правительства 11 нормативных правовых актов, на согласовании министерств и ведомств — 13 нормативных правовых актов.

Приложение 4

Формы участия общественности

Сегодня в странах ВЕКЦА уже существует некоторый опыт участия общественности в принятии решений по вопросам реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Право граждан на участие в общественных слушаниях по различным вопросам политики сегодня уже законодательно закреплено в ряде стран (Армения, Казахстан и Украина, США).

В США в случае общего пересмотра тарифов требуется публичное слушание дела. Под такими слушаниями понимается квазисудебная процедура, когда не только компания – поставщик ресурсов, но и другие заинтересованные стороны (конкуренты, клиенты, акционеры, потребительские организации и т.п.) могут представить свои расчеты и доказательства обоснованности предлагаемых тарифов. О слушаниях объявляется заранее и публично. На основании доводов сторон и собственных решений регулирующий орган принимает решение по конкретному случаю.

В Чили на уровне регионов могут создаваться специальные группы экспертов, которые оказывают помощь отдельным муниципалитетам в проведении оценки тарифов, предлагаемых водоканалами. Такие экспертные группы помогают решить проблему нехватки соответствующих специалистов на местном уровне. Один из экспертов, входящих в группу, может быть делегирован от общественности. Таким образом, общественность, у которой также часто нет достаточных знаний для такого анализа, может быть уверена, что ее интересы будут защищены.

В Казахстане местные отделения Антимонопольного комитета, которые отвечают за утверждение тарифов, также могут организовывать общественные слушания, если предлагаемые уровни тарифов вызывают социальные протесты. Однако эта форма общественных консультаций применяется с большой осторожностью, так как эффективность консультаций зависит, с одной стороны, от уровня знаний представителей общественности, а с другой, от уровня прозрачности местной администрации³⁵.

³⁵ МАМА-86, рабочие документы СРГ.

Библиография

1. Стратегия развития страны 2007 – 2010 гг. – Бишкек, 2007.
2. Проблемы электроэнергетики – действительные и мнимые. Аналитическая записка. – Бишкек, 2006.
3. И.А. Башмаков. Центр по эффективному использованию энергии. URL: <http://energy.seu.ru/jkh.html?cmd%5B133%5D=i-133-4009>.
4. Доступность услуг, социальная защита и участие общественности в процессе реформирования сектора водоснабжения и канализации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: Ключевые аспекты и рекомендации.
5. Проект DFID. Тарифная политика и коммунальная реформа КР. – Бишкек, 2005.
6. Постановление Правительства КР № 588 от 3.12.2007 года «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства КР от 24 июля 2006 года № 535 «О выплате денежных компенсаций на оплату жилищных коммунальных энергоносителей».
7. Постановление Правительства КР № 268 «О предоставлении социальных льгот в Кыргызской Республике».
8. Закон о внесении дополнений и изменений в закон Кыргызской Республики «Об электроэнергетике» от 29 июня 2007 года.
9. «Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года».
10. Руководство ООН по защите прав потребителей, 1985 г., с изменениями и дополнениями 1999 г.
11. Орхусская Конвенция, 1998 г.
12. МАМА – 86, рабочие документы СРГ.
13. Доступность услуг, социальная защита и участие общественности в процессе реформирования сектора водоснабжения и канализации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: Ключевые аспекты и рекомендации, OECD 2003.
14. Отчет о результатах социологического исследования степени удовлетворенности населения г. Оша услугами, предоставляемыми органами местного самоуправления и городскими предприятиями. USAID, АРИС, проект «Развитие местного управления в Центральной Азии». – Ош, 2006.
15. Выступление министра промышленности, энергетики и топливных ресурсов КР Игоря Чудинова на конференции «Реформа электроэнергетики Кыргызстана – пути повышения эффективности и продвижения использования возобновляемых источников энергии», 16.09.2007 г. URL: <http://www.analitika.org/article.php?story=20070924061411512>.

