МИНСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

ПРОБЛЕМЫ СТОЛИЧНОГО ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Минск
2004

УДК 365 (476-28)
ББК 65.441 (4 Беи-2Минск)
П 78

Рекомендовано к изданию Ученым советом Минского научно-исследовательского института социально-экономических и политических проблем

Авторский коллектив:

В.А.Бобков, член-корреспондент НАН Беларуси, *А.И.Лученок*, доктор экономических наук (руководитель); *А.В.Рубанов*, доктор социологических наук; *О.С.Булко, М.В.Маркусенко, О.И.Румянцева, О.Л.Шулейко* – кандидаты экономических наук; *Е.Л.Барановская*, *Н.В.Ветрова*, *О.В.Елисеева, Г.В.Карловская, И.А.Клиновская, И.В.Колесникова, Л.М.Кононенко, Т.С.Лысикова, В.В.Любан, С.С.Осмоловец, П.Н.Пекутько, Е.В.Преснякова, О.В.Сивограков, И.Н.Филипченко, Е.В.Шпортюк* – научные сотрудники

П 78 **Проблемы столичного жилищно-коммунального хозяйства** / В.А.Бобков, А.И.Лученок, А.В.Рубанов и др. – Мн.: МНИИСЭПП, 2004. – 236 с.

В монографии проанализировано состояние жилищно-коммунального хозяйства Минска. Разработаны предложения по совершенствованию организационной структуры системы жилищно-коммунального хозяйства столицы, повышению обоснованности тарифов на услуги ЖКХ, развитию товариществ собственников жилья и улучшению договорной работы в отрасли.

Книга может заинтересовать всех, кто занимается проблемами развития жилищно-коммунального хозяйства.

УДК 365 (476-28)
ББК 65.441 (4 Беи-2Минск)

© Коллектив авторов, 2004
© МНИИСЭПП, 2004

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 4

1. СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ И ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА МИНСКА 6

2. СОСТОЯНИЕ ОСНОВНЫХ ФОНДОВ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА МИНСКА 30

3. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ МИНСКА 50

4. ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА 63

5. АНАЛИЗ ОБОСНОВАННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ТАРИФОВ НА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ 77

6. УРОВЕНЬ ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТИ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ МИНСКА И ФИНАНСОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ОПЛАТЫ ИМИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ 89

7. ПРОБЛЕМЫ БЕЗНАЛИЧНОГО ЖИЛИЩНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЛЬГОТ НА ОПЛАТУ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ 102

8. ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ЖИЛИЩНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ С ПОСТАВЩИКАМИ ВОДЫ, ГАЗА И ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ 123

9. ПУТИ АКТИВИЗАЦИИ РАБОТЫ ПО ОКАЗАНИЮ ПЛАТНЫХ УСЛУГ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ АРЕНДНЫХ ОТНОШЕНИЙ 148

10. УРОВЕНЬ И СТРУКТУРА ЗАНЯТОСТИ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ МИНСКА 168

11. ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ СОЗДАНИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ ТОВАРИЩЕСТВ СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА 177

12. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРОЙ 204

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 218

Введение

К числу важнейших потребительских благ относятся услуги жилищно-коммунального хозяйства. В состав этих услуг включены предоставление населению квартир, создание для них нормальных условий проживания (водоснабжение, теплофикация, канализация, электрификация, газификация) и благоустройство территории (озеленение, освещение, санитарная очистка и др.). Особенностью этой отрасли является сочетание результатов социального характера с ресурсо- и фондоемким характером ее деятельности. В отличие от других отраслей социальной сферы, количество и качество работ и услуг не может быть сокращено ниже определенного минимума, поскольку за этим последует разрушение среды обитания для большинства населения республики. С другой стороны, обеспечение минимально достаточного уровня работ и услуг отрасли требует значительного объема материальных топливно-энергетических и других ресурсов. Эта особенность определяет приоритет развития жилищно-коммунального хозяйства не только среди отраслей социальной сферы, но и народного хозяйства республики в целом.

На сегодняшний день жилищно-коммунальный комплекс Минска является одной из «болевых точек» столичного хозяйства. Постоянный рост затрат на содержание этого комплекса, отсутствие экономических стимулов снижения издержек, рост тарифов на жилищные и коммунальные услуги, высокая степень износа основных производственных фондов и т.д. вызывают серьезные нарекания как у специалистов, так и у населения. В жилищной сфере не удалось в полной мере

воспользоваться преимуществами конкурентных отношений в сфере управления и эксплуатации жилья, поскольку в условиях нестабильного и недостаточного финансирования оказалось невозможным добиться полноценных договорных отношений. Монополизм коммунальных предприятий, неразвитость гражданско-правовых механизмов ответственности за количество и качество оказываемых услуг не позволяют на сегодняшний день эффективно защищать интересы потребителей.

Ситуация в жилищно-коммунальном комплексе Минска характеризуется низкой эффективностью работы объектов и оборудования, значительными потерями энергии и воды, ростом аварийности. Стоит задача ликвидации накопленного недофинансирования, обновления основных фондов и проведения ресурсосберегающей модернизации жилищно-коммунального хозяйства. Одной из целей проведения жилищно-коммунальной реформы является скорейшее обновление основных фондов предприятий жилищно-коммунального комплекса, внедрение нового высокопроизводительного технологического оборудования. Модернизация коммунальной инфраструктуры приведет к существенному сокращению себестоимости коммунальных услуг, а модернизация жилищного фонда – к сокращению потребления энергетических и материальных ресурсов и, следовательно, к получению значительного экономического эффекта от инвестиций.

1. СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ И ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА МИНСКА

1.1. Основные экономические показатели деятельности жилищного хозяйства Минска

Жилищный фонд – это совокупность жилых помещений, не зависящих от формы собственности. Он включает жилые и специальные помещения (общежития, дома-интернаты и т.д.), квартиры, служебные и другие жилые помещения в строениях, пригодных для проживания. Данные о количестве жилых домов и их площади в Минске (в сопоставлении с аналогичными данными по Республике Беларусь) представлены в табл. 1.1.

Таблица 1.1. **Количество жилых домов и их площадь в Республике Беларусь и Минске в 2002 г.**

Показатели	Количество жилых домов, единиц	В том числе общежитий	Площадь, тыс. кв. м		Средняя обеспеченность населения жильем в расчете на одного жителя, кв. м
			общая	жилая	
Городские поселения Республики Беларусь	490524	2880	138841,7	87212,5	19,7
Минск	21084	399	31906,4	19778,0	18,5
Удельный вес Минска в Республике Беларусь, %	4,3	13,9	23,0	22,7	–

Как видно из приведенных данных, в Минске сосредоточено 4,3 % жилых домов Беларуси, общая площадь которых составляет 31 906,4 тыс. кв. м, а жилая – 19 778 тыс. кв. м. Средняя обеспеченность населения жильем в расчете на од-

ного жителя в Минске составляет 18,5 кв. м. Если сравнить показатель обеспеченности жильем одного жителя Минска с аналогичным показателем других городов по областям республики, то он будет самым низким. По областям эти показатели следующие: Брестская область – 19,3 кв. м, Витебская – 20,1, Гомельская – 21,5, Гродненская – 19,8, Могилевская область – 20,4 кв. м. В целом по республике на одного жителя приходится 19,7 кв. м.

По формам собственности жилищный фонд делится на государственный и частный (табл. 1.2).

Таблица 1.2. **Структура жилищного фонда Минска по формам собственности в 2002 г.**

Окончание табл. 1.2.

Показатели	Количество жилых домов, единиц	В том числе общежитий	Площадь, тыс. кв. м		Структура жилищного фонда (по общей площади, %)
			общая	жилая	
Весь жилищный фонд	21084	399	31906,4	19778,0	100,0
1. Государственный жилищный фонд	5960	296	8814,3	5462,5	27,6
1.1. жилищный фонд предприятий и организаций, находящийся в республиканской собственности	870	219	1316,6	773,3	
1.1.1. жилищный фонд бюджетных организаций республиканской собственности	133	111	600,6	330,4	
1.2. жилищный фонд предприятий и организаций, находящийся в коммунальной собственности	5090	77	7497,7	4689,2	
1.2.1. жилишный фонд местных исполнительных комитетов	4968	6	7182,2	4509,9	

Окончание табл. 1.2.

Показатели	Количество жилых домов, единиц	В том числе общежитий	Площадь, тыс. кв. м		Структура жилищного фонда (по общей площади, %)
			общая	жилая	
1.2.2. жилищный фонд бюджетных организаций коммунальной собственности	37	32	99,6	49,2	
2. Частный жилищный фонд	15124	102	23088,2	14313,1	72,4
2.1. жилищный фонд, находящийся в собственности физических лиц	14025	–	19517,3	12121,5	
2.1.1. индивидуальный жилищный фонд	14025	–	1400,2	896,2	
2.1.2. приватизированный жилищный фонд	–	–	14684,8	9090,3	
2.2. жилищный фонд предприятий и организаций, находящийся в собственности негосударственных юридических лиц	979	44	3329,0	2057,3	
2.2.1. жилищный фонд жилищных и жилищно-строительных кооперативов	842	–	3170,5	1959,7	
2.3. смешанная собственность без иностранного участия	115	56	229,2	127,5	
2.4. смешанная собственность с иностранным участием	3	2	12,7	6,8	
3. Иностранная собственность	2	1	3,9	2,4	0,0

Из данных, приведенных в табл. 1.2 видно, что основную долю в жилищном фонде Минска составляет частный фонд (72,4 %). В государственном жилищном фонде города 82,0 % занимает фонд местных исполнительных комитетов. В целом по республике частный жилищный фонд составляет 80,4 %, а

жилищный фонд местных исполнительных комитетов составляет 85,5 %. В жилищном фонде бюджетных организаций коммунальной собственности основную долю занимают общежития. В Минске жилищный фонд приватизирован на 75,2 %. Если сравнить уровень приватизации жилья по республике, то окажется, что в Минске он самый высокий. В Брестской области он составляет 28,8 %, Витебской – 34,4, Гомельской – 12,8, Гродненской – 27,2, Могилевской области – 28,5 %.

Важнейшей характеристикой жилищного фонда, по крайней мере, для жителей городов, является уровень его благоустройства. В табл. 1.3 представлена характеристика благоустройства жилищного фонда Минска в сопоставлении с другими городскими поселениями Беларуси.

Таблица 1.3. **Уровень благоустройства жилищного фонда в городских поселениях Республики Беларусь по областям и г. Минске на начало 2003 г., %**

	Удельный вес общей площади, оборудованной						
	водопроводом	канализацией	центральным отоплением	горячим водоснабжением	ваннами (душем)	газом	напольными электроплитами
Республика Беларусь	85,2	84,3	87,0	78,3	79,6	86,0	11,7
Брестская	83,7	83,6	86,4	77,7	78,4	92,9	5,3
Витебская	78,1	77,4	80,0	72,8	72,8	92,3	4,9
Гомельская	84,2	81,6	83,8	73,9	75,2	91,5	4,3
Гродненская	86,8	86,0	87,1	81,0	80,3	90,7	7,0
г. Минск	97,6	97,5	99,1	96,6	96,5	67,6	31,9
Минская	78,5	76,8	81,1	67,0	70,2	92,1	6,3
Могилевская	77,7	77,1	82,5	65,0	70,6	89,3	6,8

Как видно из данных табл. 1.3., Минск характеризуется самой высокой степенью благоустройства жилищного фонда. Единственный показатель, по которому Минск отстает и от среднего по республике и от среднего по областям – это оборудование жилищного фонда газом. Но Минск является лидером по пользованию электроплитами, что с экологической точки зрения является несомненным преимуществом. Самая высокая степень благоустройства жилищного фонда Минска связана, прежде всего, с застройкой земель домами повышенной этажности, а также со статусом столичного города. По районам Минска степень благоустройства жилья, принадлежащего местным советам, представлена в табл. 1.4. Как видно из приведенных данных, в наименьшей степени жилье благоустроено в Московском районе, а в наибольшей степени – в Партизанском районе.

Жилищно-коммунальная сфера – многоотраслевой комплекс, включающий в себя автономные, но тесно связанные между собой предприятия и организации, деятельность которых, так или иначе, направлена на удовлетворение потребностей населения в жилищных и коммунальных услугах.

В Минске управлением и организацией оказания жилищно-коммунальных услуг занимается унитарное предприятие «Главное производственное управление жилищного хозяйства» (УП «ГПУЖХ»). В его состав входят 10 УП ЖРЭО, в свою очередь включающие 122 дочерних предприятий УП ЖЭС. На обслуживании последних на 01.01.2003 г. находилось 5803 жилых дома: из них – 4948 домов местных Советов, 835 домов ЖСК и 20 домов, находящихся на балансе ведомств, общей площадью 27254,2 тыс. кв. м, а также 285 нежилых отдельно стоящих строений.

Таблица 1.4. **Характеристика жилищного фонда местных Советов по районам Минска на начало 2003 г.**

	Коли-чество ЖЭС	Количество домов		Площадь (тыс. кв. м)			Степень благоустройства (в % к общей площади)				
		жилых	нежи-лых	общая	жилая	аренд-ная	водопр., канализ.	центр. отопл.	ванны с душем	горя-чее водо-снаб.	газ и электроплиты
Заводское ЖРЭО	17	602	17	1180,0	741,8	103,0	99,9	100,0	99,9	99,9	99,9
Ленинское ЖРЭО	11	444	28	692,1	434,0	115,3	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0
Московское ЖРЭО	16	600	46	995,2	627,1	83,8	62,8	62,8	62,3	62,7	63,0
Октябрьское ЖРЭО	10	435	31	588,4	373,4	63,8	99,1	98,7	98,2	95,3	100,0
Партизанское ЖРЭО	8	461	11	457,0	284,0	92,6	100,0	100,0	100,0	98,5	100,0
Первомайское ЖРЭО	17	610	41	739,7	476,6	123,2	100,0	100,0	99,0	99,5	100,0
Советское ЖРЭО	11	534	18	544,9	334,7	128,0	99,7	98,0	99,1	99,3	100,0
Фрунзенское ЖРЭО-1	14	345	24	871,9	521,8	51,5	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0
Фрунзенское ЖРЭО-2	9	333	14	708,8	457,7	52,3	98,9	97,6	98,5	98,4	100,0
Центральное ЖРЭО	9	584	47	463,6	278,3	132,8	99,8	99,8	98,5	98,9	100,0
ВСЕГО	122	4948	285	7241,6	4529,4	946,3	94,6	94,4	94,2	94,0	94,9

Производственная структура жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) состоит из нескольких подотраслей: жилищное хозяйство, благоустройство (дорожно-мостовое хозяйство, озеленение, санитарная очистка, утилизация отходов), ресурсоснабжение (оказание услуг по энерго-, тепло-, водоснабжению и водоотведению). При этом следует иметь в виду, что в настоящее время оказанием услуг по ресурсоснабжению занимаются специализированные коммунальные предприятия – УП «Минскводоканал», УП «Минсктеплосети» и др.

Анализ финансово-хозяйственной деятельности жилищных организаций УП «ГПУЖХ» за 2000 – 2002 гг. показал, что численность обслуживаемого населения возросла на 101,9 %. Обслуживаемая общая площадь жилых помещений и площадь дворовых территорий, закрепленных за жилыми домами, возросла соответственно на 104,5 % и 102,0 %. В то же время, темпы роста численности работающих в ЖРЭО были более высокими, чем темпы роста обслуживаемых жилищными организациями площадей. Количество же площадей, обслуживаемых одним рабочим в 2002 г. по сравнению с 2000 г. уменьшилось на 11 – 16 %. Этот факт может свидетельствовать как о снижении эффективности работы УП «ГПУЖХ», так и об ухудшении технического состояния жилищного фонда (табл. 1.5).

Таблица 1.5. **Основные технико-экономические показатели по текущему содержанию жилищного фонда УП «ГПУЖХ»***

Окончание табл. 1.5

Показатель	2000 г.	2002 г.	% роста
1. Численность обслуживаемого населения, чел.	1421240	1448626	101,9

Окончание табл. 1.5

Показатель	2000 г.	2002 г.	% роста
2. Обслуживаемая общая площадь жилых помещений, тыс. кв. м	25865	27020,3	104,5
3. Обслуживаемая площадь дворовых территорий, закрепленных за жилыми домами, тыс. кв. м	26990	27539	102,0
4. Численность работающих в ЖРЭО, чел. в том числе рабочие: – по текущему ремонту – по комплексной уборке и содержанию домовладений	9521 2065 4437	10965 2569 5080	115,2 124,4 114,5
5. Количество обслуживаемой общей площади жилых помещений одним рабочим по текущему ремонту, кв. м	12500	10500	84,0
6. Количество обслуживаемой площади дворовых территорий одним рабочим по комплексной уборке и содержанию домовладений, кв. м	6080	5420	89,1
7. Средняя заработная плата работников ЖРЭО, тыс. руб. в том числе: – специалисты – рабочие по текущему ремонту – рабочие по комплексной уборке и содержанию домовладений	54,5 65,4 67,8 42,7	192,3 238,8 221,7 154,9	352,8 365,1 327,0 362,8
8. Расходы, млн руб.	25690,1	78805	306,7
9. Доходы, млн руб.	17551,7	59349,3	338,1
10. Выделение бюджетных ассигнований на покрытие разницы в цене, млн руб.	10152,0	33818,3	333,1

*Данные УП «ГПУЖХ».

Важнейшей характеристикой состояния жилищного фонда в городе является показатель затрат на 1 кв. м по содержанию жилищного фонда (рис. 1.1).

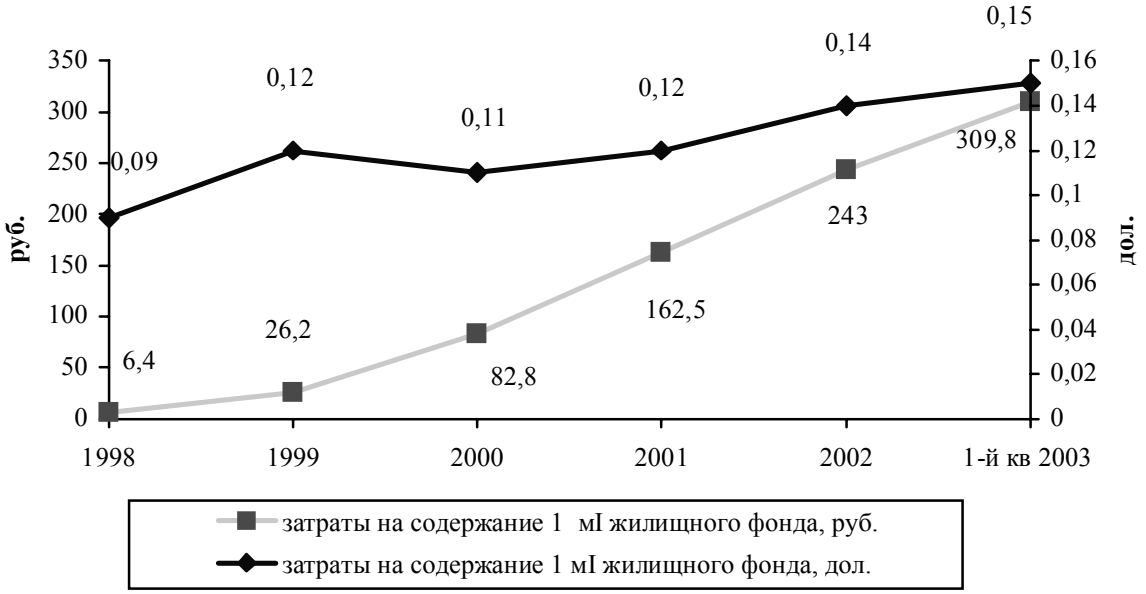

Рис. 1.1. Среднемесячные затраты на содержание кв. м жилищного фонда (по данным УП «ГПУЖХ»)

Тенденции и закономерности развития жилищного хозяйства Минска

Жилищно-коммунальная сфера относится к дотационным отраслям. Вместе с тем в последние годы наметилась некоторая тенденция снижения соотношения бюджетных ассигнований и расходов на содержание жилищного хозяйства в Минске. В 2001 г. оно составляло 54,8 %, а к концу 2003 г. ожидается 49,1 %. Сокращение доли бюджетных ассигнований произошло в основном за счет роста для населения тарифов на техническое обслуживание[1], снижения расходов на содержание аппарата управления[2], снижения затрат на теку-

[1] В 2001 г. расходы, покрываемые за счет квартирной платы и технического обслуживания, составили 11,1 %; в 2003 г. ожидается их покрытие на 22,8 %.

[2] Удельный вес расходов в 2001 г. составил 16,0 %, в 2003 г. он составит 13,1 %.

щий ремонт жилищного фонда[3]. Тем не менее, дотации из городского бюджета на содержание жилищных организаций остаются значительными. К тому же следует учесть и расходы городского бюджета на возмещение разницы в тарифах для населения специализированным коммунальным предприятиям: УП «Минскводоканал», УП «Минсктеплосети».

Почти 60 % жилищного фонда Минска эксплуатируется свыше 30 лет. Растет объем ветхого и аварийного жилья, необходима реконструкция домов, построенных в 60-е гг. XX в. Снижение расходов на текущий ремонт жилищного фонда и незначительный рост затрат на содержание домового хозяйства не решают важнейшую проблему в городе – поддержание жилищного фонда в надлежащем техническом состоянии.

Дополнительно необходимы инвестиции в обновление инженерных сетей и коммуникаций, поскольку износ основных фондов в жилищно-коммунальной сфере достиг значительной величины. Часть из них полностью отслужила свой срок и требует замены (тепловые сети, газовые плиты, внутридомовые сети и внутриквартирное оборудование, лифты, различные элементы самих домов и др.). Уровень износа инженерного оборудования с каждым годом продолжает нарастать, поэтому возрастают потери воды, тепла и электроэнергии. Из-за нехватки средств планово-предупредительные ремонты сетей и оборудования систем водоснабжения, коммунальной энергетики превратились, по сути, в аварийно-восстановительные, что ведет к снижению надежности систем. Основная причина снижения расходов на поддержание жилищного фонда – недостаточное финансирование затрат на его капитальный ремонт и текущее содержание. Вместе с

[3] В 2001 г. – 45,4 %, в 2003 г. – 32,6 %.

тем существует и проблема эффективного использования имеющихся средств.

Во-первых, в Минске управлением и организацией оказания жилищно-коммунальных услуг занимается ряд предприятий и организаций, которые в ряде случаев дублируют функции друг друга, что приводит к размыванию ответственности и неоправданному росту численности управленческого персонала.

Во-вторых, выделяемые средства распыляются по многим структурам, которые отвечают за состояние жилищного фонда, проведение капитального ремонта, распределение текущих расходов на его содержание: за жилые дома – УП «ГПУЖХ», ЖРЭО, ЖЭС, за внутридомовые сети – ЖЭС, магистральные – специализированные коммунальные предприятия и т.п. Вероятно, для лучшего использования имеющихся средств было бы целесообразно создать единую структуру, отвечающую за состояние жилищного фонда в Минске.

В-третьих, обозначился рост налогов и платежей в структуре расходов жилищных организаций, который напрямую связан с переходом на самостоятельность ЖЭС, т.е. реорганизацией их в унитарные предприятия. Как выяснилось, такая реорганизация привела к неоправданному росту расходов жилищных организаций. Значит, необходимо изменение существующей системы управления жилищным хозяйством.

Важнейшей проблемой в сфере ЖКХ является поиск дополнительных источников финансирования модернизации морально и физически устаревшего жилищного фонда и инженерных сетей в городе, проведения капитального и текущего ремонтов. Создание условий для притока частных инвестиций могло бы кардинально изменить финансовое положе-

ние отрасли и сейчас, и в долгосрочной перспективе. Сложившееся мнение об этих объектах как неперспективных, с большим износом основных фондов все-таки не совсем точно. Подобные предприятия, особенно в сфере теплоснабжения и водо-канализационного хозяйства, в странах с развитой и развивающейся экономикой представляют собой «лакомый кусок» для инвестиций, ориентированных на высокие технологии. По инвестиционной привлекательности городская инженерная инфраструктура стоит на одном из первых мест, так как муниципальные предприятия, работающие в отрасли ЖКХ, имеют гарантированный рынок сбыта. Кроме того, именно в этой отрасли сохраняется высокий потенциал для снижения финансовых затрат на производство услуг. В связи с этим необходимы разработка соответствующей нормативно-правовой базы и действенных экономических механизмов, способных привлечь инвестиции в жилищно-коммунальную сферу.

Жилищно-коммунальное хозяйство – колоссальная ресурсо-затратная отрасль. Однако в жилищно-коммунальном хозяйстве практически не решаются вопросы внедрения энергосберегающих технологий, что, по расчетам российских специалистов, позволило бы снизить расходы на финансирование жилищно-коммунального хозяйства до 40 %.

Основой энергосберегающих технологий является учет отпускаемой продукции (работ, услуг). Однако сложившаяся еще в советский период система формирования затрат на оказываемые коммунальные услуги не способствует ни их рациональному потреблению, ни эффективному контролю за их обоснованием предприятиями-поставщиками стоимости услуг.

В странах с развитой экономикой распространена система приборного учета, при которой потребитель оплачивает объем ***реально оказанных*** ему услуг. Такую возможность ему дает наличие счетчиков (приборов учета) тепла, воды и др. Как следствие, общая выручка коммунальной организации образуется за счет ***реально оказанных*** услуг потребителям.

Отечественное жилищное хозяйство построено на использовании системы нормативного учета, при которой все затраты рассчитываются исходя из норм потребления того или иного вида ресурсов. Нормы рассчитываются самими коммунальными предприятиями, причем объемы производства и потребления для системы нормативного учета равны. Это позволяет организациям так или иначе предъявить к оплате весь объем произведенных услуг (независимо от того, сколько было потреблено, а, сколько потеряно в сетях, в том числе из-за аварий или прорывов). По сути, произведенный продукт (услуга) продается принудительно.

Исходя из этого, важнейшим направлением в реформировании ЖКХ должно стать быстрейшее оснащение жилищного фонда Минска приборами учета потребления ресурсов населением. В настоящее время степень оснащенности приборами учета относительно невелика. С одной стороны, государство не в состоянии оснастить счетчиками каждую квартиру, а с другой – низкий платежеспособный спрос населения также не позволяет ускорить решение этой проблемы. **Следовательно, необходимо стимулировать население в постановке приборов учета (например, предоставить льготное кредитование населению).**

Одной из причин низкой эффективности работы жилищно-коммунальных предприятий является невысокий уровень

управления ими, что, во-первых, связано с отсутствием «давления на них собственника», а во-вторых, невозможностью выбора более качественных жилищно-коммунальных услуг населением. Иначе говоря, в жилищно-коммунальной сфере необходимо создать конкурентную среду. Достаточно очевидно, что создание последней невозможно без соответствующих изменений в системе финансирования и управления отраслью.

В отрасли существует и такая проблема, как слабое развитие договорной базы (в частности, договоров на управление муниципальным имуществом). Это не позволяет четко разграничить права, обязанности и ответственность городских властей и коммунальных предприятий по содержанию объектов городской инфраструктуры.

В связи с этим в последние годы вопросы реформирования системы жилищно-коммунального хозяйства становятся все более актуальными, требующими решения в относительно сжатые сроки. Анализ состояния жилищно-коммунального хозяйства в Минске, а также изучение опыта России и Украины показывает, что реформирование жилищно-коммунального хозяйства необходимо осуществлять по следующим основным направлениям:

снижение стоимости и повышение качества жилищно-коммунальных услуг;

совершенствование механизма финансирования отрасли;

реформирование социальной политики в сфере ЖКХ;

обеспечение государственного контроля за состоянием жилищного фонда.

Для реализации этих направлений в свою очередь необходимо осуществление ряд важнейших мер:

- объединить собственников жилья в товарищества, которые были бы способны наиболее эффективно выполнить функции заказчика;
- демонополизировать отрасль и сформировать рынок услуг в ЖКХ;
- обеспечить тесную взаимосвязь повышения тарифов для населения с демонополизацией и развитием конкуренции в сфере обслуживания жилья, созданием системы независимого контроля за формированием тарифов естественных монополий (например, жилищные инспекции);
- совершенствовать механизм формирования накоплений на капитальный ремонт;
- ликвидировать перекрестное субсидирование коммунальных услуг промышленными предприятиями;
- разработать методологию привлечения заемных или кредитных ресурсов на развитие инфраструктуры коммунального хозяйства;
- упорядочить и сохранить льготы для отдельных категорий граждан по оплате услуг ЖКХ;
- обеспечить контроль за соблюдением параметров качества содержания жилищного фонда, независимо от формы собственности;
- преобразовать предприятия ЖКХ в хозяйствующие субъекты с более высокой степенью ответственности, в равноправных партнеров договорных отношений;
- развивать договорные отношения в сфере производства и потребления жилищно-коммунальных услуг; разработать примерные договоры по каждому виду услуг.

В целях упорядочения проведения реформы в сфере ЖКХ целесообразно разработать городские стандарты для Минска, определяющие основные параметры перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, размеры и порядок оказания финансовой помощи населению:

городской стандарт социальной нормы площади жилья;

городской стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги;

городской стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг.

Отношение минчан к деятельности и перспективам развития городского жилищно-коммунального хозяйства (по результатам социологического исследования)

В ходе исследования был проведен социологический опрос 1013 домохозяйств, расположенных во всех административных районах Минска. По итогам опроса были получены следующие результаты.

Оценка минчанами работы жилищно-коммунальных служб

Ответы минчан на вопрос о том, что их не устраивает в работе жилищно-коммунальных служб представлены в табл. 1.6. Как и прежде, больше всего претензий люди предъявляют к качеству уборки подъездов и лифтовых клеток. Много

жалоб на работу сантехников. Достаточно много претензий и к другим группам обслуживающего персонала.

Таблица 1.6. Ответы минчан на вопрос, что их не устраивает в работе жилищно-коммунальных служб?, % от опрошенных

	Февраль 2003 г.	Август 2003 г.
Работа сантехников	47,4	43,4
Работа электриков	30,0	22,5
Уборка подъездов и лифтовых клеток	53,0	51,0
Работа и обслуживание лифта	29,9	23,2
Перебои с подачей воды	30,2	29,6
Перебои с горячей водой	45,2	38,2
Уборка внутридворовых территорий	30,0	32,4

При углубленном изучении отношения минчан к работе жилищно-коммунальных служб выяснилось, что 23,0 % из них часто сталкиваются с занятостью диспетчерской телефонной линии, 22,3 % – с неявкой работников ЖЭС по вызову в назначенное время, а примерно каждый десятый – с явкой в нетрезвом виде, хамством, невыполнением работ (см. табл. 1.7).

Таблица 1.7. Ответы минчан на вопрос, приходилось ли им (и как часто) при обращении в ЖЭС сталкиваться со следующими проблемами, % от обращавшихся

	Часто сталкивался	Иногда сталкивался	Не сталкивался
Занятость диспетчерской телефонной линии	23,0	43,9	33,1
Отказ в помощи	9,7	29,7	60,6
Явка в нетрезвом виде	11,1	36,1	52,8
Грубость в обращении	10,8	32,0	57,1
Неявка в назначенное время	22,3	45,9	31,8
Плохое качество работы	18,8	51,0	30,2

Наконец, не решена проблема очередей при обращении к паспортистке или за справками (табл. 1.8). Конкретизируя свои претензии, люди говорили о неорганизованности в работе, отсутствии необходимых разъяснений на стендах с образцами документов и элементарных условий для подготовки самих документов. Как выразился один из горожан, «писать приходится на колене или чьей-то спине».

Таблица 1.8. **Сталкивались с проблемой очередей, % от обращавшихся**

	Часто	Иногда	Нет
При обращении в ЖЭС за справками	22,7	50,1	27,2
При обращении к паспортистке	27,3	43,0	29,7

Особое внимание в исследовании было уделено интенсивности обращений минчан в ЖРЭО и ЖЭС и оценке качества их работы. Как и следовало ожидать, в ЖЭС, в силу специфики их работы, минчане обращаются чаще, чем в ЖРЭО (см. табл. 1.9). Но главное – выше удовлетворенность горожан их работой. Так, если работой ЖЭС удовлетворены 59,6 % обращавшихся туда минчан, то ЖРЭО – 44,3 % (табл. 1.10).

Таблица 1.9. **Количество минчан, обращавшихся за помощью в ЖЭС, и частота обращений, % от опрошенных**

	Часто	Иногда	Нет
В ЖРЭО	7,7	27,7	64,6
В ЖЭС	19,1	63,9	17,0

Таблица 1.10. **Ответы минчан на вопрос: «Эти службы оказали Вам помощь?», % от обращавшихся**

	Да	Нет	Сложно сказать
ЖРЭО	44,3	25,8	29,9
ЖЭС	59,6	11,7	28,7

Перспективы развития платных услуг
в жилищно-коммунальной сфере

Представление о перспективных направлениях развития рынка платных услуг в жилищно-коммунальной сфере дает анализ потребностей минчан в выполнении конкретных видов работ по обслуживанию жилья. Как видно из данных табл. 1.11, эти потребности весьма существенны и разнообразны.

Таблица 1.11. **Потребность минчан в выполнении работ по обслуживанию жилья, % от опрошенных**

Замена смесителя для раковин, ванн	90,5
Замена раковин, мойки	82,6
Замена ванн	70,6
Замена унитаза	78,0
Замена полотенцесушителя в ванной	63,4
Замена смывного бачка	77,5
Ремонт смывного бачка	80,3
Замена прокладок в водопроводных кранах	91,2
Ремонт водопроводных кранов	88,7
Замена, ремонт электророзеток и выключателей	88,8
Столярные работы	18,4
Установка замка на входной двери	90,7
Облицовка плиткой ванн, кухонь	87,7
Штукатурка	80,9
Покраска	88,0
Поклейка настенных обоев	91,0
Поклейка потолочных обоев	83,1
Установка укрепленной двери в квартире	82,1
Ремонт электроплит	71,3

Из данных, приведенных в табл. 1.12, видны сложившиеся к настоящему времени способы выполнения работ по обслуживанию жилья: собственными силами жильцов, с помо-

щью работников ЖЭС или с привлечением специалистов «со стороны». Полученные результаты говорят о том, что у жилищно-коммунальных служб имеются хорошие возможности для существенного наращивания объема платных услуг при соблюдении трех основных условий. Во-первых, при существенном улучшении качества сантехнических и электротехнических работ. Во-вторых, при активном освоении тех видов деятельности, которые в настоящее время, как правило, выполняются частными лицами. Речь идет, прежде всего, об установке укрепленных дверей, облицовке плиткой ванн и кухонь, штукатурке, поклейке обоев, покрасочных работах, ремонте электроплит. В-третьих, при заметном повышении культуры обслуживания.

Таблица 1.12. **Способы выполнения работ по обслуживанию жилья, % от тех, кто испытывает в них потребность**

Окончание табл. 1.12

	Делают эти работы сами	Обращаются в ЖЭС	Ищут специалистов «со стороны»
Замена смесителя для раковин, ванн	40,6	37,7	21,7
Замена раковин, мойки	34,8	37,5	27,7
Замена ванн	20,3	41,7	38,0
Замена унитаза	23,5	46,5	30,0
Замена полотенцесушителя в ванной	31,0	40,5	28,5
Замена смывного бачка	29,0	47,4	23,6
Ремонт смывного бачка	40,0	43,9	16,1
Замена прокладок в водопроводных кранах	57,9	33,3	8,8
Ремонт водопроводных кранов	47,7	39,9	12,3
Замена, ремонт электророзеток и выключателей	58,9	24,1	17,0
Столярные работы	50,5	8,6	40,9

Окончание табл. 1.12

	Делают эти работы сами	Обращаются в ЖЭС	Ищут специалистов «со стороны»
Установка замка на входной двери	66,5	9,1	24,4
Облицовка плиткой ванн, кухонь	34,1	6,1	59,8
Штукатурка	37,3	7,8	54,9
Покраска	61,1	5,2	33,8
Поклейка настенных обоев	63,6	4,4	32,0
Поклейка потолочных обоев	56,2	4,9	39,0
Установка укрепленной двери в квартире	25,6	9,7	64,7
Ремонт электроплит	18,4	45,8	35,7

Увеличению доходов ЖЭС от оказания платных услуг будет способствовать изменение сложившейся практики оплаты населением этих услуг. На вопрос, как они оплачивают эти услуги в настоящее время, 19,2 % горожан ответили – «в кассу», 26,6 % – «на руки», 54,3 % – «по-разному». Из этих ответов можно сделать вполне логичный вывод, что не менее половины денежных средств, которые минчане платят за услуги работников жилищно-коммунальных служб, уходит к ним «в карман».

Отношение горожан к установке счетчиков учета расхода воды и тепла

В ходе исследования было изучено отношение минчан к установке счетчиков учета расхода воды и тепла. Как свидетельствуют данные, приведенные в табл. 1.13 и 1.14, более 80 % горожан высказываются за их установку. И это первый вывод, который можно сделать из полученных результатов. Второй вывод состоит в том, что численность минчан, готовых уже сейчас полностью или частично оплатить их уста-

новку (а это в сумме около 25 %) позволяет не только продолжить, но и активизировать эту работу.

Таблица 1.13. **Ответы минчан на вопрос, хотели ли бы они установить счетчик учета расхода воды, % от опрошенных**

Уже установили	16,7
Хотели бы и готовы оплатить сейчас	6,8
Готовы оплатить в рассрочку	17,2
Хотели бы, но бесплатно	42,5
Не хотят	16,8

Таблица 1.14. **Ответы минчан на вопрос, хотели ли бы они установить счетчик учета расхода тепла, % от опрошенных**

Уже установили	5,3
Хотели бы и готовы оплатить сейчас	6,0
Готовы оплатить в рассрочку	19,7
Хотели бы, но бесплатно	49,5
Не хотят	19,6

Проблемы развития в жилищно-коммунальной сфере договорных отношений

Полученные в ходе проведенного исследования результаты показали, что в значительной мере проблемы жилищно-коммунального хозяйства связаны с неразвитостью договорных отношений, начиная с их первоосновы – отношений между ЖЭС и жильцами. На вопрос, заключили ли они с ЖЭС договор найма жилого помещения или на выполнение работ по его эксплуатации и ремонту, 42,1 % минчан ответили утвердительно, 34,8 % отрицательно, еще 23,1 % сказали – «не помню». Сам такой договор обычно воспринимается как чистая формальность, не влекущая никакой ответственности до-

говаривающихся сторон за его выполнение. Не случайно его содержание помнит только 14,4 % опрошенных.

А в конечном итоге даже важнейшие пункты этого договора выполняются плохо. Так, согласно договору, наймодатель обязуется профилактически осматривать техническое состояние дома и жилых помещений. Минчане на вопрос, приходят ли к ним и как часто работники ЖЭС с профилактическим осмотром технического состояния квартиры, ответили следующим образом: «регулярно» – 2,7 %; «редко» – 30,9 %, «не приходят» – 66,4 %.

Реформирование жилищно-коммунальной сферы все чаще связывается с развитием кондоминиумов – товариществ собственников жилья. Однако опрос показал, что о том, что такое кондоминиум, абсолютное большинство горожан не знает вовсе или имеет весьма смутное представление (см. табл. 1.15).

Таблица 1.15. **Ответы минчан на вопрос, знают ли они, что такое кондоминиум, % от опрошенных**

Хорошо знают	7,3
Кое-что слышали	33,6
Не знают	59,1

В результате на вопрос о том, хотели ли бы они, чтобы кондоминиум был создан в их доме, две трети горожан ответить не смогли. Ситуация несколько изменилась, когда в анкете данному вопросу предшествовало краткое разъяснение того, что такое кондоминиум, каковы его основные права, функции и т.п. В этом случае за создание кондоминиума высказалось уже не 23,4, а 39,4 % опрошенных. Из этого следует, что движение в сторону развития сети кондоминиумов требует в качестве своего первоначального условия проведе-

ния активной разъяснительной работы среди населения по поводу того, что это такое.

Реформирование жилищно-коммунальной сферы, повышение качества оказываемых услуг часто связывается с ростом количества частных служб и организаций. Такого мнения придерживается и 39,3 % опрошенных, в то время как противоположную позицию занимают 13,4 %. Несомненно, что на преобладании позитивного отношения к частной инициативе в этой сфере сказывается уже сложившаяся практика оказания услуг. Хотя засилие неформальных проявлений такой инициативы и слабое ее развитие привело к тому, что почти каждый второй горожанин не имеет в этом вопросе определенного мнения.

2. СОСТОЯНИЕ ОСНОВНЫХ ФОНДОВ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА МИНСКА

Пополнение жилищного фонда города. Жилищный фонд Минска по статистическим данным из года в год растет. В 1995 г. на балансе города числилось 28083,4 тыс. кв. м общей площади жилья, в начале 2003 г. – уже 33860 тыс. кв. м (площадь увеличилась на 12 %). Это свидетельство того, что общий кризис переходного периода не затронул сферу жилищного строительства. Вместе с тем следует отметить, что доля коммунального жилья неуклонно сокращается (в настоящее время составляет менее 30 %). Это связано в первую очередь с возможностью предоставленной населению льготной приватизацией государственного жилья; ростом коммерческого строительства и снижением объемов жилищного строительства за счет местных органов власти в Минске.

Ввод нового жилья за последние годы стабилизировался. Ежегодно в городе строится жилья в среднем 540 тыс. кв. м общей площади (за исключением 1995 г., когда было построено 295,0 тыс. кв. м). Это значительно ниже показателя 1990 г., когда было введено 838 тыс. кв. м общей площади.

На обслуживании ЖРЭО Минска в 2003 г. находилось более 5,8 тыс. жилых домов площадью более 27 млн кв.м., в том числе:

- 4948 домов местных Советов;
- 835 домов ЖСК;
- 20 ведомственных домов;
- 285 нежилых отдельно стоящих зданий.

В 2003 в Минске в неудовлетворительном состоянии (износ 41– 65 %) находилось 1008 каменных и 3242 деревянных строения, из них жилых домов: каменных – 465, деревянных – 3134. В ветхом состоянии (износ – свыше 65 %) – 27 каменных и 369 деревянных строений, из них жилых домов: 8 каменных и 359 деревянных (рис. 2.1.).

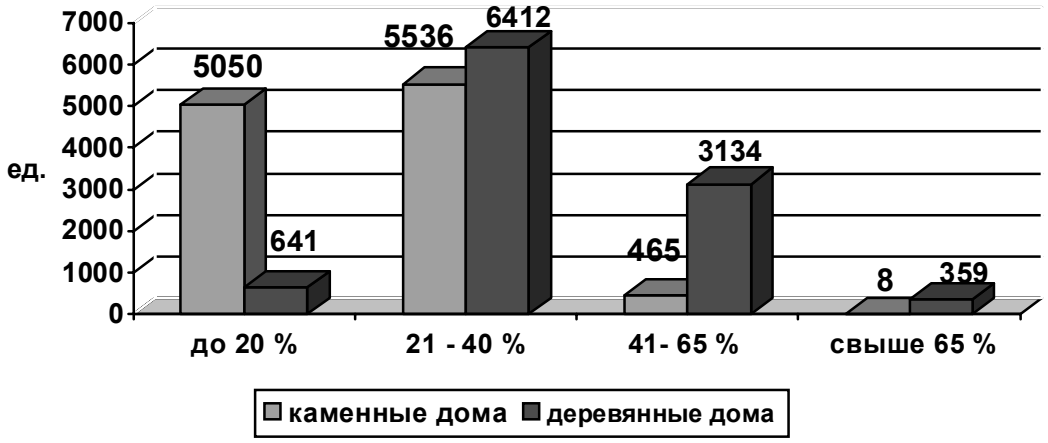

Рис. 2.1. Износ жилищного фонда Минска на 1.01.2003 г.

Решение проблемы ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда невозможно без поддержки со стороны государства.

Объем ветхого и аварийного жилья увеличивается с каждым годом, причем достаточно быстрыми темпами.

Главная причина – отсутствие должного содержания и ремонта жилищного фонда. Неисполнение норм содержания и ремонта ведет к разрушению конструкции, снижению параметров качества услуг, предоставляемых населению, и к увеличению не только объемов работ следующего планового периода, но и к росту их стоимости, так как цены жестко реагируют на инфляцию и спрос на работы, услуги, материалы и оборудование, в т.ч. инженерное. Несоблюдение графиков и

объемов работ по содержанию дома приводит к постепенному пополнению списка ветхого или даже аварийного жилья.

К ветхому и аварийному в жилищном фонде относят жилье массового индустриального строительства, которое стареет не столько морально, сколько физически, и жилье, построенное в послевоенное время для граждан, участвовавших в восстановлении народного хозяйства. Это жилье не только отслужило свой срок, полностью выработало свою балансовую стоимость, амортизировалось в «ничто», но и небезопасно для проживания в нем.

Состояние основных фондов организаций жилищного хозяйства. Ситуация в жилищно-коммунальном комплексе характеризуется низкой эффективностью работы объектов и оборудования, хроническим недофинансированием, значительными потерями энергии и воды, ростом аварийности. В настоящее время стоит задача ликвидации накопленного недофинансирования, обновления основных фондов и проведения ресурсосберегающей модернизации жилищного хозяйства (ЖХ).

Общий физический износ основных фондов в ЖХ Минска составляет около 70 %. Активная часть основных фондов, состоящих на балансе УЖХ, имеет большую степень износа, чем пассивная часть основных фондов.

Значительную часть основных производственных фондов жилищного хозяйства имеют на своем балансе ЖРЭО города. Эти фонды (особенно их активная часть) характеризуются высокой степенью износа (70 – 100 %).

Высокая степень износа характерна также и для инфраструктурных объектов жилищного хозяйства. Количество аварий за последние 8 лет увеличилось в 10 раз, что неизбеж-

но повлекло за собой увеличение утечек. Отсутствует эффективная система контроля коррозии и физического износа трубопроводов. Энергопотребление при транспортировке воды и подаче тепла превышает европейские показатели более чем в 3 раза.

Жилищные организации должны не только следить за техническим состоянием коробки жилого здания, фундамента, кровли, ограждающих конструкций, осуществлять вывоз мусора, обслуживать лифты, антенны, содержать так называемые «места общего пользования» – лестничные клетки, холлы, подъезды и т.д., но и осуществлять обслуживание и ремонт инженерной инфраструктуры.

Ресурсоснабжающие организации (вода, тепло, газ, электроэнергия), работая в соответствии с Гражданским Кодексом Республики Беларусь, доставляют товар только до границы раздела их полномочий. Но без работающей внутренней системы распределения электроэнергии, газа, воды, тепла эти организации не смогли бы доставить свой товар до потребителя, с которого они стремятся в последнее время получить деньги напрямую.

Так, например, горячее водоснабжение жилых домов в Партизанском районе Минска в основном осуществляется от 165 индивидуальных и групповых водоподогревателей, расположенных в жилых домах; 13 жилых домов запитаны от 2-х котельных (в/г Степянка), находящихся на балансе УП «Минсккоммунтеплосети»; 97 жилых домов обеспечиваются горячей водой от ЦТП, находящихся на балансе УП «Минсктеплосети» и УП «Минсккоммунтеплосети»; 37 жилых домов оборудованы индивидуальными проточными газовыми водоподогревателями. Теплоснабжение 88 домов поселка МТЗ

осуществляется по открытой схеме от Минского тракторного завода. Проблемы теплоснабжения, в т.ч. горячего водоснабжения, поселка МТЗ будут решены после завершения работ по реконструкции сетей и перевода системы теплоснабжения на закрытую схему с подключением к городским сетям. Планируемый срок завершения работ 2005 г.

Проблемы в горячем водоснабжении домов, оборудованных индивидуальными (групповыми) водоподогревателями, связаны в основном с физическим износом оборудования. ЖРЭО Партизанского района планомерно решают вопросы реконструкции узлов управления систем теплоснабжения. Устаревшие скоростные водяные подогреватели меняют на менее энергоемкие пластинчатые теплообменники. Установлены приборы автоматического регулирования на 94 системах отопления, в настоящее время ведутся работы по установке 73 систем регулирования на системах горячего водоснабжения на этих же объектах, что позволит исключить перерасход тепловой энергии на нужды населения. В 306 жилых домах установлены приборы учета расхода тепловой энергии, на основании показаний которых производятся расчеты с энергоснабжающими организациями. На основании письма Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 10.04.2000 г. № 03-04/192 считается нецелесообразным производить их установку в жилых домах с числом квартир 24 и менее. В связи с этим, оборудовать приборами учета расхода тепловой энергии оставшиеся 194 жилых дома не представляется возможным. Расчет с энергоснабжающими организациями по этим домам производится на основании договорных нагрузок в зависимости от температуры наружного воздуха.

Таким образом, осуществляется четкое разграничение финансирования услуги от производителя до конечного потребителя и ответственности каждого участника за свой этап подачи услуги потребителю. Кроме того, этот подход формирует основу развития конкуренции и не закрепляет обязанности одной жилищной организации за содержание всей многообразной и разноплановой внутренней инфраструктуры. На содержание, например, внутридомового газового оборудования нужна лицензия, на содержание и обслуживание лифтов тоже. Энергонадзор предъявляет требования к обслуживанию электросетей дома.

Таким образом, стандарт и тарифы на услуги и договорные отношения должны быть увязаны и направлены на формирование должного содержания дома в целом и его инженерного оборудования в частности, потому что именно их состояние и позволяет определить техническое состояние жилья.

Критерием оценки технического состояния жилищного фонда является:

год постройки жилого дома;

техническое состояние инженерных коммуникаций и несущих конструкций;

результаты плановых осенних, весенних и внеочередных осмотров жилфонда;

анализ количества заявок, поступивших в диспетчерские службы ЖЭС и ЖРЭО;

анализ жалоб и обращений, поступивших от населения, на плохое техническое состояние дома или отдельных его конструкций, коммуникаций.

При планировании проведения ремонтных работ учитываются предписания и замечания энергоснабжающих организаций, инспекции Энергонадзора, жилищной инспекции УП «ГПУЖХ».

Для приведения жилых домов в технически исправное состояние формируются следующие программы и планы:

5-летний план капитального ремонта, который утверждается администрацией района;

план текущего ремонта на год, в основных физических показателях и денежном выражении;

титульные списки на год по целевым программам (тепловая реабилитация, ремонт фасадов, ремонт домов ЖСК).

Особенностью жилищного фонда ЖРЭО Партизанского района является то, что он является сравнительно старым и низкоэтажным.

По годам постройки обслуживаемый жилищный фонд выглядит следующим образом:

до 1950 г. – 86 домов, что составляет 19 % от общего количества;

до 1960 г. – 158 домов – 34 %;

до 1970 г. – 151 дом – 27 %;

до 1980 г. – 46 домов – 9 %;

до 1990 г. – 21 дом – 4 %;

после 1990 г. – 41 дом – 7 %.

Из данных, приведенных в табл. 2.9 видно, что в Партизанском районе города имеются жилые дома с износом более 50 %. Эта особенность характерна и для значительной доли жилищного фонда центральных районов города.

Таблица 2.1. Жилищный фонд с высокой степенью износа (Партизанский район Минска) по состоянию на 1.06.2003 г.

Адрес дома	Год постройки	% износа
Партизанский, 45	1938	52
Геологическая, 111	1960	87
Карвата, 28	1939	52
Карвата, 32	1939	56
Карвата, 34	1951	81
Карвата, 36	1939	52
Связистов, 6	1939	52
Захарова, 65	1950	100
Захарова, 67	1947	100
Нагорная, 9	1947	100
Нагорная, 15	1947	100
Первомайская, 24/3	1927	71
Нагорная, 11	1947	100
Нагорная, 13	1947	100

Проблемы осуществления капитальных ремонтов жилья. Согласно нормам ВСН 58-88 (р) «Положения об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий» продолжительность эффективной эксплуатации жилых домов до постановки на капитальный ремонт составляет 20 лет.

В настоящее время в каждом районе Минска существует Программа капитального ремонта жилищного фонда на 2001 – 2005 гг. и разработки проектно-сметной документации для капитального ремонта жилищного фонда. На основании данной Программы каждый район Минска разрабатывает годовой план капитального ремонта жилищного фонда, на основании которого формируется заявляемая сумма необходимых финансовых средств. Годовой план состоит из следующих позиций:

список домов (адрес, год постройки, количество квартир);

характеристика квартир (площадь общая, жилая);

дата последнего капитального ремонта;

необходимые финансовые средства для проведения капитального ремонта в ценах 1991 г.

В настоящее время существуют индексы изменения стоимости ремонтно-строительных работ, которые устанавливаются Министерством архитектуры и строительства РБ и ежемесячно утверждаются министром. Когда начинается капитальный ремонт, цены 1991 г., указанные в годовом плане, умножаются на текущий коэффициент. В итоге получается сумма, необходимая для проведения ремонтно-строительных работ. По-нашему мнению, требуется детальное рассмотрение и корректировка методики расчета коэффициентов. Судя по опыту строительных организаций, использующих такой принцип, данные коэффициенты необъективны на текущий момент времени.

По данным УП «ГПУЖХ» порядка 85 % от общего объема капитального ремонта осуществляется Минским арендным ремонтно-строительным предприятием «Минскремстрой». Другие подрядчики определяются на тендерной основе. Согласно мировому опыту, если существует предприятие-монополист в любой отрасли, то возможно повышение цен на оказываемые услуги либо выпускаемую продукцию. По-нашему мнению, необходимо расширить спектр подрядчиков для проведения ремонтно-строительных работ во избежание завышения цен на услуги.

Проектно-сметная документация на капитальный ремонт разрабатывается на основании технических условий всех энергоснабжающих организаций, технического заключения о со-

стоянии ограждающих конструкций и инженерного оборудования, статьи 51 Жилищного Кодекса Республики Беларусь и «Инструкции о составе внутриквартирных ремонтно-строительных работ при капитальном ремонте жилых домов».

Основным показателем плана капитального ремонта является ввод полезной площади жилого дома. Документом, подтверждающим приемку в эксплуатацию законченных капитальным ремонтам жилых домов, является акт государственной приемочной комиссии и заключение инспекции Госстройнадзора по Минску.

Проблемы осуществления текущего ремонта жилья. Планирование текущего ремонта производится на основании результатов очередных и внеочередных осмотров зданий, анализа поступивших на диспетчерские службы заявок от населения, письменных и устных обращений граждан и результатам их рассмотрения. Основными физическими показателями текущего ремонта являются:

- ремонт кровель;
- ремонт стыков стеновых панелей;
- ремонт подъездов;
- выполнение сантехнических работ.

Работы по текущему ремонту производятся без изготовления проектно-сметной документации, на основании смет и в соответствии с техпроцессом производства работ.

Одной из основных проблем в эксплуатации жилфонда является неудовлетворительное техническое состояние кровельных покрытий. Например, в ЖРЭО Партизанского района в эксплуатации (по состоянию на 1.06.2003 г.) находилось 442363 кв. м кровель, в т.ч.: мягкой кровли – 203738 кв. м (46 %), шиферной – 168286 (38 %), стальной – 70339 кв. м

(16 %). Согласно действующих нормативных сроков эксплуатации ежегодно ремонту подлежит порядка 30 тыс. кв. м кровельных покрытий. В 1999 – 1-ом полугодии 2002 гг., за счет средств различных источников финансирования (на текущий, капитальный ремонт, целевые средства), произведен ремонт кровель. В 1999 г. – 22760 кв. м, 2000 г. – 35456, 2001 г. – 22120, 1-ом полугодии 2002 г. – 11025 кв. м (план года – 18 тыс. кв. м). Проблемы, образовавшиеся на протяжении ряда лет в связи с недостаточным (по сравнению с нормативным) ремонтом кровель, решаются путем проведения локального (до 100 кв. м) ремонта. Он осуществляется по заявкам жильцов, поступивших на диспетчерские службы, и по результатам осмотров жилфонда мастерами ЖЭС. При ремонте мягких кровель с целью увеличения нормативных сроков эксплуатации применяются кровельные материалы на полимерной основе.

Реконструкция и модернизация жилого фонда. Одним из направлений обновления основных фондов жилфонда является его реконструкция, модернизация и тепловая реабилитация. Реконструкция жилфонда осуществляется УЖХ города только за счет средств местного бюджета. Нормативные сроки реконструкции по причине недостаточного выделения финансовых средств из бюджета не соблюдаются.

Первоочередными направлениями обновления основных фондов в жилищном хозяйстве являются:

обновление активной части основных фондов УП «ГПУЖХ» и ЖЭС Минска, без чего невозможно осуществление качественного обслуживания жилищного фонда города;

осуществление объемов капитальных ремонтов жилищного фонда на уровне не ниже 1990 г.;

решение проблем ветхого и аварийного жилья;

осуществление модернизации и реконструкции жилищного фонда с высокой степенью износа;

осуществление качественного обслуживания и ремонта инженерной инфраструктуры;

решение проблем передачи городу и обслуживания ведомственного жилья.

Первоочередные направления обновления основных фондов. Анализ большинства инвестиционных проектов по развитию систем коммунального обслуживания показывает, что в основном они направлены на экстенсивное наращивание мощностей и в значительно меньшей степени предполагают меры по сокращению затрат, потерь и утечек. В жилищной сфере не удалось в полной мере воспользоваться преимуществами конкурентных отношений в сфере управления и эксплуатации жилья, поскольку в условиях нестабильного и недостаточного финансирования оказалось невозможным добиться полноценных договорных отношений. Не удалось в полной мере обеспечить государственный контроль качества предоставления жилищно-коммунальных услуг. Монополизм коммунальных предприятий, неразвитость гражданско-правовых механизмов ответственности за количество и качество оказываемых услуг, которое сегодня находится на беспрецедентно низком уровне, не позволяют эффективно защищать интересы потребителей.

Государственная поддержка модернизации жилищно-коммунального комплекса на основе современных технологий и материалов осуществляется по двум направлениям. Первое направление предусматривает срочное привлечение бюджетных ресурсов для финансирования наиболее приори-

тетных и эффективных инвестиционных проектов в жилищно-коммунальном комплексе. Предполагается софинансирование этих проектов со стороны предприятий. Второе направление – стратегическое. Оно предусматривает:

1) создание финансовых механизмов минимизации риска привлечения частного капитала посредством заемного финансирования и прямых инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс, в том числе под государственные или муниципальные гарантии;

2) создание системы рефинансирования кредитов за счет привлечения под государственные и муниципальные гарантии средств вторичных инвесторов;

3) других механизмов.

На этом направлении предполагается формирование внешних условий для минимизации риска инвестирования, а также процедур предоставления заемного финансирования. Меры, предусмотренные в рамках второго направления, имеют долгосрочный характер и направлены на создание устойчивого рыночного механизма привлечения капитала в жилищно-коммунальный комплекс. Обеспечение устойчивой и надежной работы жилищно-коммунального комплекса требует принятия экстренных мер бюджетной поддержки для проведения неотложных ремонтных и восстановительных работ, в первую очередь за счет средств государственного и местных бюджетов.

Без привлечения заемных средств решить вопросы модернизации отрасли невозможно. Путь получения дополнительных средств за счет повышения тарифов даже теоретически не реален, так как, чтобы получить необходимую годовую сумму, тарифы необходимо поднять в 1,5 – 2 раза. Это

может привести к отказу населения от платежей и негативным социальным последствиям. В то же время иного источника возмещения затрат на модернизацию, как включение их в платежи потребительских услуг, просто не существует.

Наряду с проведением капитального ремонта жилищного фонда, назрела необходимость проведения реконструкции жилых домов первых массовых серий, а также реконструкции и сноса домов старой постройки. Техническое состояние этого жилья не отвечает современным требованиям и нормативам. В связи с этим в структуру квартплаты вводится плата за наем государственного жилья, поступление средств от которой планируется направлять на разработку и проведение реконструкции и реабилитации подобных жилых домов, а также сноса ветхого жилья.

Необходимо разработать программу «Реконструкция и капитальный ремонт жилья». Проводить дальнейшее развитие и совершенствование системы отбора ремонтно-строительных организаций посредством систематического ведения анализа квалификации подрядчиков и проведения конкурсов и тендеров на размещение муниципального заказа по текущему и капитальному ремонту жилищного фонда.

Все более актуальной становится проблема оформления и ремонта фасадов жилых зданий. Наряду с решением задачи по их эстетическому оформлению не менее важной и значимой является задача применения современных облицовочных материалов, обладающих теплоизоляционными свойствами с повышенной износостойкостью, в комплексе с работами по ремонту и устройству водоотводящих конструкций здания. С этой целью необходима разработка программы «Фасад».

Остро стоит необходимость в разработке программы «Ветхое жилье».

Для финансирования мероприятий по разработке и реализации городских программ целесообразно провести следующую работу:

на первоначальном этапе, который включает в себя реализацию энергосберегающей программы использовать кредитные средства банков для закупки и установки энергосберегающего и другого необходимого оборудования. Привлекать предприятия для вложения средств в энергосбережение (установка и обслуживание приборов учета);

проработать возможность создания СП по выпуску приборов, оборудования, вхождения службы заказчика и предприятий, учрежденных местными органами исполнительной власти, пакетом акций во вновь создаваемые предприятия;

проработать вопрос по обязательному страхованию государственного жилья и использованию средств от страховых взносов на проведение мероприятий, расширяющих и ускоряющих реализацию энергосберегающей программы и финансирование других мероприятий в соответствии с реформой ЖКХ.

Средства бюджета должны направляться на модернизацию и завершение строительства крупных объектов, имеющих большое значение для обеспечения жизнедеятельности города. Эти проекты должны быть направлены на:

ликвидацию кризисного состояния систем теплоснабжения, водоснабжения и канализации при существовании угрозы нарушения функционирования систем жизнеобеспечения, которое может иметь отрицательные последствия для жизни и здоровья населения;

модернизацию или завершение строительства крупных объектов, обеспечивающих решение задачи снабжения коммунальными услугами и имеющих определяющее значение для жизнедеятельности города, если их финансирование невозможно без участия городского бюджета;

решение проблемы ресурсного обеспечения предоставления коммунальных услуг.

Целесообразно провести работу по совершенствованию нормативно-правовой базы, в том числе:

- оговорить в договоре на финансирование предприятий-смежников, обслуживающих ЖКХ, что часть своей прибыли они обязаны направлять на собственное развитие в части приобретения и использования новых механизмов, оборудования и т.д.;
- разработать положение о дифференцированной плате за жилищные и коммунальные услуги, предусмотрев в нем **дифференциацию платы в зависимости от этажности, состояния дома, отдаленности от центра, расположения его вдоль улицы или внутри квартала**;
- разработать форму договора о взимании платы с жильцов после установки поквартирных приборов учета с учетом дифференцированной оплаты за сверхнормативное потребление;
- разработать положение о возможности установки поквартирных узлов учета в жилищном фонде за счет привлеченных средств инвесторов с поэтапной выплатой жильцами затраченных средств в течение 3 – 4 лет.

Модернизация коммунальной инфраструктуры приведет к существенному сокращению себестоимости коммунальных услуг, а модернизация жилищного фонда – к сокращению по-

требления энергетических и материальных ресурсов и, следовательно, к получению значительного экономического эффекта от инвестиций.

В общем виде система финансирования проектов по модернизации и развитию жилищно-коммунальной инфраструктуры может предусматривать **два варианта** получения средств.

Первый из них предусматривает получение на возвратной основе средств из бюджета или от частного кредитора путем выявления приемлемого уровня долговой нагрузки, которую может нести заявитель конкретного проекта. В первую очередь должна быть обеспечена возможность получения кредитных ресурсов на необходимый срок.

Возможны **следующие способы** привлечения заемных средств:

привлечение предприятиями жилищно-коммунального комплекса или муниципальными образованиями кредитных средств коммерческих банков на финансирование проектов;

выпуск и размещение на рынке проектных облигаций предприятиями жилищно-коммунального комплекса, осуществляющими модернизацию;

выпуск муниципальных облигаций в целях использования заемных средств на модернизацию и развитие жилищно-коммунального комплекса;

предоставление предприятию жилищно-коммунального комплекса кредита из городского бюджета или местного бюджета на рыночных условиях (в особых случаях – из государственного бюджета).

Второй вариант предусматривает предоставление на безвозвратной основе бюджетных средств на реализацию конкретных проектов. Необходимо разработать четкие критерии для принятия решения о том, какие проекты по модернизации жилищно-коммунального комплекса могут быть профинансированы за счет бюджетных средств, предоставляемых предприятиям в первую очередь на безвозвратной основе. Одним из возможных критериев является поддержка на безвозвратной основе, которую должны получать, прежде всего, те проекты, **которые при прочих равных условиях требуют минимальной бюджетной поддержки по отношению к общему объему финансирования, а большая часть проекта финансируется за счет средств самого предприятия или частных заемных средств**.

Для обеспечения возможности привлечения предприятиями жилищно-коммунального комплекса средств коммерческих банков или размещения облигаций для финансирования проектов по модернизации жилищно-коммунального комплекса могут быть созданы **специализированные гарантийные агентства** (далее именуются – гарантийные агентства).

Основной задачей гарантийных агентств должна быть выдача поручительств по кредитам коммерческих банков на реализацию одобренных гарантийными агентствами проектов, в том числе по кредитам для специализированных организаций, предоставляющих энергосервисные услуги (установка и обслуживание счетчиков тепла и воды, модернизация систем отопления зданий и т.п.). Конечной целью деятельности таких гарантийных агентств должно быть снижение стоимости кредитных и иных заемных ресурсов.

На первоначальной стадии работы по оценке проектов и кредитоспособности заемщиков будут производить непо-

средственно гарантийные агентства. В результате будут разработаны методика оценки проектов по модернизации и развитию жилищно-коммунального комплекса и предприятий-заемщиков, а также стандарты кредитования этих проектов со стороны коммерческих банков.

Кредитные договоры коммерческих банков, по которым гарантийные агентства будут выдавать поручительства, а также вся остальная документация, сопровождающая сделку, будет стандартизована.

Особенностью сегодняшнего технико-экономического состояния жилищного комплекса является то, что наряду с возможностью повышения уровня оплаты услуг населением имеется огромный потенциал – энергоресурсосбережение. Экономическая привлекательность ресурсосберегающих проектов состоит в том, что, например, модернизация коммунальной инфраструктуры приведет к существенному сокращению себестоимости услуги, модернизация жилищного фонда – к сокращению потребления энергетических и материальных ресурсов и получению значительного экономического эффекта от инвестиций. Следовательно, жилищно-коммунальный комплекс представляет потенциальный интерес для инвесторов.

Безусловно, важнейшими условиями являются те, которые формируют уверенность инвестора либо кредитора в том, что вложенные средства будут возвращены с минимальным риском. Поскольку речь идет об инвестировании жилищно-коммунального комплекса, где в настоящее время основная доля предприятий имеет статус унитарных, т. е. переходную организационно-правовую форму с ограниченным правом собственности, рыночные механизмы привлечения долгосрочных частных инвестиций в «классическом» их виде

не применимы. В связи с этим необходимо привлекать средства органов местного самоуправления (ОМС).

В силу законодательно установленных полномочий ОМС осуществляет тарифное регулирование, определяет схему договорных отношений, имеет возможность принимать решения, оптимизировать налоговую ситуацию, брать на себя предоставление бюджетных гарантий и пр. и, таким образом, снижать риски инвесторов.

Экономический механизм должен стимулировать инвестиции в развитие систем инженерной инфраструктуры. В условиях крайней ограниченности бюджетных средств и доходов предприятий даже для антикризисных вложений (не говоря о развитии) целесообразно применять:

1) порядок распоряжения организаций средствами, полученными в результате мер по ресурсосбережению, на фиксированный срок при условии, что данные средства используются на модернизацию объектов, а также на погашение кредитов, взятых на эти цели;

2) систему лизинговой оплаты установки приборов учета (сроком на 6 – 12 месяцев); введение в тариф доли платежей за обслуживание приборов учета;

3) имеющиеся возможности формирования «инвестиционной составляющей» в тарифах для финансирования замены изношенных фондов и модернизации объектов.

Важным аспектом нового экономического механизма является отражение в системе договоров конкретных параметров надежности (плановое задание по снижению количества аварий и повреждений). Это должно стимулировать предприятия к выполнению определенного обязательного регламента работ и к соответствующим затратам на обновление и модернизацию оборудования, сетей и сооружений.

3. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ МИНСКА

Рыночное реформирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства предполагает, наряду с повышением качества обслуживания жилищного фонда, обеспечение рентабельности этой крупнейшей по объему основных средств отрасли хозяйства.

Для достижения отмеченных выше целей принципиальной задачей является создание системы управления отраслью, основанной на материальной заинтересованности и, соответственно, на договорных принципах взаимоотношений между субъектами.

Для этого необходимо:

во-первых, создание конкурентной среды в жилищном хозяйстве;

во-вторых, ликвидация перекрестного субсидирования и прямого государственного дотирования в коммунальных организациях.

На уровне жилищно-эксплуатационных служб это означает:

на первом этапе – необходимость реорганизации последних в самостоятельные юридические лица (на сегодня из всех ЖЭС, обслуживающих 87 % жилищного фонда города Минска, 105 являются самостоятельными унитарными предприятиями, 7 – коммунальными предприятиями, 3 участка также имеют самостоятельный баланс);

на втором этапе стоит задача провести акционирование ЖЭС с целью развития рыночной конкурентной среды – ос-

новы для роста материальной заинтересованности работников, создания предпосылок рентабельной деятельности.

Создание конкурентной среды предполагает также широкомасштабное появление на рынке и привлечение к участию в конкурсах (на оказание жилищно-коммунальных услуг) ремонтно-строительных фирм, других хозяйствующих субъектов, имеющих необходимую производственно-техническую базу.

Таким образом, на пути совершенствования системы управления ЖКХ можно выделить следующие основные моменты:

формирование договорных отношений на свободных рыночных принципах (конкурсная основа и т.д.);

рост экономической самостоятельности и материальной заинтересованности ЖЭС как обслуживающих организаций, обеспечение их рентабельной работы;

расширение конкурентной среды, т.е. демонополизация рынка жилищно-коммунальных услуг, путем увеличения спектра хозяйствующих субъектов в данной сфере.

Проблема акционирования ЖЭС затрагивает все вышеотмеченные аспекты совершенствования системы управления.

Оценивая сегодня целесообразность и своевременность акционирования ЖЭС, необходимо, прежде всего, определить, что является первостепенным при переходе к рынку в системе управления ЖКХ.

На наш взгляд, совершенствование системы управления следует начинать не с акционирования ЖЭС, а с разграничения функций организационных структур в ЖКХ и на этой основе формирования реальных договорных отношений в этой сфере.

В соответствии с этим **функции собственника** должны остаться в распоряжении муниципальной администрации; **функции управления** передаваться службам заказчика; **функции обслуживания** – подрядчикам.

Разграничение функций решает проблему их возможного дублирования и дает юридическую основу для перехода на:

1. полномасштабные договорные отношения между заказчиком и подрядными жилищными организациями любой организационно-правовой формы, в том числе коммунальными предприятиями (договорные отношения позволяют оплачивать выполненные подрядными организациями работы в зависимости от их объема и потребительских качеств предоставленных услуг);

2. конкурсную систему отбора подрядных организаций любых организационно-правовых форм. Конкурсный отбор позволит завоевать право на обслуживание городского жилищного фонда только тем подрядным организациям, которые могут предоставить высокий уровень обслуживания по наиболее низким ценам. Остальные подрядные организации будут вытесняться из данной сферы деятельности.

Рассмотрим вышеотмеченные аспекты более подробно.

Так, в случае недоиспользования преимуществ **договорных отношений** при управлении жилищным фондом (при заключении договоров между собственником – городской администрацией, управляющей организацией и подрядчиком), по-прежнему будет отсутствовать сторона, объективно заинтересованная в качественном выполнении муниципального заказа в установленные сроки и имеющая реальные рычаги воздействия на этот процесс. Ведь цель заказчика – не только сформировать муниципальный заказ, но и найти спо-

собы обеспечить его качественное выполнение за минимально возможную цену, а цель подрядчика – получить максимум прибыли. Если функции собственника, управления и обслуживания жилищного фонда не разграничиваются и не оформляются договором, то, как правило, между собственником и субъектом хозяйствования сохраняются административно-командные отношения. В этом случае изменение правовой формы эксплуатационной организации проблемы не решит.

Формирование **службы заказчика** как субъекта рыночных отношений является ключевым вопросом развития конкуренции в муниципальном жилищном обслуживании для построения современной системы управления недвижимостью в жилищной сфере. Служба заказчика должна быть направлена на удовлетворение нужд нанимателей и собственников в части предоставления им жилищно-коммунальных услуг.

Основными задачами службы заказчика являются:

выбор наилучшего подрядчика по предоставлению жилищных и коммунальных услуг на вверенном ему в управление жилищном фонде;

заключение договоров с выбранными подрядчиками на предоставление жилищных и коммунальных услуг заданного количества, качества и стоимости;

обеспечение системы контроля за предоставлением этих услуг и оплаты их по факту предоставления.

При формирующихся экономических взаимоотношениях в сфере обслуживания жилья лучшей организационной формой службы заказчика является ***муниципальное унитарное***

предприятие. Условиями обеспечения эффективности деятельности такого предприятия являются:

расширение объема обслуживания муниципального жилищного фонда;

получение заказов на обслуживание других объектов муниципальной недвижимости (школ, детских садов);

заключение договоров на обслуживание кондоминиумов с товариществами собственников жилья;

минимизация задолженности населения по оплате жилищно-коммунальных услуг;

выбор, где это возможно, на конкурсной основе самого эффективного подрядчика для предоставления услуг;

система эффективного контроля за деятельностью подрядных организаций.

Например, в некоторых регионах России опыт формирования служб заказчика показал, что многие администрации, ссылаясь на недостаток финансовых средств, создают службы заказчика либо как муниципальные учреждения, либо как структурные подразделения администрации. Такая форма управления более простая и привычная, однако, учреждение не заинтересовано в достаточной мере в решении перечисленных задач, да и финансирование из бюджета не способствует тому, чтобы служба заказчика стремилась улучшать результаты работы.

Поэтому служба заказчика должна являться не эксплуатирующей организацией, а выполнять функции контроля и распределения денежных средств по исполнителям жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) на основе договоров в соответствии с качеством. В этом случае, служба заказчика будет являться гарантом прав потребителей, обеспечивать социаль-

ную защиту граждан, занимается вопросами формирования экономически обоснованных тарифов и др. (см. рис.3.1).

Рис.3.1. Договорные отношения в системе управления муниципальным жилищным фондом

Таким образом, договорной тип отношений – неотъемлемый элемент рыночной системы, формирования развития конкуренции в сфере обслуживания жилья. Свобода заключения договоров и состоит в том, что покупатель и продавец независимы в выборе и, заключая договор, реализуют свои интересы в максимальной степени, «выторговывая» для себя соответствующие качество, объем и цену услуги.

Помимо этого, переход на договорные отношения предусматривает систематический контроль за их выполнением, что, в свою очередь, позволяет оплачивать реально предоставленные услуги в зависимости не только от их количества, но и качества. Таким образом, договорные отношения – это тот экономический регулятор, который вытеснит административный тип отношений в сфере ЖКХ. В результате менее эффективно работающие организации будут заменяться в конкурсном отборе более перспективными.

Конкурсный отбор, в свою очередь, должен основываться на двух уровнях конкурентных отношений:

- конкуренция в сфере **управления** недвижимостью за получение заказа от собственника на управление жилищным фондом;
- конкуренция подрядных организаций за получение заказа на **обслуживание** жилья.

В последнее время в России и Украине получили распространение конкурсы на право осуществления функций **управления жилищным фондом**.

Так, с 1997 г. в Юго-Восточном административном округе Москвы начался эксперимент по привлечению частных компаний не только к эксплуатации, но и к управлению жилищным фондом. По результатам эксперимента планируется постепенная передача муниципального жилищного фонда в управление частным компаниям. Эксперимент явился естественным продолжением системы конкурсного обслуживания жилищного фонда.

По итогам конкурса к управляющей компании переходят все функции дирекции единого заказчика по управлению жилыми зданиями.

В результате, функции управляющей компании могут осуществляться как территориальными отделениями (ТО) заказчика, являющимися его структурными подразделениями, так и частными управляющими компаниями. Под последним понимается передача собственником функций управления объектами ЖКХ на конкурсной основе предприятиям, юридически независимым от местной власти, т.е. не Комитету ЖКХ при Администрации, а независимой Управляющей компании. Формы передачи различны: доверительное управление или, например, концессия, которая получила более широкое распространение в силу дефицита бюджетных средств.

Доля жилищного фонда, обслуживаемого предприятиями, отобранными на конкурсной основе, наиболее велика в Москве – 74 %, в Нижнем Новгороде – 45 %, в Великом Новгороде – 40 %, в Оренбурге – 33 % и в Рязани – 28 %, а в целом по России составляет 10 %.

В результате конкуренции стоимость обслуживания и эксплуатации 1 кв. м была снижена с 1,2 – 1,4 до 0,9 – 1 руб в месяц. В некоторых случаях размещение заказов на конкурсной основе позволяет снизить эксплуатационные издержки до 30 %. При этом организационно-правовые формы подрядчиков могут быть различны: ООО, АО, частные предприниматели, семейный (бригадный) подряд, унитарные предприятия, коммунальные предприятия и т.д. Таким образом, подрядчиками могут выступать как ЖЭС (в любой организационно-правовой форме), так и малые и др. предприятия.

Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что как для **формирования договорных отношений на рынке ЖКХ, так и для проведения конкурсов нет ни экономических, ни каких-**

либо других видимых ограничений по формам собственности (рис. 3.2).

Рис.3.2. Примерная схема организационного управления ЖКХ

Это, прежде всего, означает, что как с позиции роста качества жилищно-коммунальных услуг, так и с позиций повышения эффективности деятельности жилищно-эксплуатационных предприятий важно, чтобы акционирование ЖЭС не стало самоцелью.

Необходимо помнить, что б**ез создания соответствующих условий хозяйствования децентрализация и приватизация муниципальных служб не дадут желаемых ре-**

зультатов. Более того, практика показывает[4], что непосредственной связи между эффективностью и качеством обслуживания и децентрализацией и приватизацией не существует. Данные преобразования не освобождают правительство (местные власти) от ответственности перед обеспечением всеобщего доступа к общественным услугам на справедливой и равноправной основе (качество, доступность и соблюдение стандартов безопасности обслуживания).

Постановлением СМ Республики Беларусь от 17 января 2003 г. № 45 «О мерах по повышению эффективности эксплуатации жилищного фонда, объектов коммунального и социально-культурного назначения и защите прав потребителей коммунальных услуг» в Минске была поставлена задача акционирования ЖЭС. Данный документ в пункте 6 предусматривает проведение акционирования унитарных предприятий, осуществляющих эксплуатацию жилищного фонда в Минске (в 2003 г. – не менее 30 %, в 2004 г. – не менее 50 %), с окончанием данной работы в 2005 г.

Однако сегодня существует ряд нерешенных проблем, препятствующих эффективному процессу акционирования. Так, например, отсутствие норматива, соответствующего реальным затратам на содержание жилищного фонда, затрудняет определение действительной результативности жилищно-эксплуатационных предприятий. Кроме этого, удельный вес платы пользователей за техническое обслуживание не превышает сегодня 50 % доходов ЖЭС. Остальную часть (за минусом 3,4 % – платные услуги населению) ЖЭС получают по договорам с ЖРЭО за выполненные работы, в счет пере-

[4] Выводы совещания Международной организации труда (МОТ) 15 – 19 октября 2002 г., г. Женева //ЖКХ, № 11. Ч.1. 2002.

распределения арендной платы, а также возмещения разницы в ценах[5] из бюджета. Таким образом, сегодня нельзя говорить даже о реальной полной самостоятельности ЖЭС, тем более ставить задачу их акционирования.

Только при изменении сложившейся ситуации: перераспределении доходов между ЖЭС и ЖРЭО с передачей ЖЭС комиссионных сборов, эксплуатационного сбора с арендаторов, обеспечение 50 % возмещения населением расходов по содержанию жилищного фонда можно ставить задачу реальной безубыточности ЖЭС как предпосылки их эффективного акционирования.

Отдельная проблема возникает относительно так называемых комиссионных сборов за воду и др. услуги, напрямую к работе ЖЭС (техобслуживание жилфонда) не относящихся. Это услуги, предоставляемые ЖЭС предприятиями УП «Минскводоканал», УП «Минсктеплосети», УП «Спецкоммунавтотранс» и др. Поэтому будет логично (говоря о передаче этих доходов ЖЭС) **освободить последние от ответственности за их собираемость или увеличить ставки комиссионных за сбор платежей пропорционально риску неплатежа.**

Из вышеотмеченного ясно, что проблема акционирования ЖЭС должна решаться не сама по себе, а только в комплексе одновременных мероприятий, таких как:

разделение функций организационно управляющих единиц (собственника, заказчика, подрядчика) и ликвидация дублирующих функций ЖРЭО и ЖЭС;

расширение договорных отношений в ЖКХ;

---

[5] То есть, тарифами для населения и фактическими расходами жилищно-эксплуатационных предприятий.

перераспределение финансовых потоков с передачей ЖЭС комиссионных сборов и возмещения арендаторами эксплуатационного сбора (условие выхода ЖЭС на реальную рентабельность);

решение проблемы двойного налогообложения, а также увеличения общей налоговой нагрузки[6];

совершенствование тарифного регулирования, упорядочение системы предоставления льгот[7];

упрощение процедуры получения лицензий для ЖЭС на ремонтно-строительные работы;

освобождение ЖЭС от несвойственных им функций (паспортные услуги, ответственность за сбор платежей за воду, электроэнергию и др.);

разработка прейскуранта цен на оказание бытовых услуг населению на основе реальных трудозатрат с рентабельностью не ниже 20 % (с учетом инфляции);

приведение в соответствие нормативно-правовой базы по текущему ремонту и текущему содержанию жилищного фонда (сегодня это документы 1986 – 1992 гг., которые не соответствуют реальной ситуации);

предоставление руководителям ЖЭС возможности самостоятельно определять штатную численность и размер опла-

---

[6] В Минске результатом предоставления ЖЭС статуса юридического лица в целом по системе ЖКХ города явилось увеличение выплаты налогов. Однако, например, в РФ в соответствии со статьей 27 Федерального закона от 05.08.2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса РФ» до 1 января 2004 г. освобождается от обложения НДС: реализация услуг по предоставлению в пользование жилых помещений в жилищном фонде всех форм собственности, услуг по техобслуживанию, текущему и капитальному ремонту, санитарному содержанию жилья.

[7] Так, в Российской Федерации существуют независимые экспертные организации, имеющие статус аккредитации Госстроя России на право проведения экспертизы (аудита) тарифов на жилищно-коммунальные услуги (ЖКХ. № 5. 2003. С. 16-17).

ты труда работников (в соответствии с уставами предприятий, трудовым законодательством и результатами хозяйственной деятельности);

перехода к страхованию гражданской ответственности организаций при выполнении работ по управлению жилым и нежилым фондом, а также объектами внешнего благоустройства.

Помимо этого, при оценке целесообразности и перспективности проведения акционирования ЖЭС необходимо учитывать тот факт, что создание акционерного общества предполагает:

во-первых, прибыльную работу предприятия (сегодня же речь идет в лучшем случае о достижении безубыточности ЖЭС);

во-вторых, реальную заинтересованность всех членов коллектива (мировой опыт показал, что наличие одного собственника зачастую является более эффективным, чем многих). Поэтому опыт концессии (или хотя бы использование доверительных отношений) является, на наш взгляд, более перспективной формой реорганизации структуры управления и обслуживания ЖКХ;

в-третьих, наличие вторичного фондового рынка, где можно было бы реализовать акции.

Отсутствие сегодня вышеотмеченных условий для эффективного акционирования говорит о преждевременности использования такого способа приватизации. Более логичным, на наш взгляд, было бы использование, наряду с уже существующей формой организации – унитарным предприятием (УП), аренды с правом выкупа, аукциона (конкурса), концессии, доверительного управления и др.

4. ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Доходы жилищно-коммунального хозяйства складываются из: основных эксплуатационных, прочих эксплуатационных, компенсационного характера и от доходов внеэксплуатационной хозрасчетной деятельности.

К основным эксплуатационным доходам относятся:

- плата за пользование жилыми помещениями, в т.ч. поступления от ЖСК, жильцов приватизированных квартир, жилищных товариществ, принятых на обслуживание;

- арендная плата от сдачи в аренду жилых и нежилых помещений, числящихся в составе основных средств жилищного фонда предприятия (направляется на погашение убытка по его содержанию).

К прочим эксплуатационным доходам и доходам компенсационного характера относятся:

- сборы с арендаторов нежилых помещений на покрытие эксплуатационных расходов;
- доходы по субквартирантам;
- сборы за обезвреживание и вывоз твердых бытовых отходов;
- плата за услуги по начислению субсидий;
- поступления от предприятий и организаций в порядке возмещения расходов по ведению расчетов с населением;
- поступления от предприятий и организаций за обслуживание внутридомовых сетей и оборудования;
- поступления от предприятий и организаций за обслуживание, эксплуатацию и проверку приборов группового учета расхода и регулирования воды и тепловой энергии.

К доходам от внеэксплуатационной хозрасчетной деятельности относится выручка, например, от оказания услуг бюро по обмену жилой площади.

Жилищные предприятия (ЖРЭО) получают средства в порядке целевого финансирования из бюджета: на финансирование капитального ремонта жилищного фонда, на формирование фонда потребления, на компенсацию недополученных доходов в результате оказания услуг отдельным категориям граждан по льготным тарифам (дотации на покрытие убытков).

Таблица 4.1. **Структура доходов жилищных организаций Минска за 1998 – 2003 гг.**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (план)
Плата за пользование жилыми помещениями, млн руб.	244,9	448,7	2743	5488,3	18239	25502,2
Удельный вес в сумме доходов, %	19,2	8,3	15,6	16,0	30,7	30,2
Арендная плата, млн руб.	899,3	4417	12253,8	21909,4	25581,8	36249,1
Удельный вес в сумме доходов, %	70,8	82,1	69,8	63,9	43,1	42,9
Плата за сбор и обезвреживание ТБО, млн. руб.				2125,3	3086,8	4409,4
Удельный вес в сумме доходов, %				6,2	5,2	5,2
Плата за пользование лифтами, млн руб.		27,9	475,0	843,3	5489,3	7676,8
Удельный вес в сумме доходов, %		0,5	2,7	2,5	9,2	9,0
Комиссионные за сбор жилищно-коммунальных платежей, млн руб.				3410,0	6591,5	10255,5
Удельный вес в сумме доходов, %				9,9	11,1	12,1
Прочие доходы, млн руб.	124,9	483,7	2079,9	497,0	360,9	455,3
Удельный вес в сумме доходов, %	10	8,9	11,9	1,5	0,6	0,5
ИТОГО ДОХОДОВ, млн руб.:	1269,1	5377,3	17551,7	34273,3	59349,3	84550,4

Рис. 4.1. Структура доходов жилищных организаций Минска в 2002 г., %

Структура доходов жилищных организаций за последние шесть лет существенно изменилась. Так, в 1998 г. 70 % доходов составляла арендная плата, а плата за пользование жилыми помещениями – только 19,2 %. В 2002 г. доля арендной платы сократилась до 43,1 %, а доля платы населения за пользование жилыми помещениями (включая плату за пользование лифтами и вывоз ТБО) возросла до 45,1 %.

Удельный вес платы за техническое обслуживание в общем объеме доходов в 2002 г. составил 30,7 % (16 % в 2001 г.), однако, при значительном росте тарифов за техническое обслуживание процент расходов, покрываемых за счет вышеуказанной статьи доходов, в 2001 г. составил 11,1 %, в отчетном – 24 %.

Самой большой статьей доходов жилищных организаций является арендная плата (43,1 % от общей суммы доходов в

2002 г., 63,9 % – в 2001 г.). Сумма арендной платы в 2002 г. увеличилась на 116,8 % по сравнению с 2001 г., что связано с ростом курса доллара (так как ставки арендной платы были установлены в долларах). Сокращение удельного веса арендной платы в доходах ЖРЭО в 2002 г. произошло за счет увеличения доли коммунальных платежей и комиссионных за сбор жилищно-коммунальных платежей (обусловленных ростом тарифов) в общем объеме доходов. Так, в 2001 г. было получено комиссионного сбора на сумму 3410 млн руб., а в 2002 г. – 6951,5 млн руб. или 203,8 % к уровню прошлого года. Значительный рост тарифов за сбор, вывоз и обезвреживание отходов, повышение платы за пользование лифтами увеличил их удельный вес в доходах.

Задолженность по оплате населением расходов, связанных с эксплуатацией и ремонтом вспомогательных помещений, конструктивных элементов, инженерных сетей жилых домов, содержанием придомовых территорий, коммунальных платежей и отчислений на капитальный ремонт на 1.01.2003 г. составила 21000 млн руб., в том числе просроченная – 3832 млн руб. или 18 % от общей суммы задолженности. Задолженность арендаторов на 1.01.2003 г. составила 2751 млн руб., в том числе просроченная – 554,6 млн руб. или 20,15 %.

Удельный вес бюджетных ассигнований на покрытие разницы в ценах изменялся незначительно и составлял в течение последних 3 лет 42 – 43 %.

Из бюджета города выделяются средства, как на текущее содержание жилищного фонда, так и на капитальное строительство и капитальные ремонты (табл. 4.2).

Таблица 4.2. **Экономическая структура расходов бюджета Минска на жилищно-коммунальное хозяйство за 2000 – 2003 гг., млн руб.**

	2000		2001		2002.		2003 (план)	
	Млн руб.	Уд. вес	Млн руб.	Уд. вес	Млн руб.	Уд. вес	Млн руб.	Уд. вес
Текущие расходы:	**41 954,9**	**59**	**89 585,7**	**59,1**	**99 433,9**	**50,7**	**137 073,3**	**50,0**
Прочие расходные материалы	146,6	0,2	178,3	0,1	163,2	0,1	195,8	0,1
Оплата текущего содержания сооружений и благоустройства	16 079,1	22,6	33 173,3	21,9	34 037,9	17,3	53 443,5	19,5
Прочие расходы	40,5	0,1	1498,7	1,0	155,5	0,1	2 405,0	0,9
Субсидии госпредприятиям и организациям	5 801,0	8,2	16 307,7	10,8	18 296,0	9,3	15 850,0	5,8
Убытки предприятий и организаций	11 267,0	15,9	23 423,7	15,4	30 481,3	15,5	43 910,0	16,0
Прочие субсидии	8 620,6	12,1	15 004,0	9,9	16 300,0	8,3	21 269,0	7,8
Капитальные расходы	**29 123,3**	**41,0**	**62 071,8**	**40,9**	**96 841,9**	**49,3**	**137 337,3**	**50,0**
Приобретение оборудования	836,2	1,2	229,7	0,2	113,6	0,1	113,6	0
Капитальное строительство	11 575,7	16,3	27 269,3	18,0	48 307,7	24,6	55 935,5	20,4
Капитальный ремонт	6 359,4	8,9	9 493,1	6,3	12 795,5	6,5	26 692,2	9,7
Капитальный ремонт жилищного фонда	10352,0	14,6	25 079,6	16,5	35 625,0	18,2	54 596,0	19,9
Итого:	**71 078,2**	**100**	**151 657,5**	**100**	**196 275,8**	**100**	**274 410,6**	**100**

Анализ структуры расходов бюджета города на жилищно-коммунальное хозяйство показал, что доля текущих расходов снижается, а доля капитальных – возрастает. В структуре капитальных расходов возрастает доля затрат на капитальный ремонт жилищного фонда, но эта доля все еще остается меньшей, чем доля затрат на капитальное строительство.

В структуре текущих расходов снижается доля субсидий предприятиям и организациям.

Ассигнования из бюджета получают различные организации.

Большую часть ассигнований из бюджета получают районные администрации (63,4 % в 2002 г.), которые направляют эти средства ЖРЭО, а те, в свою очередь, часть средств перечисляют ЖЭС.

Доля расходов бюджета на содержание ЖКХ отражена в табл. 4.3. В 2003 г. на содержание жилищно-коммунального хозяйства предполагается израсходовать 274 410 млн руб. или 17,9 % от общей суммы бюджетных расходов.

Таблица 4.3. **Доля расходов на финансирование ЖКХ в бюджете города за 1998 – I полугодие 2003 гг.**

	1998	1999	2000	2001	2002	I полугодие 2003
Расходы бюджета, млн руб.	24 321	116 345,9	373 494,8	753 845,2	1 063 322,5	666 095,1
Расходы на ЖКХ, млн руб.	4 518,2	22 103	71 078,2	151 657,5	196 275,8	133 551,2
Доля в расходах бюджета, %	18,5	19,0	19,0	20,1	18,5	20,0

Структура расходов жилищных организаций представлена в табл. 4.4.

Таблица 4.4. **Структура расходов жилищных организаций. Минска за 1998 – 2003 гг.**

Окончание табл. 4.4

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (план)
Содержание аппарата управления, млн руб.	186,9	847,1	2596	6460,6	9718,3	12211,8
Удельный вес в расходах, %	11,5	12,4	12,7	16,0	15,5	14,0
Содержание домового хозяйства, млн руб.	369,2	1780,9	5519,1	11219,9	19355	26939,68
Удельный вес в расходах, %	22,6	26,0	27,1	27,7	30,9	30,9
Текущий ремонт, млн руб.	936,7	3915	10607,4	18389,9	24560,9	30326,33
Удельный вес в расходах, %	57,42	57,25	52,08	45,44	39,22	34,82
Налоги и обязательные платежи, млн руб.	100	391	1142,4	2226,5	4015,9	11083,1
Удельный вес в расходах, %	6,13	5,72	5,61	5,50	6,41	12,72
Амортизационные отчисления, млн руб.	45,6	57,5	548,2	1698,7	2199,3	3925,3
Удельный вес в расходах, %	2,80	0,84	2,69	4,20	3,51	4,51
Техническая инвентаризация, млн руб.	0,8	1,4	3,7	10,2	42,7	59,7
Удельный вес в расходах, %	0,049	0,020	0,018	0,025	0,068	0,069
Расходы на подготовку кадров, млн руб.	1,5	4,8	13,7	36,3	56	99,8
Удельный вес в расходах, %	0,092	0,070	0,067	0,090	0,089	0,115
Оплата услуг за сбор с населения жилищно-коммунальных платежей, млн руб.			721,8	2156,6	3940,6	4672,329
Удельный вес в расходах, %	0	0	3,54	5,33	6,3	5,36
Прочие расходы, млн руб.	98,4	288,6	740,3	1474,5	2958,6	3477,52
Удельный вес в расходах, %	6,032	4,220	3,635	3,643	4,725	3,992
Возмещение арендаторами эксплуатационных расходов, млн руб.	-107,9	-447,6	-1526,3	-3202,5	-4228,9	-5694,2
Удельный вес в расходах, %	-6,61	-6,55	-7,49	-7,91	-6,75	-6,54
Итого расходы по эксплуатации жилищ. фонда, млн руб.	1631,2	6838,7	20366,3	40470,7	62618,4	87101,359
Формирование хозфондов, млн руб.	162,5	854,8	1979,8	4411,5	6918	
Удельный вес в сумме затрат, %	8,8	10,78	7,7	8,5	8,8	
Платежи в бюджет, млн руб.	12	21,6	230,1	813,9	1761,7	

Окончание табл. 4.4

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (план)
Удельный вес в сумме затрат, %	0,65	0,27	0,89	1,57	2,25	
Налоги, исключаемые из выручки, млн руб.	34,5	218,5	3113,9	6139,6	7014,6	
Удельный вес в сумме затрат, %	1,87	2,75	12,12	11,84	8,96	
ВСЕГО ЗАТРАТ, млн руб.:	1840,2	7934	25690,1	51836	78312,7	

Основным недостатком системы дотирования производственно-хозяйственной деятельности государственных жилищно-коммунальных организаций является то, что она не ориентирует их на эффективную, высокопроизводительную работу. Все издержки отрасли, в том числе и являющиеся следствием элементарной бесхозяйственности, в основном, покрываются за счет тарифов. Собственники и наниматели квартир лишены возможности (через оплату) влиять на своевременность проведения и объемы работ, необходимых для поддержания их жилья в пригодном для эксплуатации состоянии, а также на качество предоставляемых коммунальных услуг.

Это происходит потому, что жилищно-эксплуатационные организации в большинстве случаев совмещают в одном лице функции собственника жилищного фонда, заказчика и подрядчика работ, обеспечивающих его содержание. Перевод ЖЭС на самостоятельность не решил этой проблемы, т.к. произошло лишь формальное разделение функций заказчика и подрядчика. Монопольное положение жилищных организаций на рынке коммунальных услуг стимулирует не снижение их себестоимости, а «освоение» дотаций и завышение тарифов. Самое главное – преодолеть монополию, создать в коммунальной сфере условия для конкурентных, реальных договорных отношений.

Планирование и распределение бюджетных средств в системе ЖКХ осуществляется следующим образом. УП «ГПУЖХ» на основании смет ЖРЭО составляет плановую смету, которая рассматривается финансовым управлением Мингорисполкома. В связи с ограниченностью бюджетных средств смета финансируется не в полном объеме, а с учетом финансовых возможностей городского бюджета. Затем выделенные средства распределяются между жилищными организациями (районными администрациями). Основным критерием при распределении средств между районами является разница между доходами и расходами жилищных организаций, которая обусловлена, в первую очередь, различными доходами от аренды.

Средства на содержание УП «ГПУЖХ» формируются за счет отчислений ЖРЭО в размере 1 % от суммы доходов.

Анализ финансово-хозяйственной деятельности ЖРЭО и ЖЭС. Доходы ЖРЭО складываются из:

платы за пользование жилыми помещениями;

арендной платы;

платы за сбор и обезвреживание ТБО;

платы за пользование лифтами;

комиссионных за сбор коммунальных платежей.

В течение 1999 – 2000 гг. был осуществлен перевод ЖЭС на самостоятельный баланс. Целью перевода ЖЭС на самостоятельный баланс в качестве юридического лица было решение следующих задач:

улучшение качества обслуживания жилищного фонда на основе повышения ответственности персонала;

увеличение объема жилищно-коммунальных услуг, предлагаемых населению, в том числе платных бытовых услуг;

повышение заработной платы работников жилищных организаций за счет увеличения доходов ЖЭС.

Доходами ЖЭС являются:

плата за пользование жилыми помещениями;

поступление средств от ЖРЭО как возмещение разницы в тарифах и других затрат;

прочие доходы (оказание бытовых услуг).

Смета расходов ЖЭС включает:

расходы на содержание административно-управленческого персонала;

расходы на содержание домового хозяйства;

расходы по текущему ремонту;

налоги и обязательные платежи.

Проанализируем деятельность жилищных организаций на примере ЖРЭО Партизанского района Минска. Доходы ЖРЭО ежегодно возрастают. Однако темпы роста доходов имеют устойчивую тенденцию к снижению. В 1999 г. (до перевода ЖЭС района на самостоятельные балансы) удельный вес дотации из бюджета в доходах составлял 15,4 %, в 2000 г. – 21,1 %, в 2001 г. – 20,2 %. Таким образом, наблюдается рост привлечения бюджетных средств как в абсолютном значении, так и в процентом отношении к доходу. Анализ показателей за 1999–2002 гг. показывает, что наблюдается тенденция превышения темпов роста расходов над темпами роста собственных доходов. Следовательно, у предприятия нет возможности для накопления доходов и пополнения собственных оборотных средств. Деятельность ЖРЭО Партизанского района убыточна, также как и деятельность других ЖРЭО города. Причем, темпы роста убытков превышали темпы роста доходов ЖРЭО (табл. 4.5).

Таблица 4.5. **Темпы роста убытков ЖРЭО Партизанского района**

Показатели	2000 г. к 1999 г.	2001 г. к 2000 г.	2002 г. к 2001 г.
Темпы роста доходов ЖРЭО	3,35	2,3	1,27
Темпы роста убытков от реализации	3,51	3,67	1,58
Темпы роста балансовых убытков	3,67	3,77	1,55

Анализ штатной численности в целом по ЖРЭО свидетельствует о том, что на протяжении 1999 – 2000 гг. этот показатель оставался практически неизменным: 1999 г. – 1533 чел., 2000 г. – 1537 чел. В 2001 г. он составил 1899 чел., т.е. с переходом ЖЭС на работу в условиях самостоятельности штатная численность увеличилась в 1,24 раза или на 362 человека.

Представляет интерес анализ доходов отдельных ЖЭС. Собственные доходы на 1 кв.м обслуживаемой жилой площади по ЖЭС приведены в табл. 4.6.

Таблица 4.6. **Доходы ЖЭС Партизанского района в 2002 г.**

№ ЖЭС	Обслуживаемая площадь жилья, тыс. кв. м	Собственные доходы на 1 кв. м обслуживаемого жилья, руб.
3	255	596,7
12	138	449,5
22	115	511,3
23	276	616,5
26	248	544,5
44	248	544,5
46	96	625,9
64	92	563,3

Данные табл. 4.6. свидетельствуют, что собственные доходы ЖЭС на 1 кв. м обслуживаемой площади колеблются от 449,5 руб. (ЖЭС № 12) до 625,9 руб. (ЖЭС № 46). Разница в данных показателях может быть обусловлена наличием льготной категории квартироплательщиков.

В общих доходах ЖЭС поступления средств от ЖРЭО, необходимых для покрытия затрат, занимали значительный удельный вес и колебались от 52,5 % (ЖЭС № 3) до 75,4 % (ЖЭС № 64).

Так как основным источником доходов ЖЭС должна являться плата жильцов за техническое обслуживание, то финансовые возможности каждого ЖЭС напрямую зависят от своевременного поступления этих средств. Сведения о сумме задолженности и о количестве лицевых счетов, по которым допущена задолженность, приведены в табл. 4.7.

Таблица 4.7. **Сведения о просроченной задолженности по квартплате и коммунальным платежам по ЖРЭО Партизанского района**

ЖЭС №	Количество лицевых счетов, имеющих задолженность по квартплате		
	на 01.01.2002 г.	на 01.01.2003 г.	на 01.06.2003 г.
3	4614	4855	4854
12	2356	2358	2372
22	2156	2264	2267
23	5675	5908	5946
26	5312	5593	5590
44	3836	3840	3813
46	1817	1821	1820
64	1883	1888	1891
Всего:	27649	28527	28553

Из приведенных данных видно, что количество неплательщиков несколько увеличилось за 2002 г. и остается практически на одном уровне на протяжении 2003 г. Снижение и ликвидация задолженности по квартплате являются реальным источником увеличения доходов ЖЭС и улучшения их финансового состояния.

По итогам работы за 2002 г. восемь ЖЭС Партизанского района израсходовали 1951,9 млн. руб. Основными направлениями расходования средств являются:

содержание домовых хозяйств (удельный вес в расходах 46,7 %);

осуществление текущего ремонта (31 %);

содержание административно-управленческого персонала (15,6 %).

Расходы на 1 кв. м площади колебались по ЖЭС района в 2002 г. от 1088,4 руб. до 1957,6 руб. (табл. 4.8).

Таблица 4.8. **Расходы на 1 кв. метр площади по ЖЭС Партизанского района в 2002 г.**

ЖЭС №	Расходы на 1 кв.м обслуживаемой площади
3	1088,4
12	1150,6
22	1392,2
23	1481,8
26	1256,9
44	1224,0
46	1957,6
64	1935,7

Высокие затраты на 1 кв. м жилья обусловлены, главным образом, наличием домов старой застройки, которые требуют повышенных затрат для проведения ремонта и обслуживания дворовых территорий.

По итогам работы финансово-хозяйственная деятельность всех ЖЭС характеризуется положительным балансовым результатом – прибылью. Однако при расчете балансовой прибыли по каждому ЖЭС принимаются в расчет доходов суммы, полученные от ЖРЭО для компенсации расходов, не покрываемых собственными доходами, что не является результатом их собственной деятельности.

Показатель прибыли ЖЭС является искусственно выведенным и не отражает результата экономической деятельности этих организаций. Общеизвестно, что прибыль – это превышение доходов над расходами. Дотации, не могут рассматриваться как доходы. Необходимость показывать в бухгалтерских документах фактически не существующую прибыль работники жилищных организаций объясняют необходимостью формирования фондов потребления и накопления, источником образования которых согласно действующему законодательству может быть только прибыль. В свою очередь, фонд потребления необходим для формирования премиальных фондов, так как действующее законодательство ограничивает размеры заработной платы и размеры премиальных выплат, которые могут относиться на себестоимость продукции и услуг. Существующие ставки заработной платы настолько малы, что не могут заинтересовать квалифицированные кадры в работе в государственных жилищных организациях. Таким образом, действующие жесткие административные ограничения заработной платы вынуждают предприятия использовать различные возможности ее повышения.

Перевод ЖЭС на самостоятельный баланс имел еще одно негативное последствие – увеличилось налогообложение жилищных организаций. Теперь налоги платят не только ЖРЭО, но и ЖЭС, то есть имеет место практика двойного налогообложения. В результате затраты жилищных организаций возросли, что потребовало дополнительных бюджетных дотаций.

Самое главное – преодолеть монополию, создать в коммунальной сфере условия для конкурентных, реальных договорных отношений. Кроме того**, важнейшим фактором повышения эффективности использования бюджетных средств является переход от практики дотирования жилищных организаций к дотированию граждан.**

5. АНАЛИЗ ОБОСНОВАННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ТАРИФОВ НА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Участие Мингорисполкома в регулировании тарифов на жилищно-коммунальные услуги

Особенностью формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги является их дифференциация по различным категориям потребителей: население, бюджетные организации, промышленные и прочие предприятия.

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги формируются с учетом заложенных в Законе о бюджете Республики Беларусь параметров по уровню возмещения населением затрат на производство этих услуг и их фактически сложившейся себестоимости. В соответствии с Пояснительной запиской к бюджету Республики Беларусь на 2003 г. за счет платежей населения по тарифам (за пользование жилыми помещениями и за коммунальные услуги) организации ЖКХ должны возмещать не менее 50 % затрат. Из бюджета Минска финансируется до 28 % затрат на оказание жилищно-коммунальных услуг населению. Остальная часть расходов организаций жилищно-коммунального хозяйства должна покрываться за счет собственных доходов организаций.

До внесения изменений в Указ Президента Республики Беларусь от 19 мая 1999 г. № 285[8] ставки за пользование жи-

[8] Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 5 ноября 2003 г. № 487 тарифы на коммунальные услуги, оказываемые населению (горячее и холодное водоснабжение, канализация, газ, электрическая и тепловая энергия, пользование лифтами, вывоз и обезвреживание ТБО), техническое обслуживание жилых помещений регулируются Советом Министров Республики Беларусь.

лыми помещениями и техническое обслуживание для населения устанавливало Министерство экономики. При этом в расчет принимались данные о фактических расходах жилищных организаций на 1 кв. м обслуживаемой площади в целом по Республике Беларусь.

Тарифы на такие коммунальные услуги, как холодное водоснабжение, канализация, тепловая энергия, отпускаемые для населения Минска УП «Минсккоммунтеплосеть», регулировались Мингорисполкомом по согласованию с Министерством экономики. Суть этого согласования заключалась в том, что Министерство экономики самостоятельно устанавливало максимально возможный процент повышения тарифов на данные коммунальные услуги и доводило его до Мингорисполкома. При этом Мингорисполком обладал правом повысить тарифы на жилищно-коммунальные услуги на меньшую величину, однако в основном тарифы повышались на доведенный Министерством экономики процент в связи с необходимостью предоставления из местного бюджета субсидий на покрытие убытков жилищно-коммунальных организаций. Тарифы на тепловую энергию, отпущенную населению УП «Минсккоммунтеплосеть», устанавливались на уровне тарифов на тепловую энергию предприятий Белэнерго.

Плату за вывоз мусора и обезвреживание ТБО, а также пользование лифтами Мингорисполком устанавливал самостоятельно исходя из фактически сложившейся себестоимости данных видов услуг.

Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 5 ноября 2003 г. № 487 тарифы на коммунальные услуги, оказываемые населению, техническое обслуживание жилых помещений регулируются Советом Министров Республики Бела-

русь. То есть, местные органы власти, в том числе и Мингорисполком, лишаются права устанавливать тарифы для населения на данные виды услуг. При изменении тарифов плата за техническое обслуживание, как и прежде, будет устанавливаться в виде фиксированной ставки за 1 кв. м общей площади; тарифы на вывоз и обезвреживание ТБО и пользование лифтами – в расчете на 1 человека; тарифы на водоснабжение и канализацию – в расчете на 1 куб. м на отопление – в расчете на 1 Гкал тепловой энергии. При этом в расчет будут приниматься фактические (или ожидаемые) затраты жилищно-коммунальных организаций на данные виды услуг. В то же время за Мингорисполкомом остается право дифференцировать суммы оплаты за водоснабжение и канализацию, исходя из утвержденных норм и условий потребления населением Минска данных видов услуг.

Согласно Постановлению № 46 ц от 05.03.1997 г. Комитета цен Министерства экономики «О введении режима государственного регулирования цен» тарифы на коммунальные услуги для юридических лиц детально рассматриваются и принимаются решениями Мингорисполкома. При этом применение льготных тарифов на коммунальные услуги для населения вызывает необходимость использования механизма перекрестного субсидирования, когда заниженные тарифы на услуги первой группы потребителей (населения) покрываются завышенными тарифами на предоставление коммунальных услуг другим потребителям (предприятиям и организациям). Дополнительно предприятиям жилищно-коммунального хозяйства из бюджета выделяются дотации для покрытия убытков при производстве услуг для населения.

Практика применения тарифов на жилищно-коммунальные услуги

Основными направлениями уменьшения суммы оплаты населением жилищно-коммунальных услуг является снижение их себестоимости и, как следствие, установление Советом Министров тарифов на более низком уровне, а также пересмотр действующих норм потребления.

В настоящее время население Минска оплачивает подавляющую часть расходов на коммунальные услуги**.** В октябре 2003 г. расходы по отоплению и горячему водоснабжению оплачивались столичными жителями на 63,5 %, по обслуживанию жилищного фонда – 21,5, за вывоз мусора и обезвреживание ТБО – 86, за пользование лифтами – на 55,4 % (табл. 5.1). Уровень возмещения населением затрат на оказание перечисленных жилищно-коммунальных услуг в Минске за данный период с учетом отопления составил 56,3 % (в среднем по республике – 57,2 %), без учета отопления – 48,7 % (52 %). С учетом оплаты населением газоснабжения и электроэнергии в октябре 2003 г. жители Минска оплачивали 62,9 % от стоимости всех предоставленных жилищно-коммунальных услуг (в среднем по республике – 63,5 %).

Таблица 5.1. **Показатели уровня возмещения затрат населением на производство основных жилищно-коммунальных услуг в октябре 2003 г. ***

Окончание табл. 5.1.

Платежи	Уровень возмещения (%)		Тариф		Фактическая себестоимость	
	Минск	РБ	Минск	РБ	Минск	РБ
Тех. обслуживание, руб./кв. м	21,5	30,24	74,25	74,25	345,3	245,5
Отопление, руб./Гкал	63,52	61,73	26 632	26 632	41 927,2	43 142,3
Подогрев воды, руб./ куб. м	63,52	61,73	1 123,87	1 123,87	1 769,3	1 820,6

Окончание табл. 5.1.

Платежи	Уровень возмещения (%)		Тариф		Фактическая себестоимость	
	Минск	РБ	Минск	РБ	Минск	РБ
Водопровод и канализация, руб./куб. м	57,3	46,16	220,4	221,8	384,8	437,6
Вывоз и обезвреживание ТБО, руб./чел.	86,0	92,66	377,0	262,6	350,9	274,6
Лифт, руб./чел.	55,4	83,05	819,7	931,2	1474,2	29,0
Всего в отопительный период	56,3	57,2				
Всего в летний период	48,7	52,0				

* По Минску – данные УП «ГПУЖХ», по Республике Беларусь – данные Министерства экономики Республики Беларусь.

В настоящий момент в Минске 98 % отпускаемой воды населению учитывается по индивидуальным и групповым приборам учета. При этом индивидуальные счетчики учета воды в установлены в 103,8 тыс. квартир (10 % от жилого фонда). По действующей норме водопотребления в 300 л. в сутки на человека в г. Минске рассчитываются лишь 2 % абонентов, у которых не имеется технической возможности установить приборы.

Фактическое водопотребление в Минске в течение последних лет снижалось. В 2001 г. оно составляло – 295,2 л/сут. на 1 человека, в 2002 г. – 291 л/сут. на 1 человека, за 11 месяцев 2003 г. этот показатель составил – 284,4 л/сут. Во многом, снижение данного показателя объясняется установлением приборов индивидуального (увеличение с 62 тыс. в 2001 г. до 103,8 тыс. шт. в ноябре 2003 г.) и группового учета и, как следствие, более рациональным использованием населением питьевой воды. Так, по данным УП «Минскводоканал», фактическое потребление воды населением, установившим индивидуальные приборы учета воды, составляет в

среднем 210 – 250 л/чел. в сутки или 70 – 80 % от установленной нормы. Более низкий показатель водопотребления в семьях, установивших индивидуальные счетчики учета, объясняется более бережным и рациональным отношением проживающих к использованной воде, ремонтом неисправной сантехники. С целью стимулирования населения к приобретению и использованию данных приборов учета в течение первых 3 лет после установки предоставляется льгота в размере 20 % от платы за потребленную воду. При очевидной экономии сдерживающим фактором для населения является высокая стоимость индивидуальных приборов учета воды при относительно невысоком тарифе за водоснабжение и водоотведение. Одним из вариантов решения данной проблемы может стать разработка системы льготного кредитования населения при установке счетчиков, а также продажа индивидуальных счетчиков учета в рассрочку и включение их стоимости частями в счета-квитанции на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Величина потерь воды в водосетях при транспортировке по Минску составляет 13,6 % от всего объема отпускаемой воды при существующей норме 13,8 %. Так как данный показатель находится в пределах нормы, он включается в себестоимость работ по водоснабжению и водоотведению.

В октябре 2003 г. уровень возмещения населением затрат по водоснабжению составлял 51 %, по водоотведению – 67,8 %. Неполное возмещение населением затрат по предоставленным услугам обуславливает установление тарифов для юридических лиц на более высоком уровне. Так, в частности, в октябре того же года тариф на водоснабжение и водоотведение для населения составил 220,4 руб./куб. м, для юридических лиц – 523 руб./куб. м (без НДС) (разница в 2,4 раза).

Таблица 5.2. **Расчет потребности в субсидиях на возмещение части затрат, связанных с оказанием коммунальных услуг населению УП «Минскводоканал» за январь–октябрь 2003 г., тыс. руб.**

Показатели	Всего	в том числе:	
		население	юридические лица
1.Отпуск продукции, тыс. куб. м в %	382547 100	296764 77,6	85783 22,4
2. Расчетный доход, тыс. руб. в % в том числе: - себестоимость - прибыль - отчисления из выручки	69228092 100 67992936 0 1235156	52958233 76,5 52958233	16269859 23,5 15034703 0 1235156
3. Доходы по действующим тарифам (по начисленным платежам без НДС), тыс. руб. в %	57313976 100	29557644 51,6	27756332 48,4
Уровень возмещения затрат, (стр.3/стр.2х100), %		55,8	170,6
4. Сумма потребности в субсидиях из целевого сбора (стр.2-стр.3)	11914116	23400589	-11486473

Как свидетельствуют данные расчета, приведенные в табл. 5.2., в январе – октябре 2003 г. населению было реализовано 77,6 % от всего объема отпущенной воды, юридическим лицам – 22,4 %. При этом, если за указанный период население возмещало 55,8 % стоимости предоставленных ему услуг по водоснабжению и водоотведению, то для юридических лиц переплата составила 70,6 %. Общая же сумма перекрестного субсидирования, включаемая в тарифы юридических лиц, составила 11486473 тыс. руб. Потребность УП «Минскводоканал» в субсидиях из целевого сбора за 11 месяцев текущего года составила 11914,116 млн. руб. Величина же предоставленной субсидии составила 6526,8 млн. руб. или 54,8 % от запрашиваемой суммы.

При этом следует принимать во внимание, что средний удельный вес оплаты услуг населением по водоснабжению и водоотведению в общей сумме платы за жилищно-коммунальные услуги в настоящее время составляет 9,4 %, а при использовании индивидуальных приборов учета еще на 20 – 40 % меньше данной величины, то есть не очень значителен. Таким образом, постепенное повышение тарифов по водоснабжению и водоотведению с целью сокращения перекрестного субсидирования и объема бюджетного финансирования является наименее болезненным для граждан.

Взимание платы за техническое обслуживание (льготное и по себестоимости за сверхнормативную площадь квартиры), рассчитанной от количества кв. м на одного проживающего, не всегда соответствует заложенным в тарифе нормам и объемам работ в принятых расчетах. В частности, ЖЭС часто не производят своевременную замену электролампочек в подъездах и лестничных пролетах, ремонт автоматических выключателей света при смене времени суток, не делаются профилактические работы по предупреждению выхода из строя водопроводных кранов и вентилей (как в местах общего пользования, так и в квартирах). В этой связи представляется необходимым пересмотреть структуру затрат на техническое обслуживание и привести их в соответствие с реальными возможностями оказания услуг ЖЭС.

Начиная с 1998 г. население осуществляет отчисления на капитальный ремонт (в настоящее время в размере 100 % к тарифу на техобслуживание). По нашему мнению, это должны быть амортизационные отчисления. Действующая система отчислений на капитальный ремонт от себестоимости технического обслуживания населения экономически не обосно-

вана и не должна увязываться с кв. м общей площади, приходящейся на одного человека. Плату возмещения за капитальный ремонт следует рассчитывать на 1кв. м исходя из затрат, необходимых на восстановление жилого дома по типам жилья, с учетом износа и сроков их взимания.

Основным производителем теплоэнергии для населения Минска является РУП «Минскэнерго». Непосредственно данной организацией населению отпускается около 55 % тепловой энергии. 45 % тепловой энергии населению поставляется УП «Минсккоммунтеплосеть», из которых 42 % являются покупной теплоэнергией у РУП «Минскэнерго». Остальные 3 % поставляемой населению теплоэнергии вырабатываются на котельных УП «Минсккоммунтеплосеть».

Уровень возмещения населением затрат на производство теплоэнергии, как отношение действующего тарифа к себестоимости, рассчитывается только по теплоэнергии, производимой УП «Минсккоммунтеплосеть». В то же время известно, что фактическая себестоимость теплоэнергии, вырабатываемой на ТЭЦ и в котельных РУП «Минскэнерго» на 40 – 45 % ниже себестоимости, чем в котельных минских коммунальных теплосетей. Таким образом, с учетом того, что на ТЭЦ и в котельных РУП «Минскэнерго» производится около 97 % теплоэнергии, отпускаемой населению Минска, фактический уровень возмещения населением затрат по отоплению и горячему водоснабжению существенно выше и приближается к 100 %.

В настоящее время около 90 % жилых домов Минска оснащены групповыми приборами учета потребления тепловой энергии. Мингорисполкомом устанавливается единый тариф на услуги центрального отопления из расчета 0,0272 Гкал на куб. м общей площади для всех видов домов. Ежеквартально

в домах, в которых установлены приборы учета, производится перерасчет с жильцами в соответствии с фактическим количеством потребленной каждым жилым домом (группой домов) теплоэнергии. Как показывает практика, количество тепловой энергии, необходимое для достижения оптимальной температуры в домах, различных по конструкции стен и срокам эксплуатации, может отличаться в 2 раза. Технически данную проблему следует решать путем реконструкции и тепловой реабилитации строений первых массовых серий, а также установкой систем автоматического регулирования потребления тепловой энергии.

Доля оплаты населением отопления в общей сумме жилищно-коммунальных платежей в настоящее время составляет около 55 %. Т.е. в отопительный сезон расходы на оплату жилищно-коммунальных платежей возрастают практически в 2 раза, что является тяжелым бременем для значительной части жителей Минска. Частичным решением данной проблемы, могло бы стать введение круглогодичной абонентской платы за отопление (по аналогии с оплатой за пользование телефоном). Затраты теплоснабжающих организаций на содержание источников энергии, проводящей сети и персонала практически не зависят от времени года, и в межотопительный период даже возрастают из-за плановых ремонтно-восстановительных работ и закупок резервного топлива. При существующей ныне схеме, когда эти расходы включены в тариф, собранные зимой, они обесцениваются инфляцией, и резервное топливо приходится закупать накануне отопительного сезона в кредит и по высокой цене, что опять увеличивает затраты. Данное предложение позволит снизить нагрузку с платежами за отопление в осенне-зимний период и по-

лучать стабильную, не обесцениваемую инфляцией плату в теплое время года. Разумно условно-постоянные затраты собирать равномерно в течение года, тогда в тарифе останутся в основном расходы на энергоносители. Абонентскую плату для населения следует рассчитывать пропорционально общей площади квартир. С введением абонентской платы, включающей в себя затраты на содержание источников энергии, проводящей сети и обслуживающего персонала, появится возможность введения конкурентной среды в производство тепловой энергии, так как появится стабильный источник на содержание тепловых сетей. Это повысило бы интерес в покупке тепловой энергии от наиболее эффективных источников, что, в свою очередь, стимулировало бы производителей тепловой энергии к снижению затрат с целью повышения конкурентоспособности.

В связи с принятием Указа Президента Республики Беларусь № 487 от 5 ноября 2003 г. Мингорисполком лишается права устанавливать тарифы на коммунальные услуги для населения. Следовательно, сроки и этапы ликвидации механизма перекрестного субсидирования будут регулироваться непосредственно правительством. Согласно проекту бюджета Республики Беларусь на 2004 г. население будет оплачивать 60 % от стоимости жилищно-коммунальных услуг. Согласно Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства переход на полную оплату населением затрат по возмещению жилищно-коммунальных услуг предполагается завершить только к 2010 – 2015 гг. Данный переход будет длительным, предприятия работают и будут еще работать в условиях действия перекрестного субсидирования и бюджетного дотирования. Учитывая это необходимо разработать и утвердить

четкую методику финансирования подобных мероприятий, которая была бы направлена на создание заинтересованности предприятия в сокращении затрат и повышения эффективности. В настоящее время действует система, при которой любой дополнительный доход предприятий ЖКХ, полученный по прочим видам деятельности или внереализационный доход, уходит на уменьшение субсидий. Предприятие за счет этих видов деятельности не может получить прибыль и сформировать заработанный им фонд потребления. Учитывая актуальность данной проблемы, нужна методика финансирования предприятий ЖКХ, в которой бы обязательно стыковались вопросы формирования тарифов и финансирования за счет бюджетных средств, излагался бы четкий порядок формирования фондов потребления.

2003 г. характеризуется значительным ростом тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения. С января 2003 г. тарифы на отопление и горячее водоснабжение возросли на 60 %. Основанием для такого повышения тарифов Министерство экономики считает возросшие цены на газ, приобретаемый за пределами Республики Беларусь, и необходимость достижения запланированного в Законе о бюджете на 2003 г. 50 %-ного уровня возмещения населением затрат на жилищно-коммунальные услуги. При этом следует принимать во внимание, что в отопительный сезон сумма платы за отопление составляет в среднем 55 % общей платы за квартиру. Кроме того, рост тарифов на техническое обслуживание за 10 месяцев 2003 г. составил 10,6 %, водоснабжение и канализацию –10,7, вывоз мусора и обезвреживание ТБО – 74,1 %.

6. УРОВЕНЬ ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТИ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ МИНСКА И ФИНАНСОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ОПЛАТЫ ИМИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Оценка уровня располагаемых ресурсов, текущих денежных доходов и расходов домашних хозяйств Минска

По данным Министерства статистики и анализа Республики Беларусь за период 1995 – 2002 гг. номинальные среднемесячные денежные доходы на душу населения Минска возросли в 180 раз при росте потребительских расходов в 150,1 раза и располагаемых ресурсов[9] в 151,5 раза (рис. 6.1). Значительный рост названных показателей предопределялся следующим:

денежных доходов населения и располагаемых ресурсов – регулярными повышениями минимальной заработной платы;

потребительских расходов – ростом индекса потребительских цен на продовольственные и непродовольственные товары и услуги.

В целом за 1995 – 2002 гг. рост денежных доходов на душу населения Минска в 1,2 раза превысил рост потребительских расходов и в 1,19 раза – рост располагаемых ресурсов. Однако, несмотря на опережающий рост денежных доходов населения, их абсолютная величина оставалась ниже уровня располагаемых ресурсов и незначительно превышала в 1999, 2001 и 2002 гг. уровень потребительских расходов на душу населения Минска.

---

[9] Располагаемые ресурсы включают денежные средства, доход от личного подсобного хозяйства, стоимость предоставленных в натуральном выражении дотаций и льгот.

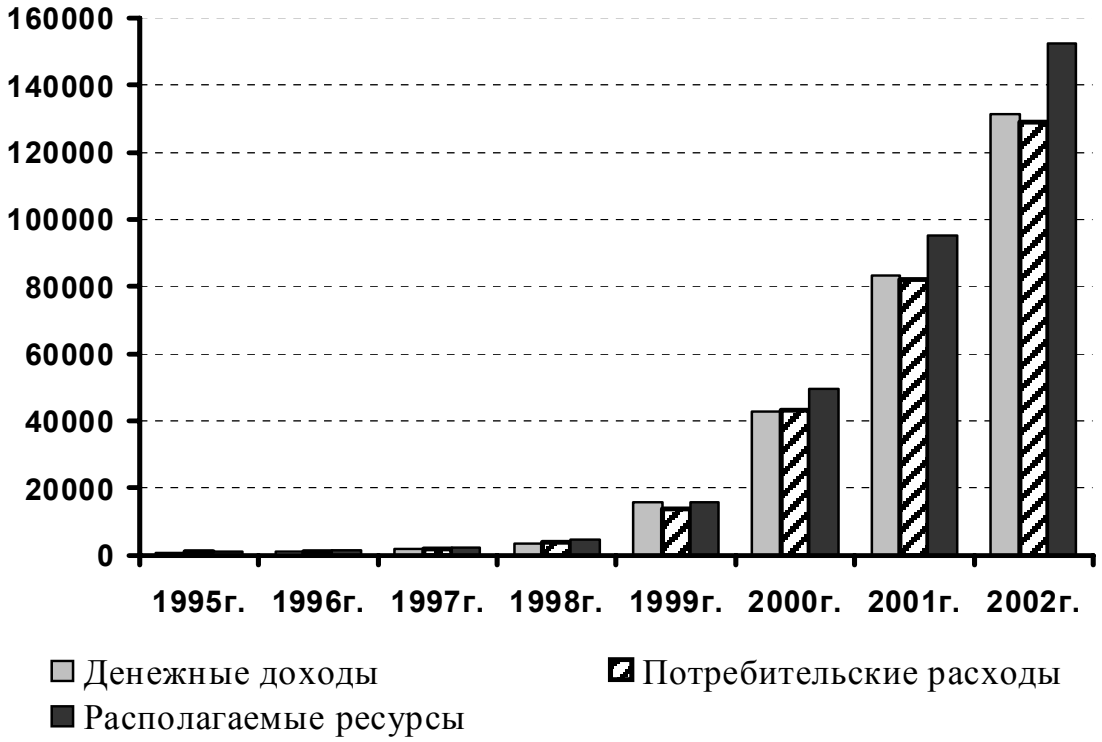

Рис. 6.1. Располагаемые ресурсы, денежные доходы и потребительские расходы на душу населения Минска в 1995–2002 гг. (руб.)[10].

Расчетные показатели цепных индексов роста денежных доходов, располагаемых ресурсов и потребительских расходов на душу населения Минска (табл. 6.1) указывают на следующее:

- в 1996, 1999, 2001 гг. более быстрыми темпами росли денежные доходы;
- в 1998 г. наблюдалось превышение темпов роста потребительских расходов над аналогичными показателями денежных доходов и располагаемых ресурсов.

В целом на протяжении анализируемого периода, за исключением 1998 г., сохранялась тенденция практически адекватного роста располагаемых ресурсов и потребительских

[10] Рассчитано по данным выборочного обследования домашних хозяйств за 1995 – 2002 гг.

расходов на душу населения Минска, сопровождающаяся незначительным превышением цепных индексов роста располагаемых ресурсов. Лишь в 2001 и 2002 гг. индексы роста денежных доходов и располагаемых ресурсов на душу населения Минска превысили аналогичные показатели потребительских расходов.

Таблица 6.1. **Цепные индексы роста денежных доходов, потребительских расходов и располагаемых ресурсов на душу населения Минска (%)**

	Годы						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Денежные доходы	163	153	198	430	276	194	158
Потребительские расходы	144	157	202	350	312	190	157
Располагаемые ресурсы	145	158	157	351	313	193	160

В условиях инфляции, присущей анализируемому периоду, происходило обесценивание денежных доходов населения (рис. 6.2). Анализ приведенных данных свидетельствует о следующих закономерностях, характерных для 1999 – 2001 гг.:

рост номинальных доходов и расходов в значительной степени превышал рост реальных;

наблюдались тенденции незначительного превышения уровня номинальных и реальных денежных доходов над аналогичными показателями денежных расходов;

рост денежных расходов на душу населения Минска, как в номинальном, так и в реальном выражении, опережал рост денежных доходов, что свидетельствовало о том, что часть населения Минска использовала на текущие нужды отложенные ранее сбережения.

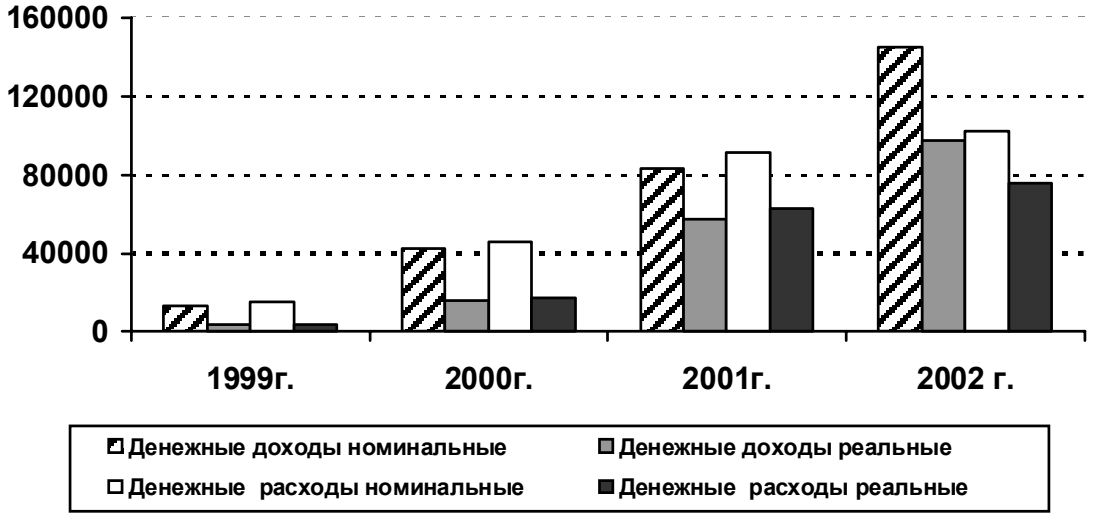

Рис. 6.2. Номинальные и реальные денежные доходы и расходы на душу населения Минска в 1999 – 2002 гг. (руб.)[11]

В то же время детальные измерения указывают на превышение уровня реальных денежных доходов в 2002 г. над аналогичным показателем денежных расходов населения, что было обусловлено, в частности, снижением уровня инфляции (индекс потребительских цен в 2002 г. составил 134,8 %).

Оценка финансовых возможностей оплаты жилищно-коммунальных услуг населением Минска предполагает анализ структуры денежных доходов населения, как основного источника его финансовых поступлений. В табл. 6.2 приведена структура денежных доходов населения Минска в 1995 – 2002 гг. Ее анализ указывает, что основной удельный вес в структуре денежных доходов принадлежит заработной плате и социальным трансфертам (пенсиям, пособиям, стипендиям) при незначительной доле предпринимательских доходов и доходов от собственности. В то же время необходимо отметить следующие очевидные структурные сдвиги:

[11] Рассчитано по данным выборочного обследования домашних хозяйств за 1996 – 2002 гг.

снижение в 2000 – 2002 гг. доли заработной платы на 7,6 % (с 74,6 % в 2000 г. до 67 % в 2002 г.)[12] при росте доходов от предпринимательской деятельности на 1,7 % и доходов от собственности на 3,5 %, что указывает на наметившуюся тенденцию уменьшения роли заработной платы, как основного структурного элемента формирования денежных доходов населения;

рост в 1998–2002 гг. удельного веса пенсий на 6,2 % (с 11,8 % в 1998 г. до 18 % в 2002 г.), что, однако, было обусловлено не возрастанием размера начисляемых пенсий, а увеличением числа лиц пенсионного возраста в структуре населения Минска.

Таблица 6.2. **Структура денежных доходов населения Минска в 1995 – 2002 гг. (%)**

	Годы							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Заработная плата	76,1	68,3	69,2	76,7	72,7	74,6	72,7	67,0
Доходы от предпринимательской деятельности	3,6	5,0	5,0	2,0	2,9	1,8	2,5	3,5
Доходы от продажи сельскохозяйственной продукции	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Доходы от собственности	0,8	2,1	2,6	3,0	3,3	1,6	3,0	5,1
Пенсии	14,2	12,2	14,6	11,8	14,9	16,1	16,2	18,0
Пособия, стипендии	1,4	1,2	1,7	1,5	1,3	1,1	1,4	1,5
Пособия по безработице	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Материальная помощь от родственников	3,3	4,5	6,4	4,3	3,9	4,2	3,3	4,1
Прочие	0,4	6,4	0,4	0,6	1,0	0,6	0,9	0,8
Итого:	100	100	100	100	100	100	100	100

[12] Выявленная тенденция была обусловлена изменениями в структуре распределения численности работников по размерам фактически начисленной заработной платы (рост низкооплачиваемой категории работников при снижении доли высокооплачиваемых работников).

Отмеченные выше тенденции снижения удельного веса заработной платы при росте доли пенсий в структуре денежных доходов населения Минска являются сдерживающим фактором их роста.

О финансовых возможностях оплаты населением жилищно-коммунальных услуг можно судить на основании анализа структуры денежных расходов населения. В настоящее время около 90 % денежных расходов населения Минска составляют потребительские расходы, основную часть которых представляют расходы на продовольственные товары. Следует указать также на следующие тенденции в изменении структуры потребительских расходов на душу населения Минска (табл. 6.3): рост с 1999 г. по 2002 г. доли расходов на услуги (на 10,2 %), в том числе на жилищно-коммунальные (на 4,9 %) и транспортные (на 3,7 %); снижение удельного веса расходов на продукты питания (на 5,5 %) и непродовольственные товары (на 3,8 %).

Таблица 6.3. **Структура потребительских расходов населения Минска в 1995 – 2002 гг. (%)**

Окончание табл. 6.3.

Статьи расходов	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Расходы на продовольственные товары всего	**63,8**	**59,9**	**58,8**	**59,0**	**62,1**	**61,0**	**59,8**	**56,6**
Из них								
Расходы на продукты питания	*59,2*	*54,4*	*53,5*	*53,9*	*57,6*	*55,6*	*52,8*	*49,9*
Расходы на питание вне дома	2,3	2,6	2,7	2,6	2,0	2,5	3,1	3,0
Алкоголь	2,3	2,9	2,6	2,5	2,5	2,0	2,5	2,2
Непродовольственные товары	**16,3**	**16,4**	**16,5**	**18,4**	**18,6**	**16,5**	**16,7**	**14,8**
Из них								
Одежда, обувь, ткани	9.4	9,7	9,7	11,4	11,6	10,4	10,2	8,5
Предметы личной гигиены	2,4	2,4	2,3	2,1	2,1	2,1	2,3	2,4

Окончание табл. 6.3.

Статьи расходов	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Товары длительного пользования	4,5	4,3	4,5	4,9	4,9	4,0	4,2	3,9
Оплата услуг всего	**14,1**	**18,3**	**20,7**	**18,0**	**14,9**	**18,2**	**20,9**	**25,1**
Из них:								
Здравоохранение	1,9	1,5	1,9	2,5	2,6	3,1	2,8	3,3
Жилищно-коммунальные услуги	*5,2*	*6,4*	*5,4*	*4,2*	*2,4*	*3,2*	*5,1*	*7,3*
Транспорт	3,9	6,1	9,1	7,9	6,5	8,6	9,1	10,2
Образование, спорт, культура и отдых	3,1	4,3	4,3	3,4	3,4	3,3	3,9	4,3
Прочие потребительские расходы	5,8	5,4	4,0	4,6	4,4	4,3	2,6	3,5
Итого:	100	100	100	100	100	100	100	100

В анализируемом периоде уменьшение среднедушевых расходов на продукты питания, сопровождалось снижением доли семей, использующих на продукты питания 40 – 60 % потребительских расходов. При этом удельный вес наиболее обеспеченной части семей (расходующих на продукты питания до 40 % потребительских расходов) по-прежнему составляет незначительную величину.

Высокий удельный вес потребительских расходов в структуре денежных расходов населения Минска, а также сложившаяся в настоящее время структура потребительских расходов, которая характеризуется значительным удельным весом расходов на продовольственные товары и отмеченные выше тенденции снижения доли непродовольственных товаров, рост удельного веса расходов на оплату услуг (транспорта, жилищно-коммунальных и потенциально здравоохранения) свидетельствуют об ограниченных финансовых возможностях населения по оплате жилищно-коммунальных услуг в полном объеме.

Выявление зависимости между динамикой роста денежных доходов, минимального потребительского бюджета, прожиточного минимума и роста оплаты за жилищно-коммунальные услуги

Изменение подхода к росту возмещения затрат населением за жилищно-коммунальные услуги предполагает значительный рост уровня благосостояния населения. Для его оценки следует обратиться к существующим нормативным показателям, таким как «минимальный потребительский бюджет» (МПБ) и «бюджет прожиточного минимума», составляющий в настоящее время 60 – 70 % МПБ. Проведенный анализ позволяет выявить следующие изменения в уровне благосостояния населения Минска:

с одной стороны, начиная с 1999 г. прослеживается тенденция снижения численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (1999 г.– 25,3 %; 2000 г. – 18,8; 2001 г.– 10,6, 2002 г. – 9,8 %);

с другой стороны, сопоставление квартальных данных об уровне располагаемых ресурсов, которыми обладают около 50 % семей Минска (медиана) и соотнесение его величины с размером минимального потребительского бюджета за 2002–2003 гг. свидетельствует о незначительном превышении медианы над уровнем минимального потребительского бюджета (рис. 6.3).

Снижение в 2000 – 2002 гг. удельного веса населения, имеющего денежные доходы ниже прожиточного минимума, сопровождалось структурными сдвигами в дифференциации располагаемых ресурсов. Во-первых, произошло сокращение соотношения располагаемых ресурсов на члена семьи высо-

кодоходной и низкодоходной групп населения, и, во-вторых, уменьшился удельный вес средних по уровню располагаемых ресурсов групп населения. Основной причиной дифференциации располагаемых ресурсов населения явилась растущая дифференциация уровня заработной платы.

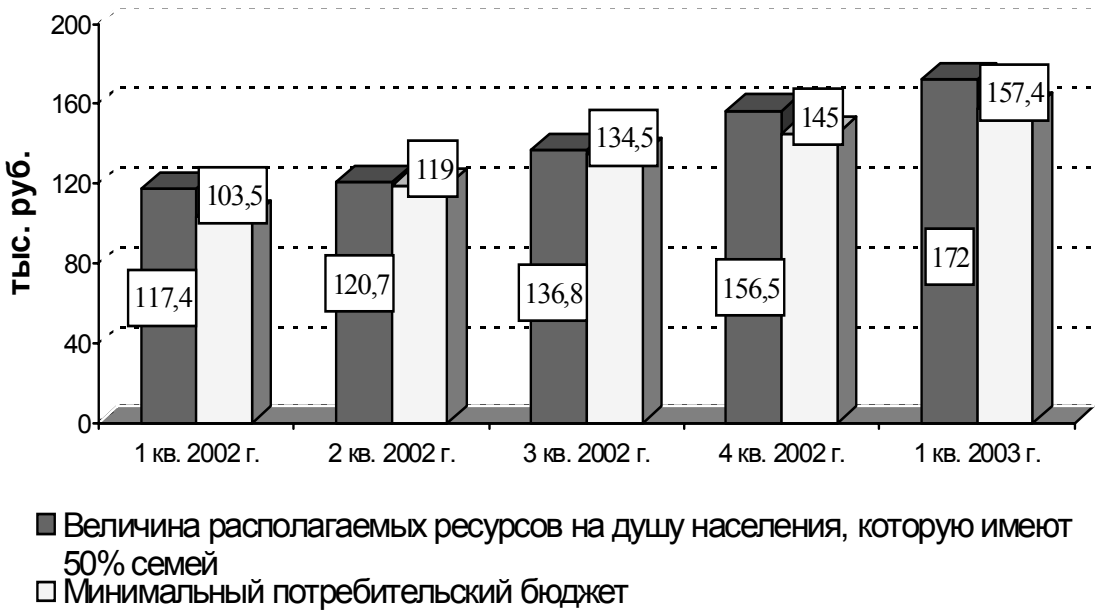

Рис. 6.3. Динамика медианы располагаемых ресурсов на душу населения и минимального потребительского бюджета в 2002 – 2003 гг.

Проведенный анализ свидетельствует, что, несмотря на снижение удельного веса населения Минска, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, уровень жизни основной массы населения по-прежнему остается недостаточно высоким. Это предопределяется тем, что 50 % населения Минска имеют располагаемые ресурсы лишь незначительно превышающие минимальный потребительский бюджет.

Анализ величины жилищно-коммунальных платежей в потребительских расходах, денежных доходах населения Минска

До 2001 г. платежи за жилищно-коммунальные услуги в структуре потребительских расходов населения Минска занимали незначительный удельный вес. С 1996 по 1999 гг. наблюдалась тенденция снижения доли выше названных расходов (с 6,4 в 1996 г. до 2,3 % в 1999 г.). Для 2000 г. был характерен незначительный рост удельного веса платежей за жилищно-коммунальные услуги, однако его абсолютная величина была в 1,6 раза ниже, чем в 1995 г. и в 1,9 раз ниже, чем в 1996 г.

Анализ динамики располагаемых ресурсов, денежных доходов и потребительских расходов, величины платежей за жилищно-коммунальные услуги на душу населения Минска свидетельствует о наличии прямо пропорциональной зависимости между ростом располагаемых ресурсов, денежных доходов и величиной платежей за жилищно-коммунальные услуги на душу населения Минска, а также последовательном росте потребительских расходов в течение 2002 – 2003 гг. (рис. 6.4).

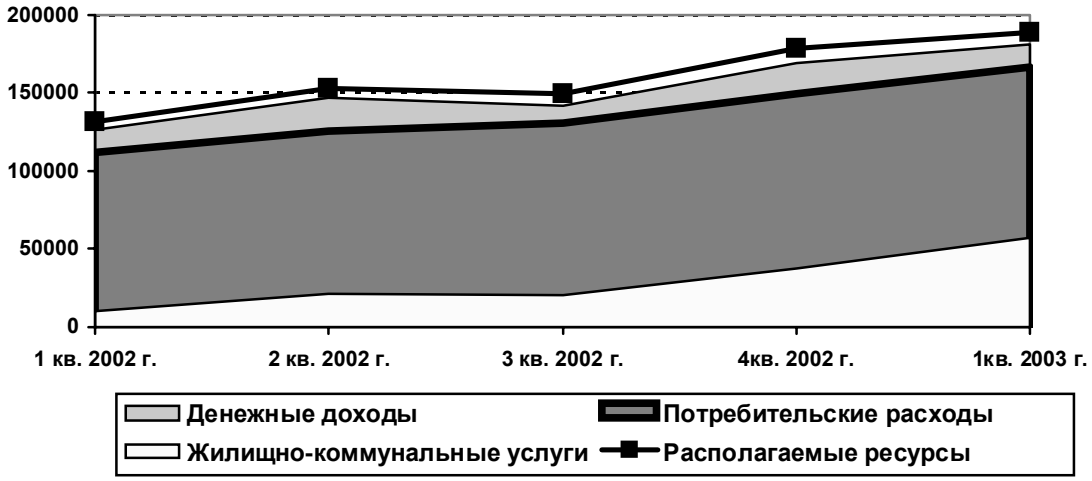

Рис. 6.4 Динамика среднемесячных денежных доходов, располагаемых ресурсов, потребительских расходов и платежей за жилищно-коммунальные услуги за 2002 – 2003 гг., руб.

В целом об изменении удельного веса жилищно-коммунальных услуг в располагаемых ресурсах, денежных доходах и потребительских расходах на душу населения Минска можно судить по данным, приведенным в табл. 6.4. Ее анализ указывает на рост доли жилищно-коммунальных услуг в денежных доходах в 1,8 раза (на 5,4 %), располагаемых ресурсах – в 1,8 раза (на 5,2 %), медиане – 1,77 раза (5,5 %), потребительских расходах – в 1,76 раза (5,6 %).

Таблица 6.4. **Удельный вес жилищно-коммунальных услуг в располагаемых ресурсах, денежных доходах и потребительских расходах на душу населения Минска за 2002 – 1 квартал 2003 гг.**

Показатели	2002				2003
	1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.	1 кв.
Жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ), руб.	8 296	7 951	7 629	14 330	21 703
Денежные доходы, руб.	125 967	146 530	141 747	169 007	180 735
Удельный вес ЖКУ, %	6,6	5,4	5,4	8,5	12,0
Располагаемые ресурсы, руб.	131 465	152 823	149 545	178 498	188 608
Удельный вес ЖКУ, %	6,3	5,2	5,1	8,0	11,5
Медиана, руб.	117 400	120 700	136 800	156 500	172 000
Удельный вес ЖКУ, %	7,1	6,6	5,6	9,1	12,6
Потребительские расходы, руб.	111 933	125 032	130 208	149 534	166 790
Удельный вес ЖКУ, %	7,4	6,3	5,9	9,6	13,0

Удельный вес платежей домашних хозяйств Минска за жилищно-коммунальные услуги, с одной стороны, предопределяется уровнем их доходов, а с другой, напрямую зависит от состава семьи и занимаемого ею жилого помещения (табл. 6.5).

Таблица 6.5. **Удельный вес расходов на жилищно-коммунальные услуги малообеспеченных слоев населения и в зависимости от типа занимаемого жилья и состава семьи (%) за 2002 г.**

			Доходы на душу населения менее:		
			медианы	минимального потребительского бюджета	прожиточного минимума
1 кв. 2002 г.	Однокомнатная	2 чел.	6,2	7,1	9,7
	Двухкомнатная	3 чел.	6,0	6,8	9,4
	Трехкомнатная	4 чел.	6,2	6,9	9,6
2 кв. 2002 г.	Однокомнатная	2 чел.	7,0	8,1	10,4
	Двухкомнатная	3 чел.	5,8	8,6	11,1
	Трехкомнатная	4 чел.	5,6	5,7	8,4
3 кв. 2002 г.	Однокомнатная	2 чел.	6,4	7,3	10,7
	Двухкомнатная	3 чел.	4,8	5,5	8,1
	Трехкомнатная	4 чел.	4,9	5,6	8,2
4 кв. 2002 г.	Однокомнатная	2 чел.	8,2	8,8	14,3
	Двухкомнатная	3 чел.	7,4	8,0	12,9
	Трехкомнатная	4 чел.	8,1	8,7	14,1

Приведенные данные свидетельствуют, что удельный вес жилищно-коммунальных услуг наиболее высок для населения, проживающего в однокомнатной квартире (2 человека) и превышает аналогичный показатель для семьи из четырех человек,

проживающих в трехкомнатной квартире. В наиболее выгодной ситуации находятся семьи из трех человек, имеющие двухкомнатную квартиру, поскольку удельный вес их жилищно-коммунальных платежей ниже, чем у проживающих в однокомнатных и трехкомнатных квартирах. Кроме того, следует отметить следующую тенденцию, прослеживаемую в анализируемом периоде: по мере снижения уровня благосостояния населения (с 1 квартала 2002 г. по 1 квартал 2003 г.) возрастают индексы роста жилищно-коммунальных услуг.

Категории населения, указанные в табл.6.5, в ближайшем будущем нельзя будет отнести к высокообеспеченным, так как отсутствует значимый рост реальных денежных доходов и кардинальных изменений в структуре денежных и потребительских расходов. При существующих темпах роста удельного веса жилищно-коммунальных услуг значительная часть населения не будет иметь финансовую возможность полной оплаты этих услуг.

7. ПРОБЛЕМЫ БЕЗНАЛИЧНОГО ЖИЛИЩНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЛЬГОТ НА ОПЛАТУ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Анализ механизма предоставления гражданам безналичных жилищных субсидий

Оплата потребляемых жилищно-коммунальных услуг является одним из наиболее острых вопросов, возникающих в деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Установление размера тарифов на такие услуги значительно ниже уровня, позволяющего возместить затраты на их оказание. Это приводит к убыточности предприятий отрасли. Основным направлением решения данной проблемы видится дальнейшее повышение размера тарифов с приближением их к уровню, который позволил бы максимально покрыть себестоимость каждого вида жилищно-коммунальной услуги.

Однако повышение тарифов до названного уровня порождает другую, не менее серьезную проблему – оплаты населением жилищно-коммунальных услуг по возросшим тарифам, наличия у них соответствующей финансовой возможности. В последнее время платежи за такие услуги составляют значительную величину, которая достаточно обременительна для подавляющего большинства горожан, что значительно обостряет проблему оплаты. Кроме того, жилищно-коммунальные услуги являются в большинстве своем первичной потребностью для человека и спрос на них крайне неэластичен, то есть спрос почти не зависит от колебания цены. Вследствие этого даже при большом повышении платы за такие услуги человек не откажется от их потребления. Отсут-

ствие финансовой возможности приобретать жилищно-коммунальные услуги приведет лишь к их неоплате.

Проблема оплаты жилищно-коммунальных услуг усугубляется еще и низким проникновением поквартирных приборов учета, а также приборов регулирования уровня потребления некоторых видов услуг, что ограничивает возможность населения снизить потребление таких услуг.

В этой связи простое повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, без проведения необходимых сопутствующих мероприятий в других сферах (в первую очередь, повышение доходов населения), не позволит в полной мере решить проблему убыточности предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Необходимо принимать во внимание вышеизложенные обстоятельства и обеспечить возможность населения оплачивать данные услуги. Одним из наиболее реальных способов добиться оплаты потребленных услуг, позволяющим при этом учесть социальный фактор, является использование адресной поддержки нуждающихся граждан. Требование использования такой поддержки закреплено в Законе Республики Беларусь № 322–З от 11.11.1999 г. «О государственных минимальных социальных стандартах». Статья 11 данного Закона среди прочих государственных минимальных стандартов в области жилищно-коммунального обслуживания предусматривает определение максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату за пользование жилыми помещениями и оплату коммунальных услуг, а также на отчисления денежных средств на капитальный ремонт жилого дома в совокупном доходе семьи исходя из максимальной нормы предоставления общей площади жилого помещения социального пользования и нормативов по-

требления коммунальных услуг. Советом Министров Республики Беларусь было принято Постановление № 571 от 24.04.2000 г. «О совершенствовании механизма предоставления гражданам безналичных жилищных субсидий и расчетов населения за пользование (техническое обслуживание) жилыми помещениями и коммунальными услугами». Данное Постановление определяет механизм и условия предоставления безналичных жилищных субсидий гражданам, проживающим в домах государственного и частного жилищного фонда. Безналичные жилищные субсидии предоставляются тем гражданам, у которых сумма платы за коммунальные услуги по установленным нормативам их потребления и пользование (техническое обслуживание) жилым помещением, а также отчисления на капитальный ремонт жилья в пределах установленной нормы (с учетом действующих льгот) превышает 25 % совокупного дохода семьи. К числу субсидируемых коммунальных услуг для населения относятся холодное и горячее водоснабжение, канализация, вывоз и обезвреживание твердых бытовых отходов, электро-, тепло- и газоснабжение, пользование лифтом.

Размер безналичной жилищной субсидии определяется как разность между суммой платы за коммунальные услуги по установленным нормативам их потребления и за пользование (техническое обслуживание) жилым помещением, отчислений на капитальный ремонт жилья в пределах установленной нормы пользования жилыми помещениями и суммой, составляющей 25 % совокупного дохода семьи. Это означает, что при обращении за субсидией и при соблюдении установленных нормативов, гражданин (семья) не потратит на

оплату жилищно-коммунальных услуг более четверти своего совокупного дохода.

Источником финансирования невозмещенной гражданином части платы за потребленные услуги (то есть безналичных жилищных субсидий) являются средства соответствующих местных бюджетов, внебюджетных фондов и целевых сборов, предусмотренных законом Республики Беларусь о бюджете на соответствующий год.

Таким образом, использование практики безналичного субсидирования граждан непосредственно затрагивает интересы трех субъектов:

предприятий ЖКХ, оказывающих услуги населению и правомерно претендующих на их оплату в соответствии с установленными тарифами, а также на возмещение из бюджета убытков, вследствии низкого (относительно затрат на представление этих услуг) уровня тарифов;

отдельных семей, получающих безналичные жилищные субсидии;

бюджета, который финансирует как предоставление безналичных субсидий населению, так и возмещение понесенных предприятиями ЖКХ убытков.

Для предприятий ЖКХ использование механизма жилищных субсидий означает, что при оплате населением жилищно-коммунальных услуг в размере, не превышающем 25 % их дохода и отлаженной системе безналичных перечислений из местного бюджета, они смогут получить практически полную оплату потребленных услуг по установленным тарифам. Однако до тех пор, пока тарифы не станут полностью возмещать затраты, они все равно будут нуждаться в дотациях на покрытие убытков, финансируемых опять же из

бюджета. Кроме того, у предприятий ЖКХ, занимающихся расчетом выделяемых субсидий, затраты по обслуживанию данного процесса возрастают. Учитывая это, использование механизма безналичного жилищного субсидирования оправдано лишь в том случае, когда поступления из бюджета по субсидированию превышают затраты по обслуживанию процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Для бюджета субсидии, на первый взгляд, невыгодны, так как при их отсутствии исключалась бы необходимость их финансирования. Однако отсутствие таких субсидий в условиях роста тарифов спровоцировало бы уклонение от оплаты услуг и как следствие рост убытков предприятий ЖКХ, дотируемых из местного бюджета. В результате объем дотаций на покрытие убытков в несколько раз превысил бы объем средств, направляемых на выдачу субсидий. Необходимо принимать во внимание психологический фактор, когда население просто откажется от оплаты жилищно-коммунальных услуг, если сумма платежей будет достаточно велика. Для населения использование такого механизма адресной поддержки наиболее выгодно, так как позволяет избежать многих негативных последствий, связанных с неоплатой жилищно-коммунальных услуг, либо с их оплатой в ущерб другим, в большинстве случаев первоочередным потребностям (питание, одежда, расходы на здравоохранение).

Для более детального анализа воздействия механизма безналичного жилищного субсидирования используем данные табл. 7.1.

Таблица 7.1. **Количество и суммы начисленных безналичных жилищных субсидий в Минске за 2001 – 4 месяца 2003 гг.**

Период	Количество семей, которым начислена субсидия	Сумма начисленных субсидий, тыс. руб.	Средняя величина предоставленной субсидии, тыс. руб.
Январь 2001	405	1 713	4,23
Февраль	430	2 049	4,77
Март	455	2 482	5,45
Апрель	425	1 655	3,89
Май	311	672	2,16
Июнь	259	833	3,22
Июль	235	744	3,17
Август	167	656	3,93
Сентябрь	210	900	4,29
Октябрь	231	1 345	5,82
Ноябрь	325	3 107	9,56
Декабрь	429	3 160	7,37
Итого за 2001	**3 882**	**19 316**	**4,98**
Январь 2002	514	4 153	8,08
Февраль	581	5 240	9,02
Март	621	7 247	11,67
Апрель	644	5 820	9,04
Май	550	3 601	6,55
Июнь	478	3 323	6,95
Июль	476	3 919	8,23
Август	417	3 894	9,34
Сентябрь	462	4 053	8,77
Октябрь	707	12 236	17,31
Ноябрь	1 242	20 446	16,46
Декабрь	1 548	17 367	11,22
Итого за 2002	**8 240**	**91 299**	**11,08**
Январь 2003	2 426	47 297	19,50
Февраль	3 994	71 944	18,01
Март	4 783	88 231	18,45
Апрель	4 524	62 539	13,82
Итого за 4 месяца 2003	**15 727**	**270 011**	**17,17**

Как следует из данных табл. 7.1. количество получателей субсидий, в сравнении с численностью населения Минска, оставалось небольшим. Количество лицевых счетов (что практически тождественно количеству семей) в Минске на апрель 2003 г. составило 515 722, то есть безналичные жилищные субсидии получали около 0,9 % семей. Тем не менее, наблюдается устойчивая тенденция увеличения числа получателей субсидий: их количество в апреле 2003 г. увеличилось по сравнению с аналогичным периодом 2001 г. более чем в 10 раз. Основным объяснением такой динамики является, прежде всего, значительный опережающий рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги по сравнению с изменением доходов населения, а также возросшая информированность граждан о данном виде адресной помощи. При этом именно значительный рост тарифов и, как следствие, увеличение расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг побудили граждан к поиску информации об условиях предоставления безналичных жилищных субсидий. Увеличение вероятности полного отказа граждан от оплаты жилищно-коммунальных услуг и возникновения непредвиденной социально-политической ситуации стимулировало местные органы власти, в том числе органы управления ЖКХ, усилить работу по информированию населения. В частности информацию о возможности получения безналичных жилищных субсидий стали помещать на квитанциях об оплате за жилищно-коммунальные услуги.

С другой стороны, суммы предоставленных субсидий остаются небольшими, хотя за период апрель 2001 – апрель 2003 гг. они выросли в 37,8 раз. Рост суммы предоставленных субсидий опережает рост количества выданных субси-

дий почти в 3,7 раза. Средний размер одной выданной субсидии возрос за этот же период с 3,89 до 13,82 тыс. рублей, то есть в 3,55 раза. Количественный рост числа получателей безналичных жилищных субсидий наряду с качественными изменениями (рост средней суммы выдаваемых субсидий) говорит о том, что наблюдается тенденция заметного ухудшения социально-экономического положения граждан вследствие роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

В процессе дальнейшего роста тарифов и осведомленности граждан о процедуре получения субсидий возрастет как количество и сумма субсидий, так и ее средний размер. Соответственно увеличится нагрузка на местный бюджет, за счет которого финансируется предоставление безналичных жилищных субсидий. Это обстоятельство во многом объясняет то, что на пути получения гражданами безналичных субсидий имеют место определенные ограничения, которые существенно сужают круг их получателей. В данном случае, в первую очередь, имеется в виду чрезмерно высокий порог максимально допустимых затрат семьи на оплату жилищно-коммунальных услуг – 25 % от совокупного дохода, гарантирующих предоставление субсидии, а также использование норм пользования жилой площади при расчете суммы субсидии. Именно вследствие наличия таких ограничений количество выданных субсидий пока не столь велико. Например, в сравниваемые выше периоды действовали различные уровни порогового значения затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг, гарантирующего получение субсидии: в апреле 2001 г. его уровень составлял 15 % от совокупного дохода семьи против 25 % в апреле 2003 г. Увеличение порогового значения заметно сократило возможный контингент по-

лучателей субсидий. Исходя из этого, можно утверждать, что при сохранении прежнего уровня данного показателя количество выданных безналичных жилищных субсидий и их размер были бы в апреле 2003 г. многократно выше.

Установленный предел максимально допустимых затрат семьи на оплату жилищно-коммунальных услуг в размере 25 % от совокупного дохода, является, на наш взгляд, необоснованно завышенным. Затраты белорусских семей на оплату таких услуг, согласно статистике, составили в 4-ом квартале 2002 г. 8,6 % от всех денежных расходов и заняли второе место в структуре расходов. Основную статью денежных расходов составляют затраты на питание – 42,8 %, причем удельный вес данной статьи расходов заметно снизился по сравнению с показателем 2001 г. (тогда затраты на питание составили – 49,3 %, а на оплату жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) – только 4,2 % от совокупных денежных расходов). Таким образом, прослеживается тенденция замещения расходов на питание расходами на ЖКУ. В этой связи дальнейшее увеличение расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг, которое произойдет вследствие повышения тарифов, недопустимо. В таких условиях отказ от предоставления безналичных жилищных субсидий семьям, у которых размер затрат на ЖКУ составляет значительную величину, но тем не менее не достигает 25 % совокупного дохода является негуманным, антисоциальным шагом, грозящим привести в перспективе к непредсказуемым социальным последствиям.

Стоит отметить, что порог расходов на жилищно-коммунальные услуги в 25 % от совокупного дохода семьи был установлен лишь в середине ноября 2002 г.; до этого на

протяжении нескольких лет значение данного показателя составляло 15 % (в России значение такого показателя составляет 22 %). Увеличение порогового значения произошло в разгар процесса повышения тарифов и, к тому же, в начале отопительного сезона, когда общая сумма платежей за жилищно-коммунальные услуги возрастает более чем в 2 раза. Очевидным следствием сохранения прежнего значения названного показателя явился бы моментный многократный рост количества семей, имеющих право на получение жилищной субсидии, результатом чего станет необходимость огромных выплат из местных бюджетов по субсидиям в конце бюджетного года. Таким образом, повышение предельного размера затрат семьи на жилищно-коммунальные услуги, гарантирующего получение субсидии, выглядит сугубо конъюнктурным шагом, призванным не допустить значительного увеличения нагрузки на местные бюджеты.

Также следует подчеркнуть, что предоставление безналичных жилищных субсидий является одним из самых действенных механизмов адресной социальной помощи гражданам, который во многом способен нивелировать влияние уровня доходов граждан на уровень оплаты ЖКУ. Основными получателями таких субсидий в Минске являются одиноко проживающие пенсионеры, а также молодые семьи с детьми, когда работает только отец. Повышение же планки расходов на жилищно-коммунальные нужды блокирует этот механизм.

В этой связи, считаем целесообразным Минскому горисполкому обратиться с ходатайством в Совет Министров Республики Беларусь о снижении предельного размера затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг с ныне действую-

щих 25 % совокупного дохода семьи до 15 %, либо о предоставлении местным органам власти права самостоятельно изменять уровень данного показателя в сторону уменьшения относительно показателя, установленного постановлением Совета Министров Республики Беларусь.

Реализация данного предложения обеспечит ослабление социальной напряженности в обществе в случае дальнейшего повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, однако ляжет тяжелым бременем на городской бюджет. В частности, проведенные расчеты показали, что при снижении предельного размера затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг с ныне действующих 25 % от совокупного дохода семьи до 15 %, на выплату субсидий только тем семьям, которые их получали в апреле 2003 г., потребовалось бы в тот период около 120 – 130 млн руб. вместо фактически выделенных 60 млн руб. Таким образом, даже без учета роста контингента получателей субсидии, сумма выплат увеличится более чем в 2 раза. Рост числа семей, имеющих право на получение безналичной жилищной субсидии, также будет значительным. Так, согласно данным статистики в 4-ом квартале 2002 г. около 6,6 % белорусских семей направляли на оплату жилищно-коммунальных услуг более 25 % от своих совокупных доходов. В то же время уже 24 % семей направляли на оплату данных услуг более 15 % от совокупных доходов. Это значит, что при уменьшении предельного размера затрат семей на оплату жилищно-коммунальных услуг, гарантирующего получение субсидии, количество семей, имеющих право на получение такой субсидии возрастет более чем в 3,5 раза.

Следующей проблемой в сфере безналичного жилищного субсидирования является применение норм пользования жилой площади при расчете суммы субсидии. Использование такого нормирования в целях определения размера субсидии приводит к тому, что их основными получателями являются жители одно- и двухкомнатных квартир. С одной стороны, в квартирах с тремя и более комнатами, как правило, проживают несколько человек, имеющих доходы. Следовательно, размер платы за жилищно-коммунальные услуги редко превышает 25 % их совокупного дохода и обладатели таких квартир реже становятся получателями субсидий. С другой стороны, препятствием к получению субсидии является заниженный уровень нормы пользования жилым помещением на человека. В настоящее время размер данной нормы составляет 20 кв. м на каждого проживающего плюс 10 кв. м. на семью. Поэтому в случае проживания в квартире только одного жильца данная норма не будет превышать 30 кв. м; вся остальная площадь будет считаться сверхнормативной. А так как субсидируется только нормативная площадь, то при перерасчете величины платы за жилищно-коммунальные услуги ее размер (для целей субсидирования) окажется меньше реального. Соответственно, снизится и удельный вес расходов на жилищно-коммунальные услуги в совокупном доходе, то есть использование заниженных норм пользования жилым помещением при расчете начисляемых жилищных субсидий отстраняет от их получения значительное количество граждан (например, имеют малые шансы получить субсидию граждане, одиноко проживающие в двух- или трехкомнатной квартире, два человека проживающие в трехкомнатной квартире). В этой связи при расчете начисляемых жилищных субсидий уместно было бы отказаться от при-

менения норм пользования жилым помещением, либо существенно их увеличить.

Не менее важной является проблема информированности населения о механизме получения безналичных жилищных субсидий и простоты оформления своих прав на ее получение. В табл. 7.2 приведены сведения о распределении выданных субсидий в апреле 2003 г., которые могут охарактеризовать данные вопросы.

Таблица 7.2. **Сведения о распределении выданных в апреле 2003 г. безналичных жилищных субсидий в разрезе районов Минска (без учета Партизанского р-на)***

Районы	Количество лицевых счетов	Сумма начисленных субсидий всего по району, тыс. руб.	Отношение выданных субсидий к количеству лицевых счетов, %	Количество выданных субсидий
Заводской	74 444	13 424	1,4	1 044
Ленинский	58 667	3 685	0,5	276
Московский	75 030	6 260	0,7	516
Октябрьский	41 308	4 341	0,7	302
Первомайский	68 388	6 422	0,7	488
Советский	45 795	4 492	0,7	326
Фрунзенский	107 737	19 104	1,1	1 173
Центральный	36 392	1 971	0,5	186
В целом по г. Минску	507 761	59 699	0,8	4 311

* Приведены данные только по жилым домам, находящимся на обслуживании в ЖРЭО. Для сравнения: гражданам, проживающим в иных домах, в апреле 2003 г. было выдано 34 субсидии.

Как видно из приведенных данных, наибольший процент охвата субсидиями отмечен в Заводском и Фрунзенском районах. В Заводском районе отмеченная ситуация вполне объяснима, так как здесь объективно проживает сравнительно наиболее малоимущее население Минска. В отношении

Фрунзенского района такого сказать нельзя. Данный район считается одним из привилегированных и средний уровень доходов проживающих тут граждан наверняка выше, чем в некоторых иных районах. Объяснением высокого процента охвата субсидиями может служить то, что живущие здесь граждане более осведомлены об условиях и порядке выдачи субсидий, более инициативны и настойчивы. Кроме того, в данном районе проживает значительное число состоятельных людей, скрывающих свои доходы (индивидуальные предприниматели, наемные работники частных структур). В целях минимизации налогообложения их декларируемый доход либо начисленная зарплата крайне малы, в то время как реальный доход может быть достаточно большим. В этой связи, в целях недопущения получения субсидий семьями, имеющими достаточные для оплаты жилищно-коммунальных услуг доходы, но скрывающими их реальный размер, соответствующим службам расчета субсидий целесообразно отработать механизм получения в налоговых органах информации о доходах претендентов на получение субсидии.

Анализ действующих льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг, предоставляемых отдельным категориям граждан

Одним из направлений улучшения финансового положения жилищно-коммунальной отрасли является решение проблемы льготного пользования и потребления жилищно-коммунальных услуг.

В настоящее время льготами по оплате жилищно-коммунальных услуг в Минске обладают 39 категорий граждан. Из них 30 категориям граждан льготы предоставлены по

социальному признаку (ветераны, инвалиды и т.д.), служебные льготы – 6 категориям граждан (в том числе 4 – предоставлены нынешним либо бывшим сотрудникам Белорусской железной дороги), так называемые «чернобыльские» льготы – 3 категориям.

Получатели льгот по социальному признаку составляют свыше 92 % от общего количества получателей льгот. Это свидетельствует о значительной социальной направленности действующих льгот. При этом около половины льгот по социальному признаку предоставляются инвалидам, что соответствует социальной политике государства.

В зависимости от размера практикуется предоставление двух видов льгот: полное освобождение от оплаты жилищно-коммунальных услуг (100 %-ная) и освобождение от оплаты данных услуг наполовину (50 %-ная льгота).

Среди 39 льготных категорий граждан 100 %-ная льгота на оплату всех видов жилищно-коммунальных услуг установлена 4 категориям; 50 %-ная льгота на оплату всех видов жилищно-коммунальных услуг – 21 категории. Кроме того, двум категориям установлена 100 %-ная льгота на некоторые виды жилищно-коммунальных услуг, остальные услуги должны быть оплачены полностью; 7 категориям – 50 %-ная льгота на оплату некоторых видов жилищно-коммунальных услуг. Четырем категориям граждан предоставлены льготы только за пользование жилой площадью (льготы на оплату коммунальных услуг для них не предусмотрены). Еще одной категории граждан предоставлена 100 %-ная льгота за пользование жилой площадью и 50 %-ная – за коммунальные услуги.

Анализ нормативно-правовой базы по вопросам предоставления льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг по-

казывает, что в Беларуси нет единого нормативного акта, регламентирующего порядок и условия предоставления таких льгот. Льготы устанавливаются законами Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров, решениями местных органов власти и приказами Министерства жилищно-коммунального хозяйства. Обращает на себя внимание факт, что даже в Жилищном кодексе Республики Беларусь – главном нормативном акте, регламентирующем отношения в жилищной сфере – отсутствуют положения по вопросам установления льгот. Статья 66 кодекса лишь гласит, что льготы по плате за пользование жилым помещением и за коммунальные услуги устанавливаются законодательством Республики Беларусь. Отсутствие единого нормативного акта, регламентирующего порядок и условия предоставления льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг, их размер, а также категории граждан – получателей этих льгот – значительно затрудняет и запутывает работу как по их предоставлению и получению, так и по их анализу.

Большинство льгот предоставлено на республиканском уровне. Мингорисполкомом предоставлены льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг только четырем категориям граждан – почетным гражданам города Минска, многодетным семьям, дворникам и лилипутам. В апреле 2003 г. льготами на оплату данных услуг в Минске пользовались 97 952 человека (7 % от количества прописанных граждан), из них 3 113 человек (3,2 % от общего количества получателей льгот в Минске) получили их от Мингорисполкома.

Использование льгот обостряет финансовые проблемы ЖКХ. Льготирование сокращает объем средств, поступающих от населения в виде платы (рассчитанной исходя из дей-

ствующих тарифов и не возмещающей затрат отрасли) за потребленные жилищно-коммунальные услуги. В табл. 7.3 отражены сумма предоставленных льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг и их удельный вес в начислениях.

Таблица 7.3. **Сведения о предоставленных льготах на оплату жилищно-коммунальных услуг в Минске за январь-апрель 2003 г.**

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Январь-апрель
Начислено (с учетом перерасчетов), тыс. руб.	22 619 949	26 010 060	26 448 061	17 886 989	92 965 059
Сумма предоставленных льгот, тыс. руб.	716 170	960 006	923 505	923 859	3 523 540
Удельный вес предоставленных льгот в начислениях, %	3,2	3,7	3,5	5,2	3,8

Как следует из приведенных данных, размеры предоставленных льгот достаточно велики и составляют около 3,5 % от начисленных сумм. Апрельское превышение данного уровня связано, в первую очередь, с имевшими место значительными перерасчетами за прошлые месяцы, что и отразилось на величине начисленных платежей. Для предприятий отрасли вопрос предоставления льгот отдельным категориям граждан не был бы болезненным, если бы существовала отлаженная система компенсации за предоставленные населению льготы. Однако реальность такова, что предоставление льгот уменьшает размер собираемой выручки от реализации жилищно-коммунальных услуг, а процедура возмещения жилищно-коммунальному хозяйству потерь от предоставленных льгот

не отработана. В условиях низких, не возмещающих затраты, тарифов льготирование еще более затрудняет финансовое положение отрасли. При этом обязательства по финансированию жилищно-коммунального хозяйства Минска лежат на городском бюджете. Следовательно, наличие льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг, увеличивает расходы городского бюджета. Именно необходимостью возмещать потери от действующих льгот объясняется тот факт, что Минским горисполкомом установлены льготы только четырем категориям граждан, которые не являются многочисленными (как ранее отмечалось, они составляют лишь 3,2 % от общего количества получателей льгот в Минске).

Однако из городского бюджета возмещаются потери от предоставленных льгот вне зависимости от инициатора их введения. Возмещению подлежат как потери от льгот, введенных решениями местной власти, так и нормативными актами общереспубликанских органов управления. Вместе с тем, такую практику нельзя считать эффективной. Принятие решений о введении льгот должно подразумевать одновременное закрепление соответствующих финансовых ресурсов, возмещающих потери от их введения. Кроме того, необходимо предусматривать расходы по компенсации потерь от введенных ранее льгот. В этой связи было бы целесообразным финансировать потери от предоставленных льгот из бюджета того уровня, на котором было принято решение о введении льгот. Это означает, что если льготы введены республиканским органом управления, то потери от их предоставления должны компенсироваться из республиканского бюджета путем соответствующего трансферта в местный бюджет, финансирующий предприятия ЖКХ.

Особо следует остановиться на изменении перечня категорий граждан, имеющих право на получение льгот. Как отмечалось выше, около половины получателей льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг составляют инвалиды. В этой связи полная ликвидация льгот для всех их нынешних получателей будет идти в разрез не только с принципами гуманизма, но и с социальной политикой государства. В то же время корректировка категорий получателей льгот является объективной необходимостью. В частности, нуждается в пересмотре практика предоставления льгот трудоспособным членам семьи гражданина, имеющего право на льготы. Например, имеют льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг члены семьи Героя Советского Союза, Героя социалистического труда (являющегося одновременно и участником Великой Отечественной войны) и другие. Трудоспособные члены семей таких граждан не имеют значимых заслуг перед государством и, на наш взгляд, не должны обладать преференциями по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Следует также отметить, что вопрос о целесообразности сохранения льгот отдельным категориям граждан определяется скорее исходя из этических норм и политических соображений, а не на основании экономической аргументации. С экономической же точки зрения, сокращение получателей льгот позволит снизить расходы бюджета по их финансированию и в некоторой степени улучшит состояние предприятий ЖКХ.

С проблемой пересмотра категорий получателей льгот тесно связан вопрос о возможном замещении льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг предоставлением безналичных жилищных субсидий. В последнее время данная возможность

рассматривается как один из основных вариантов снижения льготирования. Однако в отношении некоторых категорий льготников (в первую очередь инвалидов) такой шаг, по нашему мнению, является недопустимым. Такие граждане не только имеют значительно меньшие возможности получения доходов, но и вынуждены нести повышенные по сравнению со здоровыми людьми расходы (в частности, на медикаменты). Кроме того, безналичное жилищное субсидирование и льготирование имеют различную целевую направленность. Если первое направлено на поддержание малоимущих, то второе – в основном на поддержку лиц с ограниченными возможностями, а также имеющими определенные заслуги перед государством. Замещение льготирования безналичным субсидированием приведет к искажению направленности государственной социальной политики и снижению поддержки людей с ограниченными возможностями. В этой связи, считаем нецелесообразным полный переход от льготирования отдельных категорий граждан к использованию механизма их безналичного субсидирования. Реализация такого перехода на практике возможна лишь для некоторых нынешних категорий граждан, имеющих право на льготную оплату жилищно-коммунальных услуг. При этом названный переход произойдет автоматически путем сокращения перечня льготников.

Предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг не ограничивается полным либо частичным освобождением от оплаты за такие услуги. Льготой можно считать и дифференциацию тарифов за пользование жилым помещением в зависимости от занимаемой семьей жилой площади. Так, в соответствии со статьей 65 Жилищного кодекса, в одинарном размере оплачивается пользование жилым по-

мещением в пределах максимальной нормы предоставления общей площади жилого помещения социального пользования с учетом количества членов семьи нанимателя, а также излишняя площадь, если ее размеры не превышают на всю семью половины максимальной нормы предоставления общей площади жилого помещения социального пользования, полагающейся на одного человека. Пользование однокомнатной квартирой независимо от ее размера оплачивается в одинарном размере. Плата за пользование жилым помещением остальной (излишней) площади взимается в повышенном размере, устанавливаемом Советом Министров Республики Беларусь. Повышенный размер устанавливается на уровне себестоимости услуги по предоставлению жилой площади. Отнесение вышеназванной дифференциации тарифов к льготам обусловлено возможностью пользователей жилых помещений оплачивать в оговоренных случаях не полную цену потребленной услуги.

Вообще, с экономической точки зрения, любая установленная законодательством возможность оплачивать потребленные услуги по пониженным (в сравнении с затратами на их оказание) ценам может рассматриваться как льгота. Исходя из этого, а также принимая во внимание значительное несоответствие тарифов на жилищно-коммунальные услуги с затратами на их оказание, следует, что практически все оказываемые населению Минска такие услуги реализуются по льготным ценам. Именно низкие тарифы, тождественные льготным, несут в себе наибольшую опасность как для ЖКХ, так и для городского бюджета, который финансирует данную отрасль.

8. Договорные отношения жилищных организаций с поставщиками воды, газа и электроэнергии

В настоящее время предоставление населению коммунальных услуг по обеспечению газом, электроэнергией, холодной и горячей водой, водоотведением и отоплением осуществляется по договорам между жилищными организациями и поставщиками ресурсов – УП «Мингаз», УП «Минскэнерго», УП «Минскводоканал», УП «Минсккоммунтеплосети», УП «Минские тепловые сети». ЖРЭО заключают договоры непосредственно с коммунальными предприятиями. ЖЭС (или ЖРЭО, в случае, если ЖЭС не имеют статуса юридического лица), в свою очередь, заключают с населением договора, в которых не оговариваются условия предоставления и качество коммунальных услуг.

Отношения населения по пользованию и эксплуатации жилищного фонда юридически закрепляются двумя видами договоров. Это – Типовой договор найма жилого помещения в домах государственного жилищного фонда в Республике Беларусь (Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 сентября 1999 г. № 1399) и договор на участие собственника квартиры в расходах по содержанию, эксплуатации и ремонту жилого дома соразмерно занимаемой площади для владельцев квартир, находящихся в частной собственности. В этих договорах между ЖЭС и жильцами присутствуют, как указывалось ранее, лишь самые общие нормы о поставке коммунальных услуг, причем ответственная за поставку коммунальных услуг сторона – ЖРЭО – в договоре не

фигурирует. В них отражены только обязательства жилищной организации по обеспечению надлежащего содержания домового хозяйства. Это предполагает, но не указывает на обязанность жилищной организации поставлять коммунальные услуги населению. Таким образом, правовая основа предоставления населению коммунальных услуг практически отсутствует.

При наличии приборов учета потребляемых ресурсов, как отдельные граждане, так и товарищества собственников жилья (ТСЖ) заключают с соответствующими поставщиками напрямую договоры и непосредственно оплачивают им фактически потребленные ресурсы. В случае отсутствия приборов учета отсутствуют и прямые договоры на поставку коммунальных услуг с населением, а оплата осуществляется по утвержденным Мингорисполкомом нормам (нормативам) через УП РВЦ Мингорисполкома, которое является третьей стороной в договорах ЖРЭО с поставщиками коммунальных услуг. Оно осуществляет прием платежей за коммунальные услуги от населения, централизует и затем направляет их поставщикам ресурсов, начисляя комиссионные для ЖРЭО (рис. 8.1).

Жильцы, чьи квартиры не оснащены или недооснащены приборами учета, полностью или частично выпадают из договорных отношений, попадая в категорию юридически незащищенных граждан. Существующие же прямые договоры не затрагивают многие важные аспекты, которые должны гарантировать защиту прав потребителя: детально не оговаривают качество предоставляемых услуг и их мониторинг, меру ответственности, как за поставку услуг ненадлежащего качества, так и за некачественную поставку.

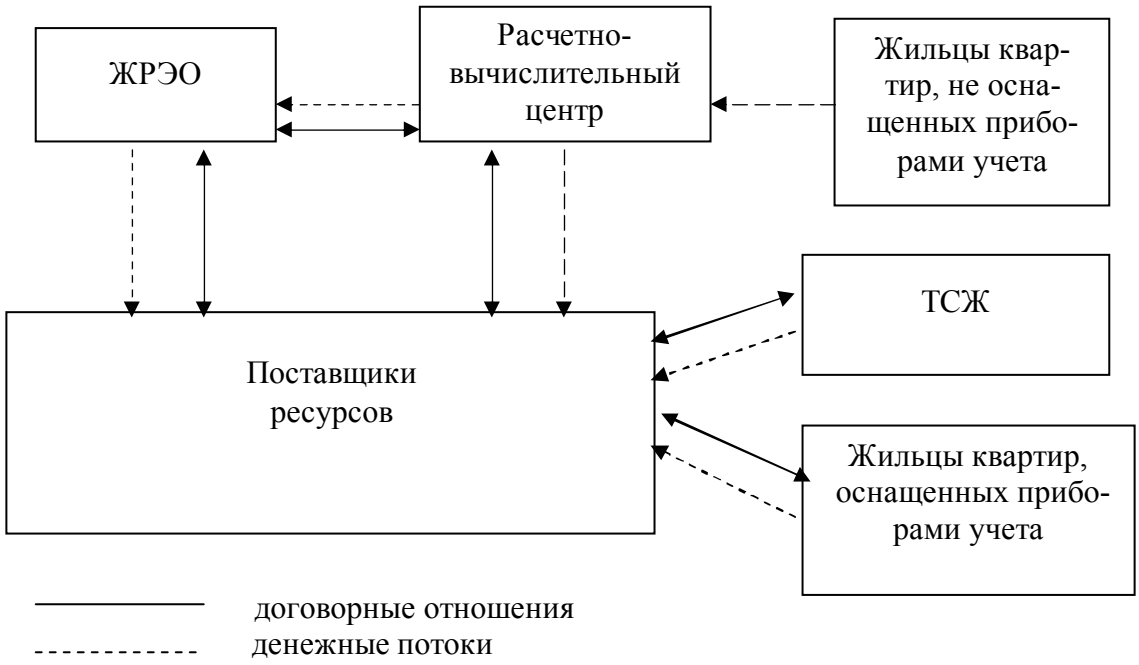

Рис. 8.1. Схема взаимоотношений поставщиков ресурсов с населением и ЖРЭО

Сейчас прямые договоры с населением заключает УП «Минскводоканал» и УП «Мингаз». УП «Минскэнерго» имеет всю необходимую инфраструктуру (электронная абонентская база, счетчики, абонентские книжки, служба надзора) для взаимодействия с населением, однако, получая напрямую от населения платежи, договора с ним не заключает.

Таким образом, при отсутствии индивидуальных приборов учета потребляемых ресурсов обязанность поставлять коммунальные услуги населению фигурирует лишь как функция в уставах организаций-поставщиков и в договорах с Мингорисполкомом на покрытие разницы в тарифах. В результате коммунальные службы не заинтересованы сокращать убытки, так как они не несут ответственности в соответствии с требованиями организованного потребителя.

Данная проблема может быть решена путем развития договорных отношений, конкретизации функций каждого участника процесса производства, поставки и потребления коммунальных услуг.

Первоочередными мероприятиями в процессе реформирования договорных отношений при *существующей* организационной структуре могут быть:

разработка качественно новых, защищающих интересы потребителя типовых договоров на поставку коммунальных услуг, в которых должны детально оговариваться: условия поставки; наличие или последующая установка индивидуальных приборов учета и порядок их эксплуатации; стандарты и мониторинг качества услуг; санкции за предоставление услуг ненадлежащего качества или за некачественную поставку;

финансирование установки индивидуальных приборов учета за счет поставщиков услуг с постепенным возмещением затрат жильцами, с возможностью бюджетного субсидирования для малообеспеченных слоев населения;

совершенствование организации обслуживания сетей за счет четкого разграничения в договорах ответственности и обязанностей жилищных и коммунальных предприятий, проведения конкретных мероприятий, обеспечивающих качественную поставку услуг и снижение потерь ресурсов при транспортировке к конечному потребителю;

проведение независимой экспертизы и оценки экономической обоснованности тарифов, разработка более прозрачного способа их расчета;

ужесточение существующих норм (нормативов) за счет сокращения необоснованных затрат и слабой организации

производства предприятий-монополистов, что приведет к защите интересов населения и сэкономит средства бюджета.

Место ЖРЭО в договорных отношениях, регулирующих поставку коммунальных услуг. В соответствии с действующим законодательством и типовыми договорами на поставку коммунальных услуг ЖРЭО является абонентом, т.е. потребителем и плательщиком. В первую очередь оно заинтересовано в своевременном получении платы за коммунальные услуги от населения (газ, тепло, вода, канализация), так как, являясь контрагентом договорных отношений, должно к определенному сроку оплатить полностью поставленные услуги независимо от объема оплаты населения. При этом поставщики, получая полную оплату за свои услуги, не имеют прямых столкновений с пользователями по поводу некачественного предоставления услуг. Для того чтобы осуществить данные расчеты, особенно в отопительный сезон, ЖРЭО использует все свободные средства с собственного расчетного счета и другие источники, что негативно сказывается на выполнении его функций по обслуживанию жилищного фонда района.

Кроме этого, существуют проблемы отнесения потерь при транспортировке на счет фактически потребленных ресурсов. Сейчас поставщики выставляют счет за поставленные ресурсы, и ЖРЭО рассчитывает оплату для населения исходя из этих данных. Однако начавшаяся установка счетчиков вносит определенные проблемы, поскольку получатель, имеющий счетчик будет платить только за фактически потребленные ресурсы. Потери, а также избыточно потребленные другими жильцами услуги относятся на счет жильцов, не имеющих индивидуальных приборов учета.

Таким образом, возникающие проблемы решаются не правовыми, а административными методами по причине того, что в сложившихся договорных отношениях статус ЖРЭО юридически не очерчен: ЖРЭО фактически, но не юридически, являются посредниками между поставщиками коммунальных услуг и населением.

Неопределенность статуса ЖРЭО приводит к тому, что, с одной стороны, оно юридически не отвечает перед квартиросъемщиками и собственниками жилых помещений за качество поставленных услуг, хотя нередко данная проблема напрямую зависит от состояния подающих сетей, находящихся на обслуживании в ЖРЭО. С другой стороны, оно не может постоянно следить за количеством и качеством поставляемых услуг. Это также вносит определенную неясность в статус ЖРЭО и ЖЭС, как организаций, осуществляющих конечные взаимоотношения с населением.

Для ЖЭС **ЖРЭО является заказчиком услуг** и заключает с ним соответствующий договор, в котором ЖЭС обязан содержать домовое хозяйство, придомовые территории и инфраструктуру, обслуживать население и доводить до него коммунальные услуги, а также взаимодействовать с арендаторами. Юридически арендодателем и получателем арендных платежей остается ЖРЭО.

Основными проблемами во взаимоотношениях ЖРЭО и поставщиков коммунальных услуг, которые главным образом сложно разрешимы по причине несовершенства договорных отношений, остаются:

споры по качеству и количеству услуг, поставляемых населению;

недооснащенность индивидуальными приборами учета;

различия в показателях поставщика и потребителя (большие потери при транспортировке);

обоснование размеров комиссионных;

несоответствие тарифов и качества услуг;

различия в базе для расчета тарифов (Гкал) поставщика и получателя (кв. м);

несовершенство методики расчета тарифов при наличии различных данных по приборам учета и нормам;

низкий уровень обслуживания внутридомовых сетей;

непрозрачность тарифообразования.

Различны интересы у населения, ЖЭС и ЖРЭО. Так, население заинтересовано получать качественные услуги своевременно, оплачивая их до 15-го числа следующего месяца, т.к. пеня за неуплату в срок составляет 0,5 % суммы долга в сутки. ЖЭС заинтересованы в своевременном получении платежей, в первую очередь за техобслуживание (это их собственная выручка), вывоз и переработку ТБО и услуги по эксплуатации лифтов, так как они непосредственно расплачиваются по договорам с организациями, предоставляющими населению данные услуги. ЖРЭО заинтересованы в своевременном получении платы за коммунальные услуги, начисленной пени и уменьшении суммы просроченных задолженностей. В договорах с поставщиками ресурсов предусмотрены комиссионные для ЖРЭО – 3 % за полный сбор платежей с населения. Вследствие этого, ЖРЭО не заинтересованы в прямых договорных отношениях населения с поставщиками коммунальных услуг, а, значит, в установке индивидуальных приборов учета.

В 2002 г. комиссионные ЖРЭО составили 11,1 % от объема всех доходов жилищных организаций в целом по системе

УЖХ. Однако и сами ЖРЭО оплачивают услуги по сбору жилищно-коммунальных платежей. Поэтому реально в распоряжении жилищных организаций остается только 4,5 % от суммы доходов по статье «Комиссионные за сбор жилищно-коммунальных платежей». Величина комиссионных при этом достигает 36 % от платы за пользование жилыми помещениями. Таким образом, если бы ЖЭС вместо ЖРЭО выступили посредниками в договорах между поставщиками и жильцами, то проблема окупаемости ЖЭС была бы частично решена.

В связи с этим из договоров, заключаемых населением с ЖЭС, предлагаем выделить нормы о коммунальных услугах и включить их в отдельный договор между жильцами и поставляющей им услуги организацией. В этих договорах предлагаем предусматривать: тариф и условия его изменения, сроки поставки ресурса, нормируемые размеры потерь, допустимые значения отклонения параметров поставки ресурсов от договорных значений; перечень видов и периодичность профилактических работ, графики и условия отключения горячего водоснабжения, механизм компенсаций в случае, если услуги поставляются на условиях ниже нормативных.

В таком случае пользователи могли бы направлять возможные претензии не только в адрес жилищной организации-посредника, но и напрямую поставщикам, а если бы дело дошло до рассмотрения в суде, то ответчиком был бы поставщик. При этом в договоре не следует допускать оценочных норм (например, таких, как «своевременно»), а если ссылки на какие-то стандарты, методические, нормативные документы присутствуют, то они должны быть полными. Помимо детального регулирования отношений, подробное

описание тех или иных действий эксплуатирующей организации, детальные ссылки, а иногда и цитирование нормативной документации должны выполнять информативную роль для жильцов, что позволит им более полно представлять объем своих интересов.

Одновременно решилась бы проблема контроля объемов и качества поставляемых ресурсов, так как ЖЭС несли бы ответственность перед жильцами за объем, качество и сроки поставки ресурсов, а поставщик был бы обязан отрегулировать в договоре со ЖРЭО вопросы совместной ответственности за содержание подающих сетей. Осуществление расчетов между поставщиками и жильцами при посредничестве ЖЭС не представляет сложности при доступе бухгалтерии ЖЭС к системе «Комплат». В перспективе же необходимо переходить на заключение прямых детализированных договоров поставщиков коммунальных услуг с населением.

В настоящее время существует ряд разногласий, связанных с нежеланием поставщиков платить 3 % за услуги сбора платежей с населения ЖРЭО и расчетно-вычислительному центру (РВЦ), так как они считают, что стоимость услуг по сравнению с банковскими комиссионными завышена. В связи с этим поставщикам было предложено создать собственную абонентскую базу и организовать платежи населения напрямую на собственный расчетный счет. Однако для них это означает существенные организационные усилия, затраты средств, а для жильцов – рост тарифов. Выходом может быть отделение от поставщиков функции ведения абонентской базы, начисления и расчетов с сохранением у них только функций внешнего контроля. Все перечисленные операции может

осуществлять ЖЭС. РВЦ (при данном подходе) необходим только для технического обслуживания сети и доработки системы «Комплат».

РВЦ можно использовать и для адресного начисления дотаций жильцам. Для этого необходимо создать карту коммунальных платежей, куда по договору с плательщиками может зачисляться часть их дохода, а также бюджетные средства на цели покрытия разницы между тарифами для населения и себестоимостью коммунальных услуг. При переходе на прямые договоры между жильцами и поставщиками было бы целесообразно финансировать покрытие убытков поставщика только на объем фактически поставленных населению услуг по приборам внутри-квартирного учета.

Мерой повышения качества оказываемых населению услуг может стать привлечение на договорной основе организаций частной формы собственности как к техобслуживанию жилого фонда, проведению текущего и капитального ремонта, так и к обслуживанию и ремонту распределительных электро-, газо- и водосетей, находящихся на балансе поставщиков или входящих в коммунальную собственность. В перспективе необходимо рассмотреть возможность акционирования поставщиков и проведения конкурсов на обслуживание сетей и управление жилфондом.

Для совершенствования договорных отношений в ЖКХ Беларуси целесообразно использовать опыт России. Как известно, это страна начала реформу ЖКХ раньше и уже нашла решение ряда проблем.

Общая схема договорных отношений в России (при исполнении муниципального заказа с учетом нормативной базы федерального уровня[13]) представлена на рис.8.2.

Участниками договорных отношений при исполнении муниципального заказа рассматриваются:

муниципальный заказчик на поставку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд – орган местного самоуправления по регулированию деятельности оказания жилищно-коммунальных услуг получателям (потребителям) услуг муниципального образования (района), занимающим жилое и нежилое помещения в жилищном фонде;

генеральный заказчик – управляющая организация, уполномоченная муниципальным заказчиком на разработку и размещение муниципального заказа;

исполнители муниципального заказа – организации, занимающиеся обслуживанием и ремонтом жилищного фонда, организации, осуществляющие тепло-, энерго- и водоснабжение, другие организации, выполняющие работы для получателя (потребителя) муниципального образования и финансируемые (полностью или частично) за счет средств местного бюджета;

подрядные организации или подрядчики, выполняющие работы или оказывающие жилищно-коммунальные услуги – юридические или физические лица, привлекаемые к выполнению отдельных работ, услуг организациями – исполнителями муниципального заказа;

получатели (потребители) услуг – арендаторы нежилых помещений, ЖСК, ТСЖ и другие объединения жильцов

[13] Примерная форма договора социального найма жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда приведена в Приложении № 6 к Приказу Госстроя России от 11.12.1997 г. № 17 – 132 и в Приложении № 4 к Приказу Госстроя России от 20.08.1996 г. № 17 – 113.

(юридические лица) и граждане, пользующиеся жилищно-коммунальными услугами.

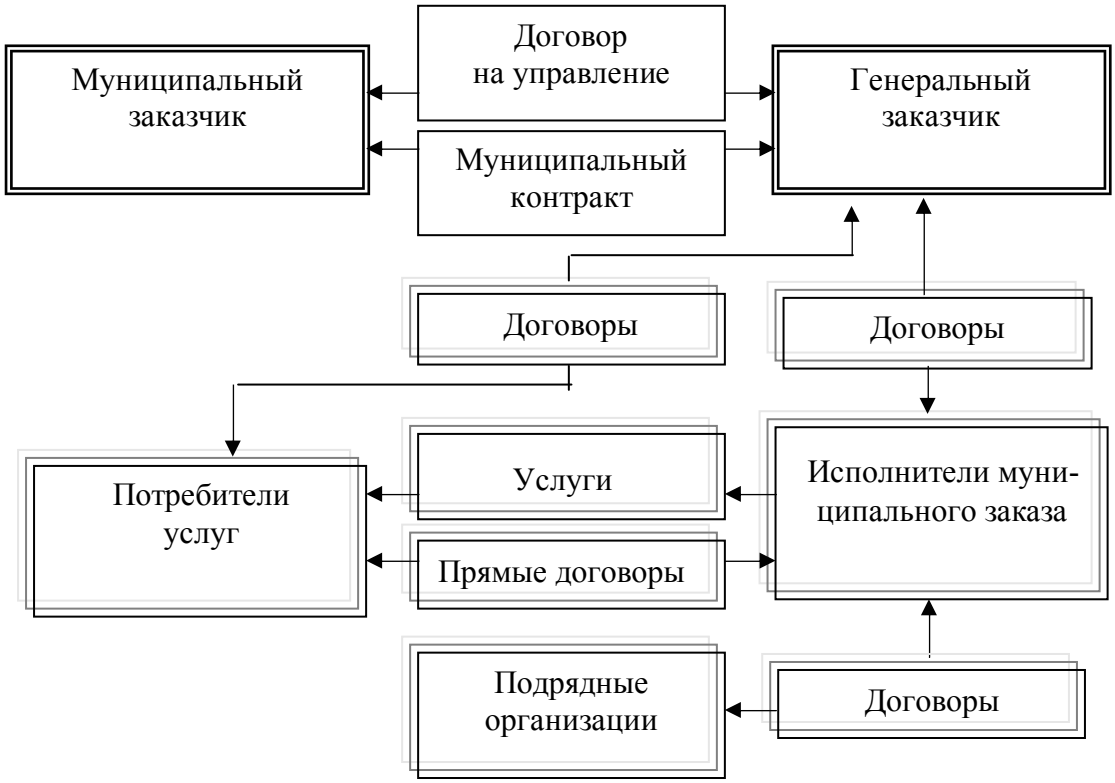

Рис. 8.2. Общая схема договорных отношений

Генеральными заказчиками могут стать как ЖРЭО, так и другие организации, способные эффективно управлять жилищным фондом и коммуникациями. Например, в г. Пермь было подписано соглашение о передаче системы городских водопроводов и канализации в аренду на 49 лет частной корпорации «Современный город». Условием передачи стало условие, что тарифы на услуги подниматься не должны. Организация должна исключить потери в сети и за счет этого получить прибыль[14].

[14] Белорусский рынок. № 27, 2003.

Муниципальный заказчик должен заключить с Генеральным заказчиком договор на управление (с предоставлением или без предоставления права хозяйственного ведения или оперативного управления) и муниципальный контракт на поставку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд (Приложение № 1 к Приказу Госстроя России от 26.06.1998 г. №17–125/1).

Генеральный заказчик на основании муниципального контракта определяет исполнителей муниципального заказа. Перечень исполнителей муниципального заказа (для которых заключение договора на исполнение муниципального заказа должно быть обязательным) согласуется с Муниципальным заказчиком.

Часть муниципального заказа может размещаться на конкурсной основе. Методической базой для этого служит «Примерное положение о конкурсном отборе претендентов на организацию (управление) процессов предоставления коммунальных услуг и услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда» (Приложение № 14 к Приказу Госстроя России от 26.06.1998 г. № 17 – 125/1).

Заказы на поставку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд должны размещаться по исполнителям муниципального заказа посредством заключения Генеральным заказчиком договоров (контрактов) на исполнение муниципального заказа. Типовые контракты приводятся в Приложениях №№ 2, 3, 4 к Приказу Госстроя России от 26.06.1998 г. № 17 – 125/1.

Исполнители муниципального заказа могут привлекать подрядные организации (подрядчиков) для выполнения (оказания) отдельных видов работ (услуг), включаемых в предмет муниципального заказа.

Конечным звеном в системе договорных отношений являются потребители ЖКУ. По отдельным потребителям, на основании извещения Генерального заказчика, договор должен заключаться непосредственно между исполнителем и получателем (прямые договора). В общем случае, договора должны заключаться между Генеральным заказчиком и потребителем, в том числе:

договоры между юридическими лицами, ТСЖ и гражданами, имеющими в собственности жилищный фонд (ЖФ) или объекты коммунального назначения, и организациями различных форм собственности;

договоры между собственниками жилищного фонда и нанимателями жилых помещений.

Федеральным российским законодательством[15] у последних установлено три типа договоров:

договор социального найма;

договор коммерческого найма;

договор на обслуживание (содержание) и предоставление коммунальных услуг.

Разделение функций заказчика-исполнителя (см. табл. 8.1) позволяют существенно сократить аппарат управления в ЖКХ (примерно на 10 %). Сокращение становится возможным за счет аппарата ЖРЭО и выведения из их состава ремонтных участков. Создание ТСЖ приведет как в Польше к распаду ЖЭС, т.к. в результате возможности заключения договора напрямую между специалистом, обслуживающим коммуникации и ТСЖ, из ЖЭС станут уходить «на вольные хлеба» квалифи-

[15] Федеральный Закон «Об основах федеральной жилищной политики» от 24.12.1992 г. № 4218 – 1 (в ред. ФЗ от 12.01.1996 г. № 9 – ФЗ, от 21.04.1997 г. № 68 – ФЗ, от 10.02.1999 г. № 29 – ФЗ, от 17.06.1999 г. № 113 – ФЗ, от 08.07.1999 г. № 152 – ФЗ).

цированные слесари, которым не нужна «административная надстройка», чтобы качественно выполнять работу.

Таблица 8.1. **Цели и функции участников исполнения муниципального заказа**

Субъекты управления	Цели	Функции управления	Задачи
1. Муниципалитет	Обеспечить «правила игры» на рынке ЖКУ	Законодательство и нормотворчество	Разработка и реализация эффективных договорных отношений при исполнении муниципального заказа
2. Муниципальный заказчик	Обеспечить сохранность и развитие ЖФ, эффективное использование бюджетных средств	Функции планирования и регулирования использования финансовых средств участниками исполнения муниципального заказа	Разработка и заключение эффективных договоров с Генеральным подрядчиком (управляющей компанией)
3. Управляющая компания	Организовать работы по обеспечению сохранности и развития ЖФ	Планирование, организация и контроль по жилищному фонду и инженерным сетям г. Ижевска (района, микрорайона)	Заключение договорных отношений участников исполнения муниципального заказа и потребителей
4. Исполнители муниципального заказа	Проведение работ по обеспечению сохранности и развития ЖФ, предоставлению качественных ЖКУ	Планирование и организация работ по конкретным объектам (домам, элементам ЖД, инженерным сетям)	Реализация договорных отношений между управляющей компанией и исполнителем муниципального заказа

Основными подзадачами муниципального заказчика должны являться следующие:

соблюдение нормативно-технических требований к содержанию и использованию жилья и объектов коммунальной инфраструктуры;

обеспечение необходимого уровня финансирования для содержания и развития жилья и объектов коммунальной инфраструктуры;

заключение договоров социального найма, найма или аренды жилых и нежилых помещений в принадлежащем ему жилищном фонде;

заключение договора с выбранной на конкурсной основе либо созданной организацией на управление муниципальным жилищным фондом, а также на предоставление услуг по организации учета и контроля потребления энергетических ресурсов (энергосервиса);

обеспечение систематического контроля реализации договоров о выполнении необходимых работ по обеспечению сохранности и развитию жилищного фонда, соблюдения объема и качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

Основными подзадачами Генерального заказчика (Управляющей компании) должны быть следующие:

поддержание в надлежащем состоянии и модернизация на основе современных технологий и материалов принятой от собственника в управление недвижимости в соответствии с требованиями собственника и государственными стандартами качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг;

выбор подрядчика по выполнению работ и поставке ресурсов для предоставления жилищно-коммунальных услуг (или выполнение этих функций силами управляющей компании) во вверенном ему в управление жилищном фонде;

заключение договоров с подрядчиками на выполнение работ и предоставление ресурсов требуемого объема, качества и стоимости;

осуществление системы контроля выполнения договоров;

организация сбора платежей за жилищно-коммунальные услуги.

Управляющая компания (УК) (Генеральный заказчик) будет заключать муниципальный контракт (МК) и организо-

вывать работы по заключению договоров по обслуживанию жилого дома и инженерных систем, их сохранности и развитию на условиях, обеспечивающих достижение целей МК. **При этом УК должна финансироваться не в процентах от сметной стоимости МК, не из бюджетных средств, а по договору с муниципальным заказчиком при учете результатов своей деятельности с исполнителями муниципального заказа (подрядчиками).**

УК, переходя на договорные отношения с исполнителями (подрядчиками), должна принимать на себя надлежащие обязательства по планированию расходов и контролю работ на ЖФ, проведению проверок и осмотров домов. Это обеспечивается, прежде всего, существенными признаками договора – объектом, объемом и перечнем работ по объекту, видам и качеством предоставляемых услуг, условиями их оплаты, порядком финансирования и т.п.

Исполнители (подрядчики) муниципального заказа при прозрачной системе договорных отношений должны, с одной стороны, получить гарантии оплат выполненного объема работ, обеспеченные заинтересованностью УК в подрядчике. И с другой стороны, УК будет иметь возможность влиять на эффективность работы подрядчика, через изменение условий конкурса на обслуживание ЖФ. Конструктивным примером изменения условий конкурса может служить экономическая концессия, обеспечивающая инвестиционную привлекательность отрасли.

Таким образом, прозрачные и эффективные договорные отношения формирования и исполнения муниципального заказа, нацеленные на гармонизацию интересов всех участников, ликвидируют противоречия и конфликты, обеспечивают

эффективное решение задач, осуществление функции управления для достижения целей муниципального заказа, сокращают число степеней свободы для злоупотреблений со стороны местных органов власти и управления ЖКХ.

Приведенные выше общие положения реформирования договорных отношений в России, например, в Москве, трансформировались следующим образом. Сторонами, участвующими в формировании и исполнении муниципального заказа выступают:

Орган местного самоуправления (муниципальный заказчик) – орган, регулирующий деятельность по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг для муниципальных нужд;

Служба Заказчика *(управляющая организация*-заказчик) – организация, уполномоченная органом местного самоуправления на формирование и размещение муниципального заказа;

Организации, занимающиеся ***обслуживанием и ремонтом жилищного*** фонда, ***организации***, осуществляющие ***энерго- и водоснабжение***, другие организации, выполняющие работы для населения муниципального образования и финансируемые (полностью или частично) за счет средств местного бюджета – организации-исполнители муниципального заказа, осуществляющие поставку товаров (работ, услуг) для муниципальных нужд;

другие ***юридические*** или ***физические*** лица, привлекаемые к выполнению отдельных работ, услуг организациями-исполнителями муниципального заказа – подрядные организации, выполняющие работы или оказывающие услуги по договорам подряда с исполнителями муниципального заказа.

В целях поставки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд между органом местного самоуправления и службой заказчика заключается муниципальный контракт (договор) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

В муниципальный контракт (договор) включается весь перечень поставляемых населению коммунальных услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда, работ по благоустройству территории. При формировании муниципального заказа устанавливаются источники финансирования всех работ, услуг:

средства населения, поступающие в оплату за содержание и ремонт жилья (квартирная плата);

средства населения, поступающие в оплату коммунальных услуг;

средства местного бюджета.

В целях определения условий исполнения муниципального заказа между службой заказчика и организацией-исполнителем заключается договор поставки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд.

Организации-исполнители муниципального заказа могут привлекать к исполнению своих работ, услуг, предусмотренных договором поставки, другие организации на условиях заключения договоров подряда на выполнение работ, услуг. При этом ответственность за исполнение договора-поставки несет организация-исполнитель муниципального заказа.

В Москве взаимоотношения органа местного самоуправления и службы заказчика, **не договорные, а административные**, т.к. дирекция единого заказчика (ДЕЗ) является государственным унитарным предприятием, учрежденным Москомимуществом. В своей деятельности она руководству-

ется Уставом и распоряжениями вышестоящих органов (Префектура, Управа, Управление жилищно-коммунального хозяйства, Управление городского заказа и т.д.). Слабо развиты договорные отношения и с жителями, которые тоже являются плательщиками за жилищно-коммунальные услуги. Типичная укрупненная схема взаимосвязей ДЕЗ с подрядными организациями и поставщиками коммунальных услуг представлена на рис. 8.3.

Таким образом, анализ опыта России показал, что для формирования полноценной системы управления муниципальным заказом на исполнение ЖКУ в Минске необходимо разработать Положение «Об организации поставки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд по обслуживанию жилищного фонда», включающее:

Положение о муниципальном заказчике в сфере оказания ЖКУ;

порядок применения санкций к муниципальному заказчику за несоблюдение нормативно-технических требований по использованию, содержанию и ремонту жилищного фонда и придомовых территорий;

порядок формирования заказа по содержанию, эксплуатации, ремонту объектов ЖКХ и оказания услуг жилищно-коммунального назначения на территории;

порядок формирования договорных отношений между участниками муниципального заказа на поставку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд;

порядок формирования основных показателей договоров на исполнение муниципального заказа в сфере ЖКУ должен содержать методологию обоснования перечня и объемов работ (в натуральном выражении), стоимость, а также механизмы ответственности сторон, заключивших договор;

порядок формирования и защиты бюджетной заявки;

порядок расходования бюджетных средств и платежей, полученных от потребителей;

порядок пересмотра Мингорсоветом нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг населением;

порядок определения ставок и тарифов на ЖКУ;

порядок отбора объектов на капитальный ремонт и реконструкцию;

порядок контроля исполнения заказа по содержанию, эксплуатации,

ремонту объектов ЖКХ и оказания ЖКУ с участием независимого общественного контроля.

Для развития конкуренции и повышения эффективности жилищно-коммунальной политики необходимо разработать:

Положение о мониторинге жилищных и коммунальных предприятий на рынке ЖКУ;

Положение по обслуживанию жилищного фонда на условиях долгосрочной концессии;

Положение о проведении конкурсов по обслуживанию жилищного фонда на условиях долгосрочной концессии.

К числу необходимых документов, сопутствующих результативному внедрению Правил предоставления жилищных и коммунальных услуг, относятся следующие:

1. Положение о механизме снижения населению платежей и выплаты компенсаций за жилищные и коммунальные услуги при нарушении их качества;

2. Положение о порядке применения финансовых санкций к исполнителям при нарушении качества и стимулирования при предоставлении качественных жилищных и коммунальных услуг.

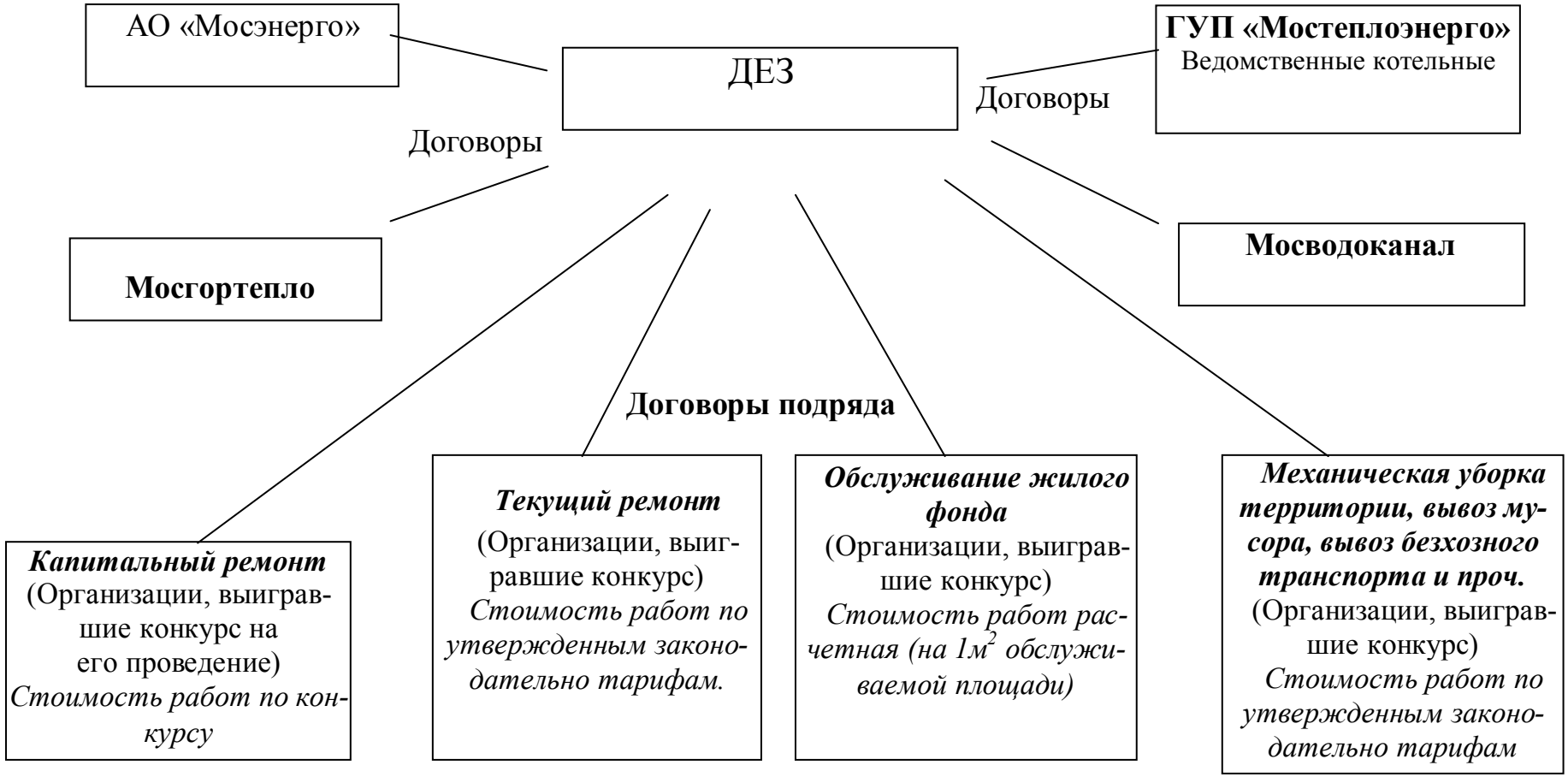

Рис. 8.3. Типичная схема взаимосвязей ДЕЗ с подрядными организациями и поставщиками ресурсов в г.Москве

Внедрение в практику ЖКХ первого Положения призвано содействовать защите прав потребителей, усилению контрольных функций и предъявлению штрафных санкций к исполнителю ЖКУ.

Положение должно включать в себя:

правила признания услуги качественной, некачественной или неоказанной;

процедуры контроля и фиксации нарушений;

нормативные сроки устранения неисправностей и недоделок;

правила снижения оплаты в случае нарушения качества и режима предоставления услуги;

процедуры оформления снижения оплаты и выплаты компенсаций.

Продвижение второго Положения призвано поддержать механизм стимулирования повышения качества предоставления ЖКУ.

Положение должно включать в себя:

характеристику видов нарушений по объектам (подвалы и технические подполья, входы в здание и на лестничные клетки, крыши, наружные стены, окна и т.д., центральное отопление, горячее и холодное водоснабжение, канализация, вентиляция и пр.);

порядок расчета и взыскания санкций (порядок применения, плательщики, размеры и сроки вынесения финансовых санкций);

порядок использования средств от применения финансовых санкций;

порядок стимулирования исполнителей при повышении качества ЖКУ.

Кроме того, для усиления возможности контроля над качеством предоставляемых ЖКУ со стороны независимых общественных организаций, необходимо разработать «Положение о независимой экспертизе в сфере предоставления жилищных и коммунальных услуг г. Минска». А для нормативного закрепления отношений между потребителями и исполнителями ЖКУ – «Положение о договорных отношениях между исполнителями и потребителями жилищных и коммунальных услуг в г. Минске» с учетом разработанных системы показателей качества и механизмов обеспечения прозрачности договорных отношений.

Для ТСЖ принципиальным моментом должно являться то, что потребители должны иметь возможность участвовать в выборе исполнителей муниципального заказа.

Республиканская нормативная база должна формировать модель взаимоотношений участников исполнения муниципального заказа и позволить увязать интересы собственника, организаций ЖКХ и потребителя услуг.

С учетом российского опыта, к числу необходимых республиканских актов, требующих первоочередной разработки следует отнести:

1. Положение о порядке проведения конкурса на право выполнения муниципального заказа. Издание такого акта на республиканском уровне позволит достичь единообразия конкурсных процедур в различных населенных пунктах и избежать произвола со стороны местной администрации.

2. Положение о порядке заключения обязательного договора на выполнение муниципального заказа.

3. Типовые договоры на поставку коммунальных услуг. Существующие (например, на отпуск воды) должны быть пе-

реработаны, а не существующие (например, на поставку тепловой энергии) должны быть приняты. В настоящее время договоры, заключаемые между поставщиками и потребителями коммунальных услуг, не содержат положений об ответственности за некачественное предоставление услуг, в них не содержится порядок предъявления претензий и разрешения споров. Отсутствуют также положения о качестве предоставляемых ресурсов и способах его проверки.

4. Необходимы типовые договоры между конечными потребителями услуг (жильцами) и поставляющими им эти услуги организациями. В них также необходимо предусмотреть освещение указанных выше вопросов. Кроме регулирования отношений по поставке коммунальных услуг с участием граждан, такие договоры будут выполнять для них и информативно-правовую функцию, служить указателем на объем их прав в сфере коммунальных услуг и способы их защиты.

5. Типовые договоры между ТСЖ (потребителями коммунальных услуг) и поставляющими им эти услуги организациями.

9. Пути активизации работы по оказанию платных услуг и совершенствованию арендных отношений

В настоящее время жилищные ремонтно-эксплуатационные объединения (ЖРЭО) и жилищно-эксплуатационные службы (ЖЭС) являются планово-убыточными. Для сокращения бюджетных дотаций логичным представляется поиск путей сокращения расходов на жилищное хозяйство путем обеспечения финансирования воспроизводства предприятий жилищного хозяйства, а также повышения эффективности жилищно-эксплуатационных служб и улучшения качества услуг, предоставляемых ими.

Повысить эффективность деятельности предприятий жилищного хозяйства возможно путем увеличения для населения платы за техническое обслуживание, увеличения *объемов платных услуг*, установления непосредственной зависимости заработной платы сотрудников ЖЭС от качества оказываемых услуг, экономии финансовых средств, а также *аренды помещений.* Это возможно при самостоятельности предприятий жилищного хозяйства.

В настоящее время в Минске осуществлен перевод жилищно-эксплуатационных служб на самостоятельный баланс с предоставлением им статуса юридических лиц на основании решения Горисполкома от 03.12.1998 г. № 1282 «О совершенствовании структуры жилищного хозяйства г. Минска». Данное решение определило порядок и сроки перевода ЖЭС на самостоятельный баланс. Указанный перевод ЖЭС предусматривал решение следующих задач: улучшение качества обслуживания жилищного фонда на основе повышения

ответственности персонала, увеличение объемов и улучшение качества жилищно-коммунальных услуг населению и в том числе *платных* бытовых, повышение заработной платы работников жилищных организаций за счет увеличения доходов ЖЭС; увеличение объемов работ, выполняемых хозспособом, улучшение работы в ЖЭС с населением по месту жительства в вопросах сохранности жилищного фонда, создание рынка услуг по эксплуатации жилья.

При переходе ЖЭС на самостоятельность ЖРЭО стало выполнять по отношению к ЖЭС функции заказчика и представлять интересы администрации. ЖЭС на основе заключенного со ЖРЭО договора на ремонт и содержание жилищного фонда теперь исполняет функции подрядчика по эксплуатации жилищного фонда. В настоящее время в доходы ЖЭС включено:

оплата ЖРЭО, согласно заключенным договорам с ЖЭС, за выполненные работы по содержанию жилфонда;

плата за техническое обслуживание;

выполнение платных бытовых услуг населению.

Перевод ЖЭС на самостоятельный баланс был завершен в 1 кв. 2001 г. Продолжительность перевода объясняется причинами необходимости подбора и подготовки квалифицированного персонала для управления деятельностью ЖЭС; необходимостью проведения расширенной методологической и разъяснительной работы по переводу ЖЭС на новые условия хозяйствования; преодолением инертности мышления руководителей ЖЭС и ЖРЭО. **Большой проблемой является недостаток квалифицированных кадров для работы на руководящих должностях ЖЭС в условиях самостоятельности. По-нашему мнению, УП «ГПУЖХ» необходимо составить ре-**

зерв кадров, подходящих по квалификации на руководящую должность в ЖЭС, Министерству жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь совместно с Министерством образования подготовить программу по подготовке и переподготовке кадрового состава. Помимо этого необходимо включить в программу Республиканского института повышения квалификации и переподготовки кадров переквалификацию по специальности «менеджер жилищно-коммунального предприятия».

За рассматриваемый период жилищные организации значительно активизировали работу с населением по месту жительства по вопросам сохранности жилищного фонда. Повысилось и качество оказываемых жилищно-коммунальных услуг, что видно из анализа обращений в ЖЭС. Количество критических обращений граждан в 2001 г. уменьшилось на 11, а в 2002 г. – на 14 %. **Однако, одной из важнейших проблем остается недостаточная информированность населения о работе ЖЭС, в том числе оказанию платных услуг, а также отсутствие широкомасштабной рекламы среди населения по сохранности жилищного фонда. По нашему мнению, УП «ГПУЖХ» необходимо организовать разъяснительную работу (через ЖЭС) среди граждан по вопросам сохранности жилищного фонда, их долевому участию в ремонте подъездов, установке металлических дверей с кодово-домофонной системой и др. Периодически освещать в средствах массовой информации вопросы деятельности жилищных организаций и оказания ими платных услуг.**

Изучение результатов перевода ЖЭС на новые условия хозяйствования показало, что в разрезе районов они имеют

определенные различия. Так если в ЖРЭО Ленинского, ЖРЭО-2 Фрунзенского и Центрального районов перевод ЖЭС был проведен организованно и в установленные сроки, то это сказалось и на результатах финансово-хозяйственной деятельности как ЖЭС, так и ЖРЭО в целом. В ЖЭС названных районов сформировался квалифицированный кадровый состав руководителей и мастеров; сменяемости директоров ЖЭС в ЖРЭО Ленинского района в процессе перевода на самостоятельность не было, в ЖРЭО Центрального и ЖРЭО-2 Фрунзенского района сменилось по одному директору ЖЭС. ***Данные районы работали стабильно и по оказанию платных бытовых услуг, годовые плановые задания ими выполнены.*** Расширилась и номенклатура работ, выполняемых как за счет оказания платных бытовых услуг населению, так и собственными силами по ремонту жилья. Кроме традиционных работ профилактического ремонта рядом ЖЭС (№ 37 – Фрунзенского района, 80 – Ленинского, 38 – Центрального района и некоторыми др.) выполняются работы по установке приборов учета воды в квартирах, установке металлических дверей, замене канализационных и водопроводных труб на полипропиленовые, ремонт кровель и др. работы, имеющие лицензионный характер. Кроме этого, ЖЭС уже зарабатывают собственные оборотные средства на приобретение материалов, инструментов и механизмов. Так, например, ЖЭС №№ 37 и 83 – Фрунзенского, 91 – Заводского, 51 – Ленинского районов за счет средств от оказания бытовых услуг приобретались сварочные трансформаторы, электроинструменты, спецодежда и оргтехника.

Одним из главных положительных моментов за рассматриваемый период работы ЖЭС в условиях самостоятельности яв-

ляется рост объемов оказания платных бытовых услуг населению. Так, до перевода ЖЭС на самостоятельный баланс все средства от выполнения работ по быту поступали на счета ЖРЭО, и у конкретных работников не было материальной заинтересованности в наращивании объемов выполняемых работ. В результате, доходы, получаемые от выполнения работ по быту, были незначительные, так как удельный вес ***бытовых услуг*** составляет только ***1,5 %*** в составе платных услуг населению. С целью материальной заинтересованности работников ЖЭС в наращивании объемов оказываемых услуг были разработаны и внесены изменения в Положение о премировании, позволяющие до 50 % средств от выполненных работ направлять на материальное стимулирование работников, непосредственно занятых оказанием платных услуг населению. Дополнительная заработная плата за оказанные бытовые услуги рабочих по ЖЭС в среднем возросла на 20 %. **Несмотря на достигнутые в работе ЖЭС результаты, отсутствует прямая зависимость между экономией финансовых средств, качеством выполненных работ и заработной платой работников жилищных предприятий. Заработная плата работников, непосредственно выполняющих платные услуги остается незначительной – порядка 120 у.е. По-нашему мнению, Министерству жилищно-коммунального хозяйства необходимо разработать систему материального поощрения работников жилищных предприятий, а также установить непосредственною зависимость заработной платы сотрудников ЖЭС от качества оказываемых услуг, экономии бюджетных финансовых средств и объемов аренды помещений.**

Учет платных услуг населению в подведомственных предприятиях системы УП «ГПУЖХ» осуществляется на основа-

нии Инструкции по учету платных услуг населению, утвержденной Постановлением Министерства статистики и анализа Республики Беларусь № 57 от 27.06.2002 г. В состав платных услуг населению входят: услуги связи, бытовые, жилищно-коммунальные и прочие услуги. Удельный вес жилищно-коммунальных услуг в составе платных услуг населению составляет 94,3 %; бытовых – 1,5; прочих услуг – 4,2 %.

Формирование цен (тарифов) на жилищно-коммунальные услуги для населения осуществляет Министерство экономики Республики Беларусь. В связи с тем, что жилищно-коммунальные услуги занимают наибольший удельный вес в составе платных услуг, темпы роста платных услуг находятся в прямой зависимости от уровня повышения (индексации) цен, тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения, устанавливаемые Министерством экономики Республики Беларусь.

Бытовые услуги включают в себя ремонтные работы, такие как сантехнические, отделочные, электрические, плотницкие, прочие. Динамика проведения бытовых услуг отслеживается УП «ГПУЖХ» с 2002 г., за 1999–2001 гг. учет удельного веса по видам бытовых услуг не производился (табл.9.1).

Таблица 9.1. **Динамика бытовых услуг (%), 2002 – 6 месяцев 2003 гг.**

Наименование работ	2002 г.	6 мес. 2003 г.
Сантехнические	75	73
Отделочные	7	13
Электрические	1,2	1,1
Плотницкие	0,8	0,6
Прочие	16	12,3
ИТОГО:	100	100

ЖЭС осуществляют выполнение платных бытовых услуг по заявкам населения на основании Прейскуранта Б66-03 на ремонтно-строительные работы, утвержденного постановлением Госкомцен БССР от 17.07.1981 г. № 308, а также повышающего коэффициента к нему, доводимого Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь. В настоящее время перечня бытовых услуг, указанного в Прейскуранте не достаточно. УП «ГПУЖХ» обратилось в Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь с предложениями по обновлению и расширению перечня бытовых услуг населению, которые в настоящее время находятся на доработке.

Согласно результатам выполнения платных бытовых услуг в 1999 г. объем бытовых услуг составил 4,7 млн руб., в 2000 г. – 67,8 млн руб., т.е. объем работ возрос в 14,5 раза (в сопоставимых условиях в 4,1 раза). В 2001 г. объем платных бытовых услуг по сравнению с 2000 г. возрос в 6,3 раза (в 2,1 раза в сопоставимых условиях) и составил 426 млн руб. Помимо этого, во исполнение п.17 протокола Президента Республики Беларусь № 28 от 30.07.2002 г., УП «ГПУЖХ» довело до сведения жилищных организаций информацию об увеличении объемов бытовых услуг населению в 2002 г. не менее чем на 20 % и 2003 г. – в 2 раза по сравнению с 2002 г. В 2003 г. ожидаемый объем платных бытовых услуг населению (при запланированном росте в 2 раза по отношению к 2002 г.) составит 2000 млн руб. в ценах 2002 г. или 2400 млн руб. в прогнозных ценах 2003 г.

Данные об объеме платных услуг населению за период 1999–2002 гг. представлен в табл. 9.2.

Таблица 9.2. **Объем реализации платных услуг (в том числе бытовые услуги) населению за период 1999 – 2002 гг. (2003 г. прогноз), млн руб.**

ЖРЭО	1999 г.		2000 г.		2001 г.		2002 г.		2003 г. (прогноз)
	Всего	Из них быт. услуги	Всего	Из них быт. услуги	Всего	Из них быт. услуги	Всего	Из них быт. услуги	Всего
Заводское	255,8	5,76	1 346,3	23,4	3 972	72,4	12 266,5	215,7	23 679,5
Ленинское	146,3	3,48	1 138,2	20,2	3 726,3	68,7	11 316,1	204,5	18 529
Московское	217,3	4,01	1 607,1	30,7	4 894,7	97,5	14 312,9	235,4	27 425,5
Октябрьское	91,5	1,76	856,5	14,8	2 583,4	48,7	7 430,5	127,4	16 305
Партизанское	60,1	1,32	492	9,9	1 586,6	27,7	4 248,8	77,4	9 197
Первомайское	181,5	3,07	1 456,5	24,5	3 926,3	70,8	12 459,1	211,5	20 817,6
Советское	116	2,27	1 005,1	19,7	1 042,3	17,8	8 370,8	154,2	14 652
Фрунзенское №1	154,5	2,08	1 360,3	22,1	4 159,5	78,5	11 519,4	207,7	24 516
Фрунзенское №2	165,5	3,08	1 294,1	23,4	2 845,8	50,7	8 534	122,2	13 550,4
Центральное	55,6	1,08	458,9	7,8	2 347,2	40,5	6 564,6	108,7	13 603
ЭКУП «Сокол-коммунсервис»	–	–	–	–	–	–	–	–	241,88
ПЛАН	1 021,3	–	8 210,1	–	26 044,6	–	81 447,3	–	177 432,4
ИТОГО	**1 444,1**	**27,91**	**11 015**	**196,5**	**31 084**	**573,3**	**97 022,7**	**1664,7**	**182 516,6**

На основании данных, приведенных в табл. 9.2, построены диаграммы процентного соотношения количества бытовых услуг в составе платных услуг за период 1999 – 2003 гг. (рис.9.1).

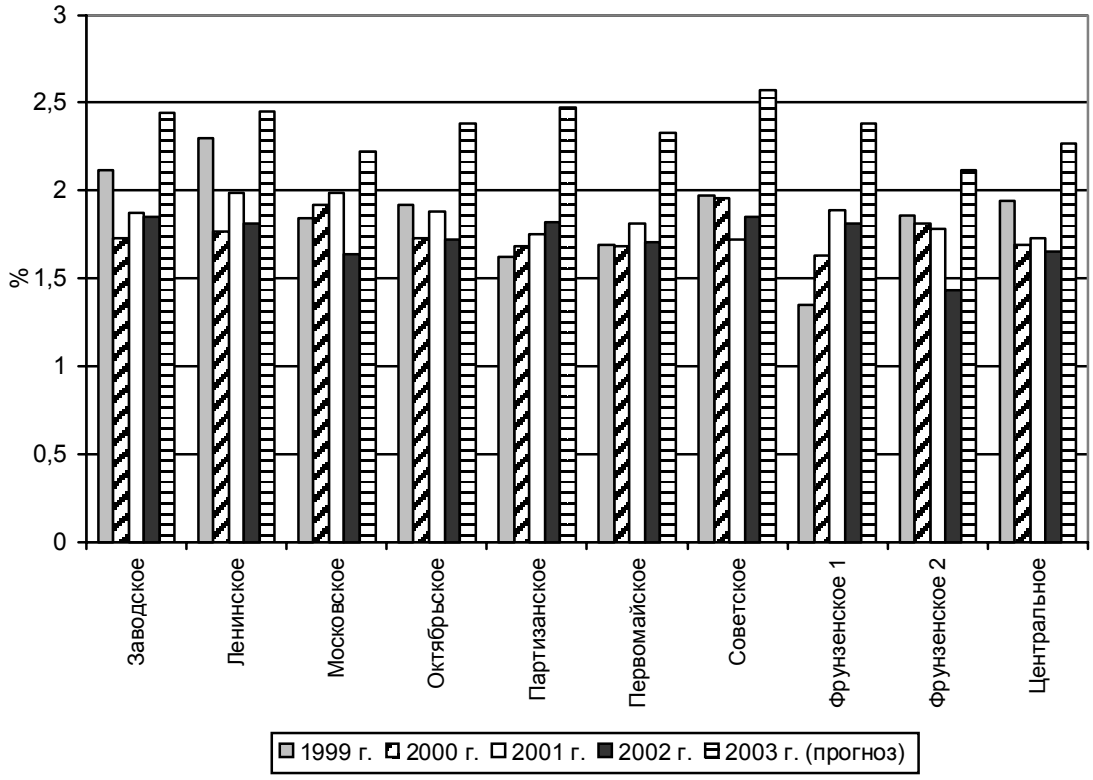

Рис. 9.1. Динамика количества бытовых услуг в составе платных услуг за период 1999 – 2003гг. (процентное соотношение).

На рис. 9.1 видно, что количество бытовых услуг в составе платных услуг не превышает 2 %. Предприятия УП «ГПУЖХ» имеют план по реализации платных бытовых услуг населению, который рассчитывается чисто теоретически и составляет порядка 1,5 % от годового дохода жилищных организаций. Это составляет порядка двух услуг на один лицевой счет в год. Данный план обоснован тем, что в Минске большое количество малообеспеченных семей, в том числе людей пенсионного возраста. Эта категория граждан не имеет прожиточного минимума и, как следствие, не в состоянии

оплачивать платные бытовые услуги. Согласно прогнозным показателям в целом по городу планируется за 2003 г. довести объем платных бытовых услуг до 2,3 %.

Рассмотрим динамику роста бытовых услуг по ЖРЭО за 1998–2002 гг. (рис.9.2).

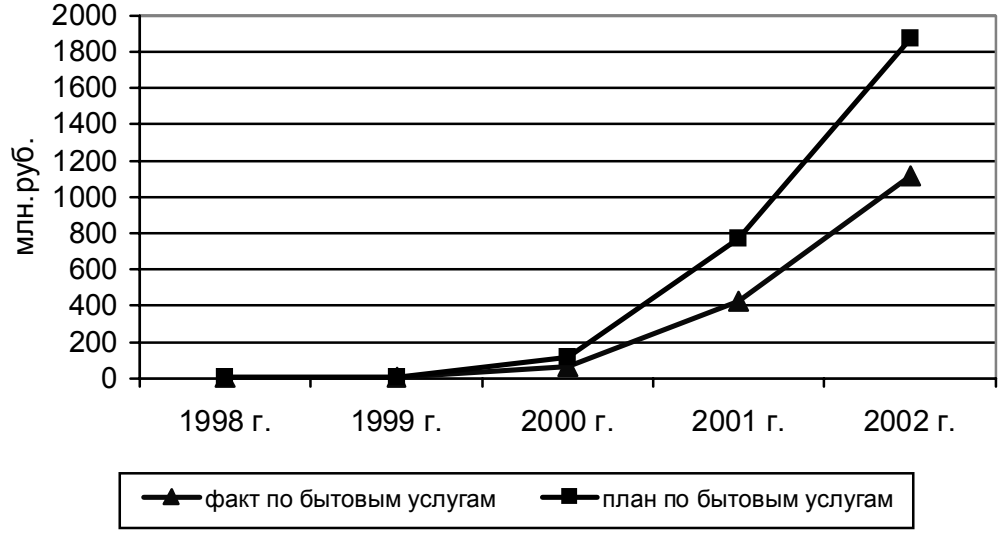

Рис. 9.2. Динамика роста бытовых услуг по ЖРЭО за 1998 – 2002 гг.

На рис. 9.2 видно, что интенсивный рост услуг начался с 2000 г. и имел постоянную тенденцию к увеличению.

В настоящее время существует недоработка в части отнесения платежей в разряд платных услуг: коммунальные услуги являются транзитными платежами, однако включены в разряд доходов жилищных организаций. УП «ГПУЖХ» необходимо инициировать перед Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь исключение из разряда платных коммунальные услуги, оплачиваемые населением, поскольку они не являются доходами жилищных организаций и искажают учет доходов.

Одной из самых серьезных проблем, с которой столкнулись ЖЭС после перевода на самостоятельность, является **проблема аренды.** Известно, что, осуществляя хозяйственную деятельность, юридические лица сталкиваются с необходимостью аренды того или иного имущества. Отношения по поводу аренды относятся к договорным обязательствам, возникают на основании договора, заключаемого двумя сторонами: арендатором и арендодателем. Гражданский Кодекс Республики Беларусь (*далее* – ГК) достаточно полно регулирует отношения, возникающие при аренде имущества, и содержит как общие положения, так и особенности аренды транспортных средств, зданий и сооружений, предприятий как имущественного комплекса, финансовой аренды (лизинга) и другие положения. В силу ГК по договору аренды арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, являются его собственностью.

Юридические лица всех форм собственности и физические лица в срок до 1.01.2002 г. обязаны зарегистрировать в Едином государственном реестре договоров аренды действующие договоры аренды зданий, сооружений, нежилых помещений, заключенные после 1.07.1999 г. Предусмотрено, что договора аренды зданий, сооружений, нежилых помещений (и внесенные изменения) считаются заключенными с момента их государственной регистрации. Государственную регистрацию указанных договоров аренды (кроме объектов специального назначения) осуществляют органы регистрации

и технической инвентаризации в административно-территориальных единицах Республики Беларусь.

Не ставя задачи освещения всех аспектов правоотношений по поводу аренды, хотелось бы особое внимание уделить особенностям аренды зданий, сооружений, помещений, находящихся в республиканской и коммунальной собственности. Следует иметь в виду, что целый ряд вопросов, связанных с арендой этих объектов, находящихся в республиканской собственности (собственность Республики Беларусь), урегулирован не только нормами ГК, но и актами Президента, Правительства Республики Беларусь. В частности, Указ от 4.01.1996 г. № 9 «Об упорядочении использования зданий, сооружений и иных помещений, находящихся в государственной собственности» наряду с другими вопросами устанавливает, что юридические лица, основанные на негосударственной собственности, предприниматели, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица, могут пользоваться зданиями, сооружениями и иными нежилыми помещениями, находящимися в республиканской собственности, только при условии заключения договора аренды.

Во исполнение Указа от 4.01.1996 г. № 9, подготовлено Положение о едином порядке сдачи в аренду и использования зданий, сооружений и иных помещений, находящихся в республиканской собственности. Положение утверждено Министерствами государственного имущества, экономики, строительства и архитектуры, жилищно-коммунального хозяйства, юстиции. Оно определяет: ***порядок*** передачи и рассмотрения предложений о предоставлении объектов в аренду; ***требования к договору*** аренды; ***порядок сдачи и приемки*** объектов при заключении договора; ***порядок учета*** объ-

ектов, сданных в аренду; ***контроля*** за использованием зданий, сооружений, помещений, сданных в аренду.

Указом от 21.08.1996 г. № 302 «О порядке определения минимальных ставок арендной платы за помещения в административных зданиях и сооружениях, находящиеся в государственной собственности» утвержден Порядок определения минимальных ставок арендной платы за указанные помещения. Он устанавливает, что минимальные ставки арендной платы за помещения, находящиеся в государственной собственности, являются обязательными для всех арендодателей и применяются для арендаторов всех форм собственности. Арендодателям поручено обеспечить первоочередное предоставление необходимых помещений, находящихся в государственной собственности, в аренду учреждениям и организациям, финансируемым из государственного бюджета. Указом утверждены минимальные ставки арендной платы за помещения, находящиеся в республиканской собственности, и установлено, что арендная плата не может быть ниже этих ставок, за исключением случаев, предусмотренных Президентом или уполномоченным им органом. Ставки дифференцированы с учетом местонахождения и назначения административного здания, сооружения и установлены в долларах США в месяц за один кв. м арендуемой площади. Для города Минска и областных центров эти ставки колеблются от 5 до 10 и от 2,5 до 6 дол США за один кв. м соответственно. Минимальная ставка арендной платы включает в себя только амортизационные отчисления по арендуемым помещениям и подлежит корректировке с учетом коэффициентов месторасположения зданий, комфортности (отсутствие естественного освещения, отопления, центрального водоснабжения и водо-

отведения, телефонной связи). Коэффициенты установлены в значении от 0,5 до 1. При наличии оснований для применения нескольких коэффициентов применяются все.

Утвержденный Указом от 21.08.1996 г. № 302 Порядок определения минимальных ставок арендной платы распространялся на коммунальную собственность в той части, в которой это не противоречило порядку управления и распоряжения коммунальной собственностью, определенному в соответствии с Конституцией Республики Беларусь местными Советами депутатов. Используя свое конституционное право, местные исполнительные и распорядительные органы определили соответствующие минимальные ставки арендной платы за помещения, находящиеся в коммунальной собственности. Так, решением Минского областного исполнительного комитета от 27.09.2000 г. № 636 установлены ставки арендной платы за помещения в административных зданиях и сооружениях коммунальной собственности, расположенных на территории Минска. Эти ставки дифференцированы в зависимости от месторасположения объекта в той или иной экономико-планировочной зоне и целевого использования объекта аренды и колеблются от 10 до 30 дол. США в месяц за один кв. м арендуемой площади. Подобное решение принято также и Минским городским исполнительным комитетом 26.10.2000 г.

Рассматривая проблему аренды жилищно-коммунальных предприятий необходимо отметить, что арендодателями, на балансе которых находится коммунальная собственность, являются Жилищные ремонтно-эксплуатационные объединения (ЖРЭО). Жилищно-эксплуатационные службы (ЖЭС), являясь структурными подразделениями ЖРЭО, не платили аренду в отличие от лифтовых служб, которые арендовали

площади по ставке 5 дол. США с применением понижающего коэффициента 0,4, т.е. 2 дол. США.

С 1.01.2003 г. вступил в силу Указ Президента Республики Беларусь № 495, который внес ряд изменений по арендным отношениям. Однако после детального рассмотрения выяснилось, что позиции Указа создают большие проблемы некоторым хозяйственным структурам, в частности жилищно-эксплуатационным службам. Указанные службы теоретически являются самостоятельными хозяйственными субъектами, однако, на практике, в связи со спецификой жилищного хозяйства Республики Беларусь, являются планово-убыточными и постоянно нуждаются в бюджетных дотациях. Следовательно, оплачивать арендные платежи на общих основаниях, согласно Указу Президента Республики Беларусь № 495, не представляется возможным.

Рассмотрим информацию по помещениям, в которых располагаются административно-управленческий аппарат ЖРЭО по системе УП «ГПУЖХ» (табл. 9.3).

Таблица 9.3. **Информация по помещениям, в которых располагаются административно-управленческий аппарат ЖРЭО по системе ГП УЖХ Мингорисполкома**

Окончание табл. 9.3

Наименование ЖРЭО	Общая площадь нежилых помещений в здании занимаемых административно-управленческим аппаратом, кв. м	Количество арендаторов и площадь помещений, сдаваемых в аренду, количество/ кв. м	Площадь кабинетов, в здании занимаемая административно-управленческим аппаратом, кв. м	Общая площадь нежилых помещений в здании занимаемых административно-управленческим аппаратом в целом по районам, кв. м
Заводское	20 708	62/12 879	6 238	6 052
Ленинское	6 698	15/1 475	3 305	4 164

Окончание табл. 9.3

Наименование ЖРЭО	Общая площадь нежилых помещений в здании занимаемых административно-управленческим аппаратом, кв. м	Количество арендаторов и площадь помещений, сдаваемых в аренду, количество/ кв. м	Площадь кабинетов, в здании занимаемая административно-управленческим аппаратом, кв. м	Общая площадь нежилых помещений в здании занимаемых административно-управленческим аппаратом в целом по районам, кв. м
Московское	16 386,73	63/6 525,83	4 419	7 797
Октябрьское	9 321	24/4 772	2 156,5	3 315
Партизанское	6 904,1	24/1 098,9	1 634,47	2 231
Первомайское	12 176	54/4 233,6	3 765,6	6 280
Советское	13 644	65/9 264	2 096	3 652
Фрунзенское № 1	13 930	66/7 299	2 051	6 107
Фрунзенское № 2	16 144,2	18/2 698,4	1 801	3 010
Центральное	3 930	12/909	2 111	2 532
ИТОГО:	119 842,03	403/51 154,73	29 577,6	45 140

Площадь арендуемых ЖЭС площадей у балансодержателей – ЖРЭО – составляет 45345 кв. м (по состоянию на 1.07.03 г.) (табл. 9.3). Все ЖЭС Минска на сегодняшний день являются планово-убыточными и имеют просроченную задолженность районным ЖРЭО по арендной плате. Всего за 1 кв. 2003 г. по жилищному хозяйству Мингорисполкома балансовый убыток составлял 6,9 млрд руб. Бюджетное финансирование на покрытие убытков в указанном периоде составило 6,7 млрд руб. Отнесение ЖЭС суммы арендной платы, рассчитанной по базовым ставкам, на себестоимость приве-

дет к ее росту и увеличению суммы убытков предприятий жилищного хозяйства УП «ГПУЖХ».

Известно, что реальными доходами ЖЭС являются платные бытовые услуги. Исходя из проведенного исследования, доходы от реализации бытовых услуг по жилищному хозяйству составляют около 115 млн руб. в месяц. В то же время, согласно примерным расчетам, сумма, необходимая для оплаты ЖЭС аренды помещений, составляет около 230 млн руб. ежемесячно. Следовательно, доходов от реализации ЖЭС бытовых услуг населению не хватает для погашения этих затрат. Помимо этого уплата арендной платы ЖЭС на счета ЖРЭО приведет к необходимости увеличения бюджетного финансирования и перераспределению финансовых потоков за счет того, что ЖЭС необходимо будет компенсировать возросшие расходы, а ЖРЭО будут дополнительно уплачивать в бюджет налог на доходы. До тех пор, пока у нас будет сохраняться существующая система дотирования организаций жилищного хозяйства, взимание арендной платы с ЖЭС города (даже с применением понижающих коэффициентов по виду деятельности к базовой ставке) нецелесообразно.

В целом анализ работы ЖЭС в условиях самостоятельности выявил проблемы, для решения которых предлагается провести ряд мероприятий (см. табл. 9.4).

Таблица 9.4. **Мероприятия по совершенствованию оказания платных услуг и арендных отношений**

Окончание табл. 9.4.

Проблема	Мероприятия	Исполнители
Отсутствие прямой зависимости между экономией финансовых средств, качеством выполненных работ и заработной платой работников жилищных предприятий.	Разработать систему материального поощрения работников жилищных предприятий, а также установить непосредственною зависимость заработной платы сотрудников ЖЭС от качества оказываемых услуг, экономии финансовых средств и объемов аренды помещений.	*Министерство жилищно-коммунального хозяйства РБ*
Большое количество вышестоящих отделов, участков координирующих деятельность жилищных предприятий, требующих значительных финансовых средств на содержание.	Провести поэтапное сокращение персонала вышестоящих координирующих отделов, участков с целью экономии бюджетных финансовых средств, а также средств жилищных предприятий, заработанных при выполнении платных услуг и аренды помещений.	*Министерство жилищно-коммунального хозяйства РБ* *УП «ГПУЖХ»*
Несовершенство нормативно-методической базы.	Совершенствовать нормативно-методическую базу, выработать единые критерии оценки качества работы УП ГДП «ЖЭС», поэтапного достигнуть безубыточной их работы на условиях самофинансирования.	*Министерство жилищно-коммунального хозяйства РБ* *УП «ГПУЖХ»*
Недостаток квалифицированных кадров для работы на руководящих должностях в ЖЭС в условиях самостоятельности.	Составить резерв кадров, подходящих по квалификации на руководящую должность в ЖЭС. Проводить каждые полгода месячные семинары по обучению, подготовке и переподготовке кадрового состава. Включить в программу Республиканского института по повышению квалификации и переподготовки кадров переквалификацию по специальности «менеджер жилищно-коммунального предприятия».	*Министерство жилищно-коммунального хозяйства РБ* *УП «ГПУЖХ»* *Министерство образования РБ*

Окончание табл. 9.4.

Проблема	Мероприятия	Исполнители
Отсутствие необходимой самостоятельности для проведения и рационализации работ на территориях обслуживающихся ЖЭС.	Предоставить большую самостоятельность ЖЭС при выполнении работ, ориентируясь только на конечный результат: качество работ, экономия бюджетных средств, повышение доходов и безубыточности предприятия.	*Министерство жилищно-коммунального хозяйства РБ* *УП «ГПУЖХ»*
Нестабильность основных экономических показателей работы жилищных предприятий.	Улучшить качество обслуживания жилищного фонда на основе повышения ответственности персонала. Увеличить объемы и улучшить качество жилищно-коммунальных услуг населению, в том числе платных бытовых; повысить заработную плату работников жилищных организаций за счет увеличения доходов ЖЭС; увеличить объемы работ, выполняемых хозспособом.	*Министерство жилищно-коммунального хозяйства РБ* *УП «ГПУЖХ»*
Недостаточная информированность населения о работе ЖЭС, оказанию платных услуг, а также отсутствие широкомасштабной рекламы среди населения по сохранности жилищного фонда.	Организовать разъяснительную работу среди граждан по их долевому участию в ремонте подъездов, установке металлических дверей с кодово-домофонной системой и других мероприятиях, связанных с сохранностью жилищного фонда. Периодически освещать в средствах массовой информации вопросы деятельности жилищных организаций, оказания платных услуг.	*Министерство жилищно-коммунального хозяйства РБ* *УП «ГПУЖХ»*
Недоработка в части отнесения платежей в разряд платных услуг: коммунальные услуги являются транзитными платежами, однако включены в разряд доходов жилищных организаций.	Исключить из разряда платных услуг коммунальные услуги, оплачиваемых населением, поскольку они не являются доходами жилищных организаций и искажают учет доходов.	*Министерство жилищно-коммунального хозяйства РБ* *УП «ГПУЖХ»*

Окончание табл. 9.4.

Проблема	Мероприятия	Исполнители
Площади ЖЭС находятся в хозяйственном ведении ЖРЭО, необходимость оплаты арендной платы.	Целесообразно передать площади, арендуемые ЖЭС, в их хозяйственное ведение, т.к. не существует в настоящее время альтернативы данным службам. При условии дальнейшего развития их хозяйственной самостоятельности и формирования конкурентной среды в системе жилищного хозяйства возможен возврат к вопросу об уплате ими арендной платы в полном объеме.	*Министерство жилищно-коммунального хозяйства РБ* *УП «ГПУЖХ»*
Отсутствие систематизации контроля по выполнению поставленных планов и задач перед жилищными предприятиями.	Обеспечить систематизацию проверок финансово-хозяйственной деятельности УП ГДП «ЖЭС» в соответствии с действующими нормативными документами. Обеспечить выполнение плановых заданий по оказанию платных бытовых услуг населению, расширению их ассортимента и повышению качества. Завершить работы по приведению в порядок служебных помещений УП ГДП «ЖЭС» с целью создания надлежащих условий для приема населения. Обеспечить выполнение утвержденных программ по ремонту подъездов жилых домов, встроенно-пристроенных помещений, а также подвалов с целью дальнейшей аренды.	*Министерство жилищно-коммунального хозяйства РБ* *УП «ГПУЖХ»*

10. Уровень и структура занятости в жилищно-коммунальном хозяйстве Минска

Направления оптимизации занятости в жилищном хозяйстве и совершенствование оплаты труда

Жилищно-коммунальное хозяйство Минска является одной из важнейших и социально значимых отраслей экономики столичного города. В то же время, в связи с необходимостью дотирования этой отрасли, требования, предъявляемые к рациональному использованию ресурсов, здесь наиболее жесткие. Одними из таких ресурсов являются трудовые. Эффективность их использования особенно важна для нормальной работы жилищно-коммунального хозяйства.

Функции обслуживания жилищного фонда, текущего ремонта, т.е. поддержания его в соответствующем состоянии, ложатся, прежде всего, на работников ЖРЭО.

В течение последних 4 лет наблюдается тенденция увеличения численности кадров занятых в жилищном хозяйстве Минска (в среднем на 7,5 % за год). Такая ситуация объясняется, прежде всего, передачей в ведомство УП «ГПУЖХ» подведомственного жилья РУП «МАЗ», РУП «МТЗ» и жилищного фонда военных городков, новым строительством и включением в черту города поселка «Сокол».

Всего за последние 4 года численность кадров занятых в ЖРЭО возросла на 22 %, в том числе рабочих на 23, а руководителей, специалистов и служащих – на 18 %. **Увеличение доли руководителей, специалистов и служащих (с 26 % в 1999 г. до 35 % в 2001 г.) было вызвано присвоением ЖЭС статуса самостоятельного юридического лица, что неизбежно повлекло за собой рост управленческого аппарата.**

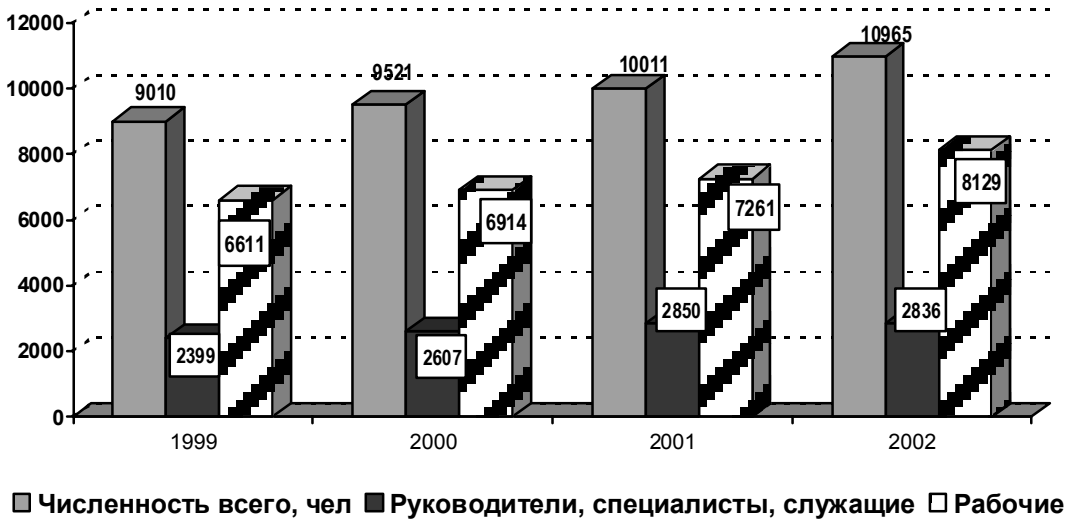

Рис. 10.1. Численность и структура занятых в ЖРЭО

Такую тенденцию нельзя признать положительной, и, поэтому в целом правильной мерой было его централизованное сокращение в 2002 и 2003 гг., что позволило снизить долю руководителей, специалистов и служащих к 2003 г. до 26 %.

Уменьшение доли рабочих в численности занятых в ЖРЭО, объясняется, кроме того, высокой текучестью рабочих кадров и наличием постоянных вакансий на эти места.

Таблица 10.1. **Численность рабочих по текущему ремонту и рабочих по комплексной уборке за 2001 – 2002 гг.**

	2001 г.	2002 г.	2002 г. к 2001 г., %
Рабочие по текущему ремонту			
Нормативная численность	6 770	8 205	121,2
Фактическая численность	2 384	2 569	115,8
Вакансии	242	742	306,61
Коэффициент расширенной зоны обслуживания	2,63	2,9	110,27
Рабочие по комплексной уборке			
Нормативная численность	8 567	14 295	166,86
Фактическая численность	4 774	5 080	124,88
Вакансии	510	324	63,53
Коэффициент расширенной зоны обслуживания	1,92	2,6	135,42

Из данных, приведенных в табл. 10.1, ясно видно, что, несмотря на увеличение коэффициента расширенной зоны обслуживания, рабочие вакансии остаются незаполненными, а количество вакансий рабочих по текущему ремонту увеличилось более чем в 3 раза. В то же время эта категория рабочих, как правило, обслуживает почти в 3 раза больше объектов (площадей), чем это положено по нормативам. Естественно, такое положение отрицательно сказывается на качестве проводимых работ. Подобная ситуация предопределяется низкими тарифными ставками, применяемыми для рабочих ЖКХ (см. табл. 10.2), что в конечном итоге приводит к крайне высокой текучести кадров (см. табл. 10.3). В целом по ЖРЭО на 1.01.2003 г. она составляла 34,3 %, в то время как по рабочим специальностям – 35, а по ИТР только 4 %. При этом вакансии по ИТР практически отсутствуют, т.к. почти сразу же заполняются.

Таблица 10.2. **Текучесть кадров и численность работников ЖКХ г. Минска (в разрезе предприятий) за 2001 – 2002 гг.**

Окончание табл. 10.2.

Предприятия	Процент текучести			Численность
	всего	в том числе		
		ИТР	рабочих	
Заводское ЖРЭО				
2001	27,3	7,1	29	1 492
на 1.11.2003	24	3,9	21	1 625
Ленинское ЖРЭО				
2001	27,5	8	25	1 224
на 1.11.2003	27,8	9,1	23	1 294
Московское ЖРЭО				
2001	37,1	3	32	1 578
на 1.11.2003	38,5	2,1	39	1 670
Октябрьское ЖРЭО				
2001	52	2,7	59	835
на 1.11.2003	54	3,8	52	895
Партизанское ЖРЭО				
2001	21	2,7	22	762
на 1.11.2003	10,6	2,3	9,1	864

Окончание табл. 10.2.

Предприятия	Процент текучести			Численность
	всего	в том числе		
		ИТР	рабочих	
Первомайское ЖРЭО				
2001	28,3	3,9	24,4	1 339
на 1.11.2003	26,7	3,8	25	1 492
Советское ЖРЭО				
2001	25	9	22	1 001
на 1.11.2003	30	6	33	1 177
Фрунзенское № 1				
2001	54,9	10,9	44,9	1 156
на 1.11.2003	54	10,9	44,6	1 410
Фрунзенское № 2				
2001	40,5	3,2	37,3	841
на 1.11.2003	46	4	44	929
Центральное ЖРЭО				
2001	32	5	37	893
на 1.11.2003	35	3,7	32,8	979
Итого: на 1.11.2003	**34,3**	**4**	**35,1**	**12 335**
СКАП				
2001	14,2	6	15,6	622
на 1.11.2003	9	5,3	8,5	651
ГП МУГ				
2001	26	6	28	253
на 1.11.2003	30	2	31,7	247
ГАС				
2001	21	-	21	155
на 1.11.2003	10	2,9	8,1	157
Жилкомплект				
2001	31	2	32	184
на 1.1 1.2003	26	1	27	175
МТИС				
2001	9	2,7	8	183
Итого:	**12**	**2,7**	**10,2**	**1 885**
ГП УЖХ	4	4	0,1	87
Всего по состоянию на 1.11.2003 г.	**31,2**	**3,2**	**31,6**	**14 307**

Наиболее неблагоприятная ситуация с текучестью кадров среди рабочих наблюдается в Октябрьском (52 %) и Фрунзенских № 1 и 2 (44 и 44,6 %) ЖРЭО. Значительно более благоприятная ситуация с текучестью кадров на предприятиях

коммунального хозяйства. Здесь текучесть кадров среди рабочих в среднем значительно ниже (10,2 %), хотя на некоторых предприятиях (Жилкомплект и ГП МУГ) она также доходит до 30 %. Очевидно, что причины высокой текучести кадров определяются, прежде всего, несовершенством системы оплаты труда. В целом можно сказать, что **при сложившейся системе оплаты труда, рабочие в ЖРЭО задерживаются, как правило, лишь в случае предоставления им в пользование служебной квартиры.**

Эффективность использования трудовых ресурсов во многом определяется уровнем и системой организации заработной платы.

Таблица 10.3. **Средняя заработная плата по жилищно-коммунальным предприятиям ГП УЖХ Мингорисполкома, 2001 – 2002 гг.**

Окончание табл. 10.3.

Тарифная ставка 1 разряда	Наименование организации	ВСЕГО (тыс. руб.)		Соотношение со средне-респ.		Соотношение со сред. пром.	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002
24000	УП ЖРЭО Заводского р-на	122,1	187,1	0,9	0,9	0,8	0,8
24000	УП ЖРЭО Ленинского р-на	110,5	183,4	0,8	0,9	0,7	0,8
24000	УП ЖРЭО Московского р-на	123,6	198,6	0,9	1,0	0,8	0,9
24000	УП ЖРЭО Октябрьского р-на	112,7	190,8	0,9	1,0	0,8	0,8
24000	УП ЖРЭО Партизанского района	126,5	193,2	1,0	1,0	0,9	0,8
24000	УП ЖРЭО Первомайского р-на	114,9	177,3	0,9	0,9	0,8	0,8
24000	УП ЖРЭО Советского р-на	127,3	197,1	1,0	1,0	0,9	0,9
24000	УП ЖРЭО-1 Фрунзенского р-на	119,8	196,0	0,9	1,0	0,8	0,8
24000	УП ЖРЭО-2 Фрунзенского р-на	119,0	206,2	0,9	1,0	0,8	0,9

Окончание табл. 10.3.

Тарифная ставка 1 разряда	Наименование организации	ВСЕГО (тыс. руб.)		Соотношение со средне-респ.		Соотношение со сред. пром.	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002
24000	УП ЖРЭО Центрального р-на	132,8	203,4	1,0	1,0	0,9	0,9
60054	«Сокол Коммунальный Сервис»		203,4	0,0	1,0	0,0	0,9
	Итого по ЖРЭО:	120,6	192,5	0,9	1,0	0,8	0,8
58150	СКАП «Спецкомун.»	211	308,0	1,6	1,5	1,4	1,3
37406	ГП «Механизированная.уборка города»	142,5	204,2	1,1	1,0	1,0	0,9
69157	УП «БРТИ г. Минска»	169,5	316,4	1,3	1,6	1,1	1,4
33780	ГП «МТИС»	239,3	360,7	1,8	1,8	1,6	1,6
32181	ГАС	155,5	236,6	1,2	1,2	1,1	1,0
50226	Жилкомплект	161,9	227,7	1,2	1,1	1,1	1,0
36304	РВЦ	237,7	309,0	1,8	1,5	1,6	1,3
	Итого по коммунальным предприятиям:	186,9	286,0	1,4	1,4	1,3	1,2
	Итого по жилищно-коммунальным предприятиям	129,7	204,7	1,0	1,0	0,9	0,9
32104	Аппарат управления	198,4	325,6	1,5	1,6	1,3	1,4
	ВСЕГО:	130,2	205,5	1,0	1,0	0,9	0,9

Как видно из данных табл. 10.3, тарифная ставка первого разряда для коммунальных предприятий в 1,5 – 3 раза выше, чем для рабочих ЖРЭО. Тем не менее, средняя заработная плата по жилищно-коммунальным предприятиям ГП УЖХ Мингорисполкома за 2001–2002 гг. практически была равна среднереспубликанской (коэффициент 1,0) и лишь незначительно отличалась от средней зарплаты по промышленности (коэффициент 0,9). Однако эти соотношения сильно отличаются по ЖРЭО и по коммунальным предприятиям:

средняя заработная плата последних значительно превышала как среднереспубликанскую (коэффициент 1,4), так и в среднем по промышленности. В тоже время средняя заработная плата работников ЖРЭО, несмотря на повышенный коэффициент зон обслуживания (2,6 – 2,9) была на 20 % меньше средней по промышленности. Кроме того, существует значительная дифференциация средней заработной платы среди различных ЖРЭО (вариации достигают 17 %). Последнее определяется существующей системой оплаты труда, точнее, системой премирования. Согласно законодательству на себестоимость относится лишь 30 % премии и 20 % надбавки ИТР за сложность и напряженность труда. Кроме того, в каждом ЖРЭО разрабатывается собственное положение о премировании из Фонда потребления, причем как величина этого фонда, так и размер премии зависит от выполнения плана выручки (валового дохода) от реализации продукции (работ, услуг). Практически все статьи доходов ЖРЭО определяются нормативным путем, а потому дифференциации в премиальной части заработной платы по этим показателям быть не должно. Источником дифференциации является статья доходов «Арендная плата», поскольку ее доля в доходах ЖРЭО по районам города сильно различается (см. табл.10.4).

Рассчитанный коэффициент корреляции между средней заработной платой и долей аренды в общих доходах ЖРЭО составил 0,5, что означает достаточно тесную зависимость между этими показателями, однако на уровень средней зарплаты в ЖРЭО влияют и другие факторы. Таковым является, прежде всего, увеличение средней заработной платы за счет ее премиальной части из Фонда потребления. Как видно из данных, приведенных в табл. 10.5 в разных ЖРЭО доля пре-

миальных выплат сильно варьируется, без увязки с реальными результатами работы.

Таблица 10.4. **Доля аренды в общих доходах ЖРЭО (%) за 2001 – 5 месяцев 2003 гг.**

	2001 г.	2002 г.	5 мес. 2003 г.
Всего	58,5	43,1	42,5
В т.ч. Заводской	48,7	28,7	27
Ленинский	60,4	45,1	43,4
Московский	48,0	32	32,3
Октябрьский	52,7	36	36,8
Партизанский	70,6	61,9	62,3
Первомайский	52,6	41,2	42,3
Советский	62,9	53,5	52,4
Фрунзенский № 1	35,6	20,2	20,3
Фрунзенский № 2	52	33,1	32,9
Центральный	76,7	70,7	69
«Сокол»	–	–	15,6

Таблица 10.5. **Данные по размерам премирования из Фонда потребления работников ЖРЭО и ЖЭС в 2003 г. (%)**

	Аппарат ЖРЭО и ЖЭС	Рабочие текущего ремонта	Рабочие по комплексной уборке
Заводской	60	0	0
Ленинский	40	50	70
Московский	40	20	20
Октябрьский	70	20	20
Партизанский	30	20	20
Первомайский	40	0	30
Советский	70	0	15
Фрунзенский № 1	20	0	0
Фрунзенский № 2	30	0	0
Центральный	10	0	0

Очевидно, что размер премиальных выплат из Фонда потребления должен зависеть от результатов работы того или иного подразделения, хотя разработка самих этих показателей пока довольно проблематична.

Рассчитанные темпы роста реальной заработной платы по отдельным категориям работников ЖРЭО (см. табл. 10.6) свидетельствуют, что при ее среднем росте на 111,6 % оплата рабочих по текущему ремонту (сантехников, электриков, маляров, столяров – наиболее квалифицированной части рабочих) выросла всего на 104 %. Это, в свою очередь, не может положительно сказываться на качестве обслуживания.

Таблица 10.6. **Темпы роста реальной заработной платы различных категорий работников ЖКХ (2002 г. к 2001 г., %)**

	Всего	Специалистов	Рабочих	Рабочих текущего. ремонта	Обслуживающего персонала	Прочих специальностей
По ЖРЭО	111,6	111,6	112,9	104,4	119,8	114,1
По коммунальным предприятиям	107,0	115,7	102,5			
Итого по ЖКХ	110,3	112,6	110,2			
Аппарат управления	114,8	117,1	168,2			
ВСЕГО:	110,4	112,7	110,2	104,4	119,8	114,1

Реальным выходом из создавшейся ситуации может стать **приравнивание тарифной ставки 1 разряда рабочих ЖРЭО, выполняющих наиболее сложные работы, к соответствующим ставкам строительных рабочих**, что позволило бы сократить текучесть кадров и повысить качество работы за счет снижения коэффициента расширенной зоны обслуживания.

Другим источником увеличения средней заработной платы рабочих может стать увеличение выплат из Фонда потребления в зависимости от результатов их работы. На сегодняшний день даже прибыльное ЖРЭО Центрального района премирует из этого источника только работников аппарата ЖРЭО и ЖЭС.

11. Проблемы, возникающие при создании и функционировании товариществ собственников жилищного фонда

Нормативно-правовые предпосылки создания и деятельности товариществ собственников. Реформирование жилищно-коммунальной сферы предусматривает повышение роли собственников жилья в управлении комплексами недвижимого имущества, развитие конкуренции в системе управления и обслуживания жилищного фонда.

Существующая в настоящее время система управления жилищным фондом была обусловлена государственной формой собственности на жилье. С появлением в результате приватизации частной собственности в многоквартирных домах законодательством закреплены новые правоотношения и обязанности собственников жилья по его содержанию.

Правовое регулирование отношений собственников жилых помещений в многоквартирном жилом доме обеспечивается Гражданским и Жилищным кодексами Республики Беларусь, законом Республики Беларусь «О совместном домовладении», постановлениями Совета Министров, решениями Мингорисполкома.

Гражданский кодекс Республики Беларусь (ст.273 и 274) устанавливает правовой режим для квартир, находящихся в собственности граждан в многоквартирных домах, которые, как объекты недвижимости, кроме целевого использования имеют ряд дополнительных обременений и ограничений. В частности, ст. 273 ГК установлено, что гражданину-собственнику принадлежит на праве собственности не только кварти-

ра, но и доля в праве собственности на общее имущество дома. Это имущество призвано обслуживать весь многоквартирный дом, поскольку без него невозможно нормальное функционирование квартир в доме и надлежащее пользование самими жилыми помещениями.

Согласно закону «О совместном домовладении», принятому в 1998 г., долевая собственность на общее имущество принадлежит не только собственникам квартир, но и собственникам нежилых помещений. Новый для белорусского законодательства термин «совместное домовладение» означает правоотношения собственников недвижимого имущества, включающего земельный участок и расположенное на нем здание (здания) и (или) иные объекты недвижимости, отдельные части которого находятся в государственной и (или) частной форме собственности двух и более собственников, а остальные части являются общей долевой собственностью.

К общему имуществу в многоквартирном жилом доме, являющемуся долевой собственностью, относятся: общие помещения дома (межквартирные лестничные клетки, лестницы, технические этажи, подвалы), несущие конструкции дома (фундамент, крыша, перекрытия), механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование за пределами или внутри квартиры, обслуживающее более одной квартиры (лифты, распределительные щиты, бойлерные, вентиляционные шахты, задвижки и коммуникации подачи воды и отопления квартиры), элементы инженерной инфраструктуры, озеленения и благоустройства, а также отдельно стоящие объекты, служащие целевому использованию зданий.

Критерием определения доли каждого собственника в общем имуществе является площадь принадлежащей ему недвижимости.

Владение, пользование и распоряжение общим имуществом осуществляется по соглашению всех участников в пределах, установленных законом «О совместном домовладении». Закон предусматривает возможность образования и приращения общего имущества, т.е. возможность изменения долей участников с учетом их вклада в общее имущество либо в ином порядке, определяемом самими участниками. Однако в отличие от долевой собственности, регулируемой ст.246 – 255 ГК, для долевой собственности на общее имущество совместного домовладения установлен ряд ограничений. В частности, собственник квартиры не может отчуждать свою долю в праве собственности на общее имущество жилого дома, а также совершать иные действия, влекущие передачу этой доли отдельно от права собственности на квартиру (п.2 ст.274 ГК).

Таким образом, доля в праве собственности на общее имущество дома неотделима от права собственности на жилое помещение.

Собственниками жилых и нежилых помещений совместного домовладения и участниками долевой собственности на общее имущество могут быть Республика Беларусь и ее административно-территориальные единицы, физические и юридические лица Республики Беларусь, иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица в пределах прав, предоставленных им законодательством Республики Беларусь.

Управление недвижимым имуществом совместного домовладения может осуществляться одним из следующих способов: непосредственным управлением; управлением через

товарищество собственников; иным способом, предусмотренным законодательством Республики Беларусь.

Решение о выборе способа управления недвижимым имуществом совместного домовладения принимается на общем собрании собственников, которое может быть созвано по инициативе собственников, застройщика, предприятия, учреждения или организации, в хозяйственном ведении или управлении которых находится это имущество, а также по инициативе органов местного управления и самоуправления либо иного заинтересованного физического и (или) юридического лица.

Законом предусмотрено, что в отношении вновь строящегося, реконструируемого или капитально ремонтируемого недвижимого имущества решение о выборе способа управления может быть принято заказчиком до момента возникновения совместного домовладения.

Непосредственное управление общим имуществом совместного домовладения осуществляется собственниками в случаях, когда недвижимость включает не более пяти жилых единиц.

Для обеспечения управления и эксплуатации многоквартирного дома, пользования квартирами и его общим имуществом собственники недвижимого имущества вправе создавать некоммерческую организацию – товарищество собственников (ТС).

Товариществом собственников является объединение собственников жилых и (или) нежилых помещений, создаваемое в целях обеспечения сохранности и содержания недвижимого имущества совместного домовладения, пользования этим имуществом.

В отличие от законодательства европейских стран или, например, России, где правоотношения собственности в многоквартирном доме регулируются отдельным законодательным актом, у нас сфера действия закона распространяется как на жилые, так и на нежилые объекты. Поэтому в законодательстве и на практике используется термин «товарищество собственников», тождественный применяемым в других странах понятиям – «ассоциация собственников жилья», «товарищество собственников жилья».

Созданное товарищество должно быть в установленном порядке зарегистрировано соответствующим органом регистрации по месту нахождения недвижимого имущества.

Товарищество собственников осуществляет управление, выступает заказчиком на предоставление жилищно-коммунальных услуг, выполняет функции обслуживания жилищного фонда. В этой связи товарищество собственников можно рассматривать как альтернативу действующей системе централизованного управления жилищным фондом и структурам, обеспечивающим это управление ЖРЭО, ЖЭС. В отличие от централизованной системы управления жилищным фондом ТС – это форма жилищного самоуправления, которая, по сути, является потребительским кооперативом, существующим для совместных действий на рынке жилищных услуг.

В принятии решений по управлению общим имуществом товарищество не зависит ни от местных властей, ни от жилищно-эксплуатационных организаций. Оно руководствуется только здравым смыслом и собственной выгодой.

Порядок организации и сфера деятельности товарищества собственников (ТС) определены законом «О совместном домовладении» и своим уставом. Устав ТС, разработанный

на базе типового устава, утвержденного постановлением правительства Республики Беларусь, служит юридической основой, которая обеспечивает участие ТС в гражданских, административных, земельных и других правоотношениях. Нормы, изложенные в уставе, обязательны для регулирования внутренних отношений в товариществе. В случае возникновения споров в данных отношениях правоприменительные органы должны основываться на нормах конкретного устава.

Регламентированные законом права товариществ собственников достаточно широки, как и обязательства, взятые на себя его членами. ТС имеет право организовывать обслуживание жилых домов и нежилых помещений собственников; заключать договора на предоставление коммунальных и других необходимых услуг и оказывать услуги собственникам; пользоваться кредитами банков; получать в установленном порядке в пользование земельные участки и производить их застройку; проводить перепланировку недвижимого имущества совместного домовладения; требовать от собственников компенсацию за неуплату обязательных платежей, а также полного возмещения причиненных товариществу убытков в результате невыполнения собственниками обязательств по их уплате; осуществлять хозяйственную деятельность, которая соответствует целям создания товарищества.

В обязанность ТС входит обеспечение надлежащего технического и санитарного состояния общего имущества совместного домовладения, выполнение договорных обязательств, обеспечение соблюдения интересов всех его членов, распределение между собственниками расходов по содержанию и ремонту недвижимого имущества.

ТС – это некоммерческая организация. Гражданский кодекс устанавливает возможность осуществления предпринимательской деятельности такой организации. Однако она ограничена двумя моментами: предпринимательская деятельность должна служить целям, ради которых создано товарищество, а полученная прибыль не может делиться между членами организации, а должна тратиться на содержание и обслуживание дома и придомовой территории.

ТС действует на основе самоуправления. Органами управления являются общее собрание, правление товарищества и (или) его председатель.

Высшим органом управления ТС является общее собрание собственников. К исключительной компетенции высшего органа управления относится утверждение и изменение устава; избрание состава правления (председателя) ТС, ревизионной комиссии; утверждение годового (полугодового) плана финансовой деятельности ТС и отчета о его выполнении, сметы доходов и расходов товарищества, актов ревизионной комиссии; установление размера взносов и других платежей членов ТС, определение порядка покрытия убытков; образование специальных фондов ТС; утверждение и изменение структуры, численности работников и штатного расписания, форм и условий труда; решение вопросов отчуждения общих элементов и получения кредитов; принятие решений о реконструкции недвижимого имущества совместного домовладения и возведения новых сооружений; сдача в аренду общего имущества и другие вопросы.

Исполнительным органом ТС является его правление, которое подотчетно общему собранию и осуществляет руководство текущими делами. Общее собрание может не изби-

рать правление, в этом случае исполнительным органом ТС является председатель. В компетенцию правления ТС (председателя) входит решение следующих вопросов: осуществление контроля за своевременным внесением собственниками установленных взносов и платежей; составление годового плана финансово-хозяйственной деятельности, отчета о результатах этой деятельности, сметы доходов и расходов товарищества; обеспечение ведения делопроизводства, бухгалтерского учета и отчетности; созыв и организация проведения собраний, обеспечение сохранности общего имущества совместного домовладения, его содержание и ремонт. Правление (председатель) имеет право распоряжаться средствами товарищества, находящимися на счетах в банке, в соответствии с годовым (полугодовым) планом финансово-хозяйственной деятельности и сметой доходов и расходов товарищества, принятыми общим собранием. В случае избрания председателя правления ТС последний обеспечивает выполнение решений правления.

Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью ТС осуществляет ревизионная комиссия, избираемая из числа его членов, либо нанимается аудитор.

Анализ действующего законодательства показал, что для организации и осуществления деятельности ТС как формы управления общей собственностью совместного домовладения созданы необходимые правовые основы.

Экономические и организационные условия создания и функционирования товариществ собственников. Предпосылкой для внедрения новых организационно-правовых форм управления жилищным фондом стало наличие широкого слоя граждан, являющихся в настоящее время собствен-

никами жилья. На начало 2003 г. в Минске в собственности граждан и юридических лиц находилось более 70 % общего фонда жилья. Приватизированный жилищный фонд составил 64,9 %. Однако товарищества собственников – структура, которая очень медленно внедряется в систему управления городским жилищным фондом.

Товарищества собственников в Минске начали создаваться начиная с 1997 г., когда было принято городское «Положение о совместном домовладении». С 1998 г. процесс создания ТС в столице идет в рамках Закона Республики Беларусь «О совместном домовладении».

По состоянию на 1.06.2003 г. в Минске зарегистрировано 75 ТС (четыре из них не относятся к жилищному фонду – это офисные помещения). Общее количество многоквартирных домов, жители которых объединены в товарищества, составляло 83, причем 13 из них находились на стадии строительства. Суммарное количество квартир не превышало 5 000. В целом по городу доля домов, в которых созданы ТС, составляла лишь около 1,4 % от общего количества (5 416) многоквартирных домов Минска.

В период с 1998 по 2002 гг. в Минске ежегодно регистрировалось от 10 до 13 ТС, т.е. больших колебаний по годам не наблюдалось.

Из всех ТС Минска лишь менее 5 % зданий (3 дома), где созданы товарищества, построены до 1995 г. включительно. Самое большое ТС в Минске объединяет владельцев 350 квартир трех домов по ул. Бурдейного, 2-а и ул. Тимошенко, 10 и 12. В ТС по ул. Васнецова, 34 объединены жители пяти корпусов. Самое же маленькое товарищество объединяет собственников трех квартир и нескольких встроенных нежи-

лых помещений. Дома с количеством квартир от 3 до 20 составляют 20 % минских ТС, от 21 до 100 квартир – 45 и свыше 100 квартир – 35 %.

Распределение товариществ собственников по территории города характеризуется неравномерностью: 65 % от их общего числа сосредоточены в трех районах города – Центральном, Фрунзенском и Советском. В то же время в Партизанском и Октябрьском районах действует только по одному ТС, что в значительной степени объясняется отсутствием массового жилищного строительства в этих районах.

Практика показала, что инициатором создания ТС в жилых домах выступают не сами жильцы этих домов. Основная масса их создана в домах-новостройках и в основном благодаря решению, обязывающему застройщиков создавать ТС еще на стадии строительства жилого дома.

Так, решением Мингорисполкома «О совершенствовании порядка заселения жилых домов-новостроек» от 26.08.1999 г. № 859 организации-застройщики и заказчики обязывались «… до ввода в эксплуатацию создавать в жилых домах товарищества собственников. Приемку домов осуществлять с участием представителей товариществ собственников. Акты приемки утверждать, как правило, при условии создания товариществ собственников». Однако на практике данное решение не выполнялось в полном объеме, большое количество домов принималось без создания ТС. Так, в 2002 г. было зарегистрировано 12 товариществ собственников, в тоже время в 16 домах, введенных в эксплуатацию в этом же году, жильцы заключили договора на управление и обслуживание с уполномоченной городом службой заказчика ЖРЭО. Основными причинами такого положения были нежелание ли-

бо отсутствие у большинства организаций-застройщиков и заказчиков навыков по инициированию и организации создания ТС. Неразвитость платных юридических услуг по организации процесса создания и регистрации ТС; сложность самой регистрации, необходимость ее оплаты; сохраняющееся существенное дотирование жилищно-коммунальных услуг, а также плохо налаженная система дотирования ТС – все эти причины приводили к отказам создания товариществ собственников помещений.

При создании ТС дома-новостройки обладают рядом преимуществ перед существующими жилыми объектами. В преобладающей части таких домов жилые помещения полностью находятся в собственности граждан. Только в 10 % домов в наличии одновременно и государственные и частные квартиры, причем на государственную собственность приходится менее 1 % от общего жилищного фонда. Характерной особенностью этих домов является и социальная однородность коллективов жильцов. Дома-новостройки можно разделить на две категории: первая – типовые дома, расположенные преимущественно в микрорайонах и построенные за счет средств граждан с государственной поддержкой, вторая – дома повышенной комфортности, жилые квартиры в которых построены или приобретены по коммерческим ценам. Дома-новостройки оснащены приборами индивидуального учета потребления горячей и холодной воды, газовыми счетчиками, новым, более совершенным, оборудованием, что позволяет регулировать объем потребляемых услуг и самостоятельно заключать договоры с поставщиками. Оплата осуществляется исходя из фактического потребления и по установленным тарифам для физических лиц, что способствует более

экономному потреблению ресурсов и снижению расходов на коммунальные услуги.

Функции управления и обслуживания помещений ТС выполняют самостоятельно, либо привлекают специализированные жилищно-эксплуатационные организации, как государственные, так и частные. В первом случае товарищества по трудовому договору нанимают граждан, занимающихся обслуживанием помещений, относящихся к общему имуществу домовладения (слесарей, сантехников, электриков, уборщиц, дворников). Общее собрание принимает решение о правилах внутреннего распорядка обслуживающего персонала, положение об оплате их труда. Во втором случае товарищество заключает договор на обслуживание с эксплуатационной организацией, которая обязуется осуществлять текущий ремонт (кроме квартир), уборку нежилых помещений и придомовых территорий, обслуживание систем центрального отопления. Обслуживание и эксплуатацию газового и лифтового хозяйства, а также вывоз и обезвреживание бытовых отходов выполняют специализированные организации, с которыми товарищество заключает соответствующие договоры. В основном столичные товарищества собственников для эксплуатации жилых домов привлекают специалистов на договорной основе (85 %). В трех ТС функции управления и обслуживания выполняют частные организации. На техобслуживании жилищных служб города находятся 5 жилых домов ТС.

Если заключать договоры с местными ЖЭС, то не ясно, зачем вообще образовывать товарищества собственников (жильцы вынуждены оплачивать по утвержденным ставкам техническое обслуживание жилья и дополнительно нести расходы, связанные с управлением ТС, уплачивать земель-

ный налог). Частные организации, занимающиеся обслуживанием ТС, как правило, те же фирмы, которые занимались строительством данных объектов, и, безусловно, более компетентны в вопросах, связанных с последующей эксплуатацией дома.

Однако принятие застройщиком в управление построенного здания, скорее исключение, чем правило. Частные фирмы по управлению собственностью пока не составляют серьезной конкуренции государственным службам.

Для жителей «элитных домов» образование ТС – единственный способ получить максимальный набор жилищно-коммунальных услуг. В этих домах более эффективно решаются задачи безопасного и удобного проживания граждан, обеспечивается контроль за состоянием дома и придомовой территории, рационально используется общее имущество. Подобные дома для города – явление единичное.

В соответствии с законом «О совместном домовладении» сохраняются государственные социальные гарантии как для собственников, так и для нанимателей жилья в ТС, установленные нормативными актами Республики Беларусь. Государственные дотации на содержание, текущий и капитальный ремонт жилых домов также должны передаваться всем товариществам собственников.

ТС функционируют в условиях нестабильной экономики при отсутствии механизма накопления амортизационных отчислений, которые должны вестись в течение всего срока службы дома и быть использованы на строительство нового дома или восстановление (если это будет возможно) старого, когда дом достигнет предельного износа.

В соответствии с Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 августа 1999 г. № 1332 « Об упорядочении расчетов населения за пользование жилыми помещениями и коммунальными услугами» собственникам недвижимого имущества совместного домовладения, не находящегося на обслуживании государственных служб, рекомендовано ежемесячно производить отчисления на капитальный ремонт на счета местных исполнительных и распорядительных органов. Решением Мингорисполкома от 7 мая 2002 г. № 590 «О порядке привлечения и использования средств населения на капитальный ремонт» предусмотрено, что для собственников жилищного фонда, не заключивших договор на обслуживание жилых домов с ЖРЭО районов, должен быть предусмотрен отдельный учет средств; по решениям администрации районов использовать собранные средства с учетом их фактического поступления на финансирование расходов по капитальному ремонту жилых домов, не находящихся на обслуживании в жилищно-эксплуатационных службах города.

Однако, учитывая отдаленную перспективу капитального ремонта жилых объектов для ТС, отсутствие четких государственных гарантий по его проведению в будущем, а также негативный опыт накопления средств на эти цели жилищно-строительными кооперативами, многие товарищества отказываются от такой формы накопления средств.

Товарищества собственников, не заключившие договор на техническое обслуживание жилых домов с ЖРЭО районов Минска, имеют право на получение дотации на покрытие фактических убытков по содержанию и текущему ремонту домов (Положение о порядке использования средств целевого сбора на финансирование расходов, связанных с содержанием и ре-

монтом жилищного фонда включая ЖСК, ТС), а также на субсидии юридическим лицам по возмещению части затрат, связанных с оказанием коммунальных услуг населению (утверждено решением Мингорисполкома от 04.06. 2002 г. № 795). Однако процедура согласования при этом довольно сложная. ТС должно представить годовую смету расходов и доходов по обслуживанию жилищного фонда (с поквартальной разбивкой) и расчеты по утвержденной форме в ЖРЭО района по месту регистрации. ЖРЭО в свою очередь проверяют правильность представленных расчетов, согласовывают и направляют их в финансовые отделы администраций районов Минска, которые составляют сводные заявки о сумме необходимых средств целевого сбора и направляют их в финансовое управление Мингорисполкома. Управление перечисляет ассигнования в пределах плана текущего года финансовым отделам администраций районов Минска для последующего направления их непосредственно получателям. При предоставлении дотаций городское финансовое управление занимает довольно жесткую позицию, поэтому далеко не все товарищества обращаются за ней.

Причиной отказа в предоставлении дотаций со стороны администрации города может служить невыполнение рекомендаций ежемесячно производить отчисления на капитальный ремонт на счета местных исполнительных и распорядительных органов. В свою очередь некоторые товарищества собственников принципиально не хотят брать городские дотации на условиях обязательного отчета о расходовании полученных средств. В результате государственные дотации на обслуживание жилых домов в 2003 г. получали только 16 из 75 ТС.

Не урегулированы законодательством вопросы выделения товариществам собственников помещений для ведения уставной хозяйственной деятельности по эксплуатации и техническому содержанию жилых домов. Отсутствуют нормативы предоставления помещений для работы с населением, размещения управленческого и обслуживающего персонала, складирования инструментов, материалов и инвентаря.

В соответствии с Инструкцией о порядке строительства жилых домов организаций граждан-застройщиков, утвержденной решением Мингорисполкома от 18.06.2002 г. № 848, в случае, когда новый дом передается на обслуживание жилищно-эксплуатационным службам города, предусмотрено передавать Мингорисполкому в установленном размере жилые помещения в этом доме под служебное жилье. Если товарищество берет на себя обслуживание дома, жилые помещения не передаются. ТС вправе ставить вопрос об их использовании в качестве служебных для сдачи в аренду.

Особенно остро стоят проблемы с профессиональным управлением жилищным фондом товариществ собственников. В сферу управления жилищным фондом приходят люди, не имеющие специального образования, зачастую не имеющие четкого представления о том, в чем заключаются функции управления совместным домовладением. Для успешного функционирования товариществ необходимы квалифицированные специалисты, обладающие целым комплексом специальных знаний – экономических, юридических, инженерно-строительных.

При создании ТС еще до ввода домов в эксплуатацию, работы по обеспечению в дальнейшем его сохранности и эффективного функционирования должны начинаться еще на

стадии строительства. Главной задачей председателя товарищества является выявление и устранение недоделок и недостатков, которые возникают на стадии строительства и при приемке здания в эксплуатацию. Однако на практике имели место случаи, когда фирма-заказчик, пользуясь своим правом и безынициативностью дольщиков, создавала ТС и назначала председателя, который впоследствии подписывал акт приемки даже при наличии недоделок, что затем вызывало существенные проблемы в процессе эксплуатации дома.

Опыт стран, в которых существует такая форма управления жилищным фондом, как объединение собственников жилья, показывает, что профессиональное и квалифицированное управление имеет определяющее значение для функционирования объединений и удовлетворенности жильцов.

В качестве иллюстрации эффективной системы управления объединением собственников жилья может служить опыт Германии.

Правовой статус и обязанности управляющего жестко регламентируются законом «О праве собственности на жилые помещения». Данный закон очень подробно описывает права и обязанности управляющего жилищным объединением. Эти права разделяются на обязательные (императивные), которые определяются законом (а не по усмотрению сторон), и на допускающие возможность изменения по договору с обоюдного согласия сторон (диспозитивные). На роль управляющего объединением собственников приглашается профессионал, с которым заключается договор. Правление объединения только консультирует и поддерживает управляющего в его деятельности. Правовой статус и обязанности управляющего жестко регламентируются законом. Профессиональными задачами управляющего является осуществление

хозяйственной деятельности и забота о сохранности стоимости элементов зданий, относящихся к объектам общей собственности. Задачи управляющего по функциям подразделяются на управление общее, хозяйственно-имущественное и в сфере технических и юридических вопросов. Каждый, кто по основному виду своей деятельности исполняет обязанности управляющего объединением собственников жилья, должен согласно требованиям содержать рабочее бюро (оборудованное помещение со штатом сотрудников). В области контроля за техническим состоянием дома управляющий обязан и уполномочен, по меньшей мере, раз в год совершать осмотр объектов общей собственности с целью установления потребности в проведении ремонтных работ, которые необходимы для поддержания здания и его элементов в надлежащем состоянии. При проблемных объектах по необходимости выявлять дефекты и повреждения, форма проявления которых распознаваема, а также привлекать для этого экспертов. Управляющий осуществляет руководство, отвечает за техническое обслуживание и ремонт здания, определяет потребности в проведении того или иного вида работ, дает оценку затрат по проводимым работам, анализ предложений с точки зрения цен и качества. Осуществление управленческой деятельности требует знаний и опыта в области права, так как задачи управляющего вытекают не только из договора, но из различных законодательных актов. К тому же управляющий представляет объединение в судебных органах.

Управляющий в Германии должен заключать договор страхования гражданской ответственности, так называемое гарантийное страхование, покрывающее риск быть привлеченным третьим лицом за нанесение ущерба: страховая компания несет ответственность за управляющего даже в случае

допущения им высокой степени халатности, но не в случае совершения намеренных финансовых нарушений. Такое страхование служит интересам объединения собственников, так как является для них хорошей гарантией от возможного ущерба.

В качестве критериев при выборе управляющего объединением собственников являются следующие: квалификация и опыт работы, близость расположения бюро к дому, наличие штата сотрудников, достаточного для выполнения организационных и организационно-технических функций и задач. В свою очередь управляющий оценивает, подходит ли ему домовладение для управленческой работы, исходя из его величины, местоположения и состояния; учитывает потребность в проведении ремонтных работ, платежеспособность членов объединения, количество судебных процессов или внутренних споров, частоту сменяемости управляющих.

В отличие от западных стран в Минске практически отсутствует рыночная инфраструктура в сфере управления и обслуживания жилых домов. Тем не менее, в последнее время активизировался процесс создания товариществ собственников в многоквартирных домах. Это связано с реализацией Постановления Совета Министров № 45 «О мерах по повышению эффективности эксплуатации жилищного фонда, объектов коммунального и социально-культурного назначения и защите прав потребителей коммунальных услуг», принятого в начале 2003 г.

Создание ТС на базе объектов существующей и перспективной застройки, предусмотренное постановлением, преследует цель привлечь собственников к управлению общим имуществом в совместных домовладениях, повысить их заинтересованность в экономном расходовании средств и бе-

режном отношении к жилищному фонду; снизить уровень бюджетного финансирования содержания жилищного фонда, развивать в городе рынок жилищно-коммунальных услуг. Важнейшая задача при реализации намеченных целей состоит в необходимости обеспечить баланс интересов органов городской администрации и всех собственников помещений совместных домовладений.

При этом данное постановление предусматривает ряд мер, призванных помочь выполнению поставленных задач. В частности, должно быть принято решение об освобождении создаваемых товариществ собственников и организаций по эксплуатации и реконструкции жилищного фонда от затрат, связанных с регистрацией их в качестве юридического лица, и упрощении процедуры выдачи ТС актов на право пользования земельными участками. Кроме того, планируется внести изменения в нормативные правовые акты, регулирующие порядок налогообложения ТС, организаций по эксплуатации и реконструкции жилищного фонда, а также о невзимании налогов из собственных средств граждан, собранных дополнительно к отчислениям на содержание, техническое обслуживание и капитальный ремонт.

Во исполнение постановления Правительства решением Мингорисполкома от 20 февраля 2003 г. № 206 в Минске с апреля 2003 г. запрещен ввод в эксплуатацию и регистрация домов долевого строительства, реконструируемых и капитально ремонтируемых без создания товариществ собственников.

В результате предпринятых мер за пять месяцев 2003 г. было зарегистрировано 15 ТС, в то время как за весь 2002 г. только 12. Анализ развития товариществ собственников в Минске позволяет сделать некоторые выводы: темпы развития ТС в городе очень медленные и они практически не соз-

даются в жилищном фонде, построенном до 1995 г. Все это означает отсутствие опыта по созданию товариществ собственников в домах существующей застройки, а также тех, в которых производился капитальный ремонт.

Проблемы создания и функционирования товариществ собственников в существующем жилищном фонде. В настоящее время предпринимаются попытки в ускоренном порядке обеспечить создание ТС в существующем жилищном фонде Минска.

Администрациям районов Минска совместно с УП «ГПУЖКХ» поручено определить для жилых домов, насчитывающих 70 % и более квартир, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, порядок управления недвижимым имуществом совместных домовладений и обеспечить создание товариществ собственников с завершением этой работы в 2004 г.

Число жилых зданий, в которых доля приватизированных квартир составляет более 70 % и в которых собственники обязаны выбрать способ управления составило на 1.06.2003 г. 1896 ед. (около 34 % от всех многоквартирных домов Минска).

По инициативе администраций районов Минска в домах уже существующей застройки за пять месяцев 2003 г. было проведено 209 собраний собственников жилых и нежилых помещений по вопросу выбора способа управления недвижимым имуществом совместного домовладения. По предварительным данным только в четырех домах были приняты решения о создании товариществ собственников жилья (по два в Партизанском и Первомайском районах). Приведенные данные свидетельствуют об отсутствии какой-либо заинтере-

сованности граждан в переходе на новую форму управления жилищным фондом.

Рассмотрение действующих нормативно-правовых актов Республики Беларусь и Минска, регулирующих создание и деятельность ТС, обязывающих городские органы власти участвовать в этом процессе, выявило имеющиеся противоречия.

Принудительное создание товариществ собственников противоречит действующему законодательству. Так, согласно ст. 15 закона «О совместном домовладении» собственники недвижимого имущества совместного домовладения вправе самостоятельно выбирать способ управления и решение о выборе способа управления, который принимается на общем собрании собственников. Тем не менее, используя правовые пробелы в законодательстве и безынициативность граждан в данном вопросе, формальная возможность обеспечить выполнение принятых решений имеется. В случае отсутствия кворума (2/3 голосов) на первом собрании по выбору собственниками способа управления совместным домовладением назначается повторное собрание, которое считается правомочным, если на нем присутствует более двух собственников, обладающих не менее чем 1/4 голосов от общего числа всех собственников. Решение принимается большинством голосов присутствующих на собрании собственников (достаточно более 12,5 % голосов собственников). Правовая некорректность закона связана также с тем, что для регистрации ТС необходимо представить документы на всех собственников. А если собственники заключают договор на обслуживание с ЖЭС, то выбор формы управления и иные решения без расторжения договоров с ЖЭС неправомочны.

Необходимо учитывать, что управление объектами существующего жилищного фонда значительно сложнее, и его экс-

плуатация требует значительно больших затрат, чем в домах-новостройках, что в значительной степени связано со сложившейся структурой жилищного фонда и его состоянием. Существующий жилищный фонд Минска крайне неоднороден. Жилые дома отличаются по размеру, местоположению, времени постройки. Для жилищного фонда характерно сложившееся в результате приватизации соотношение частной и государственной собственности в пределах одного дома.

Характерно наличие значительного числа многоквартирных домов с числом квартир 400 и более, неудовлетворительное состояние инженерных систем домов старше 20 лет и неясность обязательств города по текущему и капитальному ремонту. Практически во всех домах только отдельные квартиры оснащены приборами индивидуального учета потребления горячей и холодной воды, газовыми счетчиками, что усложняет расчеты за потребление этих услуг в пределах жилого дома.

В числе факторов, которые оказывают негативное влияние на процесс формирования ТС в домах сложившейся застройки, необходимо отметить, в первую очередь, высокий уровень износа жилищного фонда, его конструкций и оборудования, особенно инженерных систем холодного и горячего водоснабжения, центрального теплоснабжения и других элементов общего имущества совместных домовладений. Товарищества собственников вынуждают брать в управление дома с большим физическим износом, что явилось результатом постоянного недофинансирования мероприятий по их содержанию и ремонту за период эксплуатации.

Указанные причины не способствуют созданию благоприятных экономических условий для рентабельной работы товариществ собственников и ставят жильцов таких домов в

заведомо неравные условия с теми, кто проживает в новых домах. Это находит подтверждение и при проведении собраний по выбору способа управления совместным домовладением. Одной из основных причин отказа жильцов создавать товарищества собственников является неудовлетворенность состоянием жилого дома и необходимостью в капитальном ремонте. Собственники помещений, проживающие в давно построенных многоквартирных домах, справедливо ставят вопрос о том, что главным условием создания ТС должно быть приведение дома в нормальное техническое состояние, в том числе проведение капитальных ремонтов.

Серьезной проблемой по мнению специалистов является и то, что обеспечить эффективное функционирование ТС в домах с числом более 200 квартир весьма проблематично. Оказывается затруднительной как процедура организации и созыва собрания собственников, так и принятие согласованных решений. В соответствии с законодательством принятие решений общим собранием по таким вопросам как утверждение и изменение устава, установление размера взносов и других платежей, принятие решений о реконструкции недвижимого имущества совместного домовладения, о сдаче в аренду общего имущества требует большинства голосов. А вопросы отчуждения элементов общей собственности совместного домовладения и получение кредитов товариществом должны приниматься единогласно. Создание же двух и более товариществ собственников по управлению недвижимым имуществом в пределах одного совместного домовладения, законом не допускается. Существенным препятствием для создания ТС является и социальная неоднородность жильцов. Это вполне объяснимо, так как в результате приватизации появился весьма неоднородный состав собственников жилья по

уровню доходов и материальной обеспеченности. Приватизация жилья преследовала создание экономически активного класса собственников, способного в полной мере обеспечить содержание своей собственности. Однако собственность подразумевает как обязательства, так и имущественную ответственность.

Как показал опыт создания товариществ собственников у нас и в других странах, многое зависит от уровня доходов населения. Создание ТС вообще осложняется там, где доходы собственников сильно различаются. Субъективными факторами, тормозящими развитие самоуправления населения в сфере жилья, являются менталитет населения и моральная неготовность (нежелание) большинства жителей многоквартирных домов самостоятельно управлять своей собственностью. Несмотря на имеющую место неудовлетворенность качеством обслуживания, граждане по-прежнему больше доверяют государственной системе управления жилищным фондом, нежели управлению путем создания ТС. Основная причина такого решения домовладельцев состоит в недостатке законодательных гарантий и благоприятных условий для деятельности ТС в настоящий период.

При заранее отчужденном отношении населения к идее самоуправления и при отсутствии ясных экономических стимулов рассчитывать на массовое создание ТС в обычном стандартном доме не приходится.

Создание товариществ собственников форсируется в условиях значительного дотирования жилищных услуг. Единственной услугой, на качество и стоимость которой могут влиять ТС, остается лишь техническое обслуживание. В структуре расходов населения на оплату жилья и коммунальных услуг расходы на техническое обслуживание населения в

Минске составляют 5,8 % к общему объему затрат. При этом население оплачивает менее 24 % фактической стоимости услуг по содержанию жилищного фонда, поэтому особое значение имеет вопрос расходов по содержанию жилья в рамках ТС. Не будет способствовать снижению затрат, связанных с управлением и обслуживанием жилищного фонда, и создание мелких, на уровне одного дома, управленческих структур. Кроме расходов, связанных с эксплуатацией при создании ТС, возникает потребность в формировании инфраструктуры для реализации функций управления. Потребуются помещения для ведения уставной, хозяйственной деятельности по эксплуатации и техническому содержанию жилых домов, для работы с жильцами, размещения управленческого и обслуживающего персонала, складирования инструментов, материалов и инвентаря. Кроме помещения необходимо также и коммуникационное оборудование, например, телефон, персональный компьютер, печатающая и множительная техника.

Согласно типовому уставу имущество товарищества собственников формируется в первую очередь за счет вступительных и иных взносов членов товарищества. Нельзя надеяться на то, что непрофессиональное управление (правление, председатель) представит убедительную программу деятельности по улучшению состояния дома, оправдывающую сборы на управление, тем более что улучшение состояния дома обязательно потребует дополнительных расходов, а это, в свою очередь, вызовет естественное возражение у значительной части жителей дома. Имеются определенные проблемы и с уплатой земельного налога. Налогообложение домов ТС и домов, находящихся на обслуживании жилищно-эксплуатационных организаций, различное. Как юридическое лицо то-

варищество собственников платит земельный налог после многократного повышения его ставки. Разница в уплате налога оказывается существенной.

Надежды на товарищества собственников несостоятельны в части строгой ответственности за техническое состояние всего дома и его своевременный ремонт. Особые сложности связаны с несущими конструкциями, инженерным оборудованием и сетями, соблюдением нормативно-технических требований по содержанию и использованию жилья и объектов инженерной инфраструктуры. Нельзя поручать общественному самоуправлению то, за что оно отвечать не в состоянии.

Для изучения вопроса о возможности массового образования ТС и их будущей судьбе, достаточно детально познакомиться с практической деятельностью ЖСК. Именно они могут служить экспериментальной моделью по причине того, что самоуправление жителям в ЖСК было навязано, а проблемы финансовой основы их существования и взаимоотношений между жителями и правлением ЖСК аналогичны проблемам ТС.

Активизации деятельности по развитию самоуправления в жилищной сфере города должно предшествовать создание условий для образования и деятельности товариществ собственников, обеспечение их экономической привлекательности, а также упорядочение работы городских ведомств по созданию нормативно-правовых, экономических, организационных и информационно-методических условий, содействующих данным процессам.

12. Зарубежный опыт управления жилищно-коммунальной сферой

Регулирование жилищно-коммунальной сферы в развитых странах

В большинстве развитых западных стран проблемы функционирования и развития ЖКХ относятся к компетенции местных органов самоуправления (США, Германия, Франция, Швеция). На уровне центрального управления эти проблемы решаются, как правило, в Министерствах, ведающих вопросами капитального строительства, охраны окружающей среды, социального развития и транспорта (Англия, Италия, Австрия, США).

В Швеции, Франции и Германии развитие коммунальной инфраструктуры не включено в государственную систему управления – это компетенция местного самоуправления. Во Франции при государственных органах имеется консультативный совет, в который входят представители жилищных ассоциаций регионов, способствующий реализации программ их экономического и социального развития. В Швеции эти вопросы решаются на уровне неподчиненного центру исполнительного аппарата, создаваемого собранием, избираемым населением уполномоченных регионов. Государственное влияние осуществляется в виде дотаций и других форм содействия развитию.

Изучение опыта регулирования жилищно-коммунальной сферы в развитых странах показало, что практически повсеместно коммунальные услуги и все, что связано с жильем характеризуются как «жизненно важные». Как следствие, обес-

печение населения этими услугами всегда осуществляется при активном участии государственных органов. Степень этого участия варьируется в разных странах, однако в настоящее время преобладающим следует признать существование различных видов концессий (в США – франшизы), когда государственный орган власти (региональный или местный) предоставляет на длительный срок частной организации право на оказание коммунальных услуг, но оставляет за собой право контролировать ее деятельность. При этом концессия может предусматривать строительство частной фирмой новых сооружений и коммуникаций и получение дохода на вложенные инвестиции в длительном периоде. Выбор той или иной частной фирмы осуществляется посредством организации торгов, на которых побеждает фирма, предлагающая наиболее выгодные условия. Договор концессии всегда предусматривает как жесткий контроль за процедурами ценообразования, так и за соблюдением ***стандартов*** качества на услуги, оказываемыми предприятиями ЖКХ.

Нужно отметить, что указанная ситуация с преобладанием различных форм концессий появилась только в последние десятилетия благодаря общей тенденции к дерегулированию и приватизации государственной собственности. Ранее же в коммунальной сфере доминировали государственные предприятия. Очевидно, что в западных странах институциональная среда такова, что отношения принципиально не изменяются от того, с кем (частной или государственной фирмой) потребитель имеет дело. Некие общие элементы системы сохраняются в любом случае, например, при контрактном оформлении отношений или индивидуальном учете потребления. Тем не менее, в настоящее время считается, что вне-

дрение так называемых «торгов за франшизу» позволяет увеличить эффективность системы и минимизировать потери общества от монопольного положения коммунальных предприятий.

Выделяют четыре общих подхода к регулированию ресурсоснабжающих отраслей, принятых в разных странах.

В рамках ***американского*** подхода были сформированы большие комиссии на федеральном, штатном и локальном уровне в зависимости от юрисдикции, под которой находится рассматриваемая отрасль (например, отрасль водоснабжения регулируется в основном на местном уровне, в то время как электроснабжение – на уровне штата). Медлительность созданных комиссий и их бюрократические черты в определенной степени дискредитировали эти органы.

Английская модель регулирующих органов была создана на волне приватизации коммунальных предприятий. Англичане попытались создать не бюрократизированные, более прозрачные регулирующие органы. Была предложена идея, согласно которой полную ответственность за деятельность каждого регулирующего органа нес один человек. Считается, что в некоторых отраслях этот подход себя оправдал, а в некоторых (например, в электроэнергетике) – нет.

По ***немецкой*** модели значительная власть отдана региональным правительствам и правительственным органам на местах. Результатом существования такой децентрализованной системы стало развитие регулирующих органов на разных правительственных уровнях. В отрасли водоснабжения, предприятия которой являются локальными монополиями, такой подход оказался оправданным, но в сложной системе энергоснабжения возникала определенная путаница.

Французская модель – самая централизованная. Большинство коммунальных предприятий находилось до недавнего времени в государственной собственности. Общепризнанно, что монопольная власть была в действительности сильно ограничена существованием больших компетентных бюрократических управлений на уровне министерств, а так же высокой компетентностью управляющих государственными предприятиями и присутствием влиятельных групп интересов (в основном профсоюзов) для проверки их решений.

Все эти модели, так или иначе, сходятся в одном: регулирующие органы определяют «правила игры» для частных предприятий-конкурентов, защищают права потребителей, гарантируют выполнение стандартов качества на «жизненно важные услуги». Управление в соответствии с этими моделями можно характеризовать как централизованное с контролем по отклонениям.

Существенными отличиями в регулировании жилищно-коммунальной сферы в нашей стране и в странах с развитой рыночной экономикой являются, во-первых, ***способ финансовых расчетов*** между продавцом и покупателем услуг, во-вторых, построение ***взаимоотношений между сторонами***.

В развитых странах распространена система приборного учета, при которой потребитель оплачивает объем ***реально оказанных*** ему ***услуг***. Такую возможность ему дает наличие счетчиков (приборов учета) тепла, воды и т.д. Счетчики устанавливаются повсеместно как в частном секторе (одно- или двухэтажных домах), так и в многоквартирных домах, собственник которых сдает квартиры в наем. В любом случае, сумма в счете, который выставляет потребителю коммунальная организация, рассчитывается по показаниям счетчиков.

Как следствие, общая выручка коммунальной организации образуется за счет ***реально оказанных услуг*** потребителям.

Разумеется, что такая ситуация требует полного покрытия потребителями затрат коммунальной организации. Перекрестное субсидирование в белорусском варианте, когда потребление жильцами услуг дотируется за счет предприятий, в данном случае отсутствует. Наоборот, существуют скидки на объем поставки, что делает услуги в этой отрасли для промышленных предприятий дешевле, чем для населения.

Что касается системы нормативного учета, то здесь коммунальная организация выставляет счет на оплату услуг, исходя из ***норм потребления*** того или иного вида ресурсов. Нормы рассчитываются самими коммунальными предприятиями. Как правило, нормируется потребление коммунальных услуг на единицу жилой площади или на одного человека (например, считается, что один человек в день потребляет 200–300 литров горячей воды, соответственно стоков на одного человека приходится около 400 литров). Очевидно, что объем собственно оказанных услуг при этом не играет никакой роли. При этом в коммунальных организациях практически в любых видах отчетности предусматривается только один показатель оказанных услуг – объем их производства. Объемы производства и потребления для системы нормативного учета – синонимы. В самом общем случае этот способ позволяет организациям предъявить к оплате весь объем произведенных услуг независимо от того, сколько было потреблено и сколько потеряно в сетях, в том числе из-за аварий или прорывов. По сути, организация работает не по логике оказания услуги, а по логике производства продукта, который затем продается принудительно.

Указанное различие в способе учета оказываемых услуг собственно и определяет специфику отечественной коммунальной сферы. Западное предприятие планирует свою деятельность по объему сбыта своих услуг, четко известному благодаря счетчикам, а отечественное предприятие – по объему производства услуг: сколько бы ни произвел, все можно предъявить к оплате. Следует отметить, что это базовое отличие является тем фундаментом, на котором в конечном итоге выстраиваются обе системы хозяйствования в отрасли.

Особенностью положения отечественного ЖКХ, мешающей применению системы приборного учета, является дотируемость этой отрасли из бюджета. Кроме того, наличие перекрестного субсидирования, наряду с применением системы нормативного учета, существенно искажает как результаты хозяйственной деятельности жилищно-коммунальных предприятий, так и возможность использования чисто рыночных методов регулирования жилищно-коммунальной сферы.

Тем не менее, очевидно, что ЖКХ придется переходить на систему, принятую в рыночной экономике – систему приборного учета. Однако, учитывая низкий платежеспособный спрос населения Беларуси, быстро внедрить эту систему не удастся. К тому же существует определенное противодействие со стороны ресурсоснабжающих структур, таких как, УП «Минскводоканал» и УП «Минтеплосети», которые при повсеместном внедрении приборов учета не смогут возместить затраты на потери тепла и воды при их транспортировке. Следовательно, для внедрения новой системы со стороны государства потребуется помощь населению в оснащении квартир и домов приборами учета и такое реформирование ресур-

соснабжающих структур, которое будет способствовать привлечению инвестиций, прежде всего, в транспортировку воды, тепла и т.п. Реформирование, в свою очередь, будет возможно, например, при создании самостоятельных предприятий, занимающихся транспортировкой ресурсов.

Таким образом, **опыт развитых зарубежных стран показал**, что:

обеспечение населения жилищно-коммунальными услугами всегда осуществляется при активном участии государственных органов;

во всех странах тем или иным способом пытаются минимизировать потери общества от монопольного положения коммунальных предприятий;

борьба с монопольным положением коммунальных предприятий осуществляется посредством конкурсных торгов на предоставление услуг, в которых участвуют как государственные, так и частные предприятия;

привлечение инвесторов в сферу коммунальных услуг происходит благодаря концессиям на длительный срок.

Данный опыт можно и нужно использовать при реформировании ЖКХ в Минске.

Управление жилищно-коммунальной сферой в постсоциалистических странах. В большинстве постсоциалистических стран Европы вопросы развития ЖКХ на государственном уровне входят в компетенцию строительных министерств (Польша, Чехия, Венгрия), а также органов местного самоуправления. Следует отметить, что решение вопросов компетенции и распределения функций здесь находится в

стадии становления, и системы органов управления ЖКХ претерпевают частые изменения.

Таким образом, изучение и анализ систем управления ЖКХ в странах с развитой экономикой показывают, что управление в этой сфере зависит от состояния и степени устойчивости экономики, системы экономических отношений, состояния законодательств, административного устройства, степени суверенитета территориальных регионов.

Опыт России по управлению и реформированию ЖКХ

Реформирование ЖКХ в России идет по следующим направлениям:

снижение стоимости и повышение качества жилищно-коммунальных услуг;

совершенствование механизма финансирования отрасли;

реформирование социальной политики в сфере ЖКХ;

обеспечение государственного контроля состояния жилищного фонда.

1. Снижение стоимости и повышение качества жилищно-коммунальных услуг включают в себя следующие аспекты:

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

1.2. Демонополизация обслуживания муниципального жилищного фонда и формирование рынка услуг ЖКХ.

1.3. Регулирование деятельности естественных локальных монополий по оказанию коммунальных услуг.

1.4. Реализация задач ресурсосбережения как одного из наиболее крупных источников роста эффективности жилищно-коммунального хозяйства.

2. Совершенствование механизма финансирования отрасли предусматривается за счет:

2.1. Перехода на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг, которая включает:

определение социальных стандартов услуг ЖКХ и источников бюджетной поддержки;

введение полной оплаты не первого жилья и жилья, превышающего некоторые социальные нормативы;

ускорение темпов роста оплаты населением тех услуг, в предоставлении которых возможно развитие конкуренции или эффективной системы антимонопольного регулирования.

2.2. Реформирования системы ценообразования на услуги ЖКХ, которое означает:

введение в структуру оплаты жилищных услуг населением накоплений на капитальный ремонт;

введение платы за наем муниципального жилья, что позволяет дифференцировать оплату жилья в зависимости от его потребительских свойств (качества и местоположения);

включение затрат по страхованию жилья в оплату жилищных услуг;

ликвидацию перекрестного субсидирования коммунальных услуг промышленными предприятиями.

2.3. Создания механизма привлечения внебюджетных инвестиций в ЖКХ, который включает:

разработку методологии привлечения заемных или кредитных ресурсов на развитие инфраструктуры коммунального хозяйства, что позволит сгладить влияние на уровень тарифов пикового характера инвестиционных затрат, равно-

мерно распределить их возмещение на более длительный период и сохранить оплату жилищно-коммунальных услуг на уровне, доступном для населения;

приведение бухгалтерской отчетности жилищно-коммунальных предприятий в соответствие с международными стандартами, что обеспечит прозрачность структуры тарифа и расширит возможности привлечения иностранных инвестиций.

3. ***Реформирование социальной политики в сфере ЖКХ*** предусматривает:

3.1. Обеспечение адресной социальной защиты семей с низкими доходами в виде жилищных субсидий.

3.2. Предоставление льгот отдельным категориям граждан по оплате услуг ЖКХ.

4. Обеспечение государственного контроля за состоянием жилья включает меры:

4.1. Организация жилищных инспекций во всех субъектах Российской Федерации.

4.2. Обеспечение контроля за соблюдением параметров качества содержания жилищного фонда (вне зависимости от формы собственности).

Технологии реформирования ЖКХ в России включают комплекс институциональных преобразований, которые охватывают следующие направления изменения правоотношений и форм собственности:

продолжение изменения структуры собственности в жилищном фонде;

создание товариществ собственников жилья;

преобразование предприятий ЖКХ в хозяйствующие субъекты с более высокой степенью независимости и ответ-

ственности, в равноправных партнеров договорных отношений, в том числе путем акционирования;

муниципализация государственных предприятий ЖКХ.

Важнейшими направлениями реформы ЖКХ в России являются разрушение монополизма, развитие договорных отношений в сфере производства и потребления жилищно-коммунальных услуг. Эти задачи реализуются ***службами заказчика*** по жилищно-коммунальным услугам, которые созданы более чем в 50 % регионов России.

Многие такие службы заказчика созданы лишь формально и далеко не всегда эффективно реализуют свои функции. Часто это объясняется отсутствием профессиональной подготовки и опыта работы у сотрудников служб заказчика, а также научно-обоснованных форм и методов организации их деятельности. Поэтому одним из важнейших условий результативности реформ ЖКХ является ***развитие договорных отношений,*** которые предполагают переход от освоения формальных процедур заключения договоров предприятиями ЖКХ с органами местного самоуправления и потребителями к созданию единого правового поля, обеспечивающего сочетание прав, обязанностей и ответственности участников договорных отношений; защиту интересов потребителей; независимость и ответственность предприятий; эффективную регулирующую роль местного самоуправления. Органы местного самоуправления имеют право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Гражданский кодекс Российской Федерации определил и закрепил нормы, регулирующие права собственности, договор найма жилого помещения, принципы договорных отношений органов местного самоуправ-

ления, хозяйствующих субъектов, юридических и физических лиц и потребителей.

В дальнейшем предполагается развивать как форму, так и содержание договоров на обслуживание жилья и на коммунальные услуги. В них в обязательном порядке должны содержаться показатели качества обслуживания, уровень и порядок оплаты услуг, санкции к обеим сторонам за нарушение условий договора. На федеральном уровне предусматривается разработка примерных договоров по каждому виду услуг, на региональном – формы договоров, отражающих особенности и уровень обслуживания конкретного региона. Кроме того, должна быть разработана система правовой и экономической ответственности заказчика, предприятий ЖКХ и потребителей услуг за уклонение от заключения договоров, за нарушение договорных обязательств по качеству услуг и их оплате.

Технология реформирования ЖКХ включает и формирование механизма защиты прав потребителей. Правовой основой защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг является Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей». Для обеспечения социальной защиты низко доходных семей при переходе жилищно-коммунального хозяйства к рыночным отношениям предполагается расширить сферу действия системы жилищных субсидий (в том числе путем пересмотра и упорядочения действующей системы льгот и перевода большей части их в систему субсидий). Для этого на региональном уровне будет принят закон «О порядке предоставления гражданам компенсаций, субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» в соответствии с установленными на федеральном уровне правилами и нормами. Также предполагается разработать нормативный акт, опреде-

ляющий состав доходов, включаемых в совокупный доход семьи при предоставлении компенсаций (субсидий) на оплату услуг ЖКХ.

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

социальной нормы площади жилья (составляет 18 кв. м общей площади на одного члена семьи из трех и более человек, 42 кв. м – для семьи из двух человек, 33 кв. м – на одиноко проживающего человека);

уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги. (Доля платежей населения в покрытии затрат на все виды жилищно-коммунальных услуг должна была составить по годам: в 1997 г. – 35 %, 1998 г. – 50, 1999 г. – 60, 2000 г. – 70, 2001 г. – 80, 2002 г. – 90, 2003 г. – 100 %);

максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе, исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг. (По годам доля расходов должна была составить: 1997 г. – 16 %,

1998 г. – 18, 1999 г. – 19, 2000 г. – 20, 2001 г. – 22, 2002 г. – 23, 2003 г. – 25 %);

предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м. общей жилой площади. (Он устанавливается, исходя из сложившейся структуры затрат в среднем за предыдущий период (год) по России, а также определяется дифференцированно по регионам Российской Федерации).

Поскольку одной из болезненных проблем в сфере ЖКХ является формирование тарифов на услуги, специалисты России считают, что необходимо постоянно вести анализ тарифов на эти услуги с целью их понижения за счет исключения необоснованных затрат. Проведение такой работы может привести к ситуации, когда уровень платежей граждан за услуги ЖКХ в процентах от затрат возрастет без изменения стоимости этих услуг для населения. Достижение таких результатов позволит снизить бюджетное дотирование отрасли, а также будет демонстрировать эффективность жилищно-коммунальной реформы.

Учитывая, что системы организации и управления жилищно-коммунальной сферой России и Беларуси во многом схожи, реформирование ЖКХ в нашей республике может идти по аналогичным направлениям.

Заключение

Анализ состояния жилищно-коммунального хозяйства в г. Минске, а также изучение опыта России и Украины показывает, что реформирование жилищно-коммунального хозяйства целесообразно осуществлять прежде всего по следующим основным направлениям:

снижение стоимости и повышение качества жилищно-коммунальных услуг;

совершенствование механизма финансирования отрасли;

реформирование социальной политики в сфере ЖКХ;

привлечение инвестиций в развитие отрасли;

совершенствование тарифной политики;

совершенствование структуры управления ЖКХ;

создание товариществ собственников жилья;

обеспечение государственного контроля состояния жилищного фонда.

1. В целях совершенствования управления и организационной структуры жилищно-коммунального хозяйства считали бы целесообразным Мингорисполкому рассмотреть следующие три варианта:

Вариант 1. Консервативный. Этот вариант не предусматривает структурных изменений в системе. Главная его цель – устранение дублирования и параллелизма в работе городской системы жилищного хозяйства, более четкое определение функциональных обязанностей составляющих ее звеньев (рис. 6.1.). В результате:

- четко разделяются функции УЖХ, ЖРЭО и ЖЭС. ЖРЭО выполняет функции заказчика и технадзора на капитальный ремонт и текущее содержание жилья. ЖЭС является подрядчиком по текущему ремонту и текущему содержанию жилья;
- четко разграничиваются функции в области организации абонентских служб и платежей между ЖРЭО, ЖЭС и РВЦ;
- усиливается роль Администраций районов по проведению конкурсов на привлечение подрядчиков по капитальному ремонту;
- устраняется дублирование методологических функций между Управлением энергетики и городского хозяйства и Главным производственным управлением жилищного хозяйства.

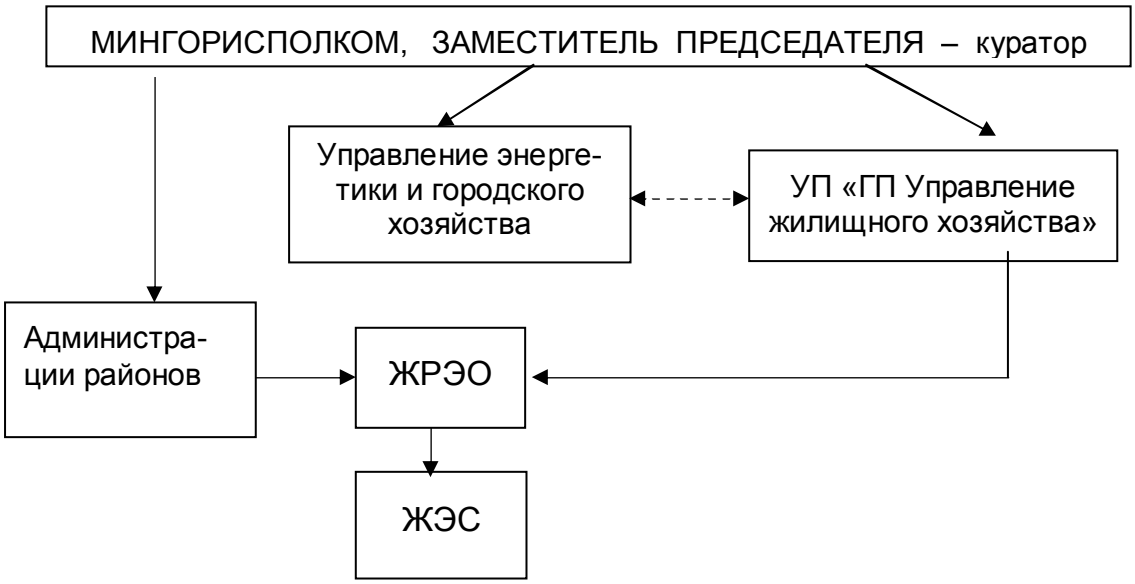

Рис. 1. **Структура управления жилищно-коммунальным хозяйством по 1 варианту**

При реализации 1 варианта устраняются лишь основные дублирующие функции в Управлении жилищного хозяйства, ЖРЭО и ЖЭС и он не дает ни серьезного экономического, ни организационно-управленческого эффекта. Иначе говоря, консервирует неэффективность современной системы управления и деятельности ЖКХ.

Вариант 2. Либеральный. Данный вариант предусматривает значительное сокращение аппарата Главного производственного управления жилищного хозяйства Мингорисполкома – до 70 % (рис.6.2). Этот орган управления наделяется следующими важнейшими функциями:

- методологической;
- перспективного развития отрасли;
- реконструкции и модернизации территорий сложившейся застройки города;
- надзора за техническим содержанием жилфонда, качеством предоставления коммунальных услуг, проведением капитальных ремонтов.

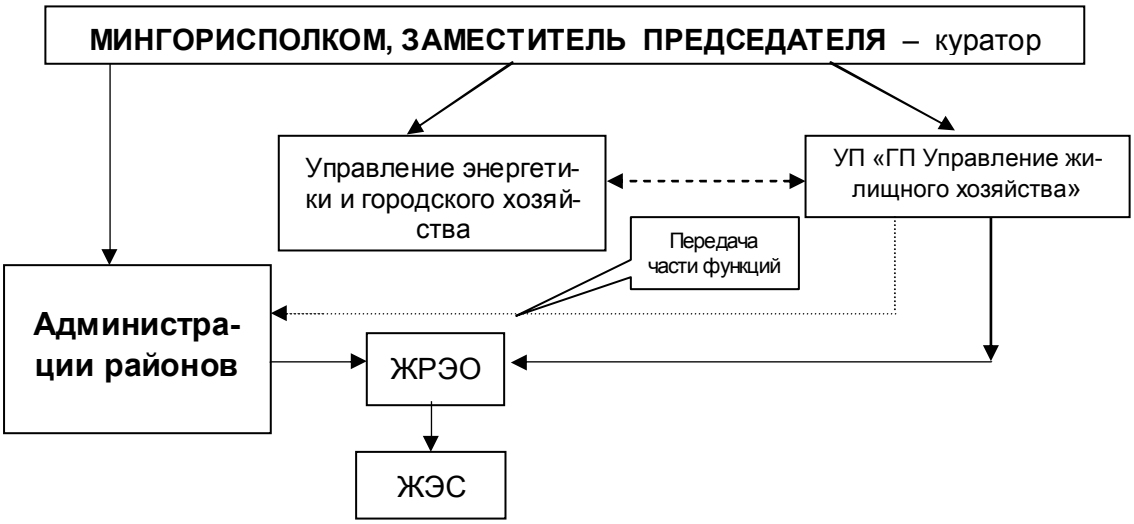

Рис. 2. **Структура управления жилищно-коммунальным хозяйством по 2 варианту**

Функции ЖРЭО остаются прежними, но численность аппарата управления в ЖРЭО сокращается на 20%.

Функции и численность ЖЭСов остаются прежними. В то же время ЖЭСы, как службы, ближе всего стоящие к обслуживанию жильцов, но в настоящее время слабые в организационно-кадровом отношении, укрепляются подготовленными кадрами (при существующих штатах) из числа сокращенных работников УЖХ и ЖРЭО.

Либеральный вариант реформирования позволяет достичь определенного экономического эффекта (до 1,07 млрд руб. в год) за счет:

- сокращения численности аппарата Главного производственного управления жилищного хозяйства на 55 штатных единиц. Эффект от сокращения расходов на оплату труда с начислениями на фонд заработной платы – примерно 270 млн. руб. в год;
- сокращения аппарата ЖРЭО на 158 штатных единиц. Эффект от сокращения расходов на оплату труда с начислениями на фонд заработной платы – 800 млн руб. в год.

Полученный эффект можно направить на укрепление материально-технической базы ЖЭСов. Таким образом, этот вариант предоставляет определенные организационные и технические возможности для улучшения работы жилищных служб на самом нижнем уровне.

Вариант 3. Радикальный.

На базе Главного управления жилищного хозяйства и Управления энергетики и городского хозяйства **создается Комитет городского хозяйства**. Ему передаются функции и

частично необходимые штаты (25 – 30%) из УЖХ, а также дублирующие функции и штаты из Комитета экономики (рис.3).

Рис. 3. **Структура управления жилищно-коммунальным хозяйством по 3 варианту**

Комитет городского хозяйства наделяется следующими важнейшими функциями:

- органа управления Мингорисполкома жилищными и коммунальными предприятиями;
- перспективного развития отрасли и реализации коммунальных программ;
- методологической;
- реконструкции и модернизации территорий сложившейся застройки города;
- надзора за техническим содержанием жилфонда и предоставлением коммунальных услуг, проведением капитальных ремонтов.

В районе на базе ЖРЭО создается унитарное предприятие «Управление районного хозяйства (и строительства)». Оно структурно включает в себя действующие ныне в Администрации района отделы соответствующего профиля и подчиняется Администрации района и Комитету городского хозяйства Мингорисполкома. В таком случае «Управление районного хозяйства (и строительства)» берет на себя **функции заказчика по всем видам работ и коммерческого строительства в районе** (жилье, рестораны, кафе, теннисные корты и т.д.). В состав таких Управлений можно включить и предполагаемые районные отделы капитального строительства.

Административно-управленческий аппарат реорганизуемого в УП «Управление районного хозяйства (и строительства)» ЖРЭО, как и в варианте 2, сокращается на 20%.

Как уже отмечалось, УП «Управление районного хозяйства (и строительства)» включает в себя и действующие ныне в Администрации района отделы соответствующего профиля. Это открывает возможность передачи их из Администрации в данное унитарное предприятие полностью или частично, но в любом случае позволяет уменьшить нагрузку на бюджет.

Экономический эффект по данному варианту составит до 1,07 млрд руб в год.

На наш взгляд, это наиболее перспективный вариант реформирования ЖКХ. Он устраняет дублирование функций, сокращает звенность, упрощает и повышает управляемость отраслью, дает серьезный экономический эффект, детализирует и повышает ответственность кадров, усиливает роль Администраций районов, **открывает возможность коренного улучшения работы отрасли. Однако реализовать радикальный вариант** можно только в случае изменения **су-**

ществующей правовой и нормативной базы на республиканском уровне. Дело в том, что он затрагивает не только основы управления жилищно-коммунальным хозяйством, но также структуру и штаты городских и районных органов исполнительной власти. Понимая невозможность для Мингорисполкома самостоятельного осуществления радикального варианта, мы бы предложили просить согласия директивных органов на эксперимент в Минске в 2004 году. При невозможности проведения такого эксперимента более предпочтительным становится «Вариант 2. Либеральный».

1.1. Предлагаем также Мингорисполкому совместно с администрациями районов проработать вопрос о возможности укрупнения ЖЭСов.

1.2. Мингорисполкому подготовить предложения по переводу организаций, эксплуатирующих в г. Минске лифтовое оборудование, в коммунальную собственность.

2. Мингорисполкому подготовить и внести в Министерство жилищно-коммунального хозяйства и Совет Министров Республики Беларусь предложения по повышению тарифной ставки работникам организаций жилищной сферы.

3. С целью проведения модернизации системы жилищно-коммунального хозяйства рекомендовать Мингорисполкому:

3.1. Всемерно поддерживать создание и развитие предприятий, в том числе и совместных, которые бы работали на систему ЖКХ. Предоставлять льготы по местным налогам вновь созданным или существующим предприятиям, вкладывающим инвестиции в развитие жилищно-коммунального хозяйства или осуществляющим выпуск новой продукции для ЖКХ.

3.2. Разработать положение об установке индивидуальных приборов учета за счет привлеченных средств инвесторов с поэтапной выплатой жильцами средств, затраченных на данную установку, в течение 3–4 лет.

3.3. Рекомендовать Администрации свободной экономической зоны «Минск» проработать возможность создания совместных предприятий по выпуску приборов, оборудования для жилищно-коммунальной системы; а также вхождения службы заказчика и предприятий, учрежденных местными органами исполнительной власти, пакетом акций во вновь создаваемые предприятия.

3.4. Комитету экономики разработать программу выпуска промышленными предприятиями г. Минска изделий и оборудования для нужд ЖКХ. Предложить этим предприятиям систему льгот.

3.5. Рассмотреть возможность выпуска и размещения на рынке ценных бумаг предприятиями жилищно-коммунального комплекса, осуществляющими модернизацию, собственных облигаций, а также организации жилищно-коммунальной лотереи, доходы от которой могут направляться на финансирование жилищно-эксплуатационных предприятий (для увеличения объема финансовых средств на техническое перевооружение жилищно-коммунального хозяйства).

4. Для совершенствования системы формирования тарифов рекомендовать:

4.1. Обеспечить постепенный переход к полному покрытию нормативно обоснованных издержек предприятий с целью снижения величины бюджетных ассигнований на покрытие убытков жилищно-коммунальных предприятий.

4.2. Оценивать допустимую долю жилищно-коммунальных платежей в семейном бюджете при повышении тарифов.

4.3. Произвести дифференциацию тарифов по качественным характеристикам и условиям потребления услуг. Плату за пользование (техническое обслуживание) жилым помещением целесообразно устанавливать в зависимости от комфортности жилья (обеспеченности жилья конкретными услугами), степени износа жилищного фонда, этажности жилых зданий.

4.4. В связи с тем, что из бюджета г. Минска осуществляются значительные расходы на субсидирование предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги населению, инициировать в Правительстве вопрос о непосредственном участии Мингорисполкома в расчете тарифов.

4.5. Администрациям района предоставить право компенсации убытков эксплуатационных организаций, возникающих из-за разницы в себестоимости эксплуатации жилищного фонда и тарифе на техническое обслуживание (платы за найм), утвержденном для населения, доходами от аренды. Для этого в эксплуатационной организации открывается бюджетный счет, на который направляется бюджетное финансирование, а администрация района получает право передать в управление эксплуатационным организациям нежилой фонд в объеме, достаточном для компенсации убытков.

4.6. Инициировать введение круглогодичной абонентской платы за отопление (по аналогии с оплатой за пользование телефоном). Затраты на содержание источников энергии, проводящей сети и персонала энергосистемы практически не зависят от времени года, а в межотопительный период даже возрастают из-за плановых ремонтно-восстановительных ра-

бот и закупок резервного топлива. Данное предложение позволит снизить нагрузку с платежами за отопление в осенне-зимний период и получать стабильную, не обесцениваемую инфляцией плату в теплое время года. Было бы разумно условно-постоянные затраты собирать равномерно в течение года, а при расчете тарифов учитывать в основном расходы на энергоносители. Абонентскую плату для населения можно рассчитывать пропорционально общей площади квартир, что позволит создать стабильный источник средств на содержание тепловых сетей.

4.7. Мингорисполкому целесообразно поручить УП «Минтеплосети», УП «Минкоммунтеплосети», ЖРЭО совместно провести работу по замене неработающих и установлению при их отсутствии групповых и домовых приборов учета горячего водоснабжения и тепла в бюджетных организациях (школы, поликлиники и др.).

4.8. Распространить опыт работы ЖЭС №102 и №74 Заводского района г. Минска по введению системы контроля за поставляемыми услугами по холодной и горячей воде, теплоносителям, а также за температурным режимом наружного воздуха для правильного определения сумм оплаты за эти услуги.

4.9. Применять единую методику расчетов потребления тепловой энергии (отопление) в жилых домах, не оснащенных приборами тепла, исходя из проектной нагрузки (в гигакалориях) на отапливаемую площадь.

4.10. В директивных органах решить вопрос о запрете организациям, поставляющим тепло, горячую и холодную воду, проводить проверку и опломбирование приборов учета своими специалистами. Передать эту услугу Госстандарту Республики Беларусь.

5. Для повышения уровня договорной работы в жилищно-эксплуатационной сфере рекомендовать Мингорисполкому принять следующие нормативно-правовые акты:

5.1. Положение о порядке контроля за оказанием жилищно-коммунальных услуг и мониторинга их качества.

5.2. Положение о порядке конкурсного отбора организаций различных организационно-правовых форм на право выполнения работ по эксплуатации и ремонту жилищного фонда.

5.3. Положение о мониторинге жилищно-коммунальных предприятий города.

5.4. Рекомендации по заключению, выполнению договоров и разрешению договорных споров в системе ЖКХ г. Минска.

6. В целях развития и улучшения деятельности товариществ собственников жилья рекомендовать Мингорисполкому инициировать перед Советом Министров Республики Беларусь вопрос о предоставлении налоговых стимулов для товариществ собственников жилья, способствующих их созданию и успешному функционированию.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Научное издание

Проблемы столичного жилищно-коммунального хозяйства

Редактор *Т.С.Скрипченко*
Компьютерная верстка *А.Б.Белой*

Подписано в печать 13.05.2004. Формат 60x84/16. Гарнитура Times New Roman. Бумага «Ballet». Печать ризография. Усл. печ. л. 13,4. Уч-изд. л. 7,8. Тираж 100 экз. Заказ 10.

Минский НИИ социально-экономических и политических проблем.
Лицензия ЛВ № 49 от 4 июня 2001 г.
220050, г. Минск, пр-т Ф. Скорины, 8.