

# ФИНАНСИРОВАНИЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, одобренная Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 года № 425, определила комплекс мер, направленных на переход жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) в режим безубыточного функционирования путем ликвидации перекрестного субсидирования, поэтапного повышения платежей населения за жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) при обеспечении мер по снижению издержек предприятий этого сектора экономики и социальной защите малоимущих категорий населения на период до 2003 года.

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в статью 15 Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики», касающегося продления срока поэтапного перехода платежей населения за ЖКУ на 100% до 2008 года, по существу не меняет сценария реформ, а лишь усиливает ее социальную направленность. Более того, принятое 2 августа 1999 г. Постановление Правительства Российской Федерации № 887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения» наконец решило проблему с оплатой услуг ЖКХ, поставив во главу угла доходы населения.

При этом отмечается, что переход жилищно-коммунального хозяйства к самофинансированию остается неотъемлемой частью происходящих в стране экономических преобразований, проводимых в России в процессе формирования нового, гражданского общества с совершенно иным общественно-политическим и экономическим устройством. В основе этих преобразований лежат рыночные принципы использования материальных и человеческих ресурсов в целях производства товаров и услуг для последующего экономически эффективного распределения их между членами общества. Этот фактор является доминирующим и весьма существенным при дальнейшем рассмотрении роли жилищно-коммунального хозяйства в экономике городов, населенных пунктов и домохозяйств (населения).

В современных условиях уровень инженерного обустройства жилищного фонда, необходимость его капитального ремонта, модернизации и предоставления гражданам жилья более не будет устанавливаться директивными документами и обеспечиваться финансовыми вливаниями центра. Впредь это проблема городских муниципальных властей. На федеральном уровне будут устанавливаться только минимальные государственные социальные стандарты, в том числе и по жилищно-коммунальному обслуживанию, ниже которых оказание услуг ЖКХ для населения недопустимо. Создание законодательной и нормативно-методической базы функционирования предприятий в городском хозяйстве на принципах самофинансирования (без прямых бюджетных дотаций) является ключевым звеном экономических реформ в ЖКХ. Работа над созданием нового правового поля ведется здесь уже на протяжении более чем десяти лет совместными усилиями федеральных министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Важным элементом в этой работе является создание правовых и организационно-экономических условий перехода от дотаций предприятий жилищно-коммунального хозяйства к адресной социальной защите населения при формировании новой системы оплаты жилья и коммунальных услуг (ЖКУ), которая во взаимосвязи с дотациями, льготами, допустимой долей расходов граждан в совокупном доходе семьи представляет собой запутанный и неэффективный механизм.

Для прогнозирования хозяйственно-финансовой деятельности предприятий городского хозяйства полная оплата за ЖКУ населением по муниципальному образованию сегодня определится по формуле:

$$C = C_{\text{осн}} + C_{\text{доп}}^{\pm} \quad (1)$$

где:

$C_{\text{осн}}$  – основная оплата по социальному нормативу жилья и коммунальных услуг;

$C_{\text{доп}}^{\pm}$  – дополнительная переменная оплата за сверхнормативные или потребленные менее норматива жилищно-коммунальные услуги.

Основная оплата ( $C_{\text{осн}}$ ) определяется соотношением:

$$C_{\text{осн}} = \sum_1^g C'_{\text{осн}} \quad (2)$$

$C_{\text{осн}}$  – основная оплата по социальному нормативу жилья и коммунальных услуг в конкретном жилом доме;

$g$  – количество жилых домов государственного и муниципального жилищного фонда.

$$C'_{\text{осн}} = N_n^{\text{CT}} \times \sum_1^2 p_i + n \times \sum_3^7 p_i + p_8 + p_9 \quad (3)$$

$n$  – число членов семьи, проживающих в доме;

$N_1^{\text{CT}} = 33 \text{ м}^2$  – федеральный стандарт социальной нормы площади жилья на одиноко проживающего гражданина;

$N_2^{\text{CT}} = 42 \text{ м}^2$  – федеральный стандарт социальной нормы площади жилья на семью из 2 человек;

$N_n^{\text{CT}} = 18 \times n \text{ м}^2$  – федеральный стандарт социальной нормы площади жилья на семью из  $n \geq 3$  человек;

$N_n^{\pm}$  – площадь жилья, больше или меньше нормативной;

$$N_n^{\pm} = N_n^{\text{P}} - N_n^{\text{CT}} \quad (4)$$

$N_n^{\text{P}}$  – реальная общая площадь жилья одиноко проживающего гражданина или семьи;

$p_1$  – плата за содержание, обслуживание, наем одного  $\text{м}^2$  жилья;

$p_2$  – плата за теплоснабжение одного  $\text{м}^2$  жилья;

$p_3$  – плата 1 человека за снабжение горячей водой;

$p_4$  – плата 1 человека за холодное водоснабжение и канализование;

$p_5$  – плата 1 человека за сетевое газоснабжение;

$p_6$  – плата 1 человека за вывоз мусора;

$p_7$  – плата 1 человека за лифт;

$p_8$  – плата за электроснабжение по счетчику;

$p_9$  – плата за капитальный ремонт

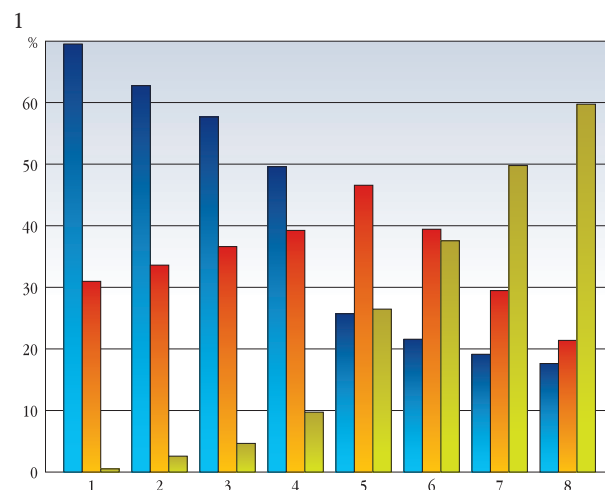
Дополнительная переменная ( $C_{\text{доп}}^{\pm}$ ) определяется соотношением:

$$C_{\text{доп}}^{\pm} = \sum_1^g C'_{\text{доп}}^{\pm} \quad (5)$$

$C_{\text{доп}}^{\pm}$  – дополнительная переменная оплата за сверхнормативные или потребленные менее норматива жилищно-коммунальные услуги в конкретном жилом доме.

$$C'_{\text{доп}}^{\pm} = \pm N_n \times \sum_{j=1}^2 p_j \quad (6)$$

Далее для определения величины «живых денег», которые поступят за потребленные ЖКУ, из полной оплаты ( $C$ ) необходимо вычесть льготы, субсидии по оплате жилья и коммунальным услугам, предоставляемым населению. Затем рассчитать величину платы по перекрестному субсидированию промышленных потребителей коммунальных услуг, установить размер дотаций из бюджета на покрытие убытков предприятий жилищно-коммунального хозяйства и организаций бюджетной сферы и только после этого прогнозировать деятельность этого сектора городской экономики.



ДИНАМИКА УДЕЛЬНОГО ВЕСА ПЛАТЕЖЕЙ ГРАЖДАН, БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ НА СОДЕРЖАНИЕ ЖКХ И ПЕРЕКРЕСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ (В %)

В современных условиях подобная практика становится недопустимой, поэтому должны подвергнуться изменению все составляющие платежей потребителей услуг ЖКХ, формирующих доходную базу сегодняшнего жилищно-коммунального хозяйства городов и населенных мест: платежи организаций, включающих элементы перекрестного субсидирования; платежи населения; компенсацию выпадающих доходов ЖКХ, возникающие в результате предоставления населению льгот и субсидий по оплате жилья коммунальных услуг, что по существу уже и происходит с 1990 г. (рис.1, 2).

Представим динамику происходящих изменений в сфере финансирования (оплаты) услуг ЖКХ в виде диаграммы (рис.3). Для удобства построения и восприятия динамики изменения источников финансирования ЖКХ по годам переходного периода (1996–2003 г.) значения суммарной величины доходов «Д1» в 1996 и «Д2» в 2003 годах принимаются равными. В этих допущениях учитывается возможный рост розничных цен на продукцию, сырье и материалы, с одной стороны, и снижение издержек предприятий городского хозяйства за счет реализации основных элементов реформы ЖКХ, с другой.

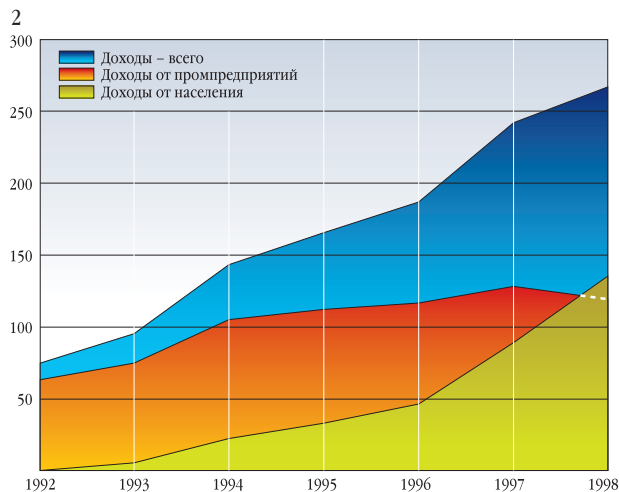
$$D_1 = D_2 = D_i = O_i A_i + A_i B_i + B_i C_i + C_i F_i + F_i E_i + E_i J_i \quad (7)$$

$i$  – переменная по годам переходного периода.

Построение диаграммы осуществляется на основе сложившегося соотношения объема потребления жилищно-коммунальных услуг и установившихся объемов финансирования между населением и организациями в пропорции – 6 : 4 на момент активной реализации реформы. Таким образом, по оси абсцисс за 1996 год откладываем доходы ЖКХ, формирующиеся за счет следующих источников:

- ОА – платежей, приходящихся на организации (предприятия), в том числе бюджетной сферы – около 37–40 процентов;





	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Доходы – всего в млрд. руб.	74,1	96,4	144,5	165,6	187,8	242	268
в том числе:							
от населения	1,5 (2%)	5,8 (6%)	21,7 (15%)	33,1 (20%)	46,8 (25%)	89,5 (37%)	135,0 (50,4%)
от промпредприятий	62,3	74,2	104	112,6	116,1	128,3	120,6

- АВ – средств перекрестного субсидирования, которые оплачивались этими организациями материального производства путем завышения тарифов на потребляемые ими коммунальные услуги (до 15 процентов);
- ВСФ – дотаций из бюджета предприятиям ЖКХ на покрытие:
  - разницы в тарифах, устанавливаемых для населения, и фактической стоимостью поставляемых услуг (около 20 процентов);
  - льгот, предоставляемых предприятиями ЖКХ населению в соответствии с действующим законодательством (около 7 процентов);
- FE – платежей населения за потребленные услуги ЖКХ (в среднем около 16–20 процентов с учетом предоставленных льгот);
- EJ – субсидий (компенсаций) по оплате жилья и коммунальных услуг малоимущим категориям граждан (около 1 процента).

Несомненно, указанные параметры будут различны для каждого отдельно взятого муниципального образования. При этом важное значение будет играть административно-территориальные, производственно-экономические, географические, климатические, демографические и другие факторы, характеризующие основу гражданских и социально-политических отношений в данном городе (населенном пункте). В данном примере рассматриваются среднероссийские значения указанных параметров, приведенных в материалах Госкомстата России.

В исходный период (1996 г.) собственно платежи потребителей предприятиям ЖКХ (ОА и FE) за потребленные услуги составляют в среднем не многим

более 50% от затрат. Остальные средства должны были поступать предприятиям ЖКХ за счет местного бюджета (ВСФ; EJ), что составляло 40-50% муниципальных бюджетов и за счет ведения перекрестного субсидирования (АВ) предприятий городской экономики.

Для более полного понимания формирования доходной части предприятий ЖКХ рассмотрим особенности поступления финансовых средств по каждому из источников.

### ПЛАТЕЖИ ОРГАНИЗАЦИЙ (ВЕЛИЧИНА ОА) И ПЕРЕКРЕСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ (ВЕЛИЧИНА АВ)

Эта группа потребителей коммунальных услуг может быть сгруппирована по трем основным признакам:

- *Промышленная группа потребителей* (промышленность, торговля, малый бизнес и др.);
- *Сельскохозяйственные потребители*;
- *Потребители бюджетной сферы*, которые, в свою очередь, условно могут быть подразделены на организации бюджетной сферы местного, регионального и федерального значения.

Рассмотрим каждую из групп:

#### ПРОМЫШЛЕННАЯ ГРУППА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Наиболее стабильными потребителями и плательщиками за потребленные жилищно-коммунальные услуги, без сомнения, необходимо считать *Промышленную группу потребителей*, которая даже в условиях экономического кризиса остается надежным партнером коммунальных предприятий, предлагая при отсутствии «живых денег» бартерные или зачетные (вексельные) варианты расчетов за потребленные ресурсы. Партнерские отношения пока сохраняются здесь при заведомо завышенном тарифе на коммунальные услуги – наличии перекрестного субсидирования, ухудшающем хозяйственно-финансовую деятельность этих предприятий.

При этом государство, региональные и местные власти заинтересованы в развитии производственного потенциала, росте объема валового национального и регионального продукта. В этой ситуации ликвидация перекрестного субсидирования ведет к уменьшению финансовой нагрузки на предприятия и способствует их развитию. Сохранение и тем более усиление перекрестного субсидирования подрывает конкурентоспособность местных (отечественных) предприятий и в конечном результате приводит к нерентабельности производства.

Кроме того, нельзя считать, что при перекрестном субсидировании бюджетные расходы на ЖКХ в сопоставимом объеме переложены на хозяйственные субъекты городской экономики. Этот процесс ведет не только к косвенным, но и к прямым потерям бюджетных средств.

Прямые потери – это налоги, не собранные из-за уменьшения прибыли предприятий, а при затратном формировании стоимости услуг ЖКХ (себестоимость плюс рентабельность), которые сегодня часто используются при формировании муниципального заказа, – к размеру перекрестного субсидирования добавляется величина рентабельности и соответствующих налогов.



Известны случаи, когда потери бюджета из-за этого больше, чем величина уменьшения дотаций на ЖКХ за счет введения перекрестного субсидирования.

Большое значение имеют и косвенные потери. Перекрестное субсидирование уменьшает зарплату, доходы населения, что, в свою очередь, ведет к невозможности повышения тарифов для населения за жилищно-коммунальные услуги.

Поэтому ликвидация перекрестного субсидирования на конечном этапе рассматриваемого периода (2003 г.), когда  $A'V'=0$ , является одной из основных задач, направленных на успешную реализацию реформы в жилищно-коммунальном секторе городской экономики.

#### **СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ПОТРЕБИТЕЛИ**

*Сельскохозяйственные организации* потребляют, как правило, коммунальные услуги по льготным тарифам или тарифам, соответствующим затратам коммунальных предприятий. Расчеты за потребленные ресурсы осуществляются, как правило, по бартерно-зачетной схеме. «Живых денег», за редким исключением, от сельхозпроизводителей не поступает. Источником покрытия выпадающих доходов при предоставлении коммунальных услуг сельхозпроизводителям по льготным тарифам является перекрестное субсидирование.

#### **ПОТРЕБИТЕЛИ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ**

1) Бюджетные организации местного значения (учреждения образования, культуры, здравоохранения, правопорядка и другие).

Финансирование коммунальных расходов этих организаций предусматривается в финансовом плане организации, и источником покрытия этих расходов, по существу, является местный бюджет. При сегодняшней экономической ситуации для большей части муниципальных бюджетов – это, как правило, не исполняемая статья финансового плана. В условиях невозможности отключения этих объектов коммунального обслуживания по правовым и нравственно-этическим нормам поставка услуг этим потребителям осуществляется без полной их оплаты. Здесь также имеет место зачетная схема погашения долгов администраций за организации бюджетной сферы перед коммунальными предприятиями за потребленные ими коммунальные услуги.

2) Бюджетные организации федерального значения (учреждения Минобороны России, МВД России, Минюста России и другие федеральные органы), финансирование коммунальных расходов которых осуществляется из федерального бюджета.

Как показывает опыт последних лет, расчеты за потребленные этими учреждениями и организациями коммунальные ресурсы зависят от многих факторов, количество которых множится по мере прохождения средств из федерального центра к конкретной организации ЖКХ. Кроме того, в условиях тотального неисполнения договорных обязательств традиционно сохраняется остаточный принцип финансирования министерствами и ведомствами потребляемых подведомственными организациями жилищно-коммунальных услуг.

Возможность взаимозачета здесь более затруднена, так как задействованы федеральные финансовые

органы, и по этой причине долги этих организаций по существу являются невозвратными уже на протяжении многих лет. Во многих случаях эти долги являются причиной возбуждения дел о несостоятельности и банкротстве коммунальных предприятий на местах.

Таким образом, рассматривая платежи организаций в качестве одного из источников функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства, следует констатировать, что в условиях переходной экономики, когда еще продолжают действовать административные механизмы управления хозяйственно-финансовой деятельностью, группа потребителей создает много финансовых проблем для коммунальных предприятий и муниципальных властей по обеспечению устойчивого функционирования систем инженерной инфраструктуры городов и населенных пунктов. Подобная практика имеет место в том числе и по причине недостаточно полного правового обеспечения регулирования хозяйственно-финансовых, договорных, претензионно-исковых, судебных и других правоотношений в сфере производства и потребления услуг ЖКХ.

В то же время объемы потребляемых этими потребителями коммунальных услуг, по всей видимости, будут сохраняться устойчивыми еще на протяжении длительного периода времени. В рамках рассматриваемой нами модели с учетом принятых допущений, а также изменения количества организаций в каждой из подгрупп (уменьшения крупных потребителей и увеличения предприятий малого бизнеса, частичная коммерциализация бюджетной сферы (здравоохранения, образования) и усиление роли учета потребляемых ресурсов, использование альтернативных источников ресурсоснабжения и других, объем финансирования на конечном этапе рассматриваемого периода (2003 г.)  $O_iA_i$  при построении диаграммы принимается равным  $O_A$ .

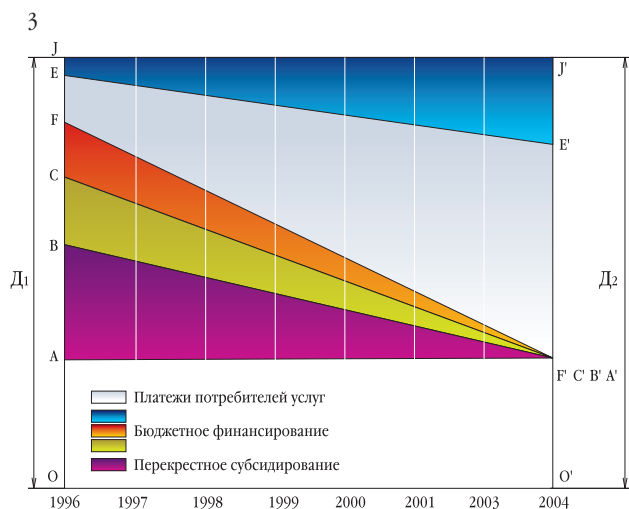
Более того, необходимо отметить, что проводимая работа по упорядочению законодательной базы и организационно-экономических механизмов взаимоотношений в сфере производства и потребления жилищно-коммунальных услуг позволит к концу рассматриваемого периода повысить дисциплину исполнения договорных отношений по поставке потребителям коммунальных услуг, в том числе и по их оплате «живыми деньгами» в установленных объемах и в установленные сроки.

В перспективе настанет время, когда судебный иск коммунального предприятия к местной администрации за неисполнение договорных обязательств по финансированию поставленных коммунальных услуг для льготных и бюджетных потребителей и положительное решение суда по данному вопросу не будет заканчиваться решением администрации о расформировании этого коммунального предприятия.

#### **ПЛАТЕЖИ НАСЕЛЕНИЯ (ВЕЛИЧИНА – FE)**

Хотя доля оплаты потребляемых населением услуг ЖКХ в рассматриваемый период (1996 г.) составляла около 20% от затрат на их производство с учетом предоставленных населению льгот, эта составляющая функционирования жилищно-коммунальной сферы продолжала оставаться наиболее устойчивым источником фи-





ИЗМЕНЕНИЕ ДОХОДОВ ПРЕДПРИЯТИЙ  
ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА В ХОДЕ РЕФОРМЫ

нансирования производителей ЖКУ. Собираемость платежей за жилье и коммунальные услуги от населения составляет порядка 80%, и это в условиях, когда жилищно-коммунальное обслуживание не всегда удовлетворяет предъявляемым параметрам качества, а правовая база взаимоотношений между населением и организациями, осуществляющими жилищно-коммунальное обслуживание, только формируется в виде договоров найма, договоров технического обслуживания жилья, а в отдельных регионах и договоров на поставку коммунальных услуг.

В соответствии с действующими нормативно-правовыми актами осуществляется поэтапное повышение уровня оплаты населением жилья и коммунальных услуг по годам переходного периода 1997 г. - 35% от затрат, 1998 г. - 50%, 1999 г. - 60%; 2000 г. - 70%; 2001 г. - 80%; 2002 г. - 90%, а в 2003 г. намечен переход к полной оплате населением издержек по производству жилищно-коммунальных услуг без учета капитального ремонта и страхования жилья. В то же время, как отмечалось ранее, в рамках реформы ЖКХ должны осуществляться мероприятия организационно-правового и технического характера, направленные на снижение затрат предприятий, производящих услуги ЖКХ, и создаваться механизмы социальной защиты населения при введении новой системы оплаты жилья и коммунальных услуг.

Таким образом, величина платежей населения в доходах ЖКХ на диаграмме (рис. 3), составляющая на начальном этапе рассматриваемого периода (величина FE) около 20 процентов, трансформируется на конечном этапе реформ (2003 год) в полную оплату гражданами потребляемых жилищно-коммунальных услуг (величина F'E'), за исключением малоимущих категорий населения. При этом меняется и уровень социальной защиты населения. Если на начальном этапе уровень субсидируемого населения составляет на диаграмме около одного процента (величина EJ), то при переходе на 100% оплату услуг ЖКХ населением субсидии должны будут получать около 25% населения (величина E'J'), проживающего в государственном и муниципальном жилищном фонде.

В соответствии с экономическим механизмом, приведенным ниже, богатые станут платить больше, в пределах стоимости потребляемых жилищно-коммунальных услуг, в том числе в полной мере оплачивать сверхнормативную площадь и коммунальные услуги, что в конечном итоге значительно оздоровит муниципальные финансы за счет снижения дотаций жилищно-коммунальному хозяйству.

Защита населения будет осуществляться через программы жилищных субсидий, в соответствии с которыми субсидии (компенсации) выплачиваются органами местного самоуправления через уполномоченные службы жилищных субсидий предприятиям жилищно-коммунального хозяйства адресно на основании расчетов, проводимых этими структурами по соответствующим заявлениям малоимущих граждан. Изменение доли населения, заявляющего об участии в программе жилищных субсидий, будет зависеть не только от увеличения платы за жилье и коммунальные услуги, но и от доходов населения, величины занимаемой общей площади и уровня потребляемых коммунальных услуг.

В этих условиях на местах при поэтапном повышении платы граждан за жилье и коммунальные услуги необходимо проводить определение платежеспособной возможности населения за потребляемые жилищно-коммунальные услуги. Такие расчеты проводятся, как правило, для жителей, проживающих в государственном и муниципальном жилищном фонде определенного административного образования.

Расчет платежеспособной возможности ведется по децильным группам населения, объединенным в зависимости от их ежемесячного среднедушевого дохода.

Доход семьи за один месяц определяется соотношением:

$$A = \sum_{j=1}^n a_j \quad (8)$$

Здесь  $a_j$  - доход  $j$ -того члена семьи за один месяц. В нашем случае для расчета « $a_{1-n}$ » принимается, начиная от 100 рублей в месяц - « $a_1$ » и заканчивая 2000 и более рублей в месяц - « $a_n$ ».

Распределение населения по таким группам осуществляется на основании расчетов, проводимых по «Методике расчета основных социально-экономических индикаторов уровня жизни населения», утвержденной постановлениями Госкомстата России от 16.07.96 № 61, в процентах по группам доходности « $m_{1-n}$ » ( $m_1$  - до 100 руб.;  $m_2$  - до 200 руб.,  $m_3$  - до 300 руб. и т. д.).

Количество жителей рассматриваемого административного образования обозначается «K».

Удельная численность населения каждой группы с определенным уровнем среднедушевого дохода « $k_{1-n}$ » определяется по формуле:

$$k_{1-n} = K \times m_{1-n} \quad (9)$$

Предельно допустимые доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг



в совокупном семейном доходе «P<sub>1-n</sub>» каждой группы населения с определенным уровнем среднедушевого дохода определяется по формуле:

$$P_{1-n} = a_{1-n} \times Д \quad (10)$$

Д – максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе, исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг на соответствующий период времени в данном административном образовании.

Установленная плата населения за жилищно-коммунальные услуги «С'» определяется по формуле:

$$С' = П \times V \quad (11)$$

V – уровень оплаты населением за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги на соответствующий период времени в данном административном образовании;

П – сложившиеся затраты предприятий на производство жилищно-коммунальных услуг на 1 человека в месяц на соответствующий период времени для данного административного образования, включающие водоснабжение и водоотведение, электроснабжение и теплоснабжение, газоснабжение, содержание жилищного фонда, в том числе плата за капитальный ремонт и плату за найм, определяется по формуле:

$$П = \sum_1^3 N \times T \quad (12)$$

T – фактическая стоимость жилищно-коммунальных услуг для данного административного образования на 1 м<sup>2</sup>;

$\sum_1^3 N$  – социальная норма площади жилья, принятая для данного административного образования (см. формулу 3).

Расчетные величины жилищных субсидий «S<sub>1-n</sub>» на 1 человека в месяц для соответствующей группы населения с определенным уровнем среднедушевого дохода определяется по формуле:

$$S_{1-n} = C' - P_{1-n} \quad (13)$$

Величины жилищных субсидий на всю группу граждан в месяц с определенным уровнем среднедушевого дохода «W<sub>1-n</sub>» определяется по формуле:

$$W_{1-n} = k_{1-n} \times S_{1-n} \quad (14)$$

Величина средств, собираемых с субсидируемого населения, входящего в группу граждан с определенным уровнем среднедушевого дохода «L<sub>1-n</sub>», определяется по формуле:

$$L_{1-n} = k_{1-n} \times P_{1-n} \quad (15)$$

Величина средств, собранная с населения, полностью оплачивающего жилищно-коммунальные услуги, входящего в группу с определенным уровнем среднедушевого дохода «F<sub>1-n</sub>», определяется по формуле:

$$F_{1-n} = k_{1-n} \times C \quad (16)$$

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 1999 года № 887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах социальной защиты населения» внесены изменения в порядок оплаты жилья и коммунальных услуг, предоставления субсидий населению, а также изменена система оценки групп населения, которая подпадает под действие механизма субсидий. Величина субсидий рассчитывается по двум вариантам.

I ВАРИАНТ. Для граждан, в семьях которых совокупный доход семьи на одного человека ниже установленного прожиточного минимума, а максимально допустимая доля собственных расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг ниже половины установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, величина субсидии определяется как разница между установленным на данный период времени размером оплаты жилья и коммунальных услуг и максимальной допустимой долей собственных расходов в совокупном доходе семьи в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг.

Для граждан, в семьях которых совокупный доход семьи на одного человека ниже установленного прожиточного минимума, а максимально допустимая доля собственных расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг равна или выше половины установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, величина субсидии определяется как разница между установленным на данный период времени размером оплаты жилья и коммунальных услуг и половиной установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

II ВАРИАНТ. Для граждан, в семьях которых совокупный доход семьи на одного человека выше установленного прожиточного минимума, величина субсидии определяется как разница между установленной на данный период времени размером оплаты жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой долей собственных расходов в совокупном доходе семьи в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг.

#### ПРИМЕР РАСЧЕТА

Для удобства результаты расчета приводятся в табличной форме. Исходные данные:

1. В расчете используются данные Госкомстата России, приведенные в среднем для Российской Федерации.



2. Численность населения, проживающего в государственном и муниципальном жилищном фонде, «К» принимается равной 100 млн. человек.

3. Показатели среднедушевого дохода в месяц «а<sub>1-п</sub>» и удельный вес населения «m<sub>1-п</sub>», соответствующие определенным группам (Методика расчета основных социально-экономических индикаторов уровня жизни населения, утвержденная постановлением Госкомстата России от 16.07.96 № 61), представлены в таблице 1.

Таблица 1

	СВЫШЕ											
рубли	100	200	300	400	500	600	800	1000	1200	1600	2000	2000
%	0,2	3,0	7,0	8,5	10,1	11,4	18,0	13,1	9,0	10,2	4,7	4,8

4. Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг «Д» принимается равной 18% в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 1998 года № 536 «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 1998 год».

5. Для упрощения расчета социальная норма площади жилья «N<sub>ст</sub>» принимается равной 18 м<sup>2</sup>.

С учетом того, что средняя численность домохозяйств (семей) в России составляет 3,1 человека, мы принимаем величину федерального стандарта социальной нормы площади жилья на одного человека, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 года № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации», что является более жестким условием для местного бюджета при определении величины субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг малоимущей категории населения.

Для более детального расчета платежеспособности населения муниципального образования следует пользоваться формулой 2.

6. Стоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 м<sup>2</sup> общей площади «Т» принимается равной 9,2 руб. в соответствии с формами федерального статистического наблюдения 22-ЖКХ на отчетный период.

7. Уровень платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальных услуг, «V» принимается равной 50% в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 1998 года № 536 «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 1998 год».

Удельная численность населения каждой группы с определенным среднедушевым уровнем дохода определяется по формуле (9):

$$а) k_1 = 100000 \text{ (тыс.чел.)} \times 0,2\% = 200 \text{ (тыс.чел.)}$$

$$б) k_2 = 100000 \text{ (тыс.чел.)} \times 3\% = 3000 \text{ (тыс.чел.)}$$

Указанные данные учитываются в колонке 3 табл. 2.

Предельно допустимые расходы населения на оплату жилищно-коммунальных услуг «P<sub>1-п</sub>» определяется по формуле (10):

$$p_1 = 100 \text{ (руб.)} \times 18\% = 18 \text{ (руб.)}$$

$$p_2 = 200 \text{ (руб.)} \times 18\% = 36 \text{ (руб.)}$$

$$p_3 = 300 \text{ (руб.)} \times 18\% = 54 \text{ (руб.)}$$

Указанные данные учитываются в колонке 4 табл.2.

Установленная плата населения за жилищно-коммунальные услуги «С''» определяется по формуле (11):

$$С'' = 166 \text{ (руб.)} \times 50\% = 83 \text{ (руб.)}$$

Указанные данные учитываются в колонке 5 табл.2.

Сложившиеся затраты предприятий на производство жилищно-коммунальных услуг на 1 человека в месяц на соответствующий период времени определяется по формуле (12):

$$П = 9,2 \text{ (руб./кв.м)} \times 18 \text{ (кв.м)} = 166 \text{ (руб.)}$$

Расчетные величины субсидий на 1 человека в месяц «S<sub>1-п</sub>» для соответствующей группы населения с определенным уровнем среднедушевого дохода определяется по формуле (13):

$$S_1 = 83 \text{ (руб.)} - 18 \text{ (руб.)} = 65 \text{ (руб.)}$$

$$S_2 = 83 \text{ (руб.)} - 36 \text{ (руб.)} = 47 \text{ (руб.)}$$

Указанные данные учитываются в колонке 6 табл.2

Суммы величины жилищных субсидий «W<sub>1-п</sub>» на всю группу населения с определенным уровнем среднедушевого дохода определяется по формуле (14):

$$W_1 = 200 \text{ (тыс.чел.)} \times 65 \text{ (руб.)} = 13000 \text{ (тыс.руб.)}$$

$$W_2 = 3000 \text{ (тыс.чел.)} \times 47 \text{ (руб.)} = 141000 \text{ (тыс.руб.)}$$

Указанные данные учитываются в колонке 7 табл.2

Суммы средств, собираемые с субсидируемого населения «L<sub>1-п</sub>» на всю группу с определенным уровнем среднедушевого дохода, определяется по формуле (15):

$$L_2 = 3000 \text{ (тыс.чел.)} \times 36 \text{ (руб.)} = 108000 \text{ (тыс.руб.)}$$

Указанные данные учитываются в колонке 8 табл.2.

Суммы средств, собираемые с населения, полностью оплачивающего жилищно-коммунальные услуги «F<sub>1-п</sub>» с определенным уровнем среднедушевого дохода, определяется по формуле (16):

$$F_1 = 10100 \text{ (тыс.чел.)} \times 83 \text{ (руб.)} = 838300 \text{ (тыс.руб.)}$$

$$F_2 = 11400 \text{ (тыс.чел.)} \times 83 \text{ (руб.)} = 946200 \text{ (тыс.руб.)}$$

Указанные данные учитываются в колонке 9 табл.2.

Суммирование данных, учтенных в колонке 7 табл.2, позволит определить сумму субсидий Российской Федерации в месяц:

$$W = 13000 \text{ (тыс.руб.)} + 141000 \text{ (тыс.руб.)} + \dots = 793125 \text{ (тыс.руб.)}$$

Суммирование данных, учтенных в колонке 8 табл.2, позволит определить величину средств, собираемых с субсидированного населения Российской Федерации.



$$L = 3600 \text{ (тыс.руб.)} + 108000 \text{ (тыс.руб.)} + \dots \\ = 758725 \text{ (тыс.руб.)}$$

Суммирование данных, учтенных в колонке 9 табл.2, позволит определить величину средств, собираемую с населения Российской Федерации, полностью оплачивающего жилищно-коммунальные услуги

$$F = 838300 \text{ (тыс.руб.)} + 946200 \text{ (тыс.руб.)} + \dots \\ = 6747900 \text{ (тыс.руб.)}$$

Для визуального восприятия результаты расчета могут быть приведены в графической форме (рис. 4).

Для этого по оси абсцисс откладываются данные по удельному весу населения, соответствующего определенному среднедушевому доходу (колонка 1,2 табл. 2), по оси ординат откладываются величины стоимости жилья и коммунальных услуг от 0 до 360 рублей, параллельно которой откладываются максимально допустимые доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг, соответствующие каждой группе населения (колонка 4 табл.2).

Соединение точек АВЕГФУ позволяет построить кривую платежеспособной возможности населения на жилищно-коммунальные услуги. Прямой участок ВЕ свидетельствует о том, что группа населения с доходом меньше минимального прожиточного уровня должна оплачивать за жилье и коммунальные услуги не более 0,5 минимальной заработной платы.

Площадь под кривой АВЕГФУ характеризует возможности различных категорий населения по оплате жилищно-коммунальных услуг в пределах максимально допустимой доли расходов граждан в совокупном семейном доходе на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах социального норматива потребления ЖКУ (в 1998 году – это 18 процентов).

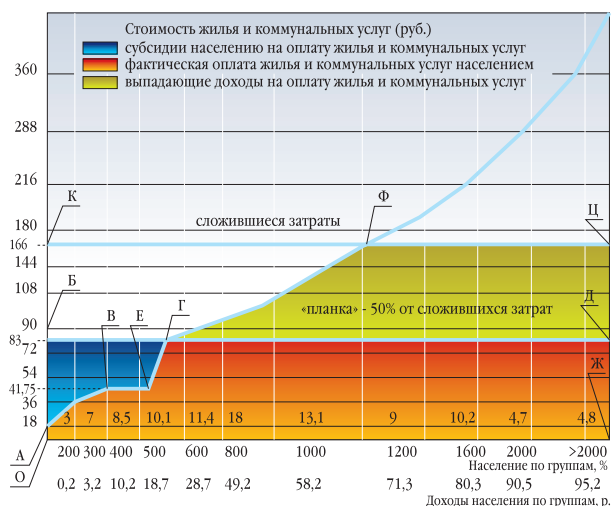
Если данную кривую совместить с прямой БД, соответствующей установленному федеральному стандарту уровня оплаты за жилищно-коммунальные услуги (в 1998 году – это 50%), что в нашем случае соответствует 83 рублям, то полученный график позволит выделить:

- величину средств, необходимых для выплаты субсидий, – элемент АБГЕВА;
- величину средств, собираемых с населения за жилищно-коммунальные услуги, – элемент ОАВЕГДЖО;
- величину средств, недополучаемых жилищно-коммунальными предприятиями от высокодоходных категорий населения, в связи с введением ограничений – 50% (уровень оплаты населением за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги) – элемент ГФЦДГ.

И как следствие этого величину необходимой из местного бюджета дотации – элемент БКЦДБ.

В этом случае по существу, как видно из графика, ограничивается возможность высокодоходных категорий населения оплачивать потребляемые услуги в рамках устанавливаемой государством максимально допустимой доли расходов граждан на жилье и коммунальные услуги в совокупном доходе и в пределах стоимости этих услуг. В приведенном случае, как уже отмечалось, – это 18 процентов от совокупного дохода семьи. Если для граждан с доходами

4



ПЛАТЕЖЕСПОСОБНАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ОПЛАТЕ ЖИЛЬЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ ПО РФ НА 1998 ГОД

Таблица 2

Среднедушевой доход в месяц, руб.	Удельный вес населения, %	Численность населения, тыс. чел.	Пределная доля расходов на оплату ЖКУ, руб.	Установленная плата за ЖКУ, руб.	Величина субсидии, руб.	Сумма субсидий, руб.	Величина средств, собранных с населения, тыс. руб.	Величина средств, собранных с населения, полностью оплачивающего ЖКУ, тыс. руб.
$\Delta_{1-n}$	$\mu_{1-n}$	$K_{1-n}$	$P_{1-n}$	$C$	$S_{1-n}$	$W_{1-n}$	$L_{1-n}$	$F_{1-n}$
100	0,2	200	18	83	65	13000	3600	
200	3	3000	36	83	47	141000	108000	
300	7	7000	41,75	83	41,25	288500	292250	
400	8,5	8500	41,75	83	41,25	350625	354875	
500	10,1	10100	90	83				838300
600	11,4	11400	108	83				946200
800	18,0	18000	144	83				1494000
1000	13,1	13100	180	83				1087300
1200	9	9000	216	83				747000
1600	10,2	10200	288	83				846600
2000	4,7	4700	360	83				390100
Свыше 2000	4,8	4800	360	83				398400
Итого						793125	758725	6747900

до 450 рублей (см. график рис. 4) доля расходов на ЖКУ равна 18%, то для граждан с доходами более 450 рублей эта величина уменьшается и при доходах в 2000 рублей составит не многим более 4% от совокупного дохода.

Таким образом, сохранение практики регулирования оплаты за услуги ЖКУ уровнем от затрат (прямая БД) недостаточно полно учитывает социальные и финансовые возможности различных категорий населения и требует корректировки.

Изменения должны касаться возможности населения вносить плату за потребляемые услуги ЖКУ на основании одного параметра, характеризующего платежеспособную возможность граждан, ограничиваемую устанавливаемой долей расходов на эти цели в совокупном доходе семьи и стоимостью потребления услуг ЖКУ.

В этом случае (см. график рис.4) граждане с доходами от 450 до 900 рублей также будут тратить на оплату





жилищно-коммунальных услуг в пределах 18% своего дохода, при этом пользуясь субсидиями по оплате ЖКУ, потребляемые в пределах социальных нормативов, а население с доходами 900 рублей и выше смогут в полной мере оплачивать потребляемые ими услуги ЖКХ.

При введении нового порядка оплаты жилья и коммунальных услуг по существу ликвидируется «дискриминация» малоимущих категорий населения и осуществляется реальный переход от прямых дотаций предприятий ЖКХ к адресной социальной защите нуждающихся категорий населения.

Данные условия обеспечивают возможность реализовать принцип, установленный действующим законодательством, когда для малоимущих категорий граждан исчисление величины оплаты за потребленные жилищно-коммунальные услуги (в пределах социальных нормативов потребления) не является производной от сложившихся затрат жилищно-коммунальных предприятий (формула 11). Размер оплаты жилья и коммунальных услуг таким образом ( $C'''$ ) определяется, исходя из величины совокупного дохода гражданина и принятого в установленном порядке стандарта доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе.

$$C''' = A \times Д \quad (17)$$

#### ДОТАЦИИ (ВЕЛИЧИНА ВС)

#### И ЛЬГОТЫ (ВЕЛИЧИНА СФ)

Дотации предприятиям жилищно-коммунального хозяйства из бюджета на протяжении последних десятилетий традиционно покрывали выпадающие доходы предприятий, образующиеся из-за: установления необоснованно низких тарифов на услуги ЖКХ, отпускаемые населению; расходов на проведение капитального ремонта; возникающие убытки от хозяйственно-финансовой деятельности и др. В 1993 году платежи населения по оплате жилья составляли около 1 процента от затрат эксплуатационных жилищных организаций и около 7 процентов от стоимости производства и предоставления коммунальных услуг.

Поэтому одной из задач реформы ЖКХ является ликвидация механизма прямого бюджетного дотирования предприятий ЖКХ, как одного из самых неэффективных форм финансирования, и переход к адресной социальной защите населения через программу жилищных субсидий.

Для наглядности восприятия вернемся к графику платежеспособности, приведенному на рис.4. При установленном федеральным стандартом уровне оплаты услуг населением в размере 50% величина дотаций жилищно-коммунальному хозяйству будет обозначена на графике фигурой БКЦД. Бюджет дотирует и малоимущее население (фигура АВЕГБА) и граждан с высокими доходами (фигура ГДСФГ).

Обращаясь к графику рис.4, мы видим, что население с доходами от 100 руб. до 300 руб. оплачивает ЖКУ в пределах 18% от совокупного дохода, от 300 руб. до 450 руб. – 0,5 от минимальной заработной платы; (в соответствии со ст.15 Закона Российской Федерации «Об ос-

новах федеральной жилищной политики»); от 450 руб. до 950 руб. вновь 18%, остальное население, после доходов в 950 руб., может оплачивать полную стоимость потребляемых ими услуг ЖКХ, так как для них эта величина значительно ниже установленной доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе.

Рассматривая нынешнюю структуру дотаций из бюджета, необходимо отметить, что помимо разницы в тарифах за услуги ЖКХ, отпускаемые населению, предприятиям зачастую компенсировались убытки, возникающие от нерациональной хозяйственно-финансовой деятельности (хронические неплатежи низкодоходных и неблагополучных семей, расходы по эксплуатации пустующего по вине городской администрации жилья, расходы по ликвидации аварийных и непредвиденных обстоятельств), а также льготы, предоставляемые населению по оплате жилья и коммунальных услуг.

Таким образом, следует отметить, что в современных, рыночных условиях хозяйствования ликвидация дотирования тарифов для населения и бесхозяйственности совершенно справедлива. Организационно-правовые и экономические механизмы, необходимые для реализации этой задачи, включают:

- образование новых структур по управлению жилищным фондом;
- формирование договорных отношений на предоставление и потребление жилищно-коммунальных услуг;
- создание конкурентной среды в сфере производства услуг ЖКХ и переход на конкурсный отбор подрядчиков в этом секторе городской экономики и другое.

При этом предполагается, что величина дотаций, имеющих место на начальном этапе переходного периода, – величина ВС, составляющая в структуре источников доходов ЖКХ в среднем по России около 20 процентов, в ходе поэтапного перехода населения к полной оплате услуг ЖКХ на конечном этапе реформ должна быть сведена к нулю (величина  $BC=0$ ).

Для этого уже в период активного реформирования системы оплаты жилищно-коммунальных услуг необходимо скорректировать подходы к оплате жилья и коммунальных услуг населением, принятые на начальном этапе реформы. Критерием оценки платежеспособной возможности населения должен служить исключительно федеральный стандарт доли собственных расходов граждан на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи (в 1998 году эта величина приведена на графике рис.4 и равнялась 18 процентам). Федеральный стандарт уровня оплаты ЖКУ от затрат необходимо использовать только для межбюджетных отношений в ходе определения величины трансфертов регионам из Федерального фонда финансовой поддержки регионов. При реализации такого подхода дотации предприятиям ЖКХ ликвидируются полностью.

В то же время (см. рис.4) появляются дополнительные затраты бюджета по предоставлению субсидий нуждающимся гражданам – фигура БКФГБ; и дополнительно собранные финансовые средства с населения – фигура ГФЦДГ. Безусловно, потребуются слаженная работа служб жилищных субсидий, администрации и предприятий



ЖКХ по реализации нового экономического механизма в сфере производства, потребления и оплаты услуг ЖКХ на основе взаимной выгоды, обязательств и ответственности сторон. Но главное в том, что это обеспечит заявительный порядок расходования бюджетных средств через программу жилищных субсидий, повысит качество жилищно-коммунального обслуживания населения.

Что касается льгот, то эта проблема будет решаться путем изменения механизма их предоставления.

Льготы будут подразделены на категории: федеральные, государственные субъектов федерации и муниципальные. Прекратится практика обращений за предоставлением льгот в жилищные организации (жэки), которая отомрет вместе с этими архаичными структурами эпохи административных методов управления в жилищной сфере. На их смену приходят компании по управлению жильем, товарищества собственников жилья.

Впредь все категории населения будут рассчитываться за потребляемые услуги ЖКХ с домовладельцами и коммунальными организациями в полном размере без учета льгот.

Льготы гражданам будут предоставляться в зависимости от категории льготников по месту работы или в органах социальной защиты на местах соответственно за счет федерального, регионального или муниципального бюджетов. Поэтому, хотя в структуре источников доходов на конечном этапе переходного периода (2003 г.) величина  $C'F' = 0$ , тем не менее опосредованно в муниципальном бюджете средства для предоставления льгот населению будут предусмотрены по другой (социальной) статье расходов и в значительно меньшем количестве. Это произойдет как по причине перераспределения льготных категорий населения между тремя уровнями бюджетов, так и за счет упорядочения их предоставления только «носителю» права получения льготы и в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг. К примеру, практика получения льгот судьями Конституционного суда Российской Федерации через кассу суда распространится на прокуроров, таможенников, судей, налоговых инспекторов, военных и других категорий льготников.

Таким образом, динамика уменьшения льгот, предоставляемых предприятиями ЖКХ, и погашения выпадающих в результате этого доходов этих предприятий из бюджета будет иметь линейную зависимость и находиться под влиянием принятия соответствующих государственных решений, регламентирующих порядок их предоставления. Процесс перехода величины  $CF$  в  $C'F'$  можно представить в форме выражения:

$$C_i F_i = F_i E_i \times k \quad (18)$$

$k$  – некий коэффициент, который и будет учитывать динамику изменения механизма предоставления льгот от предприятий ЖКХ к кассам организаций и органам социальной защиты.

$$k = m : f \quad (19)$$

$m$  – сумма средств, необходимых для погашения льгот предприятиям ЖКХ из бюджетов всех

уровней по всем категориям льготников при сложившемся уровне оплаты услуг ЖКХ.

$$m = \sum_{i-n} L \times T \quad (20)$$

$L_{i-n}$  – количество льготников по каждой категории, а их только по федеральному законодательству 43 категории;

$T$  – стоимость социальной нормы площади жилья и норматива потребления коммунальных услуг;

$$T = (t_1 \times N_1^{CT}) + (t_2 \times H_2) \quad (21)$$

$t_1$  – тариф оплаты 1 м<sup>2</sup> жилья;

$N_1^{CT}$  – установленная социальная норма площади жилья в данном регионе;

$t_2$  – та/риф на оплату коммунальных услуг;

$H_2$  – норматив потребления коммунальных услуг, установленный в данном регионе;

$f$  – сумма средств для предоставления льгот, механизм предоставления которых изменяется (через кассы организаций и органы социальной защиты; на федеральный и государственный уровень субъекта Федерации), определяемая тем же путем, что и в случае с « $m$ » (формула 20).

В определенный момент величина « $m$ » – льготы, предоставляемые предприятиями ЖКХ, станет равной нулю, тогда и коэффициент « $k$ » тоже будет равен нулю, и величина  $C'F'$  также станет равной нулю. Отомрет ранее существовавший механизм предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг через соответствующие предприятия городского хозяйства.

Таким образом, возвращаясь к диаграмме (рис.3), мы видим, что в процессе реализации основных направлений реформы жилищно-коммунального хозяйства коренным образом изменятся и структура источников доходов ЖКХ в пользу прямых платежей потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Если в начале рассматриваемого периода доходные статьи составляли минимум шесть источников, из них 3 (около 30%) бюджетные средства плюс более 15%, неконтролируемые платежи через механизм перекрестного субсидирования, то на конечном этапе переходного периода положение меняется. Для предприятий ЖКХ остаются два источника финансирования: платежи потребителей – населения и организаций и адресные компенсации через программу жилищных субсидий. Характерной чертой нового подхода к финансированию предприятий является прозрачность выстраиваемых гражданских и хозяйственно-финансовых отношений между собственниками основных фондов ЖКХ, производителями и потребителями жилищно-коммунальных услуг.

В этих условиях ясными и понятными становятся значения таких понятий как договорные отношения, качество, снижение издержек, конкурентоспособность, энергосбережение, перспективное планирование и других, присущих здоровой экономике. Кроме того, подобный подход в оплате потребляемых в этом секторе экономики услуг является одним из элементов устойчивого функционирования жилищно-коммунального хозяйства на местах.