

УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О РЕФОРМЕ ЖИЛИЩНО - КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(в ред. Указа Президента РФ от 27.05.97 N 528)

В целях реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Порядок во власти - порядок в стране. (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" в части, касающейся осуществления реформы жилищно - коммунального хозяйства и оказания помощи нуждающимся семьям в оплате жилья и коммунальных услуг, постановляю:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию реформы жилищно - коммунального хозяйства, представленную Правительством Российской Федерации и проработанную с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Правительству Российской Федерации:

а) утратил силу. - Указ Президента РФ от 27.05.97 N 528;

б) представить до 1 октября 1997 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, обеспечивающих проведение реформы жилищно - коммунального хозяйства;

в) утвердить в месячный срок по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации перечень регионов для отработки в 1997 году механизмов реализации реформы жилищно - коммунального хозяйства.

3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления разработать региональные программы реформы жилищно - коммунального хозяйства.

Президент
Российской Федерации
Б.ЕЛЬЦИН

Москва, Кремль
28 апреля 1997 года
N 425

Одобрена
Указом Президента
Российской Федерации
от 28 апреля 1997 г. N 425

КОНЦЕПЦИЯ
РЕФОРМЫ ЖИЛИЩНО - КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

I. Состояние и цели реформирования жилищно - коммунального хозяйства

Преобразования в жилищно - коммунальной сфере на современном этапе осуществляются в рамках реализации нового этапа Государственной целевой программы "Жилище". Однако, несмотря на принимаемые меры, социально - экономическое состояние России продолжает оказывать негативное влияние на работу коммунальной инфраструктуры. Договоры на коммунальное обслуживание заключаются формально и не обеспечивают минимальных

стандартов качества обслуживания. Не создан реальный механизм стимулирования ресурсосбережения. Инвестиции в коммунальное хозяйство снизились в 2 раза. Продолжает нарастать износ основных фондов, снижаются надежность и устойчивость систем инженерного обеспечения. Для решения этих вопросов требуется ускорить проведение реформы в сфере жилищно - коммунального хозяйства.

Единственным способом преодоления кризиса является изменение системы финансирования, то есть переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме жилищно - коммунальных услуг потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического стимулирования улучшения качества обслуживания.

В 1994 - 1995 годах резкий рост тарифов на жилищно - коммунальные услуги позволил преодолеть его отставание от темпов инфляции, при этом доля затрат, покрываемая населением, в эксплуатационных издержках предприятий отрасли возросла с 2 - 3 процентов до 20 - 40 процентов. В результате этого объем недофинансирования услуг, оказываемых предприятиями жилищно - коммунального хозяйства, по сравнению с 1993 годом снизился, но тем не менее составил более 50 трлн. рублей. Поскольку темпы роста затрат на жилищно - коммунальные услуги опережали темпы инфляции, доля бюджетных дотаций на содержание жилищного фонда и на покрытие разницы в ценах на тепловую энергию в муниципальных бюджетах не уменьшилась.

Положение усугублялось тем, что в 1995 году реальные доходы населения снизились на 13 процентов, в связи с чем рост тарифов на жилищно - коммунальные услуги оказался для него особенно болезненным.

Сложившаяся ситуация потребовала увеличения конечного срока перехода предприятий жилищно - коммунального хозяйства на самоокупаемость с 5 до 10 лет. Органы местного самоуправления должны устанавливать тарифы на жилищно - коммунальные услуги для населения, исходя из оценки реальных доходов граждан и затрат, необходимых для поддержания работоспособности систем инженерного жизнеобеспечения населенного пункта.

Если на предыдущем этапе реформирования жилищно - коммунального хозяйства увеличение доли затрат, покрываемых за счет платежей населения, происходило в основном путем повышения тарифов на жилищно - коммунальные услуги, то на новом этапе целесообразно сосредоточить усилия на рационализации и снижении издержек производителей услуг, поскольку есть все основания полагать, что опережающий инфляцию рост стоимости жилищно - коммунальных услуг был в значительной степени связан с монополией предоставляющих их организаций.

Основными целями реформирования жилищно - коммунального хозяйства являются:

обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества;

снижение издержек производителей услуг и соответственно тарифов при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг;

смягчение для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования.

Основными способами достижения указанных целей являются:

совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в жилищно - коммунальном хозяйстве;

переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, предоставление потребителям возможности влиять на объем и качество потребляемых услуг, преимущественно конкурсный отбор организаций, осуществляющих управление жилищным фондом и его обслуживание, обеспечивающих коммунальные предприятия материалами, оборудованием и выполняющих проектно - строительные работы;

совершенствование системы оплаты жилья и коммунальных услуг, в том числе установление повышенных тарифов на сверхнормативную площадь жилья и сверхнормативное потребление коммунальных услуг, а также дифференциация оплаты в зависимости от качества и местоположения жилья;

совершенствование системы социальной защиты населения: упорядочение существующей системы льгот, усиление адресной направленности выделяемых на эти цели средств.

II. Основные пути реформирования жилищно - коммунального хозяйства

Демонополизация и развитие конкурентной среды

Важнейшим элементом реформы должно стать создание конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищной сферы, что позволит собственникам жилья и объектов коммунального назначения выбирать ту организацию, которая сможет обеспечить необходимый уровень качества работ и услуг по наиболее низким ценам. Развитие конкуренции в жилищно - коммунальной сфере осуществляется в целях создания условий для преодоления негативных

последствий монопольного или доминирующего положения (в том числе технологически обусловленного) организаций жилищно - коммунального хозяйства путем:

формирования органами местного самоуправления муниципального заказа на обслуживание и развитие объектов жилищно - коммунального назначения;

организации системы расчетов за произведенные и потребленные жилищно - коммунальные услуги на основе договоров, а также применения экономических санкций за нарушение договорных обязательств;

привлечения на равноправной основе организаций различных форм собственности для оказания жилищно - коммунальных услуг.

Контроль за наличием и соблюдением условий договоров между собственниками объектов жилищно - коммунального хозяйства, производителями и потребителями услуг, надзор за состоянием государственного, муниципального и частного жилищных фондов, а также указанных объектов, за выполнением обязательных технологических процессов, обеспечивающих экологическую безопасность населения, могут осуществляться как органами местного самоуправления, так и органами государственной жилищной инспекции субъекта Российской Федерации.

Необходимой предпосылкой развития конкуренции является демополизация жилищно - коммунального хозяйства. К сферам деятельности, в которых возможно развитие конкуренции, относятся:

управление и обслуживание жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства;

привлечение организаций, использующих альтернативные формы предоставления коммунальных услуг, в том числе автономные системы жизнеобеспечения, не связанные с сетевой инженерной инфраструктурой объекты (крышные котельные, газоснабжение от емкостного и баллонного газа и другие);

выполнение отдельных работ по обслуживанию объектов коммунального хозяйства (ремонт и прочистка сетей, уборка мусора, эксплуатация лифтового хозяйства и тому подобное);

проектно - изыскательские и строительные работы по развитию объектов коммунального назначения и тому подобное.

Органам местного самоуправления целесообразно ускорить процесс разгосударствления организаций жилищно - коммунального хозяйства, функционирующих в этой сфере, обеспечить реальное равноправие хозяйствующих субъектов различных организационно - правовых форм и заключение соответствующих договоров на конкурсной основе.

В сфере действия естественных монополий, связанных со сложившейся технологией, следует применять дополнительные методы антимонопольного воздействия.

В связи с этим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления через службы заказчика и государственную жилищную инспекцию субъекта Российской Федерации рекомендуется:

осуществлять контроль за установлением тарифов на жилищно - коммунальные услуги для населения и других потребителей путем введения оценки объективности расчета затрат предприятий - естественных монополистов и прибыли для формирования цен, а также обеспечивать участие в работе региональных энергетических комиссий всех заинтересованных сторон (органы местного самоуправления, организации по защите прав потребителей, антимонопольные органы и другие) при установлении тарифов как для организаций коммунального хозяйства, так и для организаций - поставщиков топливно - энергетического комплекса;

повышать организационно - правовую и финансово - экономическую независимость хозяйствующих субъектов для перехода на договорные отношения в сфере производства жилищно - коммунальных услуг;

контролировать обеспечение в рамках договорных отношений гарантированного обслуживания потребителей жилищно - коммунальных услуг на уровне федеральных социальных стандартов;

способствовать внедрению приборов индивидуального учета и регулирования расхода воды, тепла, газа и других энергоресурсов.

Совершенствование системы управления жилищно - коммунальным хозяйством

Ключевой проблемой нового этапа реформирования жилищно - коммунального хозяйства является совершенствование системы договорных отношений, обусловленное появлением в этой сфере хозяйствующих субъектов различных организационно - правовых форм.

Появление новых видов собственников обусловлено потребностями в иных формах и методах инвестирования развития объектов жилищно - коммунального назначения в условиях ограниченности бюджетных средств. При этом наряду с диалогом "заказчик - подрядчик

(предприятие жилищно - коммунального хозяйства)" формируются сложные многосторонние взаимоотношения, участниками которых являются:

инвестиционные, строительные и эксплуатационные организации различных форм собственности, осуществляющие финансирование, строительство, содержание объектов жилищно - коммунального хозяйства и управление ими;

собственники жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства, представляющие их органы и управляющие компании;

потребители услуг - владельцы, наниматели и арендаторы жилых помещений, товарищества собственников жилья, другие организации.

Следует иметь в виду, что реформирование жилищно - коммунального хозяйства направлено на повышение роли органов местного самоуправления, самостоятельности и ответственности хозяйствующих субъектов различных форм собственности, обеспечивающих непосредственное обслуживание потребителей жилищно - коммунальных услуг и имеющих правовые и финансовые возможности не только для осуществления текущей эксплуатационной деятельности, но и для развития объектов жилищно - коммунального назначения.

При решении указанных проблем особое внимание следует уделить:

проведению субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления необходимых преобразований в сфере управления, финансирования и ценообразования, направленных на обеспечение более эффективного функционирования жилищно - коммунального хозяйства;

формированию структур (службы заказчика, управляющие организации, товарищества собственников жилья и другие), представляющих интересы всех собственников жилья и защищающих права потребителей жилищно - коммунальных услуг;

введению договорных отношений на всех этапах производства и предоставления жилищно - коммунальных услуг, включая собственника - домовладельца, производителя услуг и их потребителя;

завершению процесса передачи в муниципальную собственность ведомственных объектов жилищно - коммунального хозяйства.

В основу системы управления жилищно - коммунальным хозяйством могут быть положены рациональное разделение функций и организация взаимоотношений между собственником - домовладельцем, управляющей организацией, подрядными организациями различных форм собственности, осуществляющими обслуживание жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры, и органом, уполномоченным осуществлять государственный контроль за предоставлением населению жилищно - коммунальных услуг необходимого качества, за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его принадлежности.

При выборе варианта управления целесообразно руководствоваться принципом предоставления собственнику - домовладельцу права решать, кто будет обслуживать принадлежащую ему недвижимость и управлять ею.

Органам местного самоуправления, как собственникам объектов жилищно - коммунального хозяйства, следует стремиться к формированию на территории муниципального образования единой социальной и финансовой политики в сфере жилищно - коммунального хозяйства. Подрядные жилищные и коммунальные организации несут ответственность за соблюдение нормативно - технических требований к содержанию и использованию жилья и объектов коммунального назначения, за эффективное использование ограниченных финансовых ресурсов при качественном и надежном обслуживании потребителей, обеспечении сохранности жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства.

На муниципальном уровне следует завершить процесс разграничения и оформления прав собственности на объекты жилищно - коммунального хозяйства в соответствии с порядком, предусмотренным распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. N 114-рп. При этом право дальнейшего управления муниципальным жилищным фондом рекомендуется передавать службам заказчика (управляющим организациям).

Основные фонды подотраслей коммунального хозяйства целесообразно подразделять на две группы. Одна (так называемые технологические фонды) включает инженерную инфраструктуру - сети, котельные, насосные станции, очистные сооружения и тому подобное. Вторая (производственные фонды) состоит из объектов, обеспечивающих обслуживание фондов первой группы. Сюда входят гаражи, мастерские, производственные здания и тому подобное.

Собственник объектов коммунального назначения может передавать эти фонды в хозяйственное ведение или оперативное управление коммунальным организациям - подрядчикам.

Объекты коммунального назначения обслуживаются муниципальными предприятиями или акционерными обществами при сохранении за органом местного самоуправления контрольного пакета акций. При акционировании предприятий жилищно - коммунального хозяйства необходимо учитывать различный порядок приватизации производственной и технологической частей основных фондов.

Организации, специализирующиеся в сфере управления помимо прочего осуществляют рациональное распределение финансовых ресурсов между производителями тех или иных жилищно - коммунальных услуг. Собственник - домовладелец может выполнять эти функции сам либо нанять специализированную управляющую организацию, которая может быть муниципальной (служба заказчика), или стороннюю управляющую организацию, в том числе частную. Управляющая организация по поручению собственника может осуществлять также сбор платежей, заключение договоров с подрядными организациями и контроль за их исполнением, а также заключение договоров найма.

Функцией обслуживающей подрядной организации является своевременное и качественное выполнение работ, оговоренных в договоре подряда.

Муниципальные организации по обслуживанию жилья как самостоятельные хозяйствующие субъекты не следует жестко закреплять за соответствующей территориальной единицей. Это позволит при организации конкурсов на обслуживание жилищного фонда стимулировать конкуренцию не только между муниципальными организациями и частными компаниями, но и между самими муниципальными организациями. При этом целесообразно создать равные условия работы как для частных, так и для муниципальных организаций (предоставление нежилых помещений без взимания арендной платы, равные условия предоставления служебной жилой площади и тому подобное).

Службы заказчика выполняют роль управляющих организаций для муниципальных объектов. Для управления жилищным фондом других форм собственности (товарищество собственников жилья, жилищно - строительные кооперативы и тому подобное) может быть нанята также специализированная управляющая организация, привлекаемая на условиях подряда ремонтно - эксплуатационные организации и организации коммунального хозяйства.

Подрядные организации освобождаются от несвойственных им регистрационно - учетных функций, паспортно - учетной работы, сбора платежей с населения за жилье и коммунальные услуги, оформления льгот и субсидий и от других форм социального обслуживания населения.

Объекты коммунального назначения могут обслуживаться организациями различных форм собственности при наличии лицензии на право обслуживания объектов инженерной инфраструктуры.

В небольших населенных пунктах функции заказчика по содержанию и развитию объектов жилищно - коммунального назначения целесообразно осуществлять подразделению органа местного самоуправления, которое заключает договоры с подрядными организациями на содержание, техническую эксплуатацию и развитие указанных объектов.

На новом этапе реформирования жилищно - коммунального хозяйства система договорных отношений включает в себя:

- договор между собственником объектов жилищно - коммунального назначения и хозяйствующим субъектом (включая управление жилищным фондом и его обслуживание, коммунальное обслуживание), заключаемый в том числе на конкурсной основе;

- договор между собственником жилищного фонда и нанимателем (владельцем) жилого помещения;

- договор между хозяйствующими субъектами (например, между водо- и теплоснабжающими организациями);

- договор между организациями, предоставляющими коммунальные услуги, и потребителями этих услуг.

Обеспечение государственного регулирования и контроля

Наличие различных видов собственности предполагает государственное регулирование в вопросах содержания и использования жилищного фонда и объектов коммунального назначения, обеспечивающее соблюдение обязательных для всех собственников федеральных стандартов качества предоставляемых жилищно - коммунальных услуг и разработку на их базе региональных стандартов содержания жилья и объектов коммунального назначения для использования их в качестве нормативов при заключении договоров между подрядчиками и заказчиками. По мере улучшения финансирования работ по обслуживанию жилищного фонда и объектов коммунального назначения эти стандарты могут ужесточаться.

Государственный контроль и регулирование качества жилищно - коммунального обслуживания могут осуществляться органами местного самоуправления, органами государственной жилищной инспекции субъектов Российской Федерации, контролирующими не только соблюдение стандартов качества предоставляемых услуг, но и наличие соответствующих договоров. С учетом этого соответствующие органы целесообразно наделить правом административного воздействия на подрядные организации, выполняющие по договору определенные виды и объемы работ, на управляющие организации и собственников жилья и объектов коммунального назначения.

Помимо плановой деятельности неотъемлемой функцией государственных жилищных инспекций субъектов Российской Федерации является оперативное реагирование на обращения и заявления потребителей жилищно - коммунальных услуг. Государственные жилищные инспекции взаимодействуют с территориальными управлениями Государственного антимонопольного комитета Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти, наделенный Правительством Российской Федерации соответствующими полномочиями, проводит комплексный анализ и обобщение тенденций развития жилищно - коммунального хозяйства на основе государственной статистической и бухгалтерской отчетности, осуществляет формирование государственной политики в этой сфере экономики, координацию деятельности органов управления жилищно - коммунального хозяйства субъектов Российской Федерации, осуществляет разработку федеральных законодательных и иных нормативных правовых актов, норм, правил и государственных стандартов качества, эксплуатации, капитального ремонта и реконструкции объектов жилищно - коммунального хозяйства.

На уровне субъектов Российской Федерации государственное регулирование развития и функционирования жилищно - коммунального хозяйства, в том числе координация деятельности по переходу к новым тарифам оплаты жилья и коммунальных услуг, должно осуществляться органами управления жилищно - коммунального хозяйства субъектов Российской Федерации, наделенными соответствующими полномочиями (министерство, комитет, департамент, государственная жилищная инспекция субъекта Российской Федерации и другие).

Одной из форм государственного регулирования и контроля качества предоставляемых жилищно - коммунальных услуг является лицензирование, а также определение приоритетных групп потребителей этих услуг, подлежащих обязательному обслуживанию, и минимального уровня предоставляемых услуг в случае невозможности полного удовлетворения их потребностей из-за недостатка ресурсов или мощностей у организации, отнесенной к естественной монополии или доминирующей на рынке указанных услуг.

Защиту интересов потребителей жилищно - коммунальных услуг следует осуществлять также путем установления необходимых условий и ограничений, обеспечивающих нормативный уровень жилищно - коммунального обслуживания потребителей при принятии решений об изменении форм собственности организаций жилищно - коммунального хозяйства.

В области технического обеспечения жилищно - коммунального хозяйства помимо разработки и внедрения приборов индивидуального учета и регулирования потребляемых воды, газа и других энергоресурсов особого внимания заслуживает разработка автоматизированных систем диспетчерского управления, которые позволяют не только учитывать потребление соответствующих ресурсов, но и регулировать процесс их распределения и потребления в жилищно - коммунальном хозяйстве. Кроме того, такая система может предоставлять информацию для всех уровней управления.

Стимулирование создания товариществ собственников жилья

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

Кроме того, товарищества собственников жилья получают реальную возможность самостоятельно решать вопросы организации обслуживания и эксплуатации жилья, а следовательно, и определять порядок расходования средств, направляемых на эти цели.

Члены товариществ собственников жилья прямо заинтересованы в установке приборов индивидуального учета и регулирования потребляемых воды, газа и других энергоресурсов, так как зачастую реальный объем потребления оказывается значительно меньше рассчитываемого по нормативу.

Кроме того, комплекс ресурсосберегающих мероприятий, проводимый товариществами собственников жилья, позволяет значительно уменьшить общий объем потребления ресурсов за счет предотвращения неоправданных расходов воды, газа и других энергоресурсов. Население привыкает экономно относиться к предоставляемым услугам, прослеживая связь между своими затратами и потреблением этих услуг, что практически невозможно осуществить в муниципальном жилищном фонде, и в частности в отдельных приватизированных квартирах.

Путем принятия необходимых федеральных нормативных правовых актов, решений органов местного самоуправления необходимо как можно скорее разрешить проблемы, препятствующие развитию товариществ собственников жилья.

Органам местного самоуправления можно рекомендовать освобождать товарищества собственников жилья от части местных налогов с учетом того, что все высвободившиеся средства будут потрачены в конечном итоге на содержание жилищного фонда. При этом до введения нового налогового законодательства Российской Федерации целесообразно принимать решения об отнесении в установленном порядке земель, занятых строениями и сооружениями муниципальной инфраструктуры (водозаборные узлы, станции перекачки, котельные, очистные сооружения, трансформаторные подстанции и другие объекты инженерного жизнеобеспечения), к землям общегородского пользования, которые освобождены от уплаты налога на землю в части, остающейся в распоряжении органов местного самоуправления.

В целях стимулирования создания товариществ собственников жилья целесообразно, в частности, рассмотреть следующие вопросы:

освобождение от налога на добавленную стоимость работ по техническому обслуживанию и ремонту жилых помещений, инженерного оборудования, мест общего пользования дома, придомовой территории, выполняемых подрядными организациями;

исключение из налогооблагаемой базы средств, поступающих в виде дотаций из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на развитие и обслуживание объектов жилищно - коммунального хозяйства.

В соответствии с федеральными нормативными правовыми актами, решениями органа государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) органа местного самоуправления осуществляется выплата дотаций на оплату (содержание) жилья и коммунальных услуг в жилых домах, находящихся на балансе товарищества собственников жилья, в тех же размерах, что и дотации на содержание муниципального жилищного фонда. При установлении тарифов на жилищно - коммунальные услуги товариществам собственников жилья необходимо исходить из уровня тарифов, установленных для населения в данном муниципальном образовании.

III. Реформирование системы финансирования жилищно - коммунального хозяйства, оплаты жилья и коммунальных услуг

Принципы реформирования системы финансирования жилищно - коммунального хозяйства

Реформа жилищно - коммунального хозяйства предполагает:

переход к самофинансированию организаций жилищно - коммунального хозяйства путем прекращения бюджетных ассигнований на предоставление им дотаций, а также перекрестного субсидирования потребителей;

увеличение тарифов на жилищно - коммунальные услуги для населения до экономически обоснованного уровня, определяемого в основном путем конкурсного отбора организаций, предоставляющих эти услуги.

Переход на новые принципы расчетов в жилищно - коммунальном хозяйстве следует осуществлять постепенно.

Целесообразно создавать механизмы привлечения и возврата средне- и долгосрочных кредитов для развития и модернизации объектов жилищно - коммунального хозяйства. Это позволит сгладить влияние на уровень тарифов инвестиционных затрат, связанных с сезонностью проводимых работ, равномерно распределить их возмещение на более длительный период и сохранить оплату жилищно - коммунальных услуг доступной для потребителей. Финансирование строительства и реконструкции крупных объектов жилищно - коммунального хозяйства обеспечивают, как правило, органы местного самоуправления за счет средств местного бюджета и бюджетов других уровней, а также средств инвесторов. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при формировании соответствующих бюджетов целесообразно выделять отдельной строкой средства, необходимые для обеспечения федеральных социальных стандартов предоставления жилищно - коммунальных услуг.

В дальнейшем следует осуществить формирование муниципальной финансово - кредитной системы, обеспечивающей реальную поддержку программ развития объектов жилищно - коммунального хозяйства.

Кризис неплатежей как граждан, так и организаций, финансируемых в основном из бюджета, не позволяет сохранить устойчивое финансирование организаций жилищно - коммунального хозяйства.

В связи с этим целесообразно активизировать работу по сокращению задолженности организаций путем выявления неплательщиков и применения к ним штрафных санкций, выпуска различных видов ценных бумаг, проведения взаимных зачетов долговых обязательств как между

предприятиями, так и для погашения задолженности по налогам и платежам в федеральный и местные бюджеты, использования в установленном порядке других эффективных форм расчетов.

Органам местного самоуправления при выборе подрядчиков по оказанию жилищно - коммунальных услуг, в том числе на конкурсной основе, целесообразно отдавать предпочтение организациям, готовым выполнять полный объем работ, предусмотренных договором, при наименьшей стоимости этих работ.

Следует развивать возможность получения собственниками жилья доходов от использования придомовой территории (в частности, сбор за парковку автомобилей) для оплаты жилья и коммунальных услуг. Использование этих резервов возможно при образовании товарищества собственников жилья.

В целях недопущения утраты платежеспособности организаций жилищно - коммунального хозяйства при реализации Закона Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики", когда их хозяйственная деятельность не обеспечивает покрытие расходов на произведенные услуги, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления следует предусматривать механизм покрытия выпадающих доходов этих организаций.

Оплата жилья и коммунальных услуг

Особенностью нового этапа реформы жилищно - коммунального хозяйства является изменение тактики ценообразования, переход для устранения разрыва между ценами в других отраслях экономики в результате инфляции от простого повышения тарифов на жилищно - коммунальные услуги к более плавному изменению этих тарифов, учитывающему рост реальных доходов граждан. Это позволит обеспечить наиболее безболезненный для населения переход жилищно - коммунального хозяйства к рыночной системе хозяйствования.

Повышение оплачиваемой населением доли затрат на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг может быть достигнуто за счет относительного снижения самих затрат. При этом должны создаваться стимулы снижения этих затрат путем:

повсеместного внедрения индивидуальных приборов регулирования и учета воды, газа и других энергоресурсов;

заключения договоров между управляющей организацией (службой заказчика) и организациями, предоставляющими жилищно - коммунальные услуги, как правило, на конкурсной основе;

согласования тарифов при отсутствии альтернативных конкурирующих организаций, а также при заключении договоров между службой заказчика и организациями - естественными монополистами. Тарифы согласовываются на основе анализа соответствия деятельности организаций жилищно - коммунального хозяйства нормативам и стандартам, характеризующим эффективную и ресурсосберегающую работу хозяйствующих субъектов (численность работающих в процентах к численности населения, затраты на единицу услуги в сравнении с аналогичными организациями, структура затрат в процентах: ремонтно - эксплуатационные издержки, издержки управления, амортизация и другие).

Вместе с тем необходимо регулярно пересматривать ставки оплаты жилья и тарифы на коммунальные услуги, не допуская уменьшения доли платежей населения в общем объеме финансирования затрат на предоставление жилищно - коммунальных услуг. С учетом роста реальных доходов населения продолжить увеличение доли платежей населения в покрытии издержек на эксплуатацию и развитие объектов жилищно - коммунального хозяйства.

Ставка оплаты жилья, предоставляемого по договору найма, в государственном и муниципальном жилищных фондах должна включать не только плату за содержание и ремонт жилья, в том числе капитальный, но и плату за его наем.

Плата за наем жилья, которая является доходом собственника муниципального жилья, в рыночных условиях определяется соотношением спроса и предложения на конкретное жилье. В переходный период базовая величина платы за наем должна отражать амортизационные отчисления на реновацию (полное восстановление) жилищного фонда в среднем по населенному пункту, которая должна быть дифференцирована в зависимости от качества и местоположения жилья. В указанный период население оплачивает часть отчислений на капитальный ремонт и полное восстановление жилья, которая должна определяться исходя из местных условий, динамики реальных доходов населения и других факторов.

Например, базовая величина платы за наем жилья должна быть несколько выше, чем налог на имущество для собственника аналогичного жилья. Это, в свою очередь, должно стимулировать продолжение процесса приватизации жилищного фонда.

В дальнейшем в ставку оплаты жилья в качестве отдельной составляющей следует включать отчисления на страхование жилищного фонда, а также переходить на полное возмещение затрат на предоставление жилищно - коммунальных услуг.

Среди других мер, направленных на упорядочение оплаты жилья и коммунальных услуг, необходимо выделить следующие:

для определения соответствующих условиям конкретного населенного пункта ставок оплаты жилья могут использоваться наиболее характерные для этого населенного пункта тип дома и его местоположение, принятые за базисный уровень. Критерием для определения соотношения уровня оплаты жилищно - коммунальных услуг в домах различного качества и местоположения относительно базисного уровня может являться соотношение ставок аренды жилья или стоимости приобретения его на свободном рынке. Дифференциацию оплаты жилья следует проводить поэтапно, не допуская развития неуправляемых сегрегационных процессов, формирования "бедных" и "богатых" районов в населенных пунктах. Рациональное использование существующего жилищного фонда является основной целью дифференциации указанных ставок, которая практически не приведет к увеличению текущих доходов собственника, однако в перспективе даст существенную экономию в виде сокращения потребности в новом строительстве (реконструкции) жилья и коммунальных сооружений;

основным инструментом муниципальной политики ценообразования с учетом качества и местоположения жилища является изменение платы за его наем, поскольку только этот вид платежа может быть дифференцирован в зависимости от параметров качества жилища и его местоположения. В первую очередь следует изменить ситуацию, когда худшее по качеству и местоположению жилье оплачивается так же, как и лучшее, или дороже.

Наниматели и собственники жилых помещений, имеющие второе жилье, отвечающее всем требованиям социальной нормы, качества и благоустройства, должны оплачивать его содержание и предоставление коммунальных услуг в полном размере;

в проект нового Жилищного кодекса Российской Федерации необходимо внести положения, позволяющие признавать вторым жильем не только жилые помещения в городской черте, но и благоустроенные жилые строения в определенной пригородной зоне, имеющие условия для круглогодичного проживания. При наличии у собственника такого жилища (жилья в других городах и населенных пунктах, в том числе за пределами Российской Федерации) оплата содержания жилья, находящегося в собственности, и предоставления коммунальных услуг осуществляется в полном размере, как за второе жилье;

целесообразно установить повышенные ставки оплаты жилья, превышающего по площади социальную норму, а также тарифы на сверхнормативное потребление коммунальных услуг. При этом процессы перераспределения жилья, связанные со стимулированием проживания в жилом помещении в пределах социальной нормы, не должны приобретать неуправляемый характер и вести к ухудшению положения малообеспеченных групп населения. Поэтому органам местного самоуправления на новом этапе реформы целесообразно ввести повышенную оплату лишь для семей, занимающих жилье, значительно превышающее (например, не менее чем на 10 кв. метров на члена семьи) по площади социальную норму, организовав одновременно систему помощи семьям в купле - продаже или обмене жилья при переезде в жилье меньшей площади;

в целях защиты прав потребителей в договорах найма и договорах на техническое обслуживание и предоставление коммунальных услуг с собственниками жилых помещений должны содержаться права и обязанности сторон, гарантирующие оплату услуг в соответствии с их реально достигнутыми объемом и качеством.

IV. Обеспечение социальной защиты населения

Защита населения при переходе на рыночные принципы оплаты жилищно - коммунальных услуг состоит в недопущении со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и уполномоченных ими организаций:

включения в экономически обоснованные тарифы затрат, связанных с монопольным положением организаций жилищно - коммунального хозяйства;

сдерживания развития программы предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг низкодоходным семьям;

необоснованного снижения качества предоставляемых услуг, предусмотренного договорами найма, на техническое обслуживание и предоставление жилищно - коммунальных услуг;

введения неоправданно высокого уровня ставок на оплату жилья, превышающего по площади социальную норму, и тарифов на сверхнормативное потребление коммунальных услуг.

Необходимо пересмотреть федеральную политику в отношении льгот отдельным категориям граждан по оплате жилищно - коммунальных услуг. Должен быть четко указан источник финансирования каждой льготы.

Следует принять меры по совершенствованию механизма предоставления жилищных субсидий и отражения изменений в оценке прожиточного минимума и минимальной потребительской корзины в целях увеличения платы за жилье и коммунальные услуги. Это, в частности, предполагает:

исключение возможности отказа в выделении жилищных субсидий гражданам, имеющим на них право, под каким бы то ни было предлогом, в том числе проживающим в домах ведомственного жилищного фонда и домах, находящихся в хозяйственном ведении или оперативном управлении организаций;

при определении величины субсидии по оплате жилья и коммунальных услуг недопустимо исключение отдельных видов коммунальных платежей (оплата жилья, плата за наем, за водоснабжение, канализацию, теплообеспечение, горячее водоснабжение, газоснабжение, электроснабжение);

установление процедур, не допускающих отказа в выдаче субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг гражданам, имеющим просроченную задолженность по оплате жилья и коммунальных услуг, при их согласии погасить эту задолженность в согласованные сроки. Это дало бы возможность исключить просроченную задолженность наименее обеспеченных семей;

в целях создания эффективной системы мер воздействия на должников по оплате жилищно - коммунальных услуг, а также дополнительной защиты граждан от необоснованных санкций организаций, осуществляющих управление жилищным фондом, контроль обоснованности применения мер принуждения к должникам целесообразно возложить на специальную комиссию (комиссию по жилищным спорам), куда следует включать представителей органов местного самоуправления, работников территориальных государственных жилищных инспекций, служб социальной защиты, а также юристов. К компетенции комиссии могут быть отнесены:

проведение работы по выработке и реализации мероприятий по погашению задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг;

консультирование семей по вопросам получения различных видов социальной помощи и содействие в получении этой помощи;

организация добровольного обмена жилыми помещениями;

формирование обменного жилищного фонда для переселения;

выявление нанимателей, дела на которых передаются в суд, и организация подачи судебного иска.

Общее положение об указанной комиссии следует разработать на федеральном уровне.

Необходимо обеспечить оперативное отражение нормативных затрат, связанных с пользованием жилищно - коммунальными услугами, в методике расчета прожиточного минимума.

Министерству труда и социального развития Российской Федерации целесообразно предусмотреть в рамках общей системы социальной защиты населения реализацию программы выделения жилищных субсидий.

V. Федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг

При сохранении за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления права устанавливать основные параметры перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг будет создана система, при которой объем финансирования из федерального бюджета (в первую очередь в виде трансфертов) будет рассчитываться исходя из федеральных стандартов. При этом субъектам Российской Федерации рекомендуется использовать аналогичный механизм распределения бюджетных средств между муниципальными образованиями.

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе в соответствии с законодательством Российской Федерации устанавливать региональные стандарты социальной нормы площади жилья, равно как и делегировать такое право органам местного самоуправления. Однако при перераспределении средств федерального бюджета между субъектами Российской Федерации Правительство Российской Федерации будет руководствоваться федеральным стандартом.

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья определяется исходя из следующих норм обеспеченности населения жильем: 18 кв. метров общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 кв. метра - на семью из двух человек, 33 кв. метра - на одиноко проживающих граждан.

Федеральный стандарт стоимости предоставления жилищно - коммунальных услуг на 1 кв. метр общей площади жилья. Указанный стандарт рассчитывается исходя из стандартного набора жилищно - коммунальных услуг: содержания и ремонта жилья, включая капитальный ремонт, теплоснабжение, водоснабжение, канализацию, газоснабжение, электроснабжение, с учетом средних сложившихся норм потребления, а также средней сложившейся по экономическим районам Российской Федерации предельной стоимости предоставления жилищно - коммунальных услуг. Данный стандарт ежегодно пересматривается, при этом следует установить, что изменение величины федерального стандарта должно осуществляться с учетом общего уровня инфляции (за

исключением случаев отмены перекрестного субсидирования, а также резкого изменения цен на энергоносители).

Анализ сложившейся структуры затрат на предоставление жилищно - коммунальных услуг позволяет установить средний по России показатель на начало 1997 года, равный 8200 рублям.

Федеральный стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги. При распределении средств федерального бюджета Правительство Российской Федерации будет исходить из следующих показателей уровня платежей населения по отношению к уровню затрат на предоставление жилищно - коммунальных услуг (в процентах):

	Доля платежей населения в покрытии затрат на все виды жилищно - коммунальных услуг
1997 год	35
1998 год	50
1999 год	60
2000 год	70
2001 год	80
2002 год	90
2003 год	100

Это не отменяет права органов местного самоуправления в течение переходного периода самостоятельно устанавливать уровень платежей граждан, однако установление предельного уровня ниже уровня федерального стандарта не может служить основанием для перераспределения средств. При этом статьи по финансированию жилищно - коммунального хозяйства в местных бюджетах рекомендуется предусматривать защищенными.

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. Данный норматив позволяет рассчитать объем средств, необходимых для предоставления компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг низкодоходным категориям граждан. Конкретные величины указанных компенсаций (субсидий) устанавливаются решениями органов местного самоуправления, но при распределении средств федерального бюджета необходимо учитывать, что потребность в компенсациях (субсидиях) на оплату жилищно - коммунальных услуг для низкодоходных категорий граждан будет рассчитываться исходя из следующих величин максимальной допустимой доли расходов (в процентах от совокупного семейного дохода):

1997 год - 16
1998 год - 18
1999 год - 19
2000 год - 20
2001 год - 22
2002 год - 23
2003 год - 25

VI. Этапы реализации Концепции

I этап: 1997 - 1998 годы

Разработка нормативно - правовой базы и кредитно - финансовых механизмов реализации Концепции.

Завершение разграничения функций собственника - домовладельца, управляющей организации (службы заказчика) и обслуживающей организации в государственном и муниципальном жилищных фондах. Проведение разгосударствления эксплуатационных организаций. Переход на договорные отношения в сфере предоставления жилищно - коммунальных услуг.

Организация переобучения кадров для работы в управляющих и обслуживающих организациях.

Доведение доли государственного и муниципального жилищных фондов, обслуживаемых на конкурсной основе, до 60 процентов.

Формирование подходов к отбору на конкурсной основе управляющей и обслуживающей организации для эксплуатации государственного и муниципального жилищных фондов.

Переход на договорные условия предоставления жилищно - коммунальных услуг населению, заключение в письменной форме договоров найма жилья государственного и муниципального жилищных фондов.

Обеспечение контроля обоснованности и уровня тарифов на предоставление жилищно - коммунальных услуг с учетом реализации программы снижения затрат на их предоставление.

Упорядочение системы льгот, предоставляемых отдельным категориям граждан, и определение источников их финансирования.

Включение в ставку оплаты жилья за наем и затрат на капитальный ремонт.

Введение методов антимонопольного регулирования при установлении тарифов на услуги предприятий - естественных монополистов.

Дифференциация ставок оплаты жилья в зависимости от его качества и местоположения, а также оплаты жилья, превышающего по площади социальную норму, и тарифов на коммунальные услуги при сверхнормативном их потреблении.

Демонополизация деятельности организаций жилищно - коммунального хозяйства.

Принятие федеральных стандартов, необходимых для перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг.

Завершение создания системы органов государственных жилищных инспекций в субъектах Российской Федерации.

Организационное и методическое содействие массовому созданию товариществ собственников жилья, включая помощь в обучении кадров.

Переход к установке индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов в жилых домах - новостройках, реконструированном или капитально отремонтированном жилье.

II этап: 1999 - 2000 годы

Доведение доли государственного и муниципального жилищных фондов, обслуживаемых на конкурсной основе, до 100 процентов. Широкое использование практики выбора на конкурсной основе управляющей организации в государственном и муниципальном жилищных фондах.

Переход на полную оплату населением затрат на содержание жилья. Завершение в основном перевода жилищно - коммунального хозяйства на работу в режиме безубыточного функционирования.

Поэтапное включение затрат по обязательному страхованию жилья в себестоимость жилищных услуг.

Разработка методологии технико - экономических обоснований и инвестиционных проектов для привлечения организациями коммунального хозяйства средне- и долгосрочных кредитных ресурсов на развитие объектов инфраструктуры.

III этап: 2001 - 2003 годы

Завершение перехода на полную оплату населением затрат на обслуживание и ремонт (включая капитальный) жилья и коммунальных услуг в части покрытия текущих издержек.

Завершение внедрения механизма обязательного страхования жилья.

Обязательная установка в жилых домах индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов.

Широкое внедрение механизма привлечения кредитных средств для развития городской жилищно - коммунальной инфраструктуры с использованием различных источников инвестирования.

Товарищества собственников жилья становятся преобладающей формой управления многоквартирными жилыми домами.