

**Постановление Правительства РФ от 17 ноября 2001 г. N 797
"О подпрограмме "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального
комплекса Российской Федерации" Федеральной целевой программы "Жилище"
на 2002-2010 годы"**

Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемую подпрограмму "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации" федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 - 2010 годы (далее именуется - подпрограмма).

2. Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации ежегодно при формировании федерального бюджета предусматривать финансирование мероприятий, предусмотренных подпрограммой.

Установить, что мероприятия подпрограммы и объемы их финансирования подлежат ежегодно корректировке с учетом возможностей федерального бюджета.

Государственному комитету Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу направлять ежегодно в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации перечень мероприятий подпрограммы, подлежащих финансированию из федерального бюджета, и осуществлять контроль за их реализацией.

3. Государственному комитету Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу и Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации в 2-месячный срок подготовить и внести в Правительство Российской Федерации согласованное предложение о проведении в 2002 - 2003 годах эксперимента по внедрению экономической модели реформы жилищно-коммунального хозяйства в ряде субъектов Российской Федерации.

4. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации создать необходимые условия для реализации подпрограммы и обеспечить финансирование ее мероприятий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

См. Методические рекомендации по разработке региональных программ, направленные письмом Госстроя РФ от 6 февраля 2002 г. N ВР-609/12

Председатель Правительства
Российской Федерации

М.Касьянов

Москва
17 ноября 2001 г.
N 797

**Подпрограмма
"Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса
Российской Федерации" Федеральной целевой программы "Жилище"
на 2002 - 2010 годы
(утв. постановлением Правительства РФ от 17 ноября 2001 г. N 797)**

Паспорт подпрограммы "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации" федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы

- I. Введение
- II. Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программно-целевыми методами
- III. Экономическая модель реформы жилищно-коммунального комплекса

1.	Система экономических взаимоотношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, ее основные проблемы
2.	Реформирование экономических отношений
IV.	Основные цели и задачи подпрограммы
V.	Сроки и этапы реализации подпрограммы
VI.	Мероприятия подпрограммы
1.	Обеспечение финансовой стабилизации жилищно-коммунального комплекса
2.	Формирование рыночных механизмов функционирования жилищно-коммунального комплекса и условий для снижения издержек и повышения качества жилищно-коммунальных услуг
3.	Государственная поддержка модернизации жилищно-коммунального комплекса и привлечение инвестиций в эту сферу
VII.	Механизм реализации подпрограммы
VIII.	Ресурсное обеспечение подпрограммы
IX.	Организация управления реализацией подпрограммы и контроль за реализацией
X.	Оценка эффективности и социально-экономических последствий реализации подпрограммы
Приложение N 1.	Расчет потребности в объемах работ по модернизации систем жизнеобеспечения жилищно-коммунального комплекса
Приложение N 2.	Оценка объема затрат на модернизацию объектов инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации
Приложение N 3.	Финансирование затрат на обеспечение социальной защиты населения при оплате жилья и коммунальных услуг и на обеспечение устойчивой работы жилищно-коммунального комплекса
Приложение N 4.	Объемы финансирования затрат на реформирование и модернизацию жилищно-коммунального комплекса
Приложение N 5.	Система показателей оценки реализации подпрограммы

**Паспорт
подпрограммы "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального
комплекса Российской Федерации" федеральной целевой программы "Жилище"
на 2002-2010 годы**

Наименование подпрограммы	- подпрограмма "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации" <u>федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы</u>
Дата принятия решения о разработке подпрограммы	- поручение Президента Российской Федерации от 11 марта 2001 г. N 466-Пр.
Государственный заказчик подпрограммы	- Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу

*Согласно распоряжению Правительства РФ от 21 октября 2004 г. N 1355-р
государственным заказчиком настоящей подпрограммы является Росстрой*

Основные разработчики подпрограммы

- Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации

Цели и задачи подпрограммы

- основными целями подпрограммы являются повышение эффективности, устойчивости и надежности функционирования жилищно-коммунальных систем жизнеобеспечения населения, привлечение инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс, улучшение качества жилищно-коммунальных услуг с одновременным снижением нерациональных затрат, адресная социальная защита населения при оплате жилищно-коммунальных услуг
Для достижения этих целей необходимо решить следующие задачи:
обеспечить финансовое оздоровление жилищно-коммунальных предприятий;
обеспечить условия для снижения издержек и повышение качества предоставления жилищно-коммунальных услуг;
обеспечить инвестиционную привлекательность жилищно-коммунального комплекса;
оказать государственную поддержку модернизации жилищно-коммунального комплекса

Срок реализации подпрограммы

- 2002-2010 годы:
1-й этап - 2002-2003 годы
2-й этап - 2004-2005 годы
3-й этап - 2006-2010 годы

Мероприятия подпрограммы

- программные мероприятия включают в себя: инвентаризацию, реструктуризацию и ликвидацию дебиторской и кредиторской задолженности предприятий жилищно-коммунального комплекса;
ликвидацию дотационности жилищно-коммунального комплекса и обеспечение стабильности и достаточности финансирования затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг;
обеспечение социальной защиты семей с низкими доходами при переходе на полную

оплату жилищно-коммунальных услуг;
совершенствование экономических механизмов
в жилищно-коммунальной сфере;
формирование благоприятных условий для
привлечения инвестиций в
жилищно-коммунальный комплекс;
обеспечение эффективного целевого
использования средств федерального
бюджета, выделяемых на модернизацию
жилищно-коммунального комплекса;
создание механизмов участия государства и
органов местного самоуправления в
привлечении предприятиями
жилищно-коммунального комплекса
внебюджетных долгосрочных заемных средств

**Объем и источники
финансирования
подпрограммы**

- объем финансирования подпрограммы составляет 510,47 млрд. рублей

Источники финансирования:
средства федерального бюджета, бюджетов
субъектов Российской Федерации, местных
бюджетов и предприятий
жилищно-коммунального комплекса, заемные
средства

**Ожидаемые конечные
результаты реализации
подпрограммы**

- в результате реализации подпрограммы будут обеспечены повышение эффективности, качества жилищно-коммунального обслуживания, надежность работы инженерных систем жизнеобеспечения, комфортность и безопасность условий проживания, социальная защита населения при оплате жилищно-коммунальных услуг
Эти цели будут достигнуты за счет финансового оздоровления предприятий жилищно-коммунального комплекса, демонополизации и развития конкурентных отношений, совершенствования договорных отношений и тарифного регулирования естественных локальных монополий, государственной поддержки модернизации жилищно-коммунального комплекса

Исполнители подпрограммы

- Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство имущественных отношений Российской Федерации,

Министерство труда и социального развития
Российской Федерации

**Система организации
контроля за исполнением
подпрограммы**

- формы и методы организации управления реализацией подпрограммы определяются государственным заказчиком. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляют ежеквартально государственному заказчику отчеты о ходе реализации подпрограммы. Обобщив указанные отчеты, государственный заказчик ежегодно в установленном порядке представляет доклад о ходе реализации подпрограммы в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации

I. Введение

Настоящая подпрограмма является частью федеральной целевой программы "Жилище" и включает в себя комплекс мероприятий, повышающих надежность функционирования коммунальных систем жизнеобеспечения, направленных на ликвидацию дотационности жилищно-коммунального комплекса и способствующих режиму его устойчивого достаточного финансирования, а также обеспечивающих комфортные и безопасные условия проживания людей.

Подпрограмма предусматривает как решение задач ликвидации сверхнормативного износа основных фондов, внедрение ресурсосберегающих технологий, так и разработку и широкое внедрение мер по стимулированию эффективного и рационального хозяйствования жилищно-коммунальных предприятий, максимального использования ими всех доступных ресурсов, включая собственные, для решения задач надежного и устойчивого обслуживания потребителей.

В результате решения этих задач повысится качество жилищно-коммунального обслуживания населения, эффективность и надежность работы систем энерго-, водоснабжения и канализации.

II. Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программно-целевыми методами

Кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса обусловлено неэффективной системой управления, дотационностью сферы и неудовлетворительным финансовым положением, высокими затратами, отсутствием экономических стимулов снижения издержек, связанных с оказанием жилищных и коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и, как следствие, высокой степенью износа основных фондов, неэффективной работой предприятий, большими потерями энергии, воды и других ресурсов.

Содержание этого комплекса в его нынешнем виде непосильно как для потребителей жилищно-коммунальных услуг, так и для бюджетной сферы.

В начале экономических реформ предполагалось, что в течение достаточно короткого периода будет завершён переход к бездотационному функционированию жилищно-коммунальной сферы, однако социально-экономическая ситуация не позволила завершить этот переход, и к началу 2001 года население оплачивало около 60 процентов стоимости жилищно-коммунальных услуг, а фактически с учетом льгот и субсидий - около 40 процентов.

В свою очередь, сохранение бюджетного финансирования жилищно-коммунального комплекса на местном уровне из-за недостатка средств привело к резкому увеличению

износа основных фондов. Особенно сильно ухудшилась ситуация в регионах - получателях финансовой помощи.

В 2000 году недофинансирование жилищно-коммунального хозяйства составило более 20 процентов объема необходимых средств. Проблема усугубляется огромным объемом накопленной задолженности в жилищно-коммунальной сфере, образовавшейся в первую очередь в результате невыполнения своих обязательств бюджетами всех уровней. Задолженность в жилищно-коммунальном хозяйстве является источником цепочки неплатежей, которая охватывает практически все отрасли экономики.

Выступив на начальном этапе экономических реформ в роли амортизатора социальных последствий либерализации цен, жилищно-коммунальная сфера Российской Федерации превращается в источник угроз для социального и экономического развития страны.

Техническое состояние коммунальной инфраструктуры характеризуется высоким (более 60 процентов) уровнем износа, высокой аварийностью, низким коэффициентом полезного действия мощностей и большими потерями энергоносителей.

Планово-предупредительный ремонт уступил место аварийно-восстановительным работам, затраты на которые в 2-3 раза выше.

Следствием этого стали обострение проблемы снабжения населения России питьевой водой, дефицит мощностей водоотведения и очистки сточных вод, повсеместный перерасход топливно-энергетических ресурсов.

Одна из причин сложившейся ситуации заключается в том, что жилищно-коммунальные предприятия не имеют серьезных экономических стимулов к оптимизации структуры тарифов и снижению нерациональных затрат материально-технических ресурсов. В итоге затраты электроэнергии на производство и реализацию 1 куб. метра воды на 30 процентов выше средневропейского уровня, численность персонала в расчете на 1000 обслуживаемых жителей в 1,5-2 раза выше, чем на аналогичных европейских предприятиях, потребление воды на одного жителя в 1,5-2 раза выше, чем в западноевропейских странах.

Данные аудиторских проверок показывают, с одной стороны, занижение тарифов по сравнению с экономически обоснованным уровнем (чаще всего при невыполнении необходимого регламента работ), а с другой стороны - наличие неиспользованных резервов (15-20 процентов) даже при самых низких тарифах.

Анализ большинства инвестиционных проектов по развитию систем коммунального обслуживания показывает, что в основном они направлены на экстенсивное наращивание мощностей и в значительно меньшей степени предполагают меры по сокращению затрат, потерь и утечек.

В жилищной сфере не удалось в полной мере воспользоваться преимуществами конкурентных отношений в сфере управления и эксплуатации жилья, поскольку в условиях нестабильного и недостаточного финансирования оказалось невозможным добиться полноценных договорных отношений. Неспособность органов местного самоуправления выполнять свои договорные обязательства привела к повсеместному рецидиву административного принуждения подрядчиков и фактическому отходу от выполнения в полном объеме контрольных функций. По тем же причинам не удалось в полной мере обеспечить государственный контроль качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, проводимый органами государственной жилищной инспекции субъектов Российской Федерации.

Монополизм коммунальных предприятий, неразвитость гражданско-правовых механизмов ответственности за количество и качество оказываемых услуг, которое сегодня находится на беспрецедентно низком уровне, не позволяют эффективно защищать интересы потребителей. Недофинансирование коммунальной сферы обуславливает и отсутствие экономического интереса в создании товариществ собственников жилья, что в еще большей степени снижает перспективы развития конкуренции.

Невыполнение бюджетных обязательств и отсутствие эффективных и прозрачных процедур формирования и изменения тарифов обуславливают непривлекательность жилищно-коммунального комплекса для частных инвестиций. Между тем большинство

проектов модернизации жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры потенциально являются коммерчески выгодными. Создание условий для притока частных инвестиций могло бы кардинально изменить финансовое положение отрасли.

Все это свидетельствует о наличии системного кризиса в отрасли и о межотраслевом характере возникших проблем, для решения которых, а также для обеспечения перехода к новой модели устойчивого функционирования жилищно-коммунального комплекса необходимо использование программно-целевого метода.

III. Экономическая модель реформы жилищно-коммунального комплекса

Мероприятия подпрограммы в сочетании с мерами по совершенствованию жилищного строительства, развитию институтов жилищного финансирования и созданию инфраструктуры рынка жилья направлены на переход к новой экономической модели устойчивого функционирования жилищно-коммунального комплекса.

1. Система экономических взаимоотношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, ее основные проблемы

Действующая система управления жилищно-коммунальным хозяйством характеризуется рядом недостатков, без устранения которых в принципе невозможно вести речь о нормализации функционирования отрасли, повышении надежности и качества, а также обеспечении стабильной стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Основой экономических отношений в отрасли остается система бюджетного дотирования предприятий жилищно-коммунального комплекса. Дотационность отрасли и отсутствие у получателей услуг возможности влиять на их количество и качество в сочетании с сохранившейся со времен административной экономики централизацией управления коммунальными предприятиями и отсутствием конкуренции являются основными причинами существующих проблем коммунального хозяйства: хронического дефицита финансирования, высокой затратности и отсутствия экономических стимулов снижения издержек, неэффективной и бесприбыльной работы предприятий жилищно-коммунального комплекса, высокого уровня потерь ресурсов. Бюджетные ограничения обуславливают отсутствие средств для модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства. Кроме того, существенную часть стоимости услуг, не покрываемых платежами населения, компенсируют промышленные предприятия за счет перекрестного субсидирования, что удорожает себестоимость их продукции и снижает ее конкурентоспособность.

Система дотирования жилищно-коммунальных предприятий в отличие от прямого субсидирования малообеспеченных семей не позволяет обеспечить адресность выделяемых субсидий. В 2000 году из 123 млрд. рублей бюджетных средств, направленных на дотирование жилищно-коммунальных предприятий, компенсации адресных жилищных субсидий, предоставленных гражданам с низкими доходами, составили только 3 млрд. рублей. Это, во-первых, приводит к ситуации, в которой конечными получателями субсидий (через систему дотирования разницы в ценах жилищно-коммунальным предприятиям) выступают не только малоимущие граждане, но и группы граждан с высокими и средними доходами. Сегодня каждая семья, включая высокодоходную, в среднем получает от государства около 250 рублей в месяц в виде дотаций, субсидий и льгот. Во-вторых, такая система не гарантирует доведение средств бюджета до граждан - конечных получателей субсидий, и в-третьих, расчет необходимого размера дотаций в отсутствие полноценного понятия цены услуг носит субъективный, непрозрачный характер (сумма дотаций является не частью цены услуг, а результатом компромисса между региональными и местными властями).

Совмещение функций собственника жилищного фонда и хозяйственной деятельности по управлению и обслуживанию этого фонда создает серьезный внутренний конфликт

интересов, результатом которого является отсутствие стимулов для повышения эффективности управления жилищным фондом и его эксплуатации.

Порядок установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги безнадежно устарел, не сопровождается адекватной системой контроля за уровнем производственных издержек, в том числе аудитом, и не отражает объективных финансовых потребностей в развитии предприятий и замене изношенных основных фондов. Система определения рентабельности деятельности коммунальных предприятий сохранилась со времен планового хозяйства и не гарантирует достаточной прибыли для возврата капитала, вкладываемого в жилищно-коммунальную сферу.

Модель реформирования отрасли, реализуемая в настоящее время в рамках [Концепции](#) реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, одобренной [Указом](#) Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. N 425, не в полной мере учитывает необходимость решения всех перечисленных проблем и экономические реалии сегодняшнего дня. Процесс реформ идет крайне медленными темпами. В силу этого отмеченные негативные явления не только не ликвидируются, но и продолжают нарастать.

2. Реформирование экономических отношений

Новая система экономических отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве предполагает принципиальное изменение как функций ее участников, так и механизмов их взаимодействия и организации финансовых потоков.

Будет коренным образом изменена система текущего финансирования жилищно-коммунальных предприятий. Основной идеей экономической реформы жилищно-коммунального хозяйства является передача права распоряжения всеми бюджетными ресурсами, выделяемыми в настоящее время на дотирование отрасли, от коммунальных предприятий непосредственно гражданам - субъектам, в наибольшей степени заинтересованным в эффективном расходовании этих средств.

Будет ликвидировано существующее разделение направлений бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства. В рамках системы персонифицированных социальных счетов граждан будут объединены все виды финансовой помощи государства, включая оплату жилья и коммунальных услуг (жилищные субсидии и льготы). Главными участниками экономических отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, таким образом, станут жилищно-коммунальные предприятия и непосредственные потребители их услуг - граждане, а бюджетные средства, расходуемые на дотирование отрасли, будут полностью переориентированы на предоставление адресной целевой помощи непосредственно гражданам (кроме граждан с высокими доходами, в отношении которых дотирование будет прекращено). В результате потребители услуг - граждане получают возможность контролировать направление и расходование бюджетных средств, которое станет прозрачным и адресным. Будет использован потенциал финансовых институтов (банков), открывающих социальные счета для кредитования граждан, и местных бюджетов в целях покрытия кассовых разрывов, возникающих при выплате средств гражданам.

Использование системы социальных счетов будет способствовать самоорганизации граждан в жилищной сфере, появлению стимулов для развития товариществ собственников жилья и иных объединений граждан, усилению контроля со стороны населения за объемом и качеством жилищно-коммунальных услуг, развитию рынка профессиональных услуг по управлению жилищным фондом. Эта мера позволит повысить прозрачность расходования бюджетных средств и усилить социальную направленность бюджетной политики.

Будет ликвидирована система перекрестного субсидирования населения за счет промышленных предприятий.

Изменится и система финансирования мероприятий по модернизации и развитию жилищно-коммунального хозяйства. Инвестиционное финансирование жилищно-коммунального комплекса будет осуществляться в основном за счет привлечения заемных

ресурсов (в первую очередь средств частных инвесторов). Бюджетное финансирование инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство будет осуществляться в ограниченном объеме и будет не альтернативой, а дополнением к заемному финансированию. После 2010 года инвестирование за счет заемных ресурсов станет преобладающей формой финансирования жилищно-коммунального комплекса.

В результате развития конкурентных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве будет повышена эффективность его функционирования, что обеспечит общее снижение расходов на его содержание не менее чем на 20 процентов и привлечение дополнительных финансовых ресурсов для модернизации. Перевод отношений между предприятиями жилищно-коммунального комплекса и получателями их услуг на договорную основу, отделение выполнения функций собственника жилищного фонда от осуществления хозяйственной деятельности по управлению и обслуживанию этого фонда в муниципальном секторе, совершенствование системы и принципов регулирования тарифов на услуги локальных монополистов в коммунальном хозяйстве позволят:

перейти на полную оплату стоимости жилищно-коммунальных услуг населением без увеличения в составе такого платежа (в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг) доли собственных расходов граждан, за исключением семей с высокими доходами, не имеющих права на получение жилищной субсидии;

потребителям непосредственно влиять на объем и качество жилищно-коммунальных услуг путем воздействия на жилищно-коммунальные предприятия с целью повышения уровня оказываемых услуг;

производить конкурсный отбор управляющих компаний и подрядных организаций, предлагающих более качественные услуги по наименьшей цене;

стимулировать энергоресурсосбережение как со стороны жилищно-коммунальных предприятий (для снижения производственных издержек), так и со стороны потребителей (для уменьшения стоимости потребляемых услуг);

стабилизировать финансовый поток для организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, сделав его прозрачным и гарантированным.

Реализация новой экономической модели позволит обеспечить бездотационный режим финансирования жилищно-коммунального хозяйства, повысить его эффективность, создать источники привлечения средств для его развития и, что наиболее важно, гарантировать адресность государственной помощи малообеспеченным слоям населения, прекращение дотирования граждан с высоким уровнем доходов и непосредственное доведение субсидий до получателей с использованием системы социальных счетов граждан.

IV. Основные цели и задачи подпрограммы

Основные цели подпрограммы - повышение эффективности, устойчивости и надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения, привлечение инвестиций в жилищно-коммунальную отрасль, улучшение качества услуг с одновременным снижением затрат, адресная социальная защита населения при оплате жилищно-коммунальных услуг.

Достижение основных целей подпрограммы обеспечит, начиная с 2011 года, возможность устойчивого развития жилищно-коммунального комплекса без использования программных методов управления на федеральном уровне.

Основными задачами подпрограммы являются:

финансовое оздоровление жилищно-коммунальных предприятий путем реструктуризации и ликвидации их задолженности и доведения тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения и других потребителей до экономически обоснованного уровня, жесткого соблюдения установленных стандартов оплаты услуг населением, перехода от дотирования жилищно-коммунальных предприятий и предоставления категориальных льгот к субсидированию малообеспеченных семей, ликвидации перекрестного субсидирования тарифов;

О финансовом оздоровлении и реструктуризации задолженности предприятий ЖКХ см. [приказ Госстроя РФ от 23 января 2003 г. N 21](#)

снижение издержек и повышение качества и доступности жилищно-коммунальных услуг, формирование инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса путем развития конкуренции в сфере предоставления жилищных услуг, создания взаимосвязанных процедур тарифного регулирования коммунальных предприятий и естественных монополистов - предприятий топливно-энергетического комплекса;

обеспечение государственной поддержки процесса модернизации жилищно-коммунального комплекса на основе современных технологий и материалов путем предоставления бюджетных средств и государственных гарантий по привлекаемым инвестициям.

V. Сроки и этапы реализации подпрограммы

См. [План организационно-технических мероприятий по реализации подпрограммы "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации" федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы, утвержденный приказом Госстроя РФ от 26 декабря 2001 г. N 290](#)

Подпрограмма будет выполняться поэтапно в течение 2002 - 2010 годов.

На первом этапе (2002 - 2003 годы) предполагается реализовать следующие первоочередные мероприятия, рассчитанные на немедленное получение следующих результатов:

инвентаризация, реструктуризация и ликвидация задолженности бюджета, бюджетных организаций и других потребителей (в том числе населения) перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса;

См. [Порядок инвентаризации дебиторской и кредиторской задолженности предприятий и организаций жилищно-коммунального комплекса, утвержденный приказом Госстроя РФ от 21 апреля 2003 г. N 142](#)

прекращение практики перекрестного субсидирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги;

ликвидация дотационности жилищно-коммунального комплекса;

переход на реальные договорные отношения в жилищно-коммунальном комплексе;

совершенствование механизмов социальной защиты населения при оплате жилищно-коммунальных услуг.

Планируется привлекать бюджетные ресурсы, а также средства международных кредитных организаций для финансирования наиболее эффективных (в том числе с точки зрения социальной эффективности) инвестиционных проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве, имеющих важное значение для обеспечения жизнедеятельности регионов.

Планируется также в основном завершить формирование необходимой законодательной и иной нормативной правовой базы, провести углубленный анализ технического состояния объектов жилищно-коммунального комплекса, комплексную экспертизу издержек и независимый аудит жилищно-коммунальных предприятий - естественных локальных монополистов. В г. Москве, в Новгородской и Тюменской областях и ряде других субъектов Российской Федерации будет проведен эксперимент по отработке системы персонифицированных социальных счетов граждан.

На втором этапе (2004 - 2005 годы) предполагается обеспечить:

развитие конкурентных отношений в жилищном хозяйстве;

переход к профессиональному управлению жилищным фондом, создание системы

регулирования естественных локальных монополий;
развитие концессионных механизмов;
повсеместный полномасштабный переход к системе персонифицированных социальных счетов граждан.

На третьем этапе (2006-2010 годы) предполагается реализовать стратегические мероприятия, направленные на обеспечение устойчивого функционирования жилищно-коммунального комплекса на основе привлечения частных инвестиций, апробировать механизмы привлечения инвестиций в форме банковских кредитов и облигационных займов, реализовать комплекс мер по снижению рисков кредитования путем предоставления государственных и муниципальных гарантий.

VI. Мероприятия подпрограммы

В целях реализации подпрограммы предполагается осуществить переход к новой экономической модели реформы жилищно-коммунального комплекса, направленной на коренное оздоровление финансовой ситуации в отрасли, создание реальной системы экономической мотивации сокращения затрат ресурсов и повышения эффективности деятельности предприятий комплекса, привлечение частных инвестиций для реконструкции объектов жилищно-коммунального комплекса.

Подпрограмма включает как технические мероприятия по восстановлению основных фондов и по реализации новых инженерно-технических решений, так и мероприятия по созданию организационно-управленческих и финансовых механизмов, обеспечивающих стабильную и эффективную работу жилищно-коммунальных предприятий.

Эти мероприятия предусматривают:

обеспечение финансовой стабилизации жилищно-коммунального комплекса;
формирование рыночных механизмов функционирования жилищно-коммунального комплекса и условий для снижения издержек и повышения качества жилищно-коммунальных услуг;
государственную поддержку модернизации жилищно-коммунального комплекса и привлечение инвестиций в эту сферу.

1. Обеспечение финансовой стабилизации жилищно-коммунального комплекса

Обеспечение финансовой стабилизации жилищно-коммунального комплекса является основным условием формирования нормальных экономических взаимоотношений в этом секторе экономики и предусматривает решение следующих задач:

инвентаризация, реструктуризация и ликвидация имеющейся задолженности предприятий жилищно-коммунального комплекса;

ликвидация дотационности жилищно-коммунального хозяйства и обеспечение стабильного и достаточного текущего финансирования предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

Указанные мероприятия носят в основном краткосрочный характер, и эффект от их реализации должен быть получен уже в течение 2002-2003 годов.

Инвентаризация, реструктуризация и ликвидация задолженности предприятий жилищно-коммунального комплекса

Для оздоровления финансовой ситуации в жилищно-коммунальном хозяйстве необходимо реструктурировать задолженность бюджета и бюджетных организаций перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса и установить реальные и жесткие сроки ее ликвидации.

Для решения этой проблемы необходимо:

разработать на уровне Правительства Российской Федерации с участием субъектов

Российской Федерации и органов местного самоуправления в течение 2002 года порядок реструктуризации и ликвидации задолженности в жилищно-коммунальном комплексе;

провести на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления инвентаризацию задолженности и убытков предприятий жилищно-коммунального хозяйства с целью подписания актов сверки задолженности со всеми кредиторами и дебиторами, а также определение размеров задолженности перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса, признаваемой бюджетами всех уровней и бюджетными организациями;

разработать типовую методику и стандартные формы для унифицированного учета и контроля за состоянием кредиторской задолженности бюджетов всех уровней и бюджетных организаций перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса.

Признанная задолженность бюджетов и бюджетных учреждений перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса должна быть включена в расходную часть соответствующих бюджетов на весь срок реструктуризации.

В процедуру по реструктуризации задолженности бюджетов и бюджетных организаций должны быть вовлечены как предприятия коммунальной энергетики, так и предприятия Российского акционерного общества "ЕЭС России" и открытого акционерного общества "Газпром".

Работа по инвентаризации и реструктуризации бюджетной задолженности в жилищно-коммунальном секторе относится к числу первоочередных мероприятий первого этапа реализации подпрограммы и должна быть завершена до формирования бюджетов 2004 года.

Требуется решить вопрос о дебиторской задолженности населения. В ее состав входят как текущая задолженность, возникающая вследствие разницы между датами начисления и произведения платежа, так и просроченная задолженность, в том числе безнадежная. Необходимо упростить процедуру списания безнадежной просроченной задолженности, приведя ее в соответствие с международной практикой.

Следует отменить систему авансирования платежей за поставку газа, электроэнергии и тепловой энергии предприятиям жилищно-коммунального комплекса и перейти к ежемесячной оплате по факту поставки, что приведет в соответствие платежи коммунальных предприятий с платежами населения за жилищно-коммунальные услуги.

В рамках реализации подпрограммы планируется подготовить методические материалы по совершенствованию бухгалтерского учета на предприятиях жилищно-коммунального комплекса, что позволит сделать более прозрачной финансовую ситуацию в отрасли и упорядочить работу с задолженностью населения перед предприятиями жилищно-коммунального хозяйства.

Ликвидация дотационности жилищно-коммунального хозяйства и обеспечение стабильности и достаточности финансирования затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг

Стабильное и достаточное финансирование затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг будет достигнуто:

переходом на полную оплату потребителями (в том числе населением) жилищно-коммунальных услуг, включая отчисления на капитальный ремонт, с учетом роста потребности в средствах на предоставление жилищных субсидий гражданам, а также роста потребности в дотировании бюджетной сферы;

упорядочением механизма предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг;

переориентацией нерациональных расходов предприятий, выявленных в ходе аудита и экспертиз тарифов на жилищно-коммунальные услуги, на модернизацию и развитие инженерной инфраструктуры;

созданием прозрачного механизма формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги и целевого использования составляющих тарифа (амортизационные отчисления, прибыль и т.п.) на модернизацию и развитие.

При этом предполагается, что уровень собираемости платежей населения будет устойчиво сохраняться на уровне 95-97 процентов, что соответствует уровню, уже сегодня достигнутому во многих городах Российской Федерации.

Достаточность финансового обеспечения предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, будет обеспечена путем реализации принципа полного возмещения затрат каждым потребителем этих услуг. Тариф для конечного потребителя должен складываться как сумма затрат всех участников процесса предоставления услуги.

Необходимо последовательно реализовать законодательный принцип дифференциации оплаты жилищно-коммунальных услуг в государственном и муниципальном жилищном фонде на основе установления платы за наем в зависимости от благоустройства, качества и местоположения жилья.

Предоставление коммунальных услуг любым потребителям (включая бюджетные организации) должно происходить только на основе договорных отношений. В случае неоплаты предоставленных коммунальных услуг бюджетными организациями должна признаваться кредиторская задолженность бюджета перед коммунальными предприятиями, учитываемая при планировании бюджета следующего года.

Для обеспечения ускоренного перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением предполагается внести изменения в [статью 15](#) Закона Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики". Темпы и параметры перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг должны определяться Правительством Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации путем утверждения Правительством Российской Федерации ежегодно федеральных стандартов:

- социальной нормы площади жилья;

- предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг, предоставляемых на 1 кв. метр общей площади жилья в месяц, в среднем по Российской Федерации и дифференцированно по субъектам Российской Федерации;

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

- максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг.

Соблюдение субъектами Российской Федерации федерального стандарта уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги будет также использоваться в качестве одного из критериев и условий распределения средств федерального бюджета, направляемых на модернизацию и развитие жилищно-коммунального комплекса.

Федеральный стандарт предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг, предоставляемых на 1 кв. метр общей площади жилья в месяц, должен рассчитываться исходя из стандартного набора жилищно-коммунальных услуг и включать в себя:

- стоимость содержания и текущего ремонта жилищного фонда;

- стоимость капитального ремонта жилищного фонда;

- стоимость коммунальных услуг (теплоснабжения, включая топливо твердое и топливо печное бытовое, водоснабжения, канализации, газоснабжения, электроснабжения) с учетом средних сложившихся норм потребления, а также средней сложившейся предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Указанный стандарт ежегодно пересматривается, при этом изменение величины этого стандарта на следующий бюджетный год осуществляется с учетом индекса роста цен на платные услуги населению, планируемого изменения цен на энергоносители, а также эффективности проведенных мероприятий по реформированию жилищно-коммунального

хозяйства в направлении снижения неэффективных затрат.

Начиная с 2002 года указанный стандарт должен рассчитываться отдельно по каждому субъекту Российской Федерации на основе натуральных показателей: нормативов потребления коммунальных услуг и стоимости 1 куб. метра питьевой воды, 1 гигакалории тепла в жилом фонде всех форм собственности, 1 куб. метра газа, 1 киловатт-часа электроэнергии и стоимости содержания 1 кв. метра жилья.

Федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг начиная с 2001 года составит 22 процента и далее меняться не будет.

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья составляет 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. До 2010 года пересмотр этого стандарта не предполагается.

После завершения перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением (с учетом бюджетного субсидирования граждан, имеющих право на жилищную субсидию, а также на установленные законодательством льготы) федеральный стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги устанавливаться не будет. Остальные федеральные стандарты будут ежегодно утверждаться Правительством Российской Федерации и на их основе будет рассчитываться потребность субъектов Российской Федерации в средствах, предназначенных для предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

Переход к бездотационному функционированию жилищно-коммунального хозяйства на основе полного обеспечения текущих финансовых потребностей этой сферы обуславливает появление новых требований к механизму межбюджетных отношений, которые должны найти отражение в рамках общей концепции реформирования этих отношений.

В настоящее время потребности регионов в средствах из федерального бюджета, выделяемых предприятиям жилищно-коммунального хозяйства, а также потребность в средствах для компенсации расходов, связанных с предоставлением льгот и жилищных субсидий, учитываются косвенным образом в числе прочих факторов при определении размера трансферта субъекту Российской Федерации из фонда финансовой поддержки регионов.

При определении размера трансферта в настоящее время функция выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации сочетается с функцией экономического стимулирования преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве. Существующая система не гарантирует ни того, что размер средств, предоставляемых из федерального бюджета, окажется достаточным для обеспечения бюджетных обязательств по финансированию жилищно-коммунального хозяйства, ни того, что полученные средства будут использованы для финансирования жилищно-коммунального хозяйства.

После перехода к полной оплате жилья и коммунальных услуг населением бюджетные обязательства сохранятся лишь в отношении компенсации расходов, связанных с предоставлением гражданам льгот и адресных жилищных субсидий. В связи с этим представляется актуальным рассмотрение вопроса о переводе безвозмездных перечислений из федерального бюджета, направляемых на помощь в софинансировании указанных расходов, в форму целевых субвенций, которые могли бы выплачиваться через фонд софинансирования социальных расходов и (или) фонд компенсаций.

Обеспечение мер социальной защиты малоимущих граждан при переходе на полную оплату жилищно-коммунальных услуг

В соответствии с [Законом](#) Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" с 1993 года в России действует система социальной защиты населения при переходе к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг. Малоимущим

категориям граждан предоставляются адресные субсидии по оплате жилья и коммунальных услуг (далее именуются - жилищные субсидии). За 2000 год жилищные субсидии были предоставлены 3,5 млн. российских семей.*

В соответствии с [программой](#) социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы), утвержденной [распоряжением](#) Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. N 910-р, в части реформирования действующей системы льгот предусматривается пересмотр и отмена ряда льгот при введении адекватных компенсационных механизмов для малоимущих и наиболее уязвимых слоев населения, перевод льгот, установленных для различных категорий работающих граждан (работников правоохранительных органов, военнослужащих), в форму денежных выплат.

См. [Программу](#) социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы), утвержденную [распоряжением](#) Правительства РФ от 15 августа 2003 г. N 1163-р

В 2002 году предполагается рассмотреть вопрос о переводе основных льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг в категорию жилищных субсидий. Предполагается также в соответствии с [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 21 августа 2001 г. N 609 "О мерах по ликвидации системы перекрестного субсидирования потребителей услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов" прекращение к 2004 году перекрестного субсидирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги. В связи с этим в условиях полной оплаты жилищно-коммунальных услуг населением потребность в финансировании жилищных субсидий начиная с 2004 года составит около 40 млрд. рублей в год и может возрасти в случае опережающего роста тарифов на газ и электроэнергию.

Проекты законодательных актов о переводе льгот в категорию жилищных субсидий и совершенствовании механизма расчета адресных жилищных субсидий предполагается внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2002 году.

В соответствии с проектами законодательных актов по упорядочению механизма предоставления льгот предполагается сохранить льготы либо ввести адекватный механизм предоставления субсидий вне зависимости от уровня доходов следующим категориям граждан: Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, полные кавалеры ордена Славы, инвалиды и участники Великой Отечественной войны и другие. Сумма средств, предназначенных на эти цели, составляет до 2010 года от 1,2 до 2,5 млрд. рублей ежегодно.

Финансово-экономический механизм реализации программ жилищных субсидий и льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг

Размер жилищной субсидии для всех категорий получателей (наниматели, собственники, члены жилищно-строительных кооперативов) должен зависеть от размера совокупного дохода семьи и рассчитываться как полная компенсация разницы между установленным в данном населенном пункте размером платы для нанимателей жилых помещений по договору социального найма в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг и максимально допустимым размером собственных расходов семьи на оплату жилищно-коммунальных услуг, определяемым на основе установленной предельно допустимой доли этих расходов в совокупном доходе семьи.

Предполагается усовершенствовать принцип расчета жилищных субсидий, перейдя к расчету по одному основанию, который обеспечит строгую зависимость размера предоставляемой жилищной субсидии от размера совокупного дохода семьи.

Предполагается усовершенствовать методику расчета совокупного дохода семьи, учитываемого при определении суммы жилищных субсидий. В совокупный доход семьи

должны включаться денежные эквиваленты всех льгот и социальных пособий, получаемых членами данной семьи, а также условный доход от владения некоторыми видами имущества.

В результате перехода от дотаций производителям жилищно-коммунальных услуг и предоставления льгот по оплате этих услуг отдельным категориям граждан к системе адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в зависимости от совокупного дохода семьи на основе заявительного принципа возникают новые требования к механизму межбюджетных отношений.

При переходе к полной оплате стоимости жилищно-коммунальных услуг потребителями адресные жилищные субсидии становятся основной формой бюджетных средств, направляемых на обеспечение доступности жилищно-коммунальных услуг. Размер бюджетных средств, распределяемых в виде жилищных субсидий, вырастет более чем в 10 раз (в сопоставимых ценах).

При этом резко возрастает дифференциация между субъектами Российской Федерации в части потребности в бюджетных средствах, выделяемых на предоставление жилищных субсидий.

Прямая увязка размеров целевых перечислений из федерального бюджета с оценкой потребности субъекта Российской Федерации в средствах, предназначенных на предоставление жилищных субсидий, принципиально меняет требования к качеству прогнозирования потребности в жилищных субсидиях. В связи с этим на федеральном уровне целесообразно создание системы определения и контроля за использованием лимитов финансовых ресурсов, выделяемых на компенсацию предоставленных населению льгот и жилищных субсидий, позволяющей выполнять функции:

- определения необходимого объема финансирования;

- контроля за своевременностью прохождения и целевым использованием средств, выделяемых на компенсацию предоставленных льгот и жилищных субсидий.

Определение необходимого объема финансирования будет производиться исходя из расчетов по федеральным стандартам перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, установленным для данного региона на соответствующий год. В качестве получателей средств федерального бюджета (субвенций) на первом этапе реализации подпрограммы будут выступать бюджеты субъектов Российской Федерации, в дальнейшем предполагается изменение механизма доведения средств федерального бюджета до граждан - конечных получателей.

Конечной целью является создание системы персонифицированных социальных счетов граждан, на которые будут перечисляться средства, предусмотренные на все виды адресной социальной помощи государства, в том числе на компенсацию льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и жилищные субсидии.

Для перехода к системе персонифицированных социальных счетов граждан необходимо:

- завершить финансовое оздоровление ситуации в жилищно-коммунальном комплексе (в рамках мероприятий первого этапа реализации подпрограммы), потому как система персонифицированных социальных счетов будет эффективно работать только в условиях абсолютной гарантии своевременного перечисления бюджетных средств гражданам, в противном случае граждане не будут защищены от применения жилищно-коммунальными предприятиями санкций за несвоевременную оплату жилищно-коммунальных услуг, вызванную задержкой бюджетных перечислений;

- обеспечить координацию перехода к системе персонифицированных социальных счетов граждан с мероприятиями по реформированию системы социальной защиты, так как создание системы персонифицированных социальных счетов граждан исключительно в рамках реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса создает опасность дублирования при реформировании финансово-экономических механизмов других видов государственной социальной помощи;

- провести эксперимент по отработке механизма реализации системы

персонифицированных социальных счетов граждан в г. Москве, Новгородской и Тюменской областях и ряде других субъектов Российской Федерации.

Распределение и контроль за своевременным прохождением средств федерального бюджета и их целевым использованием будет осуществлять Министерство финансов Российской Федерации.

2. Формирование рыночных механизмов функционирования жилищно-коммунального комплекса и условий для снижения издержек и повышения качества жилищно-коммунальных услуг

Мероприятия, изложенные в настоящем разделе, носят среднесрочный характер. Их осуществление планируется на втором этапе реализации подпрограммы (2004 - 2005 годы). Для их реализации на первом этапе кроме выполнения основного комплекса мер необходимо:

- обеспечить переход на реальные договорные отношения в жилищно-коммунальном хозяйстве;

- провести экспертизу деятельности жилищно-коммунальных предприятий с целью выявления и ликвидации нерациональных и необоснованных затрат, включенных в тариф.

Рыночные механизмы функционирования жилищного хозяйства

Одна из основных задач второго этапа реализации подпрограммы - создание конкурентной среды в жилищной сфере.

Для этого необходимо осуществить разделение функций и формирование договорных отношений между собственником жилья (или организацией, им уполномоченной), управляющими компаниями и подрядными организациями.

Частными собственниками могут являться физические или юридические лица, имеющие в собственности жилищный фонд, собственниками муниципального жилья - специализированные структуры или подразделения органов местного самоуправления.

Указанное разделение функций в отношении муниципального жилищного фонда особенно важно для прекращения практики выполнения органами местного самоуправления хозяйственных функций по управлению жилищным фондом.

Орган местного самоуправления как собственник жилищного фонда должен обеспечить: соблюдение нормативно-технических требований к содержанию и использованию жилья и объектов коммунальной инфраструктуры;

- обеспечение необходимого уровня финансирования для содержания принадлежащей ему недвижимости;

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

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

- обеспечение систематического контроля за реализацией договоров о выполнении необходимых работ по обеспечению сохранности жилищного фонда, соблюдением объема и качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

Управляющая компания должна обеспечить:

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

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

заключение договоров с подрядчиками на выполнение работ и предоставление ресурсов требуемых объема, качества и стоимости;
осуществление системы контроля за выполнением договоров;
организацию сбора платежей за жилищно-коммунальные услуги.

Основным требованием при формировании или выборе управляющей компании должна являться ориентированность на удовлетворение нужд нанимателей и собственников жилья в части предоставления им жилищно-коммунальных услуг.

Функции управляющей компании могут выполняться субъектом любой организационно-правовой формы и быть предметом заинтересованности, в том числе и для частного капитала (со становлением в этом секторе экономики реальных договорных взаимоотношений).

Затраты на предоставление услуг управляющей компании должны включаться в стоимость жилищно-коммунальных услуг. В ближайшие годы необходимо осуществить переход на профессиональное управление муниципальным жилищным фондом на конкурсной основе. В связи с этим планируется разработать методические рекомендации по развитию системы договорных отношений между собственником жилищного фонда, управляющей организацией, подрядными и ресурсоснабжающими предприятиями.

Организация профессионального управления жилищным фондом обеспечит в среднесрочной перспективе улучшение состояния жилищного фонда, а в долгосрочной перспективе - уменьшение стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Источником обеспечения средств, инвестируемых в модернизацию жилищного фонда, может стать увеличение платы за жилье в связи с улучшением условий проживания. Источником средств на проведение капитального ремонта является включение в оплату жилья отчислений на проведение капитального ремонта жилищного фонда.

Представляется целесообразным отказаться от существующей в некоторых городах Российской Федерации практики введения системы прямых платежей за коммунальные услуги ресурсоснабжающим предприятиям жилищно-коммунального хозяйства, поскольку такой порядок платежей никогда не позволит реализовать инвестиционный потенциал ресурсосбережения в жилищном фонде.

Создание равных условий для привлечения к управлению муниципальным жилищным фондом организаций разной формы собственности требует принятия на муниципальном уровне определенных правовых решений. В настоящее время, как правило, муниципальный жилищный фонд закреплен за муниципальными унитарными предприятиями в хозяйственном ведении или за муниципальными учреждениями в оперативном управлении. Договорные отношения между организациями такой правовой формы и муниципалитетом в этом случае необязательны. Жилищный фонд находится на балансе указанных организаций, причем как муниципальная, так и приватизированная доля общего имущества собственников жилых помещений.

Привлечение частного бизнеса к управлению муниципальным жилищным фондом исключает такую форму правоотношений. Для того чтобы организации разной формы собственности имели равные возможности для управления муниципальным жилищным фондом, существующие правоотношения должны быть изменены. Муниципалитет как собственник жилищного фонда (его части в виде неприватизированных квартир) должен заключать с управляющей компанией договор на управление жилищным фондом в форме договора возмездного оказания услуг. Аналогичные договоры на управление жилищным фондом заключают другие собственники жилья в данном многоквартирном доме. Доля муниципалитета в жилищном фонде находится на балансе у специализированной муниципальной службы (управление жилищно-коммунального хозяйства и т.п.) или в городской казне. Управляющая организация учитывает переданный ей в управление жилищный фонд на балансе и информирует соответствующие службы органов местного самоуправления об изменениях баланса.

Проведение конкурсного отбора подрядчиков для обслуживания жилья и проведения капитального ремонта обеспечивает повышение эффективности использования финансовых

ресурсов. Однако в настоящее время процесс демонополизации сферы обслуживания жилищного фонда искусственно сдерживается из-за освобождения от налога на добавленную стоимость оплаты расходов населения по обслуживанию жилья. Таким образом, складывается ситуация, когда выполнение работ по обслуживанию жилья на конкурсных условиях приводит к возникновению налога на добавленную стоимость, не компенсируемого за счет платежей населения.

Целесообразно внесение изменений в налоговое законодательство с целью отмены налоговой льготы на оплату населением расходов по обслуживанию жилья для устранения барьеров на пути демонополизации и развития конкуренции в жилищной сфере.

При демонополизации жилищной сферы целесообразно проведение конкурсов на выполнение специализированных работ (обслуживание лифтового хозяйства, вывоз мусора, установка и обслуживание счетчиков тепла, воды и др.).

К 2005 году предполагается выполнение на конкурсной основе всех подрядных работ по обслуживанию муниципального жилищного фонда в региональных центрах и городах с населением более 200 тыс. человек. Организатором конкурсов должны выступать управляющие компании на основании положения, закрепленного в договоре на управление, заключаемом с органом местного самоуправления.

Внедрение основанных на развитии конкуренции принципов управления жилищным фондом и предоставления жилищно-коммунальных услуг создает предпосылки для приватизации муниципальных жилищных предприятий. Первым этапом приватизации должно стать акционирование. До 2005 года предлагается завершить акционирование и приватизацию муниципальных унитарных предприятий, выполняющих подрядные работы по обслуживанию жилищного фонда. Большую часть муниципальных предприятий, выполняющих работы по управлению муниципальным жилищным фондом, предполагается акционировать в течение срока реализации подпрограммы.

Развитие конкуренции в сфере управления жилищным фондом окажет существенное влияние на внедрение альтернативных новых технологий в сфере тепло- и электроснабжения, позволяющих осуществлять обслуживание относительно небольших групп потребителей. Это будет способствовать развитию конкуренции в сфере энергоснабжения. Управляющая компания будет иметь возможность рассматривать альтернативные варианты - создать собственный локальный источник энергоснабжения или воспользоваться услугами системы централизованного энергоснабжения.

Специализация расчетно-кассовых центров должна заключаться в оперативном ежемесячном расчете платежей населения в зависимости от реального потребления жилищно-коммунальных услуг. Это предполагает наличие специализированной информационно-вычислительной базы. Поэтому в городах, где существуют несколько управляющих компаний, функции по проведению расчетов по платежам населения целесообразно передавать на условиях подрядного договора специализированным расчетно-кассовым центрам, которые собирают всю информацию по платежам, осуществляемым потребителями предприятиям жилищно-коммунального хозяйства. В муниципальных образованиях, где управление муниципальным жилищным фондом осуществляет одна управляющая компания, расчетно-кассовый центр может создаваться как структурное подразделение этой компании.

Реформа собственности в жилищном хозяйстве должна привести к развитию конкуренции в двух направлениях:

конкуренция в сфере управления недвижимостью за получение заказа от собственника на управление жилищным фондом;

конкуренция подрядных организаций за получение заказа на предоставление жилищно-коммунальных услуг от управляющей компании.

Импульсом для развития конкуренции в этих направлениях должно служить формирование многообразия объединений собственников жилья.

Создание товариществ собственников жилья в границах единого комплекса недвижимого имущества (кондоминиума), включающего в себя земельный участок и

расположенное на нем жилое здание, является на сегодняшний день одним из эффективных способов защиты прав собственников жилья и организации управления многоквартирным жилым домом с разными собственниками отдельных помещений.

Развитие экономических отношений в области тепло-, электро-, водоснабжения и водоотведения

Процессы тепло-, электро-, водоснабжения и водоотведения населенных пунктов, несмотря на их разнородность, характеризуются следующими общими признаками:

использование в ходе технологического процесса сложной инженерной инфраструктуры, относящейся к конкретной территории (сетей водопровода, канализации, теплосетей, устройств по передаче электроэнергии и т.д.);

неразрывность или строгая последовательность процессов производства, передачи и потребления материальных носителей услуги;

невозможность для потребителя услуг отказаться от получения этих видов услуг на длительный срок;

невозможность компенсации предоставляемых не в полном объеме услуг в один период за счет более интенсивного их предоставления в другой период;

необходимость четкой взаимосвязи на всех стадиях производственного процесса;

тесная зависимость организации производственного процесса, потребности в мощностях и конкретных инженерных решений от местных условий.

Предприятия жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивающие поставку указанных ресурсов по распределительным сетям, являются естественными локальными монополистами. Их деятельность подлежит регулированию.

Существующая система тарифного регулирования делает практически невозможным привлечение частных инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры, поскольку не дает возможности использовать сэкономленные в результате снижения затрат средства на развитие и модернизацию производства.

Привлечение частных инвестиций в предприятия городской инженерной инфраструктуры - одна из основных целей работы по реформе системы тарифного регулирования.

Для развития экономических механизмов тарифного регулирования необходимо обеспечить единую методологическую базу для регулирования тарифов на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Необходимо установить единые принципы государственного тарифного регулирования, увязывающие изменения тарифов на газ (федеральный уровень) и электрическую энергию (региональный уровень) с изменением тарифов на тепловую энергию, водоснабжение и водоотведение (муниципальный уровень), а также возможностью потребителей (населения и бюджетных организаций) оплатить услуги по новым тарифам.

Эффективное регулирование предприятий жилищно-коммунального хозяйства должно основываться на системе, состоящей из трех частей. Первая часть - определение целей деятельности этих предприятий (формирование их производственной и инвестиционной программ), вторая часть - решение вопросов формирования и утверждения тарифов как средства финансового обеспечения указанных программ и третья часть - проведение мониторинга предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Эти три компонента в совокупности обеспечивают органам местного самоуправления возможность реализовать свои обязанности по качественному обеспечению населения коммунальными услугами.

Определение целей предприятий жилищно-коммунального хозяйства должно основываться на разработанных перспективных схемах развития систем теплоснабжения и водоснабжения городов и населенных пунктов. Система тарифного регулирования должна обеспечивать выполнение производственной и инвестиционной программ предприятия, утверждаемых на очередной период тарифного регулирования, в том числе:

стимулировать предприятия жилищно-коммунального хозяйства к снижению издержек,

повышению качества оказываемых услуг;

способствовать привлечению инвестиций в предприятия жилищно-коммунального хозяйства;

обеспечивать предприятиям жилищно-коммунального хозяйства формирование необходимого объема финансовых ресурсов;

учитывать формирование конкурентных отношений в ряде подотраслей жилищно-коммунального хозяйства;

иметь механизмы, позволяющие снизить политизированность процесса установления тарифов на коммунальные услуги.

Помимо создания экономических механизмов, которые стимулировали бы предприятия жилищно-коммунального хозяйства самостоятельно выявлять резервы снижения издержек на предоставление коммунальных услуг, должен быть предусмотрен механизм выявления заведомо нерациональных затрат как элемент процедуры тарифного регулирования. В частности, при принятии решения об установлении тарифов должны использоваться результаты комплексных обследований предприятий жилищно-коммунального хозяйства, включая проведение независимых экспертиз и проверок (за счет бюджетных средств).

См. [Методические рекомендации и типовые программы энергетических обследований систем коммунального энергоснабжения, утвержденные приказом Госстроя РФ от 10 июня 2003 г. N 202](#)

Процесс формирования тарифов на коммунальные услуги должен заключаться в поиске компромисса между техническими задачами и финансовыми потребностями поставщиков услуг и платежеспособным спросом потребителей.

Система регулирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства должна обеспечивать прогнозируемость и предсказуемость изменения тарифов. Установление тарифов должно производиться на определенный срок (период регулирования), который должен быть согласован с периодом регулирования тарифов, устанавливаемых на федеральном (газ) и региональном (электроэнергия) уровнях. Это требование предусматривает достижение следующих результатов:

создание ситуации определенности в отношении будущих денежных потоков предприятия, что снижает риски инвестирования в него;

проведение в течение регулируемого периода мероприятий по снижению издержек и расходов полученных в результате экономии средств на возврат заемных средств;

достижение экономической определенности для потребителей коммунальных услуг.

Установление срока действия тарифа должно дополняться в условиях нестабильной экономики определением внешних факторов, изменение которых должно приводить к обязательному автоматическому перерасчету тарифа или изменению производственной программы предприятия.

Как минимальное требование, тарифы на коммунальные услуги должны быть фиксированными в течение финансового года, а ожидаемый рост тарифов на газ и электроэнергию, за которым следует пересчет коммунальных тарифов, должен закладываться в параметры бюджетов всех уровней в рамках бюджетного процесса.

Процедуры тарифного регулирования должны обеспечивать публичность процесса формирования тарифов. Это необходимо для достижения доверия со стороны потребителей коммунальных услуг, а также для достижения баланса интересов в процессе регулирования тарифов. Публичность системы должна обеспечить необходимое методическое и информационное взаимодействие между отдельными элементами этой системы: процедурами мониторинга деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства, подготовки и рассмотрения заявок на пересмотр тарифов, их утверждения и вступления в силу.

Важным фактором эффективного тарифного регулирования должно стать повышение профессионализма регулирующего органа. В соответствии с законодательством Российской

Федерации регулирование деятельности муниципальных предприятий осуществляется в пределах компетенции органов местного самоуправления. В региональных центрах и крупных городах органы местного самоуправления способны сформировать профессиональные регулирующие органы или привлечь к их работе высококвалифицированных специалистов в рамках межведомственных комиссий. Для малых муниципальных образований целесообразно передать функцию по регулированию предприятий коммунальной инфраструктуры организациям регионального уровня, что должно повысить качество принимаемых решений.

Необходимо изменить систему бухгалтерского учета на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивающих снабжение энергетическими ресурсами, для того чтобы перейти от сложившейся практики минимизации налоговых платежей к практике обеспечения прозрачности и стимулирования инвестиций в сектор ресурсоснабжения. Следует обеспечить отдельный учет постоянных и переменных затрат с целью формирования двухставочных тарифов на тепловую энергию и воду. Это позволит снизить сезонные колебания в платежах, уменьшит оборотные средства предприятий теплоснабжения, повысит их финансовую устойчивость.

По мере установления индивидуальных приборов учета и регулирования потребления основных коммунальных услуг необходимо осуществлять переход от оплаты по нормативам потребления к оплате на основе показаний приборов учета.

Введение отдельного учета производства тепловой энергии и услуг по ее передаче позволит создать предпосылки для формирования локальных рынков тепловой энергии путем разделения монопольной транспортировки тепловой энергии и конкурентного производства, что предполагает юридическое выделение и передачу в управление различным хозяйствующим субъектам муниципальных теплосетей и источников тепла. Эта задача имеет большое практическое значение, поскольку в большинстве крупных муниципальных образований есть достаточно большой избыток мощности по тепловой энергии, и в этой ситуации существует объективная экономическая возможность покупать тепловую энергию у более дешевого производителя.

Решение данной проблемы будет способствовать формированию в большинстве крупных городов России локальных рынков тепловой энергии, стоимость которой будет определяться с учетом стоимости ее транспортировки по муниципальным теплосетям. Локальные источники тепловой энергии могут использоваться на территориях с малой плотностью застройки, при сложном рельефе местности, в местах, удаленных от крупных источников тепловой энергии, когда стоимость услуг по передаче этой энергии сопоставима со стоимостью ее производства.

В период реализации проектов реконструкции за счет заемных средств важной задачей для обеспечения эффективного тарифного регулирования должно стать создание правовой основы для включения платежей по погашению основной суммы долга в себестоимость продукции и услуг предприятий жилищно-коммунального хозяйства (внесение изменений и дополнений в [Бюджетный кодекс](#) Российской Федерации).

Приватизация и концессия в жилищно-коммунальном комплексе

В целях повышения эффективности работы предприятий жилищно-коммунального хозяйства, качественного улучшения деятельности по управлению жилищным фондом и объектами коммунальной инфраструктуры в муниципальных образованиях необходимо провести поэтапное преобразование муниципальных унитарных жилищно-эксплуатационных, ресурсоснабжающих, специализированных и управляющих жилищных предприятий в открытые акционерные общества. Существующее для унитарных предприятий право хозяйственного ведения не создает для организаций других организационно-правовых форм равных конкурентных условий в борьбе за рынок управления коммунальной инфраструктурой и жилищным фондом. Приватизация муниципальных унитарных предприятий обеспечит равные юридические права для всех

участников рынка, а также будет способствовать созданию условий для привлечения частного капитала в жилищную сферу.

В состав акционерного капитала ресурсоснабжающих организаций могут включаться производственные сооружения, системы диспетчерского управления, устройства, оборудование и приборы, складские помещения. Объекты сетевой коммунальной инфраструктуры целесообразно сохранить в муниципальной собственности.

Акционирование и приватизация муниципальных унитарных предприятий должны проходить параллельно с применением концессионных механизмов управления объектами коммунальной инфраструктуры. Невозможность формирования конкуренции на рынке компенсируется конкуренцией за рынок на основе концессионных соглашений, которые реализуются путем заключения договоров на право осуществления различного рода хозяйственной деятельности с передачей объектов муниципальной инфраструктуры в эксплуатацию и управление российскому или иностранному хозяйствующему субъекту (управляющей компании).

В зависимости от экономического содержания могли бы заключаться следующие виды договоров концессионного типа:

договор, содержащий условия о выполнении работ (оказании услуг) с использованием объекта, находящегося в муниципальной собственности;

договор, содержащий условия об управлении объектом, находящимся в муниципальной собственности;

договор, содержащий условия аренды объекта, находящегося в муниципальной собственности;

договор по модели "строительство - эксплуатация - передача";

договор по модели "строительство - владение - эксплуатация - передача";

договор концессии объектов, находящихся в муниципальной собственности.

Для развития концессионных схем привлечения инвестиций необходимо создание нормативно-правовой базы для урегулирования вопросов концессии в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Переход на использование новых норм хозяйственных отношений между муниципалитетами и управляющими компаниями, предусмотренных действующим законодательством и учитывающих особенности рыночных взаимоотношений, будет способствовать снижению рисков деятельности управляющих компаний и повысит гибкость муниципалитетов в отношениях с концессионерами.

3. Государственная поддержка модернизации жилищно-коммунального комплекса и привлечение инвестиций в эту сферу

Государственная поддержка модернизации жилищно-коммунального комплекса на основе современных технологий и материалов осуществляется по двум направлениям.

Первое направление предусматривает срочное привлечение бюджетных ресурсов и ресурсов международных кредитных организаций под гарантии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления для финансирования наиболее приоритетных и эффективных инвестиционных проектов в жилищно-коммунальном комплексе. Предполагается софинансирование этих проектов со стороны предприятий.

Второе направление - стратегическое - предусматривает создание финансовых механизмов минимизации рисков привлечения частного капитала посредством заемного финансирования и прямых инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс, в том числе под государственные или муниципальные гарантии, создание системы рефинансирования кредитов за счет привлечения под государственные и муниципальные гарантии средств вторичных инвесторов и других механизмов. На этом направлении предполагается формирование внешних условий для минимизации рисков инвестирования, а также процедур предоставления заемного финансирования.

Меры, предусмотренные в рамках второго направления, имеют долгосрочный характер

и направлены на создание устойчивого рыночного механизма привлечения капитала в жилищно-коммунальный комплекс. Эффект от реализации этих мер может быть получен в 2006-2010 годах. Предполагается, что апробированные в этот период механизмы будут в дальнейшем развиваться и совершенствоваться.

Мобилизация бюджетных ресурсов для обеспечения устойчивой работы жилищно-коммунального комплекса

Обеспечение устойчивой и надежной работы жилищно-коммунального комплекса требует принятия экстренных мер бюджетной поддержки для проведения неотложных ремонтных и восстановительных работ в первую очередь за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Предполагается, что консолидированные бюджетные ресурсы будут направлены на решение задач модернизации и технического переоснащения объектов инженерной инфраструктуры и внедрение современных энергосберегающих технологий в жилищно-коммунальном комплексе. Для этих целей будут также использованы средства, предоставляемые Международным банком реконструкции и развития и Европейским банком реконструкции и развития.

Средства федерального бюджета должны направляться на реализацию межрегиональных проектов, а также на модернизацию и завершение строительства крупных объектов, имеющих важное значение для обеспечения жизнедеятельности регионов.

Эти проекты должны быть направлены на:

ликвидацию кризисного состояния систем теплоснабжения, водоснабжения и канализации, если существует угроза нарушения функционирования систем жизнеобеспечения, которая может иметь отрицательные последствия для жизни и здоровья населения;

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

решение проблемы ресурсного обеспечения предоставления коммунальных услуг, имеющей значение для нескольких регионов.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и предприятиям жилищно-коммунального комплекса, реализующим программы реформирования жилищно-коммунального комплекса и обеспечивающим софинансирование проектов по модернизации жилищно-коммунального комплекса за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, средств предприятий и заемных средств, может в различной форме оказываться поддержка из федерального бюджета.

Структура финансирования мероприятий подпрограммы по модернизации жилищно-коммунального комплекса (без учета международных программ Международного банка реконструкции и развития и Европейского банка реконструкции и развития) состоит из двух частей:

средства федерального бюджета, предоставляемые в различной форме субъектам Российской Федерации, органам местного самоуправления, предприятиям жилищно-коммунального хозяйства, осуществляющим проекты по модернизации жилищно-коммунального комплекса;

средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, средства предприятий жилищно-коммунального хозяйства, дополнительно привлеченные средства частных кредиторов, в том числе под гарантии субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Участие в подпрограмме при финансировании за счет заемных средств требует обязательной оценки кредитоспособности заемщика - предприятия жилищно-коммунального комплекса или органа местного самоуправления и обоснованности проектных предложений

по модернизации жилищно-коммунального комплекса. Условия предоставления бюджетных кредитов должны быть согласованы с условиями получения кредитов Международного банка реконструкции и развития и Европейского банка реконструкции и развития.

Условия получения кредитов и финансовая структура международной части подпрограммы определяются соглашением российской стороны и иностранных партнеров в рамках реализации конкретного займа.

Финансирование затрат на реформирование и модернизацию жилищно-коммунального комплекса*

Источники финансирования	Объем средств - всего (млн. руб-лей)	В том числе		
		I этап (2002 - 2003 годы)	II этап (2004 - 2005 годы)	III этап (2006 - 2010 годы)
Размер средств - всего	510470	108800	114260	
287410				
в том числе:				
федеральный бюджет	4930	630	1160	
3140				
из них:				
средства на реформирование и модернизацию жилищно-коммунального комплекса	4110	250	800	
3060				
		0		

	софинансирование		820	380
	80			360
	инвестиционных проектов			
	международных		200	
	финансовых организаций			
	средства бюджетов		500080	105640
	283740			110700
	субъектов Российской			
	Федерации, местных		48370	
	бюджетов и предприятий			
	жилищно-коммунального			
	комплекса, включая			
	внебюджетные заемные			
	средства			
	средства займов		5460	2530
	530			2400
	международных			
	финансовых организаций		1330	

* Конкретные объемы средств, направления и формы финансирования за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов устанавливаются при утверждении бюджетов на соответствующий год.

Роль органов государственной власти и органов местного самоуправления в формировании условий для привлечения инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс

Возможность привлечения в жилищно-коммунальный комплекс долгосрочных инвестиционных ресурсов определяется в значительной степени тем огромным потенциалом ресурсосбережения, которым обладает сегодня жилищно-коммунальный комплекс.

Экономическая привлекательность ресурсосберегающих проектов состоит в том, что в качестве источника погашения заемных средств, взятых на реализацию проекта, могут использоваться средства, сэкономленные в результате сокращения себестоимости предоставления и потребления коммунальных услуг. Модернизация коммунальной инфраструктуры приведет к существенному сокращению себестоимости коммунальных услуг, а модернизация жилищного фонда - к сокращению потребления энергетических и материальных ресурсов и, следовательно, к получению значительного экономического эффекта от инвестиций.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления должны создать

условия для привлечения в жилищно-коммунальный комплекс инвестиционных ресурсов коммерческих банков или иных источников заемных средств в первую очередь путем реструктуризации и ликвидации задолженности предприятий жилищно-коммунального комплекса, обеспечения прозрачности в сфере корпоративного и финансового управления этими предприятиями, снижения рисков инвестирования и отработки механизмов привлечения заемных средств.

Собственник имущества муниципальных предприятий имеет все необходимые полномочия для проведения преобразований, результатом которых будет снижение риска инвестирования в эти предприятия и повышение их кредитоспособности (тарифное регулирование, договорные отношения и т.д.). Регулирующие органы имеют полномочия (с помощью проведения независимых аудиторских проверок и установления нормативных требований) добиться большей прозрачности в сфере корпоративного и финансового управления предприятиями жилищно-коммунального хозяйства.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, заинтересованные в создании условий для привлечения долгосрочных заемных ресурсов для финансирования крупных инвестиционных проектов по модернизации жилищно-коммунального комплекса, которые не могут быть профинансированы за счет текущих доходов предприятий или за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, могли бы на первом этапе взять на себя предоставление бюджетных гарантий для привлечения кредитов и осуществить организационные меры по разработке стандартов, процедур и форм обеспечения привлечения заемных средств.

Эти меры позволят в перспективе сформировать рыночные механизмы привлечения долгосрочных частных инвестиций и их возврата в течение длительного периода за счет текущих доходов предприятий или бюджетов.

Механизмы участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в привлечении предприятиями жилищно-коммунального комплекса частных долгосрочных заемных ресурсов

Решение стратегической задачи привлечения частных заемных ресурсов для модернизации и развития жилищно-коммунального комплекса требует развития механизмов участия в этом процессе органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Проекты по модернизации жилищно-коммунального комплекса в перспективе должны финансироваться как за счет заемных ресурсов (в первую очередь частных кредиторов), так и за счет бюджетных средств, предоставляемых на безвозвратной основе.

Система финансирования проектов по модернизации и развитию жилищно-коммунального комплекса должна определять процедуры получения финансовых средств как для предприятий жилищно-коммунального хозяйства, так и для органов власти всех уровней.

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

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

Возможны следующие способы привлечения заемных средств:

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

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

выпуск муниципальных облигаций в целях использования заемных средств на

модернизацию и развитие жилищно-коммунального комплекса;

предоставление предприятию жилищно-коммунального комплекса кредита из бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета на рыночных условиях (в особых случаях - из федерального бюджета).

Второй вариант предусматривает предоставление на безвозвратной основе бюджетных средств на реализацию конкретных проектов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или (и) местных бюджетов, в исключительных случаях - федерального бюджета.

Разделение механизмов по предоставлению средств на возвратной основе и по предоставлению бюджетных финансовых средств на безвозвратной основе имеет своей целью повышение прозрачности системы финансирования инвестиционных проектов предприятий жилищно-коммунального комплекса и ее устойчивости в силу возможности независимого функционирования. Кроме этого, предоставление средств на возвратной основе (на рыночных условиях) создает предпосылки для замены бюджетного финансирования привлечением частных кредитных инвестиций, на первом этапе - под гарантии бюджетов, а также специально создаваемых гарантийных структур.

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

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

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

На первоначальной стадии работы по оценке проектов и кредитоспособности заемщиков будут производить непосредственно гарантийные агентства. В результате будут разработаны методика оценки проектов по модернизации и развитию жилищно-коммунального комплекса и предприятий-заемщиков, а также стандарты кредитования этих проектов со стороны коммерческих банков.

В результате привлечения коммерческих банков к участию в этой схеме финансирования проектов должны быть отработаны критерии отбора банков, по кредитам которых будут выдаваться поручительства гарантийных агентств. Впоследствии работу по оценке кредитоспособности инициаторов проектов будут выполнять сами коммерческие банки.

Кредитные договоры коммерческих банков, по которым гарантийные агентства будут выдавать поручительства, а также вся остальная документация, сопровождающая сделку, будет стандартизована. Это позволит создать предпосылки для формирования вторичного рынка кредитов, создания системы их рефинансирования или системы перестрахования рисков.

Деятельность указанных гарантийных агентств и их специализация на проектах жилищно-коммунального комплекса даст возможность лучше оценить специфические риски, свойственные этим проектам и, следовательно, создаст возможность для привлечения частного капитала в эту сферу. Стандартные требования гарантийных агентств к проектам

будут способствовать повышению уровня знаний и навыков предприятий жилищно-коммунального комплекса - инициаторов проектов в области подготовки инвестиционных предложений и бизнес-планов. Предполагаемые в дальнейшем механизмы рефинансирования или перестрахования рисков по кредитам или займам, выданным на реализацию муниципальных инфраструктурных проектов, будут способствовать повышению эффективности использования частного заемного капитала.

В результате единовременных затрат бюджетных средств на создание гарантийных агентств может быть сформирована устойчивая и прозрачная система финансирования за счет заемных средств проектов в сфере жилищно-коммунального комплекса. Будучи основанной на использовании рыночных механизмов и привлечении частных кредитных ресурсов она сможет способствовать не только решению проблем модернизации жилищно-коммунального комплекса, но и развитию рынка ценных бумаг и укреплению банковской системы.

VII. Механизм реализации подпрограммы

О законодательном и нормативно-правовом обеспечении реализации программы преобразований жилищно-коммунального сектора Российской Федерации см. [приказ Госстроя РФ от 20 марта 2003 г. N 83](#)

В реализации подпрограммы предусматривается участие органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления.

Подпрограмма направлена на консолидацию бюджетных средств, а также средств предприятий для решения задачи модернизации жилищно-коммунального комплекса, а также на повышение инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса и снижение рисков инвестирования с целью привлечения в эту сферу частных инвестиционных ресурсов.

К задачам органов государственной власти относятся:

создание законодательной, нормативно-правовой и методической базы для реформирования жилищно-коммунального комплекса, проведения работ по его модернизации и привлечению частных инвестиций;

предоставление средств федерального бюджета на финансирование межрегиональных и особо важных проектов по модернизации и технологическим преобразованиям жилищно-коммунального комплекса и тесно связанных с ним ресурсообеспечивающих энергетических комплексов на безвозвратной и возвратной основах, предоставление гарантий по привлечению заемных финансовых средств от международных финансовых организаций, а также иные формы поддержки привлечения частных заемных средств;

софинансирование реализации программы адресной социальной защиты населения по оплате жилья и коммунальных услуг;

создание и поддержка эффективных механизмов использования средств федерального бюджета для достижения целей подпрограммы;

методическое руководство проведением эксперимента по введению персонализированных социальных счетов граждан в ряде субъектов Российской Федерации и подведение его итогов;

организация и проведение информационной работы среди населения;

обеспечение контроля за реализацией подпрограммы с целью анализа ситуации, обобщения положительного и отрицательного опыта;

организация взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления с целью координации хода реализации подпрограммы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

На уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления осуществляются следующие задачи:

развитие законодательной и нормативной базы по реформированию жилищно-

коммунального комплекса в рамках установленных [Конституцией](#) Российской Федерации полномочий;

обеспечение предусмотренных подпрограммой преобразований в рамках формируемой на федеральном уровне нормативной правовой базы с учетом местных особенностей и передового опыта;

проведение эксперимента по введению персонифицированных социальных счетов граждан в ряде субъектов Российской Федерации;

предоставление средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на модернизацию жилищно-коммунального комплекса на безвозвратной и возвратной основе, предоставление гарантий и иные формы поддержки привлечения заемных финансовых ресурсов;

финансирование за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (при частичном софинансировании за счет федерального бюджета) программы адресной социальной защиты населения по оплате жилья и коммунальных услуг;

апробирование и развитие рыночных механизмов привлечения средств частных инвесторов для модернизации жилищно-коммунального комплекса.

VIII. Ресурсное обеспечение подпрограммы

Ресурсное обеспечение подпрограммы определяется условиями ее реализации в течение 2002 - 2010 годов.

Затраты на реализацию подпрограммы складываются из затрат, связанных с модернизацией жилищно-коммунального комплекса и предоставлением гражданам льгот и субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Затраты на модернизацию жилищно-коммунального комплекса в основном ориентированы на проведение работ по реконструкции и обновлению систем жизнеобеспечения населенных пунктов (систем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения).

Общая потребность в затратах на модернизацию сетевого хозяйства и генерирующих мощностей теплоснабжения, а также на модернизацию систем водоснабжения и канализации составит 510,47 млрд. рублей.

Оценка необходимого объема работ по сетевому хозяйству, модернизации мощностей систем тепло-, водоснабжения и канализации приведена в [приложении N 1](#).

Приоритетными направлениями указанных работ являются:

завершение ремонтно-восстановительных работ на аварийных объектах теплоснабжения;

замена котлов в модернизируемых котельных на котлы с более высоким коэффициентом полезного действия;

использование современных изолирующих материалов при передаче тепловой энергии;

использование модульных и блочных котельных;

использование частотно-регулируемых приводов насосных агрегатов в системах тепло- и водоснабжения.

Наряду с указанными инженерными мероприятиями на объектах жилищно-коммунальной инфраструктуры требуется проведение следующих работ по модернизации жилищного фонда:

ремонт и утепление наружных ограждающих конструкций зданий;

установка в домах приборов учета потребления ресурсов: воды, газа, тепловой энергии, электричества;

ремонт и оптимизация внутренних систем отопления и горячего водоснабжения;

улучшение режимов вентиляции жилых помещений;

повышение эффективности работы лифтового оборудования;

использование экономичных приборов освещения и санитарно-технического оборудования.

Модернизация жилищного фонда, внедрение альтернативных локальных источников тепловой энергии приведут к снижению потребности в тепловой энергии и снизят потребность в ремонте и модернизации некоторых котельных и тепловых сетей.

Тем самым общая потребность в финансовых средствах на модернизацию жилищно-коммунального комплекса может быть частично компенсирована затратами на модернизацию жилищного фонда. В результате общая потребность в затратах может оказаться ниже расчетной. Снижение потребности в бюджетном финансировании подпрограммы может быть учтено при формировании бюджетов на соответствующий год в период реализации подпрограммы.

Общая оценка потребности в затратах на модернизацию жилищно-коммунального комплекса по основным направлениям модернизации систем теплоснабжения, а также водоснабжения и канализации приведена в [приложении N 2](#).

Потребность в средствах на предоставление гражданам субсидий и льгот при оплате жилья и коммунальных услуг покрывается за счет средств бюджетов всех уровней.

По предварительной оценке, при переходе к полной оплате населением жилья и коммунальных услуг около 14 млн. семей с наиболее низкими доходами будут иметь право на получение субсидий. Потребность в средствах на предоставление адресных субсидий составит начиная с 2004 года около 40 млрд. рублей ежегодно.

Финансирование затрат на предоставление субсидий при оплате населением жилищно-коммунальных услуг*

Источники финансирования	Объем средств - всего (млн.рублей)	В том числе		
		I этап (2002 - 2003 годы) в том числе 2002 год	II этап (2004 - 2005 годы)	III этап (2006 - 2010 годы)
Жилищные субсидии - всего	332000	52000	80000	200000
в том числе		22000		
за счет средств:				
федерального бюджета	45000	10000	10000	25000
		5000		
бюджетов субъектов	287000	42000	70000	175000
Российской Федерации и				
местных бюджетов		17000		

* Потребность в средствах на реализацию программы жилищных субсидий уточняется на основании прогноза на соответствующий год. Конкретные объемы средств и направления финансирования за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов будут устанавливаться при утверждении бюджетов на соответствующий год.

Средства на предоставление льгот отдельным категориям граждан, которым льготы сохраняются вне зависимости от уровня их доходов, составят в 2002 - 2010 годах от 1,2 до 2,5 млрд. рублей ежегодно.

Средств федерального бюджета, необходимых для компенсации всех установленных законодательством Российской Федерации льгот военнослужащим и приравненным к ним категориям лиц, потребуется 10,5 млрд. рублей в 2002 году и 11,5 млрд. рублей ежегодно в 2003 - 2010 годах. Часть этих средств будет направлена на компенсацию льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг. В течение срока реализации подпрограммы возможна замена этих льгот соответствующим увеличением денежного довольствия военнослужащих.

Необходимые расходы на социальную защиту населения при оплате жилья и коммунальных услуг и на обеспечение устойчивой работы жилищно-коммунального хозяйства приведены в [приложении N 3](#).

Источники покрытия затрат на модернизацию жилищно-коммунального комплекса и предоставление гражданам льгот и субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг

Источниками покрытия затрат на модернизацию жилищно-коммунального комплекса являются средства бюджетов всех уровней, а также средства предприятий жилищно-коммунального хозяйства, частные заемные средства.

Необходимые расходы на модернизацию жилищно-коммунального комплекса приведены в [приложении N 4](#).

Источниками покрытия затрат, связанных с предоставлением жилищных субсидий, а также установленных законодательством Российской Федерации льгот, являются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Средства федерального бюджета будут выделяться на:

обеспечение поддержки проведения мероприятий по модернизации и реформированию жилищно-коммунального комплекса - от 0,2 млрд. рублей до 0,89 млрд. рублей ежегодно;

софинансирование обязательств по предоставлению гражданам жилищных субсидий за счет средств фонда софинансирования социальных расходов и (или) фонда компенсаций - до 5 млрд. рублей ежегодно;

погашение части средств займов международных финансовых организаций и софинансирование соответствующих инвестиционных проектов.

За счет средств федерального бюджета будут также осуществляться расходы по общему управлению реализацией подпрограммы, мониторингу проведения и оценки проектов, содействию в проведении тендеров, нормативно-правовому и методическому обеспечению реализации подпрограммы государственным заказчиком. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы будут финансироваться за счет средств, предусмотренных на эти цели [федеральной целевой программой](#) "Жилище" на 2002 - 2010 годы.

Финансирование мероприятий подпрограммы за счет средств федерального бюджета будет уточняться при подготовке бюджета на соответствующий год. Величина необходимых расходов в жилищно-коммунальном хозяйстве в значительной степени будет зависеть от изменения тарифов на электроэнергию и газ. В связи с этим объем финансирования за счет средств федерального бюджета должен быть скоординирован с программами реструктуризации электроэнергетики и газовой промышленности.

Предполагается, что основные бюджетные средства на реализацию подпрограммы будут выделяться из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Конкретные объемы средств и направления финансирования инвестиционных проектов будут устанавливаться при утверждении бюджетов на соответствующий год.

Важнейшими перспективными источниками финансирования проектов модернизации и развития жилищно-коммунального комплекса должны стать частные инвестиции, которые после 2010 года станут преобладающими.

IX. Организация управления реализацией подпрограммы и контроль за реализацией

Согласно [приказу](#) Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 9 сентября 2004 г. N 111 в 2004 году функции текущего управления и оперативного контроля по настоящей подпрограмме возложены на ГУ "Объединенная дирекция по реализации федеральных инвестиционных программ"

Организация управления реализацией подпрограммы и контроль за ходом ее реализации возлагаются на Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу.

Государственный заказчик подпрограммы осуществляет свои функции во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Бюджетная заявка на выделение ассигнований из федерального бюджета для финансирования подпрограммы разрабатывается и представляется в установленном порядке государственным заказчиком подпрограммы. Государственный заказчик организует информационно-разъяснительную работу среди населения через печатные и электронные средства массовой информации, а также путем проведения выставок, конференций и семинаров.

Для информационного обеспечения реализации подпрограммы при органе, ответственном за реализацию [федеральной целевой программы](#) "Жилище", создается постоянная рабочая группа по проведению информационно-разъяснительной работы.

[Приказом](#) Госстроя РФ от 26 декабря 2001 г. N 290 утвержден [Состав](#) постоянной рабочей группы по проведению информационно-разъяснительной работы по реализации подпрограммы "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации на 2002 - 2010 годы"

Оценка реализации подпрограммы производится ежеквартально, а также по итогам года.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации ежеквартально, а также по итогам года, до 1 марта, представляют государственному заказчику сводную информацию о результатах выполнения мероприятий подпрограммы.

См. также [приказ](#) Госстроя РФ от 11 ноября 2002 г. N 262 "Об утверждении форм отчетной информации о ходе и результатах эксперимента по осуществлению адресной социальной поддержки населения при оплате жилищно-коммунальных услуг с использованием персонафицированных социальных счетов"

Государственный заказчик совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления анализирует и корректирует ход выполнения мероприятий подпрограммы, ежегодно докладывает об этом в Правительство Российской Федерации и вносит предложения по совершенствованию реализации подпрограммы.

X. Оценка эффективности и социально-экономических последствий реализации подпрограммы

Оценка эффективности и социально-экономических последствий реализации подпрограммы будет производиться с помощью системы показателей. Примерная система

показателей приведена в [приложении N 5](#).

Ответственность за предоставление информации и расчет индикаторов целесообразно возложить на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Государственным заказчиком подпрограммы будет направлена в регионы электронная версия системы индикаторов с методикой их расчета. Результаты обобщения (оценка изменений от года к году, необходимость уточнения поставленных задач) будут представляться органом, ответственным за реализацию [федеральной целевой программы "Жилище"](#), в Правительство Российской Федерации и в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Успешная реализация подпрограммы позволит:

улучшить качество жилищно-коммунального обслуживания потребителей, обеспечить надежность работы инженерно-коммунальных систем жизнеобеспечения, комфортность и безопасность условий проживания граждан;

повысить эффективность работы предприятий жилищно-коммунального хозяйства и снизить затраты на предоставление жилищно-коммунальных услуг;

ликвидировать критический уровень износа основных фондов в жилищно-коммунальном комплексе и довести уровень износа до 30 процентов;

повысить хозяйственную самостоятельность предприятий жилищно-коммунального хозяйства и их ответственность за качество обслуживания потребителей;

обеспечить эффективное сочетание хозяйственной самостоятельности конкурирующих предприятий жилищно-коммунального хозяйства и государственного регулирования деятельности локальных естественных монополистов, развитие предпринимательской активности и защиту интересов потребителей;

создать экономический механизм, стимулирующий экономное использование предприятиями энергетических и материальных ресурсов и сокращение нерационального потребления коммунальных услуг при гарантированном и бесперебойном их предоставлении, сокращение потребностей в инвестициях на развитие мощностей предприятий жилищно-коммунального комплекса.

Приложение N 1
к [подпрограмме "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации"](#) федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы

Расчет потребности в объемах работ по модернизации систем жизнеобеспечения жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации

В том числе					Единица	2002 -	2010 годы				
					измерения	2010	годы				
2006	2007	2008	2009	2010		- всего	2002	2003	2004	2005	
год	год	год	год	год		год	год	год	год	год	
Сети	тепловые,		км				61980	6800	6800	6800	

Размер бюджетных средств -	143,1	127,7	114,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5
102,5 102,5 102,5 102,5 102,5 102,5 934,5										
всего										
в том числе:										
жилищные субсидии* (1)	3	9	22	30	40	40	40	40	40	40
40 40 40 40 40 40 332										
предоставление льгот (с 2001 г.)										
- кроме военнослужащих и	24,7	20,6	2,5	2	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3
1,7 1,6 1,5 1,4 1,3 1,2 15										
приравненных к ним категорий										
граждан)										
предоставление льгот					11,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5
11,5 11,5 11,5 11,5 11,5 11,5										
военнослужащим и приравненных к		8	10,5	11,5	* (2)	* (2)	* (2)	* (2)	* (2)	* (2)
* (2) * (2) * (2) * (2) * (2) * (2) 102,5										
ним категориям граждан* (3)										
бюджетные дотации предприятиям	95,4	65	40,8	14	-	-	-	-	-	-
- - - - - - 54,8										
жилищно-коммунального хозяйства										
затраты, покрываемые за счет										
перекрестного субсидирования										
тарифов и расходов предприятий	20	15	7	-	-	-	-	-	-	-
- - - - - - 7										
и организаций на содержание										
государственного жилищного										
фонда										
экономия бюджетных средств от										
реформы жилищно-коммунального	-	10,1	31,7	45	49,2	49,3	49,4	49,5	49,6	49,7
49,3 49,4 49,5 49,6 49,7 49,8 423,2										
комплекса* (4)										

* (1) При отсутствии опережающего роста тарифов на электроэнергию. В случае роста тарифов на электроэнергию в реальном выражении в 2 раза к 2005 году потребность в жилищных субсидиях возрастет до 38 млрд.рублей.

* (2) Возможен перевод льгот в форму денежного довольствия.

* (3) Включает средства на компенсацию всех установленных законодательством льгот.

* (4) Разница между расходами бюджета в 2000 году и соответствующими расходами за последующие годы за вычетом увеличения потребности учреждений бюджетной сферы (10,4

Предмет оценки	Показатели
Повышение эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства	динамика себестоимости и роста тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства; уровень бюджетных расходов на дотации предприятиям жилищно-коммунального комплекса; снижение удельных издержек на оказание жилищно-коммунальных услуг
Качество жилищно-коммунального комплекса	количество аварий в системах инженерного обеспечения; уровень износа систем инженерного обеспечения; объем капитально отремонтированных и реконструированных инженерных объектов
Энергоресурсосбережение в жилищно-коммунальном хозяйстве	объем затрат на энергосберегающие мероприятия в жилищно-коммунальном хозяйстве и экономический эффект от их реализации
Внедрение приборов учета потребляемых ресурсов	внедрение приборов учета воды, газа, тепловой энергии
Финансирование объектов коммунальной инфраструктуры	общий объем текущего финансирования; общий объем инвестиций в системы теплоснабжения, а также водоснабжения и водоотведения (по каждой системе) за счет внебюджетных и бюджетных средств всех уровней
Уровень оплаты населением жилья и коммунальных услуг	доля платежей населения в общих затратах на оказание коммунальных услуг; доля платежей населения в общих затратах на текущее содержание и капитальный ремонт жилищного фонда и инженерных систем
Финансирование льгот и субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг	объем средств, выделенных из бюджетов всех уровней на предоставление населению льгот и субсидий;

		число получателей льгот и субсидий
Развитие	концессионных	перечень концессионных соглашений
механизмов	управления	
коммунальной	инфраструктурой	

* Компенсация расходов на предоставление жилищных субсидий предусматривалась в местных бюджетах.