

РЕФОРМА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА. СОЦИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Жилищная проблема остается одной из наиболее острых социально-экономических проблем современной России. Решать ее нужно с учетом новых реалий экономики и общества. Рыночные реформы, приватизация затронули все части жилищной сферы, но не стали пока фактором роста жилищной обеспеченности граждан или улучшения качества обслуживания жилищного фонда.

В последние годы ЖКХ переживает большие трудности, значительно отстает от современных требований. Уровень надежности работы инженерных коммуникаций в России в 2,5—3 раза ниже, чем в европейских странах. Износ основных фондов составляет более 50%, это относится как к жилищному фонду, так и к инженерным коммуникациям. При этом ежегодно ремонту и замене подлежит только порядка 1% фондов, вместо минимально необходимых 3—5%.

Использование в работе жилищно-коммунального хозяйства оборудования с высокой степенью как физического, так и морального износа приводит к неоправданно высоким уровням издержек и стоимости услуг, что в конечном итоге огромным бременем ложится на муниципальные и региональные бюджеты. Так, в г. Вологде в 1999 г. на развитие ЖКХ и благоустройство города приходилось 39,9% расходной части городского бюджета. Для сравнения приведем следующие данные: доля образования в 1999 г. составила в бюджете 24,5%, а здравоохранения — 13,8%. При этом порядка 70 % выделяемых на жилищное хозяйство средств расходуется на компенсацию разницы в ценах по теплоэнергии, на субсидии и льготы гражданам. Каждое второе предприятие жилищно-коммунального хозяйства города — убыточное.

Одной из первоначальных причин такого положения в сфере коммунального обслуживания явилось отсутствие связи между потребителями услуг и финансирующими органами. В предреформенном периоде сфера жилищно-коммунальных услуг, как и почти вся сфера услуг, носила преимущественно социальный характер. За малыми исключениями (бытовое обслуживание, транспорт и некоторые другие) ее финансирование почти целиком осуществлялось из средств федерального, региональных и местных бюджетов, предприятий и ведомств. Для населения же услуги выступали как бесплатные или приобретенные за символическую плату. Это относилось как к текущей дея-

тельности отраслей услуг, так и, еще в большей степени, к капитальному ремонту, реконструкции и развитию обеспечивающих их основных фондов.

Очевидное преимущество такой системы — доступность услуг для широких слоев населения. Но с другой стороны, она привела ко многим негативным последствиям: жесткой централизации управления, отсутствию конкуренции, неэффективности и неэкономичности обслуживания, высокой нагрузке на бюджеты.

Все это подтверждает объективную необходимость реформы ЖКХ и наведения порядка в отрасли. Но решение такой задачи должно быть достаточно тонким делом. С одной стороны, необходимо преодолеть негативные стороны функционирования отрасли на «бесплатной» основе. С другой — столь же важно контролировать доступность услуг и обеспечивающих их фондов для широких слоев населения, т.е. социальную сбалансированность институциональных преобразований в данной сфере.

Основные положения реформирования ЖКХ изложены в Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, одобренной Указом Президента Российской Федерации № 425 от 28 апреля 1997 г. В Концепции предусмотрено поэтапное повышение тарифов на ЖКУ, при этом в качестве обеспечения социальной защиты малообеспеченных слоев населения предлагается механизм предоставления социальных субсидий на оплату жилищных услуг. Но, на наш взгляд, постановка и ход реформ в этой области отталкиваются преимущественно от задачи сокращения бюджетных расходов на цели поддержания функционирования и развития отрасли. Требования социальной сбалансированности процессов институциональной трансформации этой сферы учитываются в Концепции в совершенно недостаточной степени, а ссылки на социальное субсидирование как на систему социальных гарантий для малообеспеченных слоев населения в действительности несостоятельны.

Во-первых, 25-ти процентный рубеж для «допустимой» доли затрат на ЖКУ в структуре расходов населения означает пятикратное увеличение этой величины против уровня 1996 г. (года начала реформ), не дающее прав на субсидии, а это означает серьезное снижение уровня жизни. Оно особенно недопустимо для семей с доходами ниже прожиточного минимума, и так не реализующих полностью свой жизненный потенциал.

Во-вторых, принципиально важным является вопрос о соотношении и взаимообусловленности тарифной политики и политики доходов населения: в постановлениях, образующих нормативную базу реформ, ничего не говорится по этому поводу. На неясных основаниях намечается ряд этапов повышения тарифов, которые с учетом

имеющегося опыта уже можно квалифицировать как малореализуемые. Комплексность реформы, увязка тарифных преобразований с эволюцией доходов и их распределения могли бы существенно выправить положение. Вместо этого реформу пытаются продвигать только одним флангом — в части общего повышения тарифов.

Нереальность сроков повышения тарифов понимают в большинстве регионов, где эти сроки и этапы пересматриваются в зависимости от социально-экономической ситуации. Так, в 1999 году население г. Вологды оплачивало только 40% расходов ЖКХ (в Концепции заложена величина в 60%). И вот здесь возникает следующая проблема — замедление реформ позволяет снизить социальную напряженность в регионе, но при этом возрастают величины дотаций, расходная часть бюджетов становится перегруженной, ЖКХ не получает полноценного финансирования.

Наряду с этим, принципы, по которым распределяются дотации населению, далеки от принципов социальной справедливости: чем больше квадратных метров приходится на человека и выше качество жилья, тем больше государственная дотация. Стремление помочь всем приводит к распылению средств, и, по сути, должной помощи малообеспеченные группы населения не получают.

Так, на 1999 г. в г. Вологде была установлена максимально допустимая доля в совокупном доходе семьи на оплату жилищно-коммунальных услуг в размере 15%, превышение которой дает семье право на получение жилищных субсидий. В таблице 1 приведены данные о денежных расходах населения города на покупку продовольственных товаров и оплату жилищно-коммунальных услуг в структуре потребительских расходов в 1999 г. Как видно из этих данных, в среднем каждая семья на оплату услуг ЖКХ тратила 3—6% своего дохода и, следовательно, не имела права на предоставление субсидий.

Таблица 1

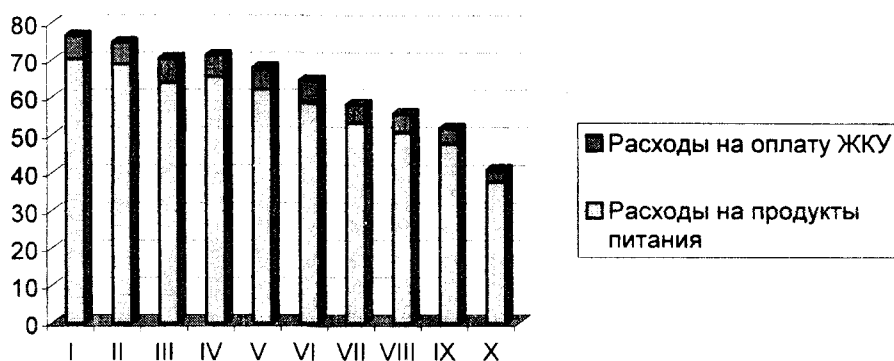
Денежные расходы на покупку продовольственных товаров и оплату жилищно-коммунальных услуг в структуре потребительских расходов в 1999 г. (в процентах)

	10-ти процентные группы населения									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Расходы на продукты питания	70,4	69,1	64,1	65,7	62,3	58,6	53,3	50,8	47,9	37,9
Расходы на оплату ЖКУ	6,2	5,8	6,5	5,8	5,8	6,1	4,9	4,9	3,9	3,1
из них оплата										
- жилья	2,4	1,7	2,5	2,3	2,4	2,8	2	2,1	1,7	1,4
- электроэнергии	1,1	0,8	0,9	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4
- газа	0,3	0,5	0,5	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1
- центрального отопл.	0,8	0,9	0,8	0,5	0,5	0,4	0,3	0,1	0,2	0,1
- др. коммун. услуг	1,6	1,9	1,8	2	2	2	1,7	2	1,3	1,1

Но, на наш взгляд, квартплату необходимо рассматривать в совокупности со всеми первоочередными расходами семьи (на продукты питания, одежду, обувь), что полностью отсутствует в Концепции. С учетом этого картина распределения значительно изменяется. На рис.1 приведена структура расходов населения на оплату жилищно-коммунальных услуг и покупку продуктов питания в разрезе 10-ти процентных групп. Как видим, бедные слои населения затрачивали на оплату услуг и покупку продуктов питания в два раза большую долю доходов по сравнению с наиболее обеспеченными. И это без учета затрат на покупку других товаров первой необходимости, таких, как одежда, обувь, лекарства, и качества самих приобретаемых услуг и товаров.

Рисунок 1

Структура расходов населения на оплату жилищно-коммунальных услуг и покупку продуктов питания в разрезе 10-ти процентных групп



При этом все без исключения население продолжало получать дотацию на оплату жилищно-коммунальных услуг в размере 60%, без оценки реальной потребности в этой дотации, что, с одной стороны, не отвечает требованиям социальной справедливости, а с другой — чрезмерно нагружает городской бюджет.

Проведение реформы ЖКХ должно способствовать оздоровлению местных бюджетов и снижению социальной напряженности в обществе. Безусловно, реформа не должна сводиться к повышению ставок и тарифов по оплате жилья и услуг. Прежде всего, она должна быть направлена на снижение издержек производства услуг, внедрение новых технологий. Но реформирование по этим направлениям требует достаточно больших капитальных вложений на переоборудование существующих предприятий, предоставляющих услуги населению, и систем инженерных коммуникаций. Одним из путей, позволяющих одновременно повысить общую платность услуг ЖКХ, а следовательно, снизить нагрузку на бюджет и обеспечить реальную социальную защиту слоям населения с низкими доходами, является переход на оплату услуг дифференцированно — в зависимости от дохода граждан.

При введении дифференцированных тарифов основная доля оплаты жилищно-коммунальных услуг ляжет на наиболее обеспеченные категории населения, которые

будут оплачивать предоставляемые услуги по полной стоимости (при условии превышения 20-ти процентного барьера расходов на ЖКУ в общей структуре расходов — стандарт на 2000 г.). При этом наименее защищенным категориям граждан услуги предполагается предоставлять по льготным тарифам, с тем расчетом, чтобы доля их оплаты в суммарных расходах семьи не превышала 5—7%.

При такой схеме оплаты ожидается увеличение общих поступлений в бюджет при снижении социальной напряженности. Кроме того, введение дифференциации тарифов практически не требует значительных инвестиций и предполагает получение определенного экономического эффекта. В таблицах 2 и 3 приведены действующий на сегодняшний день и дифференцированный варианты начисления тарифов.

В таблице 2 показана существующая схема начисления тарифов, согласно которой тариф начисляется в размере 40% от фактического. При таком механизме начисления тарифов доля расходов на ЖКУ в расходах малообеспеченных граждан достигает 40%, в то время как наиболее богатые слои населения тратят на оплату услуг ЖКХ порядка 2,5—3%. Наиболее незащищенное в социальном плане население — порядка 10%. Но эти субсидии ложатся дополнительным бременем на городской бюджет.

Таблица 2

Тарифы, платежи населения, платность услуг в разрезе доходных групп

Существующая тарифная политика

Доходная группа	Доля доходной группы, %	Экономически обоснованный тариф за месяц, руб./кв.м	Жилищная обеспеченность, кв.м/чел.	Текущий тариф (40% от фактического уровня), руб./кв.м	Душевой тариф с учетом субсидий, руб./чел.	Доля платежей за ЖКУ в расходах с учетом субсидий, %	Платежи за ЖКУ, тыс.руб. в месяц
До 150	0,8	9,1	16,9	3,7	22,6	15,0	56,1
150-300	3,0	“	16,9	“	33,8	15,0	314,7
300-450	7,4	“	16,9	“	56,3	15,0	1293,7
450-600	10,7	“	17,8	“	65,0	13,7	2161,6
600-750	10,8	“	20,7	“	75,6	11,2	2537,6
750-900	8,7	“	19,3	“	70,5	8,5	1906,3
900-1050	7,1	“	20,2	“	73,8	7,6	1628,5
1050-1200	8,0	“	20,2	“	73,8	6,5	1835
1200-1350	4,8	“	21,7	“	79,2	6,2	1181,5
1350-1500	5,0	“	19,7	“	72,0	5,1	1118,9
1500-1650	2,2	“	19,7	“	72,0	4,6	492,3
1650-1800	4,0	“	19,7	“	72,0	4,2	895,1
1800-1950	3,9	“	20,4	“	74,5	4,0	903
1950-2100	4,0	“	20,4	“	74,5	3,7	926,2
2100-2250	3,9	“	18,8	“	68,7	3,4	832,7
2250-2400	3,2	“	18,8	“	68,7	3,0	683,3
2400-2550	1,5	“	18,8	“	68,7	2,8	320,3
2550-2700	1,7	“	18,8	“	68,7	2,6	363
2700-2850	1,1	“	20,4	“	74,5	2,7	254,7
2850-3000	1,1	“	20,4	“	74,5	2,5	254,7
Более 3000	7,1	“	20,4	“	74,5	2,5	1644
По всему населению							21603

В таблице 3 представлен один из возможных вариантов дифференциации тарифов по доходам. При этой схеме предельно допустимая доля платежей граждан за ЖКУ постепенно возрастает с 5 до 15%, значительно повышается общая платность услуг ЖКХ (до 73% по сравнению с 40% в существующей системе), общие ежемесячные сборы от населения возрастают с 21,6 до 41,2 млн. руб., а следовательно, уменьшается дотационность отрасли со стороны городского бюджета. Это и неудивительно, так как теперь дотации на оплату услуг ЖКХ получают только те слои населения, которые действительно в этом нуждаются.

Таблица 3

Тарифы, платежи населения, платность услуг в разрезе доходных групп

Доходная группа	Доля доходной группы, %	Экономически обоснованный тариф за месяц, руб./кв.м	Жилищная обеспеченность, кв.м/чел.	Дифференцированная тарифная политика			
				Платность услуги, %	Душевой дифференцированный тариф, руб./чел.	Доля платежей за ЖКУ в расходах, %	Платежи за ЖКУ, тыс.руб. в месяц
До 150	0,8	9,1	16,9	4,9	7,5	5,0	18,6
150-300	3,0	“	16,9	10,2	15,8	7,0	146,9
300-450	7,4	“	16,9	21,9	33,8	9,0	776,2
450-600	10,7	“	17,8	35,5	57,8	11,0	1920,5
600-750	10,8	“	20,7	46,4	87,8	13,0	2945,5
750-900	8,7	“	19,3	70,3	123,8	15,0	3347,5
900-1050	7,1	“	20,2	79,3	146,3	15,0	3228,4
1050-1200	8,0	“	20,2	91,5	168,8	15,0	4195,8
1200-1350	4,8	“	21,7	96,5	191,3	15,0	2853,1
1350-1500	5,0	“	19,7	100,0	180,0	12,6	2797,2
1500-1650	2,2	“	19,7	100,0	180,0	11,4	1230,8
1650-1800	4,0	“	19,7	100,0	180,0	10,4	2237,8
1800-1950	3,9	“	20,4	100,0	186,3	9,9	2258,2
1950-2100	4,0	“	20,4	100,0	186,3	9,2	2316,1
2100-2250	3,9	“	18,8	100,0	171,6	7,9	2080,0
2250-2400	3,2	“	18,8	100,0	171,6	7,4	1706,7
2400-2550	1,5	“	18,8	100,0	171,6	6,9	800,0
2550-2700	1,7	“	18,8	100,0	171,6	6,5	906,7
2700-2850	1,1	“	20,4	100,0	186,3	6,7	636,9
2850-3000	1,1	“	20,4	100,0	186,3	6,4	636,9
Более 3000	7,1	“	20,4	100,0	186,3	6,2	4111,0
По всему населению				73,2			41150,8

В общем виде направления коррекции тарифной политики реформы жилищно-коммунального хозяйства можно свести к следующему.

1. Необходимо прекратить наращивание тарифов на ЖКУ для населения ниже черты бедности (адресное льготирование коммунальных платежей).

2. Повышение общей платности услуг ЖКХ должно осуществляться за счет средне- и высокодоходных групп населения.

3. Для обеспечения социальной сбалансированности степень снижения уровня жизни при повышении платности не должна превышать единой нормы для всех льготных доходных групп.

4. Тарифы на ЖКУ должны быть дифференцированными по доходам соответствующих групп населения.

5. Дифференциация тарифов по доходам может устанавливаться в разовом порядке в составе нормативного обеспечения реформ и лишь периодически корректироваться в связи с эволюцией «обоснованного» тарифа (покрывающего все издержки ЖКХ) и предельной доли платежей за ЖКУ в доходах.

6. Дальнейшее повышение платности ЖКУ должно целиком определяться политикой доходов, увеличением доли населения с высокими и снижением доли с низкими доходами. Тарифная политика и политика доходов выступают при этом как самостоятельные факторы роста платности услуг, из которых первый, после начального институционального скачка, в значительной мере статичен, а второй жестко коррелирует с общим социально-экономическим подъемом и обуславливает непрерывную динамику повышения платности ЖКУ в той мере, в какой он действительно осуществляется. Рост платности ЖКУ приобретает при этом апостериорный характер. Достижение целей тарифной реформы обуславливается социально-экономическим ростом, повышением доходов населения, снижением их дифференциации, а не декретируется вне зависимости от этого процесса.

Таким образом, дифференцированный подход к реформе ЖКХ заменяет принцип повышения тарифов на ЖКУ *«поэтапно, но всем в равной мере»* на принцип *«разом, но дифференцированно»*. Это обеспечивает и социальную сбалансированность, и комплексность реформ в смысле органического сочетания тарифной политики и политики доходов, и невозможность чрезмерно жесткого удара по уровню жизни при продвижении реформ только путем повышения тарифов.