

## **СРГ по реализации ПДООС**

**ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕФОРМ В  
СЕКТОРЕ ГОРОДСКОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ В ННГ**

**СЕМИНАР НА УРОВНЕ ЭКСПЕРТОВ  
4-5 МАРТА 2002 Г., ПАРИЖ, ФРАНЦИЯ**

### **СОВРЕМЕННЫЙ ОПЫТ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ УСЛУГ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ В ННГ**

**Александр Кучеренко  
Ольга Романюк  
ПАДКО Украина**

## Содержание

<b>1. Исторический контекст: переход от советской системы государственного финансирования к концепции полного возмещения затрат на услуги водоснабжения и канализации .....</b>	<b>3</b>
Украина .....	3
Россия .....	4
Казахстан .....	6
<b>2. Социальная защита потребителей услуг водоснабжения .....</b>	<b>7</b>
2.1 Программы социальной защиты, непосредственно связанные с коммунальными услугами .....	8
Украина .....	8
Россия .....	10
Казахстан .....	12
Молдова .....	12
2.2 Денежные выплаты малообеспеченным семьям, не связанные с оплатой коммунальных услуг .....	12
Узбекистан .....	13
Армения .....	14
Украина .....	15
Казахстан .....	16
<b>3. Общие меры в секторе водоснабжения и канализации.....</b>	<b>17</b>
3.1 Государственное финансирование сектора водоснабжения и канализации .....	17
Украина .....	18
Россия .....	18
3.2 Перекрестное субсидирование в секторе водоснабжения и канализации.....	19
Украина .....	19
Россия .....	20
Казахстан .....	20
<b>4. Проблема задолженности за жилищно-коммунальные услуги и практика применения санкций против неплательщиков.....</b>	<b>21</b>
4.1 Задолженность за жилищно-коммунальные услуги в Украине.....	21
4.2 Отключение услуг за неуплату .....	22
4.3 Правовые меры по отношению к неплательщикам .....	22
Украина .....	22
Россия .....	23
Узбекистан .....	23
<b>5. Другие меры защиты для бедных и уязвимых слоев населения .....</b>	<b>24</b>
<b>Выводы .....</b>	<b>24</b>
<b>Приложение 1 .....</b>	<b>26</b>
<b>Литература.....</b>	<b>27</b>

## **1. ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ: ПЕРЕХОД ОТ СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ К КОНЦЕПЦИИ ПОЛНОГО ВОЗМЕЩЕНИЯ ЗАТРАТ НА УСЛУГИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ**

В Советский период в условиях жесткого централизованного планирования и искусственного поддержания заниженных цен существовала система государственных дотаций на жилищно-коммунальные услуги (включая услуги водоснабжения и канализации). В первую очередь, эта система была направлена на прямое покрытие затрат коммунальных предприятий, предоставляющих эти услуги. При переходе к рыночной экономике, система государственных дотаций оказалась нежизнеспособной и стала препятствием на пути социальных и экономических преобразований. Было принято решение снять эту обузу с государственного бюджета и полностью переложить на плечи потребителей.

Эта задача поначалу представлялась не такой сложной, как это оказалось на самом деле. Большинство стран предполагали завершить переходный процесс в течение трех или максимум пяти лет. Но в реальности все оказалось намного сложнее. В настоящее время проблема 100-процентного покрытия населением себестоимости жилищно-коммунальных услуг является одной из критически важных проблем, с которыми столкнулись коммунальные предприятия СНГ в процессе рыночных преобразований.

Этот вывод подтверждается опытом решения этой проблемы в некоторых странах бывшего СССР (Украина, Россия, Казахстан).

### **УКРАИНА**

В 1994 г. объем государственного финансирования жилищно-коммунального сектора экономики составлял 8 процентов от всех бюджетных расходов, или 4,4% от ВВП Украины. При этом, доля оплаты населения составляла всего 4 процента от реальной стоимости коммунальных услуг.

В феврале 1994 г. правительство Украины приступило к осуществлению программы реформ сектора жилищно-коммунального хозяйства, которая предусматривала, в частности, поэтапный переход к полной оплате стоимости коммунальных услуг семьями с достаточным уровнем доходов.

В результате, в 1995-1996 гг. степень возмещения населением стоимости жилищно-коммунальных услуг постепенно возросла до 80 процентов, а увеличение тарифов в 2-3 раза превышало темпы роста потребительских цен в целом. Например, за период с января 1995 г. по январь 1996 г. тарифы на оплату жилья и коммунальных услуг увеличились в Киеве в 10 - 30 раз, в частности, на услуги водоснабжения - в 27,4 раза. Начиная с 30 июля 1996 г., Постановлением Кабинета Министров процент возмещения населением затрат коммунальным предприятиям был установлен на уровне не менее 80 процентов. Право на установление тарифов, а также ответственность за обеспечение финансовой жизнеспособности предприятий водоснабжения в Украине были переданы в ведение местных органов власти.

По состоянию на начало 2001 г., степень возмещения затрат на коммунальные услуги для населения в различных регионах Украины колебалась в следующих пределах:

1. *Услуги канализации* – от 33% до 100% (100% в 13 из 27 регионов);
2. *Услуги водоснабжения* – от 35% до 100% (в 11 из 27 регионов).

По данным 2000 г. все регионы Украины можно разделить на четыре группы по степени возмещения затрат на услуги водоснабжения (для базового предприятия в областном центре) - см. Табл. 1. В четырех регионах уровень возмещения затрат ниже 50%, в пяти регионах он находится в пределах от 50 до 75%. Наибольшее число административно-территориальных образований относится к той группе, где уровень возмещения бытовыми потребителями затрат на услуги водоснабжения составил 100%.

**Таблица 1: Разбивка регионов Украины по уровню возмещения населением затрат на услуги водоснабжения в 2000 г.**

<i>Уровень возмещения затрат (%)</i>	<i>Количество регионов</i>
35 - 50	4
50 - 75	5
75 - 99	7
100	11
Всего	27

В целом, в 2000 году средневзвешенный тариф на услуги водоснабжения для населения составлял 0,46 гривны за 1 м<sup>3</sup> (0,09 доллара США за 1 м<sup>3</sup>). Но при этом тарифы характеризовались значительными региональными отличиями: от 0,12 гривны (0,02 долл. США) до 2,22 гривны (0,41 долл. США), т.е. разница между ними достигала 18,5 раз.

В Украине, до введения в действие нового "Порядка ценообразования на услуги централизованного водоснабжения и канализации" (утвержденного в августе 2001 г.), муниципальные и государственные коммунальные предприятия устанавливали цены на основе подхода допустимого уровня рентабельности. Затраты, которые должны были покрываться платой потребителей за услуги водоснабжения и канализации, включали установленные эксплуатационные затраты, амортизацию и расходы на выплату процентов по кредитам. Помимо покрытия затрат, коммунальным предприятиям водоснабжения и канализации разрешалось также получать прибыль. В качестве основы для расчета рентабельности использовались эксплуатационные расходы.<sup>1</sup>

Несмотря на значительное подорожание услуг, финансовое положение коммунальных предприятий оставалось неудовлетворительным. Кроме того, повышение тарифов не сопровождалось повышением качества обслуживания и внедрением энергоэффективных технологий.

## **Россия**

Реформа жилищно-коммунального хозяйства России была провозглашена законом "Об основах федеральной жилищной политики" от 24 декабря 1992 г., в котором была поставлена задача перехода отрасли к самофинансированию (т.е. бытовые потребители должны перейти к полной оплате жилья и коммунальных услуг) в течение пяти лет. Столь короткий переходный период был выбран, исходя из предположения о том, что с 1992 г. в стране начнется экономический рост, что будет сопровождаться резким повышением уровня доходов населения. Этот прогноз не оправдался, более того, реальные доходы населения только сократились, а повышение цен на жилье и коммунальные услуги оказалось весьма болезненным для населения. С учетом этих факторов, в 1995 г. было принято решение о продлении периода перехода к полной оплате жилья и коммунальных услуг с пяти до десяти лет (т.е. до 2003 г.)

На *первом этапе* реформы жилищно-коммунального хозяйства (1992-1996 гг.), доля оплаты населением жилищно-коммунальных услуг увеличилась в среднем с 2% в 1992 г. до 28% в 1996 г., а в некоторых регионах она достигла уровня в 45-60%. Темпы осуществления реформ в различных регионах отличались в зависимости от состояния жилого фонда, природных и климатических условий, а также от политических решений регионального уровня.

*Второй этап* реформы начался с принятия "Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации", которая была утверждена Указом Президента от 27 апреля 1997 г. (№ 425). Эта Концепция подтвердила приверженность провозглашенным целям реформ, включая стабилизацию экономического состояния предприятий за счет освобождения их от

---

<sup>1</sup> Более подробную информацию по этому вопросу можно найти в работе Алены Бабак "Тарифные правила: определение затрат, распределение затрат и структура тарифов. Возможности для Украины", который был подготовлен для первого семинара ОЭСР "Тарифная реформа в муниципальном водоснабжении".

затрат, связанных с поддержкой социальной сферы и, в конечном итоге, увеличение бюджетных поступлений для всех уровней бюджетной системы. Для достижения этих целей предлагалось повысить уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг до их реальной стоимости и сократить издержки на их производство.

Концепция 1997 г. предусматривала конкретные сроки для перехода отрасли к самофинансированию и включала четыре федеральных стандарта, на которые было рекомендовано равняться регионам:

1. Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья: 18 м<sup>2</sup> на человека в семье из 3 и более человек; 42 м<sup>2</sup> на семью из двух человек, и 33 м<sup>2</sup> на человека, проживающего отдельно;
2. Федеральный стандарт предельной стоимости жилья и коммунальных услуг на 1 м<sup>2</sup> общей площади жилья. В 1997 г. этот максимум был установлен на уровне 8,2 рубля в месяц. После 1998 г. в регионах были приняты дифференцированные стандарты. В среднем по России в 1998 г. этот показатель составлял 9,2 рубля, в 2000 г. – 12,8 рубля, а в 2001 г. – 14,2 рубля;
3. Федеральный стандарт уровня оплаты населением фактической стоимости коммунальных услуг (процент возмещения затрат);
4. Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг (см. более подробно в Разделе 2).

В соответствии с третьим стандартом - Федеральным стандартом уровня оплаты населением фактической стоимости коммунальных услуг – стопроцентный уровень оплаты планировалось достичь к 2003 г. (см. Табл. 2).

**Таблица 2. Уровень возмещения населением затрат коммунальных предприятий, по годам (в соответствии с Концепцией реформы 1997 г.)**

Годы	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Плановый процент покрытия затрат	35	50	60	70	80	90	100

По мнению многих региональных руководителей, в условиях многомесячной задолженности по заработной плате и при низком ее уровне, недостаточном для приобретения элементарных продуктов питания и одежды, рассчитывать на достижение полного возмещения затрат на жилье и коммунальные услуги за счет платы бытовых потребителей к 2003 г. было бы утопией. По их мнению, для этого потребуется по меньшей мере 15 лет. Вследствие этого, впоследствии сроки достижения 100% уровня оплаты за жилье и коммунальные услуги были перенесены на 2008 г., но в марте 2001 г. Госстрой РФ вновь подтвердил, что конечным сроком является 2003 г.

Федеральные стандарты имеют *рекомендательный* характер и учитываются только при расчете трансфертов для субъектов РФ, которые самостоятельно принимают решения о том, повышать или нет цены на жилье и коммунальные услуги. Начиная с 1998 г. угроза сокращения вдвое межбюджетных трансфертов использовалась в качестве рычага давления на регионы, чтобы заставить их перейти к применению федеральных стандартов при установлении тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Разницу между региональными и федеральными стандартами региональные органы власти должны покрывать из своих собственных средств и этот фактор должен был способствовать соблюдению федеральных стандартов губернаторами регионов. Следует отметить, что это существенно лишь для дотационных регионов.

В 1999 г. стало ясно, что на некоторые регионы возможность утраты федеральных трансфертов не оказала существенного влияния. Лишь в 15 регионах уровни оплаты приблизились к

рекомендованным показателям. В 40 регионах тарифы были установлены на уровне 50% и ниже по отношению к федеральным стандартам (а в некоторых регионах - на уровне 10%).

Москва - это регион-донор, не получающий федеральных трансфертов. Поэтому власти Москвы отказались от применения федеральных стандартов и выбрали свой собственный путь. В начале 2001 г. жители Москвы оплачивали 44,3% стоимости коммунальных услуг, при этом свыше 9 миллиардов рублей поступало из городского бюджета. Максимальные расходы семьи на оплату жилья в пределах социальной нормы были ограничены уровнем 13% от ее совокупного дохода. При этом, однако, увеличилась доля жильцов, задолженность по оплате жилья и коммунальных услуг которых превышает один год; в 2000 г. каждая четвертая семья в Москве не могла заплатить за жилье и коммунальные услуги своевременно.

По мнению некоторых экспертов, переход отрасли жилищно-коммунального хозяйства к самофинансированию возможен только при условии отказа от бюджетных дотаций, поскольку федеральные стандарты устанавливаются "от достигнутого" (на основе текущих расходов в соответствующих регионах).

## КАЗАХСТАН

Казахстан стал второй страной среди ННГ (после стран Балтии), в которой оплату жилищно-коммунальной сферы вывели из состава государственного бюджета и полностью переложили на плечи потребителей.

В последние годы существования Советского Союза, субсидии для сектора жилищно-коммунального хозяйства в Казахстане достигали 50 - 60% республиканского бюджета. После распада СССР в начале 1990-х годов правительство Казахстана осознало, что оно не имеет средств для дальнейшего финансирования жилищно-коммунальной сферы, и было принято решение переложить эти расходы на плечи потребителей услуг. В 1993 г. была утверждена новая государственная программа жилищной политики, конечной целью которой являлось достижение полного покрытия затрат на содержание жилья населением.

Фактически, весь процесс перехода был завершен в течение 9 месяцев в 1996 г. 12 апреля правительство страны приняло постановление о поэтапном переходе к полной оплате за жилье и коммунальные услуги. С 1 апреля по 1 июля 1996 г. бытовые потребители должны были оплачивать 50% стоимости; с 1 июля по 1 октября - 75%; а с 1 октября 1996 г. - 100% стоимости.

Переход к новым тарифам сопровождался введением программы адресной помощи - жилищных субсидий, которые ограничивали уровень расходов семьи на оплату жилья и коммунальных услуг 30% от совокупных доходов семьи.

Переход к бездотационным тарифам привел к резкому повышению платы за жилье и коммунальные услуги и сопровождался акциями социального протеста. В 1995 г. плата за коммунальные услуги в Казахстане (Алматы) составляла 15% бюджета семьи, а в 1999 г. этот показатель подскочил почти до 70%. Цена однокомнатной квартиры стала сопоставимой со среднегодовой платой за коммунальные услуги.<sup>2</sup>

\* \* \*

Переход от старой советской системы государственных дотаций к рыночному принципу полного возмещения потребителями издержек коммунальных предприятий обострил старые и создал новые проблемы. Сегодня предприятия водоснабжения и водоотведения в ННГ:

- остро ощущают недостаток финансовых средств и эта проблема уже превратилась в хроническую;
- не имеют экономических стимулов для снижения производственных затрат, а следовательно, и уровня тарифов на предоставляемые услуги;

---

<sup>2</sup> Из работы Ирины Кравцовой "Поучительный опыт реформ ЖКХ по-казахски", 3 декабря 2001 г. <http://www.rosbalt.ru>

- страдают от огромной степени физического износа основных производственных фондов, в частности, водопроводных сетей;
- столкнулись с трудноразрешимой проблемой низкой платежеспособности потребителей услуг (а значит, и низкого уровня платежей за оказанные услуги) из-за низкого уровня жизни населения в целом;
- не могут добиться повышения уровня сбора платежей из-за отсутствия эффективных рычагов воздействия на неплательщиков.

Как можно заключить на основе приведенных выше фактов, в большинстве ННГ поставлена политическая цель по переходу к полной оплате стоимости жилья и коммунальных услуг бытовыми потребителями. Практически во всех странах, за исключением Туркменистана, установлен график перехода к полной оплате стоимости коммунальных услуг бытовыми потребителями. Только две страны (Казахстан и Узбекистан) заявили о достижении этой цели<sup>3</sup>, хотя эти утверждения и требуют более детального анализа. Как можно видеть на примере Украины, выведение этих расходов из состава государственного бюджета вовсе не означает, что коммунальные службы могут обеспечить полное возмещение своих затрат за счет платы бытовых потребителей. На решения о конкретной величине тарифов, которые принимаются на местном уровне, оказывает влияние слишком много факторов: с одной стороны - наличие политической воли у местных органов власти, уровень их информированности о финансовых проблемах отрасли и готовность идти на непопулярные решения; а с другой стороны - готовность и способность потребителей оплачивать услуги по установленным тарифам. Зачастую это приводит к хроническому недофинансированию эксплуатационных расходов коммунальных служб и к полному отсутствию капитальных вложений.

Другим аспектом, который необходимо рассмотреть при анализе перехода ННГ к полному возмещению себестоимости затрат, является определение состава затрат, которые включаются в себестоимость по каждой стране в отдельности. В соответствии с информацией, представленной Институтом экономики города (Россия), большинство ННГ (за исключением Украины) используют старую Советскую модель ценообразования ("затраты плюс"), которая фактически не позволяет обеспечить покрытие всех затрат. В новом украинском Порядке ценообразования полное возмещение затрат определяется как покрытие всех экономических затрат, произведенных в соответствующий период времени.<sup>4</sup> Однако практическое внедрение этого нормативного документа началось лишь недавно, так что еще неизвестно, какое реальное влияние он окажет на уровень цен.

## 2. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ УСЛУГ ВОДОСНАБЖЕНИЯ

Целью данного раздела является обзор и сравнительный анализ существующих программ социальной защиты, которые тем или иным образом защищают потребителей коммунальных услуг в целом (и потребителей услуг водоснабжения и канализации, в частности).

При этом виды социальной помощи разделены на две группы:

1. те из них, которые оказывают поддержку *непосредственно* потребителям коммунальных услуг (раздел 2.1)
2. те, целью которых является поддержка уровня дохода малоимущих граждан в целом (раздел 2.2).

<sup>3</sup> По данным С.Сиваева, Институт экономики города, Россия (доклад "Тарифная реформа в муниципальном водоснабжении ННГ", подготовленный для ОЭСР)

<sup>4</sup> "К ним относятся эксплуатационные расходы коммунального предприятия, расходы на выплату процентов, связанные с финансовой деятельностью предприятия и инвестиционные расходы." Доклад А.Бабак на первом семинаре ОЭСР "Тарифная реформа в муниципальном водоснабжении", Париж, февраль 2002 г.

## 2.1 ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ, НЕПОСРЕДСТВЕННО СВЯЗАННЫЕ С КОММУНАЛЬНЫМИ УСЛУГАМИ

Увеличение бремени коммунальных расходов привело к возникновению серьезных проблем для малообеспеченных семей, которые оказались не в состоянии оплачивать услуги по новым тарифам. Возникла острая необходимость в разработке и реализации эффективных программ социальной защиты населения.

Именно поэтому во многих странах бывшего Советского Союза (например, в России, Украине, Казахстане, Белоруси и т.п.) была введена программа жилищных субсидий, которая предусматривала предоставление *безналичной* помощи на оплату жилищно-коммунальных услуг для малообеспеченных семей.

Скрытой формой социальной защиты можно считать и систему льгот, предоставляемых определенным категориям населения. Правда, этот вид помощи существовал еще и при советской власти, но именно в годы рыночных преобразований выплыли наружу все его недостатки, одним из которых является социальная несправедливость.

### УКРАИНА

В Украине существует как программа жилищных субсидий, так и система льгот по оплате жилья и коммунальных услуг.

Программа жилищных субсидий. Эта программа стала первой программой адресной социальной помощи для малообеспеченных семей в Украине. Начиная с мая 1995 г. украинские семьи

стали платить за жилищно-коммунальные услуги (в пределах нормативов) не более 15% совокупного среднемесячного дохода. В июле 1998 г. обязательный процент платежа семьи за жилищно-коммунальные услуги был увеличен с 15 до 20%. Но при этом для наиболее незащищенных семей был сохранен показатель 15%.

Жилищные субсидии в Украине покрывают часть расходов семей на оплату жилья и таких коммунальных услуг, как: водоснабжение и канализация, отопление и горячее водоснабжение, использование и обслуживание жилого фонда, электроснабжение, удаление бытовых отходов, а также приобретение сжиженного газа и других видов топлива в сельских районах.

В начале 2000 г. адресный характер жилищной субсидии был усилен благодаря учету материального положения семей, претендующих на получение социальной помощи. Семья не имеет права на получение жилищной субсидии, если: 1) сдает жилые помещения в найм или аренду; 2) владеет несколькими квартирами или домами; 3) имеет автомобиль, который находился в эксплуатации менее 10 лет с даты выпуска.

Жилищные субсидии предоставляются *органами социальной защиты* по заявлению, к которому прилагаются документы, подтверждающие право на получение субсидии, включая справки о доходах и другие документы, подтверждающие материальное положение каждого члена семьи. Сотрудники органов социальной защиты имеют право проверить достоверность предъявленной информации. В зависимости от категории заявителя, эта субсидия предоставляется на период от 6 до 12 месяцев.

Субсидия начисляется следующим образом: 1) для семей со счетчиками воды – по фактическому потреблению в пределах установленных нормативов; 2) для семей без счетчиков – по нормативам потребления. В Украине нормативы потребления для услуг водоснабжения (горячая и холодная вода) и услуг канализации устанавливаются на местном уровне в зависимости от среднедушевых показателей. Эти местные нормативы существенно отличаются - от 3 до 12 м<sup>3</sup> на человека в месяц. Средний норматив водопотребления в большинстве городов Украины составляет 8,5-9,0 м<sup>3</sup> и обычно включает в себя горячую воду.

Выплата субсидий производится путем уменьшения счета потребителя на установленную сумму, после чего соответствующие средства перечисляются коммунальным предприятиям.



В настоящее время субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг в Украине получают в среднем около трех миллионов семей (домохозяйств) в зимний период и около двух миллионов семей в летний период, что соответствует 19% и 13% от общего числа семей. В 2000 г. среднемесячное число семей, получавших субсидии, составляло 2,54 миллиона, а среднегодовая сумма субсидий составляла 562,8 гривен на семью (чуть больше 100 долларов США). В частности, для одиноких пенсионеров величина субсидий составляла около 60% от получаемых ими пенсий.

Благодаря прекращению дотирования жилищно-коммунального хозяйства, а также благодаря тому, что обеспеченные семьи начали оплачивать полную стоимость жилья и коммунальных услуг, экономия бюджетных средств составила в 1995 г. 600 млн. долларов, а в 1999 г. эта цифра увеличилась до 1 миллиарда долларов США.

Внедрение адресных жилищных субсидий позволило Украине быстрее всех среди республик бывшего СССР повысить цены на жилищно-коммунальные услуги, что стало первым шагом на пути к переводу жилищно-коммунального хозяйства на рыночные экономические отношения.

К сожалению, дальнейшее развитие системы жилищных субсидий в Украине замедлилось и некоторые особенности этой системы не способствуют рыночным преобразованиям в секторе жилищно-коммунального хозяйства. В частности:

- недостатки механизма финансирования привели к тому, что коммунальные предприятия не пользуются доверием потребителей, а их финансовое состояние является плачевным;
- нормативы потребления, которые используются для начисления субсидий, установлены на завышенном уровне, особенно по сравнению с реальной величиной потребления и фактической жилой площадью (например, при начислении субсидии для отопления исходят из норматива жилой площади в 21 м<sup>2</sup> на каждого члена семьи плюс 10,5 м<sup>2</sup> на семью, в то время как средний показатель для Украины составляет 19 м<sup>2</sup> на человека);
- существующий механизм слишком сложен и непрозрачен. Стремление сэкономить бюджетные средства приводит к ежемесячным сверкам и перерасчету субсидий, исходя из фактического объема потребления;
- используемый механизм не стимулирует потребителей к экономному потреблению услуг.

Механизм жилищных субсидий в Украине нуждается в усовершенствовании. Критерий права на получение субсидии должен основываться не на величине фактического потребления, а на системе социальных нормативов. Субсидии следует предоставлять в денежной форме и интегрировать их в состав единой системы адресных социальных выплат для малообеспеченных. Все программы социальной помощи должны исходить из реально имеющихся средств в государственном бюджете, при этом следует отказаться от практики перекладывания ответственности за решение социальных проблем на плечи коммунальных предприятий.

Льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг. Эти льготы условно делятся на две категории:

1. льготы, которыми пользуются граждане в силу своего социального статуса: например, ветераны войны, жертвы репрессий, жертвы Чернобыльской аварии и т.д.;
2. льготы, предоставляемые гражданам в связи с их профессиональными обязанностями: например, милиционеры и пожарные, судьи, военнослужащие, работники прокуратуры, определенные категории лиц, работающие/проживающие в сельских районах и т.д.

Предоставление льгот (определение права на льготы и расчет льготной стоимости услуг) производится каждым коммунальным *предприятием*, которое обслуживает бытовых потребителей. Льготы предоставляются на основе заявления потребителя, к которому прилагаются документы, подтверждающие принадлежность заявителя к той или иной категории льготников, в соответствии с действующим законодательством. При этом не учитывается уровень доходов и материальное положение лица, имеющего право на льготы, и членов его/ее семьи.

Льготы предоставляются в *безналичной форме* путем уменьшения размера оплаты (на 75, 50, 30 или 20%) или в виде полного освобождения от уплаты за те или иные услуги. При этом затраты коммунальных предприятий покрываются за счет бюджетных средств.

Существующая система льгот является социально несправедливой: она не обеспечивает предоставление помощи исключительно бедным слоям населения, а способствует увеличению доходов обеспеченных семей, что усугубляет экономическое неравенство. В 2000 г. малообеспеченные семьи получали в виде льгот 6,1 гривны на взрослого члена семьи в месяц, в то время как обеспеченные семьи - 13,1 гривны. Кроме того, доля льгот в структуре общих семейных доходов для 10% наименее обеспеченных семей составляла 5,5%, в то время как для 10% наиболее обеспеченных эта доля составляла 8,1%.<sup>5</sup>

Льготы стали тяжелым бременем для коммунальных предприятий и для государственного бюджета. По различным оценкам, в начале 2000 года правом на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг обладали около 25% населения Украины, причем около четверти из них имели право на получение льгот по профессиональному признаку. По состоянию на январь 1998 г. среднегодовые расходы на оплату льгот составляли 2 478,03 млн. гривен, при среднемсячном объеме льгот для 1 человека в 19,08 гривен.

Такое положение вещей заставило правительство Украины приступить к поэтапной отмене льгот в 2000 - 2001 гг. Были отменены профессиональные льготы, а социальные льготы были сохранены лишь для наиболее уязвимых категорий населения (ветераны войны, жертвы Чернобыльской аварии и т.д.). Эти меры привели к:

- сокращению количества семей, пользующихся льготами, на 21,5%;
- сокращению вдвое (на 54,5%) числа граждан, имеющих право на льготы;
- снижению на 51,1% объема бюджетных перечислений коммунальным предприятиям для компенсации льготных услуг.

Однако, при принятии закона "О государственном бюджете Украины на 2002 г." статья, которая предусматривала отмену или ограничение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, была исключена, что означало полное восстановление всех льгот в 2002 г. При этом остался без ответа вопрос, где взять деньги для финансирования этих льгот.

В 2002 г. Министерство финансов Украины приступило к постепенному переходу к выплате субсидий и льгот в денежной форме. В частности, с января 2002 г. уже выплачивались денежные субсидии бытовым потребителям для приобретения сжиженного газа и твердого топлива. В будущем планируется трансформировать субсидии и льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг (включая услуги водоснабжения и канализации) в единое социальное пособие, предоставляемое в денежной форме.

## **Россия**

В России, как и в Украине, применяется и программа жилищных субсидий, и система льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Программа жилищных субсидий была введена в действие в 1994 г. В настоящее время эта программа работает во всех субъектах Российской Федерации, за исключением Чечни.

Жилищные субсидии представляют собой одну из форм государственной финансовой помощи, которая предоставляется семьям для оплаты за жилье и коммунальные услуги. Жилищная субсидия предоставляется в безналичной форме путем уменьшения размера оплаты услуг.

Величина жилищных компенсаций (субсидий) рассчитывается как разница между размером платы за услуги по социальным нормам и установленным максимально допустимым процентом

---

<sup>5</sup> См. Стратегию борьбы с бедностью, утвержденную Указом Президента Украины № 637 от 15 августа 2001 г. Расчеты произведены на базе данных выборочного обследования условий жизни домохозяйств в 2000 году, которое ежеквартально проводится Госкомстатом Украины.

семейного дохода. Последний норматив регулируется четвертым федеральным стандартом (см. Раздел 1), который предусматривает “максимально допустимую долю собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг”. В Таблице 3 приводится график реализации, предусмотренный Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства России (1997 г.).

**Таблица 3. Максимально допустимая доля расходов на жилье и коммунальные услуги в процентах от доходов семьи (четвертый стандарт РФ)**

Годы	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Процент от доходов семьи	16	18	19	20	22	23	25

Программа жилищных субсидий финансируется из федерального бюджета. По состоянию на октябрь 2000 г. жилищные субсидии получали в России около 3 млн. семей (7,2% от общего числа семей - см. Табл. 4). Максимально допустимый процент расходов на оплату коммунальных услуг от совокупных доходов семьи составлял в среднем по России 16,5%. Общий объем субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в Российской Федерации составлял 1,96 миллиарда рублей в 1999 г. и 2,12 миллиарда рублей за первые 9 месяцев 2000 г. Средняя ежемесячная субсидия составляла 78,4 рубля (по состоянию на 1 октября 2000 г.).

**Таблица 4. Основные показатели программы жилищных субсидий в России (по состоянию на 1 октября 2000 г.)**

	Количество семей, получивших жилищные субсидии		Общая сумма начисленных субсидий тыс. рублей	Среднемесячный размер субсидии на семью рублей	Установленная доля расходов на оплату услуг (в % от совокупного дохода семьи) %
	Всего (тыс.)	% от всех семей			
Российская Федерация	3001,9	7,2	2119234,9	78,44	16,5*
Вологодская обл.	23,6	6	17716,66	83,5	16
Чувашская Республика	35,5	12,5	22262,77	69,61	15
Белгородская обл.	9,1	2	4798,04	58,44	20
Самарская обл.	88	8,1	65878	83,14	15
Челябинская обл.	19,3	1,8	11517,06	66,45	16
Хабаровский край	99,1	18,2	112787,1	126,48	19

\* Фактическая средняя величина.

За период 1996 - 2000 гг. число получателей субсидий в России оставалось стабильным (на уровне от 7 до 8%), несмотря на заявления правительства о том, что четверть граждан России не могут позволить себе оплачивать постоянно растущие тарифы на оплату жилья и коммунальных услуг.

Льготы. Финансирование предоставленных населению льгот по оплате жилья и коммунальных услуг является критически важной проблемой для жилищно-коммунального хозяйства России: 43 категории льгот охватывают 63% населения страны (военнослужащие, судьи, прокуроры, ветераны войны и труда, инвалиды I и II групп и т.д.) В соответствии с законодательством, эти граждане освобождаются от платы за жилищно-коммунальные услуги (полностью или частично), а связанные с их обслуживанием затраты не покрываются ни из федерального бюджета, ни из

бюджетов соответствующих федеральных ведомств. Затраты на поддержание этой системы льгот оцениваются в 28,6 миллиардов рублей в год (оценка 2001 г.)<sup>6</sup> Наравне с самими льготными категориями скидками на оплату жилья пользуются члены их семей, в то время как треть граждан, в основном сельские жители, имеющие собственные дома, никогда не имели подобных льгот.

## **КАЗАХСТАН**

Жилищные субсидии. Аналогично другим пост-советским странам, Казахстан приступил к повышению платы за жилищно-коммунальные услуги с одновременным введением в действие мер социальной защиты населения в форме жилищных субсидий. В Казахстане программа жилищных субсидий была введена в действие в 1996 г. и по основным своим характеристикам она практически ничем не отличается от аналогичных программ Украины и России.

Существенным отличием программы жилищных субсидий в Казахстане (по сравнению с Украиной и Россией) является достаточно высокая величина предельно допустимой доли расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (30%). Это не позволяет многим малообеспеченным семьям претендовать на получение субсидии, что серьезно ухудшает их материальное положение. На местном уровне были предприняты меры по снижению этой пороговой величины для малообеспеченных семей. В результате, начиная с 2001 г., в некоторых городах (Кустанай, Петропавловск и др.) право на получение жилищной субсидии получили семьи, которые расходуют на оплату коммунальных услуг 20 и более процентов своего совокупного дохода.

Льготы. Помимо жилищных субсидий, имеются еще и определенные категории граждан, имеющие право на льготы по оплате коммунальных услуг.

## **МОЛДОВА**

До июля 2000 г. в Молдове существовала система льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг для определенных категорий граждан. В апреле 2000 г. был принят закон "Об особой социальной защите некоторых категорий населения", в соответствии с которым были введены адресные денежные компенсации вместо существовавших ранее льгот. Были ликвидированы льготы для 47 категорий населения, а адресные компенсации были введены лишь для 9 категорий. Таким образом Молдова стала первой страной СНГ, в которой была ликвидирована система социальных льгот, а вместо нее была введена система адресных компенсаций.

Адресные компенсации выплачиваются *службами социальной защиты и защиты семьи* непосредственно их *получателю* за счет средств государственного бюджета из фонда социального страхования. Эти средства предназначены для оплаты: коммунальных услуг (включая холодную и горячую воду, канализацию); электроэнергии; природного газа, используемого на отопление; сжиженного газа в баллонах, используемого для приготовления пищи; угля и дров.

Адресные компенсации обычно покрывают от 50 до 25% стоимости коммунальных услуг. В настоящее время адресные компенсации получают 260 тыс. человек (7,1% населения страны), включая 100 тыс. инвалидов и 44 тыс. участников вооруженных конфликтов.

При этом, в Приднестровье была сохранена система льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. В зависимости от статуса льготников, различным категориям граждан предоставляются скидки по оплате коммунальных услуг от 50 до 100%.

## **2.2 ДЕНЕЖНЫЕ ВЫПЛАТЫ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫМ СЕМЬЯМ, НЕ СВЯЗАННЫЕ С ОПЛАТОЙ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Некоторые страны СНГ пошли по другому пути – они не вводили жилищные субсидии для защиты потребителей коммунальных услуг. В качестве стратегической цели они избрали

---

<sup>6</sup> Из доклада Анвара Шамузафарова, председателя Госстроя России (из журнала "Муниципальная власть", июль-август 2001 г.)

разработку и реализацию программ помощи для малообеспеченных групп населения. В качестве примеров такого подхода можно рассмотреть Узбекистан и Армению.

## **УЗБЕКИСТАН**

В конце 1994 г. в Узбекистане была введена в действие система социальной защиты, которая отличалась от систем, используемых в других пост-советских странах. Эта система работает под управлением *махалля* (традиционная исламская форма местного самоуправления). Такие объединения местного уровня избирают председателя и совет старейшин, уполномоченных принимать решения на основе имеющейся у них информации о наиболее нуждающихся семьях. В определенных рамках они могут решать, какого рода помощь следует предоставить той или иной семье. В Узбекистане имеется примерно 12 тысяч махалля. Каждая махалля охватывает от 150 до 1500 семей (в среднем – около 400 семей).

Введение в действие новой схемы социальной защиты совпало по времени с ликвидацией продовольственных субсидий. Эти мероприятия стали первой попыткой пост-советского Узбекистана предоставлять адресную помощь наиболее уязвимым группам населения. По официальным данным в первом квартале 1994 г. помощь получили 9% семей, в 1995 г. - 21%, в 1996 г. - 15%, а в 1997 г. - 17%. Если исключить возможный двойной учет, можно предположить, что в 1997 г. помощь в том или ином объеме получили только 11% семей.

Источники средств для финансирования социальной помощи. Основным источником всех средств, которыми распоряжаются узбекские махалля и которые предназначены для решения социальных проблем, является центральный государственный бюджет. В принципе, области (регионы) могут пополнять эти фонды, но на практике у них нет существенных финансовых ресурсов для этих целей<sup>7</sup>. В начале каждого года средства централизованно выделяются Министерством финансов и распределяются через систему областных и районных представительств. В течение года махалля распределяет финансовую помощь между отдельными семьями (помощь выделяется сроком на три месяца). Полученные средства могут использоваться не только на оплату коммунальных услуг, а вопрос о том, на что потратить полученные деньги, решает сам получатель помощи. Сумма материальной помощи составляет от 1,5 до 3 минимальных зарплат.

Методология распределения средств из центрального бюджета несовершенна. Средства между махалля распределяются исключительно исходя из общего количества проживающих семей, что является отражением намерения в первую очередь оказать помощь беднейшим семьям в рамках каждой отдельной махалля, а не беднейшим семьям по стране в целом. Это приводит к ситуации, когда махалля в наиболее благополучных в финансовом отношении регионах получают такие же объемы средств в расчете на одну семью, как и махалля в наиболее бедных регионах.

Механизм предоставления социальной помощи. Для того, чтобы получить социальную помощь, семья должна либо самостоятельно обратиться в свою махалля с письменным заявлением, либо быть рекомендованной самим председателем махалля. После этого члены комитета, в состав которого входят "наиболее уважаемые граждане", советники председателя махалля, а также представители органов государственной власти (местные органы Министерства труда, Налоговой инспекции и Министерства финансов), принимают решение о предоставлении помощи конкретной семье. Если принимается положительное решение, то следующим этапом будет определение конкретной суммы помощи. Эта процедура включает посещение дома претендента и составление отчета о составе семьи, трудовой деятельности ее членов, о доходах и об имуществе (включая наличие земельного участка и его использование в сельскохозяйственных целях). С учетом рекомендаций комитета на следующем своем заседании махалля принимает окончательное решение.

Эта система имеет определенные *преимущества*:

---

<sup>7</sup> Махалля могут принимать добровольные пожертвования от предприятий и частных лиц. Подобные пожертвования коммерческих структур и физических лиц частично освобождаются от налогообложения.

1. Оценка материального положения семьи проводится на основе анализа ряда факторов, а не только исходя из величины доходов;
2. Система имеет децентрализованный и гибкий характер, поскольку используется местная информация о материальном положении семьи;
3. Участие махалля, которые формально не являются государственными организациями, позволяет сократить бюрократический аппарат служб социальной защиты;
4. В принципе, наличие заявления от нуждающейся семьи не является обязательным, поскольку председатель махалля может по своей инициативе начать процедуру оценки потребности в получении помощи даже при отсутствии заявления со стороны семьи.

Следует отметить, что наряду с достоинствами, эта система имеет и ряд очевидных *недостатков*, в частности:

1. Существует риск безосновательного включения/исключения семьи из категории нуждающихся. В Узбекистане (в отличие от России и Украины) не существует официального стандарта малообеспеченности, который может служить объективным индикатором бедности семьи;
2. Одним из недостатков свободы при принятии решений, предоставленных махалля в рамках децентрализованной системы социальной помощи, является риск принятия субъективных, предвзятых и необоснованных решений;
3. Поскольку централизованные фонды выделяются всем махалля, недостаточное внимание уделяется такому показателю, как средний уровень жизни. В результате этого игнорируются различные потребности в помощи.

Социальные выплаты от махалля: статистика. Пособия выплачиваются во всех 14 регионах Узбекистана. Наблюдаются значительные региональные различия в доле семей, получающих социальную помощь: от 14% в Андижане до 37% в Навои. В 8 из 14 регионов средняя сумма пособия, предоставленного в 1995 г., составляла до 5% от средней суммы пособия по стране - 308 сумов (что почти вдвое превышает минимальную зарплату для этого же года – 150 сумов).

Система социальной защиты на основе махалля уделяет особое внимание таким категориям, как дети, семьи, возглавляемые женщинами, безработные, жители сельских районов и этнические центральноазиатские семьи. Например, особое внимание привлекает более высокий уровень получения пособий семьями в сельских районах, где соответствующие показатели вдвое превышают число городских семей, получающих помощь.

Помощь, как правило, гораздо чаще предоставляется многодетным семьям, и частота получения пособий значительно возрастает по мере увеличения числа детей в семье. Помощь получают 20% семей с тремя детьми и 25% семей, которые имеют четверых и более детей. Эти две категории семей составляют более половины всех семей, получающих социальную помощь. Для сравнения - помощь получают только одна из восьми семей с двумя детьми, одна из десяти семей с одним ребенком и только одна из тринадцати семей, не имеющих детей.

## **АРМЕНИЯ**

В Армении система социальной защиты наиболее бедных семей была введена в действие в середине 1990-х годов, в условиях тяжелого экономического кризиса, который затронул практически каждую семью в стране. Эта программа называется Программой семейных пособий (ПАРОС). Семейные пособия предоставляются на основе балльной системы оценки малообеспеченности. Семья, которая обращается за семейным пособием, должна заполнить "паспорт семьи" и предоставить требуемые документы (справки о составе семьи, доходах, наличии в составе семьи пенсионеров, инвалидов, детей, матерей-одиночек и т.д.). Соответствующая сумма баллов для семьи определяется на основе представленных документов. Для получения семейного пособия требуется набрать минимальную сумму в 36 баллов.

Помимо денежных доходов, во внимание принимается также наличие автомобилей, ценных бумаг, жилья, скота, земельных участков, а также другой собственности (включая современную видео и аудиоаппаратуру), равно как и приобретение/продажа ценных вещей за последние 6 лет. Для проверки представленных данных социальные работники могут посещать семьи, претендующие на получение семейных пособий. При центрах социальных служб созданы специальные комитеты, которые рассматривают заявления семей, которые не набрали необходимого количества баллов. Эти комитеты имеют право предоставлять семейные пособия для таких семей в порядке исключения.

Средняя величина семейного пособия в Армении составляет 8000 драм на семью (около 15 долл. США). Для сравнения - зарплата учителя составляет от 8000 до 10000 драм.

Хотя Программа семейных пособий сыграла важную роль в смягчении последствий энергетического и общего экономического кризиса в Армении, она считается недостаточно эффективной и не полностью охватывает наиболее нуждающиеся семьи.

К недостаткам этой программы можно отнести то, что:

1. все семьи получают одинаковое пособие, независимо от их материального положения (нивелировка);
2. механизм распределения пособий излишне формализован (он основан на жестко установленном наборе критериев);
3. недостаточным является финансирование программы.

Основным недостатком этой программы является нивелировка выплачиваемых пособий. Право на получение пособия зависит от материального положения семьи и от ее социального статуса, а вот размер пособия от этих факторов практически не зависит. В результате, семьи, которые обращались за пособием, но не получили его, автоматически становятся беднее, чем те семьи, которые его получили.

Сумму пособия не следует устанавливать на фиксированном уровне, пособие должно дополнять доходы семьи до достижения определенного уровня социальных стандартов (возможно также и с учетом социального статуса семьи). Кроме того, сумма пособия должна не превышать размера заработной платы и пенсий. Для многих семей в Армении сегодня выгоднее не работать и получать пособие, чем работать и получать низкую зарплату. Меры социальной защиты не должны поощрять иждивенческие настроения.

Льготы на оплату жилья и коммунальных услуг в Армении были отменены, за исключением нескольких категорий граждан (инвалиды войны и другие категории, которые платят 50% за все коммунальные услуги, кроме электроэнергии).

\* \* \*

Несколько позже после разработки и внедрения программ жилищных субсидий в России, Украине, Казахстане и некоторых других странах СНГ начала разрабатываться и внедряться еще одна программа социальной защиты населения – государственная социальная помощь малообеспеченным семьям, которая имеет адресный характер и направлена на поддержку дохода малоимущих граждан. Этот вид помощи предоставляется всем (не только потребителям коммунальных услуг), кто имеет на нее право.

## **УКРАИНА**

Начиная с 1 апреля 1999 г., правительство Украины ввело в действие программу адресной социальной помощи для малообеспеченных граждан. После жилищных субсидий эта программа стала второй программой адресной помощи в Украине.

Помощь предоставляется малообеспеченным семьям, среднемесячный доход которых ниже установленного минимума. Величина пособия рассчитывается как разница между прожиточным минимумом для семьи и ее совокупным среднемесячным доходом. Однако, до достижения

экономической стабилизации в Украине, сумма пособия будет определяться не на основе "полноценного" прожиточного минимума (в бюджете нет необходимых для этого средств), а на основе такого показателя как «уровень обеспеченности» прожиточного минимума для предоставления социальной помощи. Этот показатель будет устанавливаться ежегодно, исходя из реальных возможностей расходной части государственного бюджета Украины. Например, на 2002 г. этот показатель установлен на уровне 80,00 гривен (15 долларов США) на члена семьи.

В соответствии с законом, государственная социальная помощь для малообеспеченных семей предоставляется на период в шесть месяцев, начиная с месяца подачи заявления. Для того, чтобы стимулировать семьи к самообеспечению, социальное пособие может быть сокращено на 50%, если семья не использует имеющиеся возможности для поиска дополнительных источников дохода. При этом размер помощи будет сокращаться не сразу на 50%, а на 10% при каждом последующем обращении.

Семье могут отказать в получения пособия, если выяснится, что какой-либо из членов семьи в течение предыдущего года (с даты подачи заявления) произвел покупку на сумму более 10 прожиточных минимумов для семьи.

Кроме того, малообеспеченной семье могут отказать в предоставлении пособия, если ей принадлежат:

- участок земли площадью более 0,60 гектара, который может приносить доход;
- другая квартира (дом), если общая жилая площадь помещений превышает 21 м<sup>2</sup> на одного члена семьи плюс 10,5 м<sup>2</sup> на семью;
- более чем один автомобиль или другое транспортное средство.

Расходы на выплату социальных пособий финансируются из государственного бюджета. Местным органам власти разрешается производить дополнительные выплаты сверх государственной социальной помощи, исходя из утвержденного регионального прожиточного минимума (из местного бюджета и региональных фондов социальной помощи).

Новая программа адресной социальной помощи малоимущим семьям была разработана как базовая система социальной помощи, направленная на пополнение доходов семьи, а не на субсидирование ее расходов (как это было в случае программы жилищных субсидий). В течение первых двух лет внедрения этой программы ее охват был относительно низким из-за очень жестких критериев предоставления помощи (в 2000 г. ею воспользовались только 13 400 семей, а общая сумма помощи составила 1,7 млн. гривен). Предполагается, что после принятия в 2001 г. закона "О социальной помощи", эта программа станет основным механизмом социальной помощи, что позволит уделять основное внимание непосредственным денежным выплатам для малообеспеченных, а не оплачивать часть расходов населения на жилье и коммунальные услуги.

## **КАЗАХСТАН**

Начиная с 1 января 2002 г., в Казахстане была введена в действие программа государственной адресной социальной помощи. Во многих отношениях механизм реализации этой программы и порядок определения бенефициантов схожи с программой, которая внедряется в настоящее время в Украине.

Государственная адресная социальная помощь представляет собой денежное пособие, которое государство выплачивает гражданам (семьям), среднемесячный доход которых на одного члена семьи ниже черты бедности, установленной для областей страны и для городов Алматы и Астана. Совокупный доход семьи включает все виды доходов, исключая жилищные субсидии и адресную социальную помощь, которые были фактически получены в течение определенного времени в денежной или натуральной формах. Адресная социальная помощь начисляется на текущий квартал и выплачивается ежемесячно. Финансирование обеспечивают местные бюджеты.

\* \* \*



Подводя итог анализа различных форм социальной защиты в ННГ, которые связаны с оплатой жилищно-коммунальных услуг или не связаны с ней, мы можем сделать вывод, что в рассмотренных ННГ используются два основных подхода к защите малообеспеченных граждан: 1) безналичные жилищные субсидии и льготы (скидки) для оплаты жилищно-коммунальных услуг и 2) денежные пособия для малообеспеченных семей, основанные на оценке уровня доходов.

Те страны, которые поставили приоритетной задачей быстрое достижение уровня полного возмещения затрат на коммунальные услуги за счет населения (Россия, Украина, Казахстан), приступили к осуществлению своих программ радикальных реформ в комплексе со специально разработанными мерами социальной защиты для граждан, которые не в состоянии оплачивать полную стоимость жилья и коммунальных услуг. Несмотря на использование практически аналогичных подходов, эти три страны продвигались по пути реформ различными темпами. Россия, которая первой установила целевой показатель полного возмещения затрат, разработала и ввела в действие схему жилищных пособий, затем замедлила темпы реформ и продолжает пересматривать график их осуществления раз в два года. При достигнутом к настоящему времени уровне возмещения затрат в 60% (данные Института экономики города)<sup>8</sup>, жилищные субсидии в России получают 8% населения. В Украине, где средневзвешенный уровень возмещения затрат составляет около 90%, жилищные субсидии получают около 16% семей. Казахстан проводил реформы наиболее радикальным образом. Предполагается, что уровень полного возмещения затрат населением был достигнут в 1996 г.; при этом максимально допустимая доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в доходе семьи была установлена на высоком уровне - 30%. Для того, чтобы оценить нынешнюю ситуацию в секторе коммунальных услуг Казахстана и выяснить, как население страны пережило столь радикальные изменения, потребуются дальнейшие исследования.

Льготы по оплате жилья и коммунальных услуг - это явный рудимент прошлого и каждая страна стремится от них избавиться, переходя от льгот к адресной помощи на основе оценки доходов. Основной причиной провала многих таких попыток являются политические факторы и эти факторы аналогичны во всех пост-советских странах. К настоящему времени только Молдове удалось предпринять практические шаги по переходу от льгот к системе денежных пособий, хотя и в этой стране еще не удалось обеспечить их выплату на основе критерия нуждаемости.

Модели социальной защиты, которые используются в Армении и Узбекистане, представляют собой альтернативный подход к защите малообеспеченных слоев населения в переходный период. Но если Армения еще по сути не приступала к серьезной реформе сектора водоснабжения и канализации (уровень возмещения затрат - 20%), то имеющаяся информация по Узбекистану позволяет утверждать о достижении уровня полного возмещения затрат в 2001 г. Для того, чтобы оценить эффективность махалля в распределении социальных пособий среди малообеспеченных граждан, следует обратить особое внимание на их роль в сборе платы за коммунальные услуги и в контроле качества этих услуг.

Прошло еще слишком мало времени, чтобы давать оценку новым программам адресной помощи для малообеспеченных семей, которые были недавно введены в действие в Украине, России и Казахстане. На данном этапе, они представляются вполне логичным шагом в отходе государства от поддержки сектора коммунальных услуг и в переходе к оказанию непосредственной помощи малообеспеченным гражданам, исходя из критерия нуждаемости.

### **3. ОБЩИЕ МЕРЫ В СЕКТОРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ**

#### **3.1 ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ**

В этом разделе дается сравнительный анализ той части государственных расходов, которая выделяется из бюджетов всех уровней для поддержки сектора жилищно-коммунальных услуг, и ее динамики в процессе рыночных преобразований в этой отрасли (в качестве примеров используются Россия и Украина).

---

<sup>8</sup> С.Сиваев, Институт экономики города, Россия (доклад "Тарифная реформа в муниципальном водоснабжении ННГ", подготовленный для ОЭСР).

## УКРАИНА

В 1994 г. государственное финансирование жилищно-коммунального хозяйства составляло 8% всех бюджетных расходов, или 4,4% от ВВП. В 1999 г. доля бюджетных расходов на финансирование жилищно-коммунального хозяйства сократилась до 0,9% от ВВП. В 2000 г. на эти цели было выделено 1,084 миллиарда гривен, или 2,25% бюджетных расходов (0,6% от ВВП). Таким образом, государственная финансовая помощь для жилищно-коммунального хозяйства ежегодно сокращается.

Но эти суммы не учитывают бюджетных расходов на финансирование программ социальной помощи для потребителей коммунальных услуг. В частности, в период 1997 - 2000 гг. субсидии для бытовых потребителей колебались на уровне от 3,2 до 4,2% от всех бюджетных расходов (см. Табл. 5).

**Таблица 5: Сумма начисленных жилищных субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг (1997-2000 гг.)**

	1997	1998	1999	2000
млн. гривен	1 365,7	1 310,5	1 247,1	1 536,0
в % от бюджетных расходов	3,98	4,20	3,58	3,20
в % от ВВП	1,46	1,28	0,96	0,88

В 2000 г. объем средств, выделенных из бюджета для компенсации предоставленных льгот по оплате за жилищно-коммунальные услуги, составлял 957,8 млн. гривен (или 2,0% бюджетных расходов). Таким образом, если просуммировать все средства, выделенные в 2000 г. из бюджетов всех уровней на финансирование жилищно-коммунального хозяйства и на социальную помощь потребителям коммунальных услуг, то мы получим сумму в 3,58 миллиарда гривен или 7,45% от всех бюджетных расходов (2,1% от ВВП).

Государственное финансирование сектора водоснабжения и канализации. Средства, которые предприятия водоснабжения и канализации получают из бюджетов всех уровней, относятся к трем категориям:

- *Дотации* – бюджетные средства, выделяемые на покрытие разницы между реальной стоимостью услуг и тарифами для бытовых потребителей - 212,7 млн. гривен в 2000 г.;
- *Жилищные субсидии* – средства, которые перечисляются предприятиям для компенсации стоимости услуг, предоставленных бытовым потребителям в соответствии с программой жилищных субсидий, - 105,9 млн. гривен в 2000 г.;
- *Льготы* – средства, которые перечисляются предприятиям для компенсации стоимости услуг, предоставленных потребителям, имеющим льготы - 75,5 млн. гривен в 2000 г.

Таким образом, в 2000 г., по данным Госкомитета по строительству, архитектуре и жилищной политике предприятия водоснабжения и канализации Украины получили 394,1 млн. гривен бюджетных средств (0,82% всех расходов консолидированного бюджета).

В 2000 г. потребителям были выставлены счета за услуги водоснабжения и канализации на общую сумму в 2 245,8 млн. гривен. Полученная плата за услуги (включая перечисления по жилищным субсидиям и компенсации за льготы) составила 2 135,7 млн. гривен (95,1% от общей стоимости). При этом поступления из бюджета в виде дотаций составили 212,7 млн. гривен, или примерно 10% от общего объема оплаченных услуг.

## РОССИЯ

Жилищно-коммунальное хозяйство было и остается одним из наиболее расточительных иждивенцев государства. Субсидии из федерального и местных бюджетов для этого сектора составляли 1,1-1,3% от ВВП страны в 1987-1990 гг., 3-4% в 1996 г., 6% в 1997 г., 7% в 2000 г.,

превышая совокупные расходы на национальную оборону и правоохранительную систему, не говоря уже о расходах на образование и здравоохранение.

Доля расходов по разделу “Жилищно-коммунальное хозяйство” в консолидированном бюджете Российской Федерации составляла 23,2% в 1998 г. и 19,4% в 1999 г. (см. Табл. 6).

**Таблица 6: Доля расходов по разделу “Жилищно-коммунальное хозяйство” в консолидированном бюджете субъектов Российской Федерации (%)**

	1998	1999	9 месяцев 2000 г.
Российская Федерация	23,2	19,4	19,6
Белгородская область	20,8	20,2	18,6
Вологодская область	21,7	13,7	19,7
Самарская область	24,8	22,5	23,0
Челябинская область	25,1	22,6	25,4
Чувашская Республика	16,7	15,3	16,1
Хабаровский край	27,0	19,7	18,4

Таким образом, практически во всех рассмотренных регионах России на поддержку сектора жилищно-коммунального хозяйства расходуется 20-25% бюджетных средств (за исключением Чувашской Республики, где эта величина несколько ниже).

В то же время объем средств, которые выделяются из бюджетов всех уровней для сектора коммунальных услуг, оставался практически неизменным, составляя 30% от годовой потребности. Например, в 2000 г. стоимость коммунальных услуг для населения составляла более 300 миллиардов рублей. Из этой суммы, 182 миллиарда рублей должны были поступить к виде бюджетных дотаций, но фактические выплаты из бюджетов всех уровней составили около 123 миллиардов рублей, т.е. примерно 40% от общей стоимости услуг<sup>9</sup>.

В 2000 г. в Москве для поддержки жилищно-коммунального хозяйства было выделено 13,5 миллиарда рублей в форме дотаций (для всех жителей города). Адресная помощь для малообеспеченных семей (в виде субсидий) составила 453 млн. рублей, т.е. в 30 раз меньше. В столице субсидия предоставляется, если плата за жилье и коммунальные услуги превышает 13% совокупного дохода семьи. Если бы полная оплата стоимости коммунальных услуг была введена сегодня, то столице пришлось бы выплатить в виде субсидий всем нуждающимся потребителям примерно 18 миллиардов рублей. Муниципальные власти Москвы не способны обеспечить такой объем выплат, поэтому они планируют перейти к самофинансированию сектора жилищно-коммунального хозяйства к 2007 г. Предполагается, что к тому времени вырастет уровень доходов населения Москвы и вследствие этого сократится число потребителей, нуждающихся в субсидиях. В других регионах ситуация выглядит менее оптимистично.

### **3.2 ПЕРЕКРЕСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ В СЕКТОРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ**

Перекрестное субсидирование одной группы потребителей за счет других позволяет (наряду с прямыми выплатами из бюджета) поддерживать тарифы на коммунальные услуги для населения на низком уровне. Вместе с тем, такая практика ставит в несправедливые условия юридические лица (организации-потребители), которым приходится платить по завышенным тарифам. Отказ от перекрестного субсидирования - это основной путь для снижения тарифов для предприятий.

#### **УКРАИНА**

В случае применения перекрестного субсидирования, тарифы на коммунальные услуги для населения устанавливаются на уровне в несколько раз ниже, чем для других категорий потребителей (своего рода косвенный налог). В Украине такая практика применяется повсеместно.

<sup>9</sup> Эти данные были приведены Анваром Шамузафаровым, председателем Госстроя России, на Всероссийском совещании по проблемам жилищно-коммунального хозяйства в мае 2001 г.

Как правило, наиболее высокие тарифы устанавливаются для промышленных и коммерческих предприятий, несколько более низкие тарифы - для учреждений и организаций, которые финансируются из государственного и местных бюджетов, а наиболее низкие тарифы устанавливаются для населения (см. Табл. 7).

**Таблица 7: Средние тарифы на услуги водоснабжения и канализации для различных категорий потребителей в Украине (гривен/м<sup>3</sup>, 2000 г.)**

	<i>Водоснабжение</i>	<i>Канализация</i>
Население	0,46	0,31
Бюджетные организации	0,91	0,65
Другие потребители	1,17	0,73

Таким образом, в 2000 г. средние по Украине тарифы на услуги водоснабжения для других категорий потребителей были в 2,5 выше, чем для населения, и в 1,3 раза выше, чем для бюджетных организаций.

Для услуг канализации соотношение между тарифами для других категорий потребителей (т.е. для промышленных и коммерческих предприятий) и тарифами для населения составляло 2,4. Одновременно с этим, тарифы для бюджетных организаций превышают тарифы для населения только на 12%.

Еще более серьезные различия между тарифами для различных категорий потребителей наблюдаются для отдельных административно-территориальных единиц (см. Приложение 1). Например, в Харьковской области тарифы для других потребителей в 10 раз превышают тарифы для населения, а в Автономной республике Крым они отличаются в 12,2 раза. В то же время, в одной из областей - Волынской - местные власти приняли решение о введении в 2000 г. единых тарифов для всех категорий потребителей.

## **РОССИЯ**

Благодаря применению перекрестного субсидирования, вклад коммерческих и промышленных потребителей в содержание жилищно-коммунального сектора России составлял 30% от всех платежей в 1990 г., 40% в 1995 и 1997 гг. и 22% в 1999 г.<sup>10</sup>

В 1992 г. в Москве, накануне реформы жилищно-коммунального хозяйства, тарифы на услуги водоснабжения для промышленных потребителей превышали тарифы для бытовых потребителей в 87 раз. В 1996 г. это соотношение сократилось до 9. Аналогичная ситуация наблюдалась в Волгограде и других промышленных центрах, в Ленинградской, Курской и Белгородской областях. В Карелии тарифы для предприятий уже достигли экономически обоснованного уровня или приближаются к такому уровню. По состоянию на начало 2001 г. в среднем по России соотношение тарифов для промышленных предприятий и населения составляло 2,1 раза для услуг водоснабжения и 2 раза для услуг канализации.

Перекрестное субсидирование в России планируется отменить в 2002-2003 гг.

## **КАЗАХСТАН**

Политика перекрестного субсидирования обычно направлена на поддержку населения и стремится компенсировать низкие тарифы для населения высокими тарифами для промышленности. В случае продолжения такой практики, этот подход может привести к серьезным последствиям для сектора водоснабжения и канализации. Например, цена на воду из централизованной системы водоснабжения для промышленных потребителей в Казалинске (Казахстан) составляла в 1995 г. 9,50 доллара США за 1 кубометр, что в 300 раз выше цены, установленной для населения. В результате, некоторые крупные промышленные объединения перешли от централизованного

<sup>10</sup> Эти данные взяты из справочника “Социально-экономические проблемы России в 2001 г.”, который издан Фондом информационной поддержки российских реформ ([www.fiper.ru](http://www.fiper.ru))

водоснабжения к использованию привозной воды, чтобы избежать высоких затрат, что привело к серьезным финансовым потерям для предприятий водоснабжения. И хотя этот пример относится к 1995 г., до начала тарифной реформы в Казахстане, он убедительно показывает, насколько опасной может быть такая практика для финансовой устойчивости компаний водоснабжения.

\* \* \*

Предварительный анализ данных о бюджетных расходах на сектор жилищно-коммунального хозяйства в России и Украине подтверждает некоторые выводы предыдущих разделов. В Украине доля государственной финансовой помощи для жилищно-коммунального сектора в общих бюджетных расходах существенно сократилась (с 8% в 1995 г. до 2,25% в 2000 г.). В сумме со стоимостью жилищных субсидий и льгот, эти расходы составляли 7,45% от всех расходов бюджета. В России доля расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в консолидированном бюджете Российской Федерации постепенно сокращается и достигла 19,6% в 2000 г. (правда, не ясно, включают ли эти расходы жилищные субсидии и льготы). Это же подтверждается оценкой доли государства в финансировании жилищно-коммунального сектора в 2000 г. – 10% в Украине и 40% в России.

Перекрестное субсидирование остается одной из основных проблем для большинства ННГ. Из-за отсутствия данных и расхождений в данных, полученных из различных источников, нет возможности оценить динамику развития этого процесса в различных странах. Тем не менее, можно сделать вывод, что средний уровень перекрестного субсидирования в большинстве ННГ составляет 4-5 раз. В большинстве стран наблюдается четкая тенденция к снижению перекрестного субсидирования. Имело бы смысл обсудить на семинаре вопрос о целесообразности сохранения определенного уровня перекрестного субсидирования в переходный период, с учетом мирового опыта.

#### **4. ПРОБЛЕМА ЗАДОЛЖЕННОСТИ ЗА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ САНКЦИЙ ПРОТИВ НЕПЛАТЕЛЬЩИКОВ**

В этом разделе основное внимание акцентируется на проблеме задолженности населения за жилищно-коммунальные услуги и практике ее решения в ННГ. В частности, здесь рассматриваются технические и юридические меры, с помощью которых государство может влиять на неплательщиков – тех, кто пытается потреблять коммунальные услуги, не оплачивая их или оплачивая с большим опозданием. Необходимо отметить, что практически во всех странах бывшего Советского Союза *действенные* меры к неплательщикам пока что не разработаны и законодательно не утверждены.

##### **4.1 ЗАДОЛЖЕННОСТЬ ЗА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В УКРАИНЕ**

Рост цен и тарифов, обесценение доходов вследствие инфляционных процессов привели к возникновению в 1996 г. и накоплению на протяжении последующих 5 лет задолженности населения за потребленные коммунальные услуги, абсолютный размер которой увеличился в 2000 году на 22% и по состоянию на 1 января 2001 года составил 6,8 млрд. грн. (1,3 млрд. долларов США).

Уровень платежей населения на протяжении 1997-2000 гг. оставался стабильным: неоплаченной оказывалась четвертая-пятая часть начислений. В целом, за счет накопившейся задолженности за предыдущие годы долг среднестатистической украинской семьи в начале 2001 года составлял почти 12 месяцев.

Долг по оплате услуг водоснабжения и водоотведения в общей сумме задолженности населения Украины в начале 2001 года составлял 17% (1,03 млрд грн. или около 200 млн. долларов). При этом абсолютный размер задолженности по этому виду услуг увеличился в 2000 году на 16%.

Задолженность населения имела и имеет устойчивую тенденцию к росту по той причине, что проводимая в этой сфере государственная политика способствовала ее накоплению. В частности, из года в год накапливалась задолженность государства по выплате заработной платы и других

социальных гарантий, в 1996 году была отменена пеня за несвоевременную оплату услуг, население открыло для себя ненаказуемую государством возможность существенно задерживать платежи, оплачивая затем коммунальные услуги «дешевыми» деньгами вследствие разыгравшихся инфляционных процессов (это своеобразная скрытая форма социальной поддержки тех, кто не хочет платить). Кроме того, отсутствовал механизм реструктуризации долгов.

Но позволять проблеме задолженности быть настолько острой и казаться непреодолимой, быть по-прежнему весьма инертными в вопросах ее ликвидации больше просто нельзя. Каким же образом эта проблема решается в Украине? Что сделало украинское правительство в последнее время с тем, чтобы задолженность постепенно уменьшила свою «остроту»?

#### **4.2 ОТКЛЮЧЕНИЕ УСЛУГ ЗА НЕУПЛАТУ**

Законодательство Украины не запрещает отключать потребителей, которые накопили задолженность по оплате за жилищно-коммунальные услуги<sup>11</sup>. Случаи отключения потребителей действительно имеются, хотя эта практика и не применяется в широких масштабах. В настоящее время в основном отключают потребителей, проживающих в частных домах.

Что же касается многоквартирных домов, то здесь отключение потребителей от сетей отопления и водоснабжения затруднено в силу технических причин (конструктивные особенности сетей в большинстве жилых домов). В случае накопления высокого уровня задолженности для многоквартирного дома в целом, могут отключить от сети весь дом. Но при этом отключаются и потребители, которые постоянно платят за услуги, что противозаконно.

#### **4.3 ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПО ОТНОШЕНИЮ К НЕПЛАТЕЛЬЩИКАМ**

##### **УКРАИНА**

Применение штрафных санкций по отношению к гражданам Украины, которые несвоевременно оплачивают жилищно-коммунальные услуги, было запрещено Законом Украины от ноября 1996 г. В соответствии с законодательством, граждане Украины, имеющие задолженность по оплате за жилищно-коммунальные услуги, пени не платят.

Но существуют и другие правовые инструменты воздействия на неплательщиков, в частности:

- В случае несвоевременной оплаты услуг, коммунальное предприятие может подать судебный иск против должника. По решению суда, задолженность может выплачиваться за счет вычетов определенного процента (25%) из ежемесячных доходов должника или за счет его имущества. Однако, в связи с неэффективностью судебной системы, эта процедура является сложной и длительной;
- Граждане, проживающие в неприватизированных квартирах, не могут быть выселены, а что касается владельцев приватизированных квартир, такая возможность теоретически существует, если в судебном порядке принято решение о возмещении долга за счет имущества должника. Однако, поскольку этот вопрос остается недостаточно урегулированным в законодательстве, такая практика применяется редко;
- Получатели жилищных субсидий могут заключать договора с коммунальными предприятиями о реструктуризации долга и о его постепенной оплате (на срок до 2 лет), при условии 100-процентной текущей оплаты за услуги;
- По решению местных органов власти задолженность может быть списана полностью, но только в исключительных случаях и при наличии соответствующих оснований, главным

---

<sup>11</sup> Постановлением Верховного Совета Украины “Об оплате жилищно-коммунальных услуг населением Украины” от 18.03.1999 было *запрещено* отключать электроэнергию, отопление, водоснабжение и газоснабжение, а также выселять граждан, которые не оплачивают жилищно-коммунальные услуги, в связи с невыплатой заработной платы, пенсий и субсидий. Однако, постановления Верховного Совета имеют декларативный характер и не являются обязательными для исполнения.

образом, для защиты несовершеннолетних. Иногда национальное правительство может принимать решения о списании задолженности для определенных категорий граждан.<sup>12</sup>

Все рассмотренные выше меры оказались неэффективными для решения проблемы задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг. Только в феврале 2002 г., после долгой и ожесточенной политической борьбы, Верховный Совет Украины принял закон, который восстановил пеню за просроченные платежи и разрешил реструктуризацию накопленной задолженности на период до 60 месяцев. Механизм реструктуризации предусматривает меры для защиты малообеспеченных, т.е. позволяет ограничить сумму выплаты долга (плюс текущие платежи) величиной в 25% от совокупного среднемесячного дохода семьи. Президент Украины еще не подписал этот закон, кроме того нет и механизма для его оперативной реализации.

## **РОССИЯ**

В соответствии с законом "Об основах федеральной жилищной политики", потребители, которые не оплатили коммунальные услуги за период более 6 месяцев, должны выселяться из своих квартир и переселяться в общежития. Но на практике это закон не работает (например, в Москве нотариально заверенные судебные иски подавались только по отношению к менее чем 1% неплательщиков). Отчасти это связано с отсутствием общежитий, в которые предполагается переселять неплательщиков. При этом в Москве и в некоторых других городах приступили к строительству так называемого социального жилья, что позволит решить жилищные проблемы не только тех граждан, которые не могут содержать большие квартиры, но и тех, которые не могут себе позволить покупать благоустроенное жилье по рыночным ценам.

## **УЗБЕКИСТАН**

В дополнение к правовым мерам, в Узбекистане используются и другие методы для обеспечения оплаты коммунальных услуг. За работу с должниками отвечает комитет махалля (см. также Раздел 2). Махалля могут получать определенный процент от суммы задолженности, которую им удается взыскать. Эти средства могут использоваться для финансирования других проектов махалля. Поскольку махалля занимаются также и распределением социальной помощи, они могут определить, нуждается ли должник в выплате социального пособия. Однако, что касается отказа платить за неадекватное обслуживание, то остается вопрос, соответствует ли интересам махалля информирование потребителей об их правах (поскольку это может привести к снижению поступлений махалля).

\* \* \*

Анализ ситуации в Украине показывает, что проблема задолженности потребителей по оплате жилья и коммунальных услуг на 90% является проблемой политической и лишь в 10% случаев это может быть связано с реальной неспособностью потребителей оплачивать свои счета. Утверждения о низком уровне доходов населения и завышенных ценах на услуги в большинстве случаев используются политиками (в частности парламентом) в их непрекращающейся борьбе с президентом страны и исполнительной властью за перераспределение властных полномочий. На самом деле, как показывают результаты опросов и социологических исследований, к наиболее дисциплинированным плательщикам относятся бедные слои населения (пенсионеры и получатели жилищных субсидий). И наоборот, большинство среди наиболее злостных неплательщиков составляют либо обеспеченные граждане, которые могут оплачивать свои счета, но не имеют для этого стимулов, или же потребители, которые накопили слишком высокую задолженность, привыкли к такому положению вещей и ждут ее списания.

До тех пор, пока проблема неплатежей не будет разрешена на политическом уровне и пока не будет обеспечена жесткая платежная дисциплина для всех потребителей, коммунальные

---

<sup>12</sup> Например, в 1999 г. было проведено единовременное списание задолженности по оплате за жилищно-коммунальные услуги для ветеранов Великой Отечественной войны (участников боевых действий, инвалидов войны, участников войны), накопленной на 1 октября 1999 г.

предприятия ННГ не смогут избавиться от своих долгов и не станут привлекательными объектами для инвесторов.

## **5. ДРУГИЕ МЕРЫ ЗАЩИТЫ ДЛЯ БЕДНЫХ И УЯЗВИМЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ**

Этот раздел будет самым коротким, поскольку в нем рассматриваются тарифные и нетарифные финансовые меры защиты наименее обеспеченных потребителей услуг водоснабжения и канализации – т.е. те инструменты, которые в силу тех или иных причин не нашли практического применения в ННГ. В Украине, равно как и во всех других странах бывшего СССР (за исключением стран Балтии), практически не применяются двухставочные тарифы на воду и канализацию, поэтому структура тарифов для населения не включает таких компонентов, как плата за подключение или годовая плата за воду.

Очень ограниченным остается и опыт применения индивидуальных счетчиков воды. Большая часть городского населения проживает в многоквартирных домах, при проектировании которых технические возможности для установки счетчиков воды не предусматривались. Но даже в тех случаях, когда это технически возможно, потребители, которые могут себе позволить приобретение и установку счетчиков, не относятся к наиболее бедным потребителям. Таким образом, применение льготного тарифа для минимального уровня потребления, чтобы обеспечить минимальное количество дешевой воды для наиболее бедных потребителей, представляется практически неприменимым.

Насколько нам известно, ни одна из стран бывшего СССР не разработала к настоящему времени специальной программы для защиты потребителей услуг водоснабжения и канализации. Вода рассматривается как один из компонентов коммунальных услуг в целом. Поэтому, те малообеспеченные потребители, которые нуждаются в социальной защите со стороны государства, получают социальную помощь в рамках действующих механизмов социальной защиты, которые рассматривались в Разделе 2.

Существует, однако, одна важная сфера, где государство или местные власти играют ключевую роль в обеспечении населения дешевой и качественной питьевой водой. Речь идет об альтернативных источниках водоснабжения для жителей городов и сельских районов. В Украине традиционно существует система колонок или колодцев с бесплатной водой для всех (в основном в деревнях). Недавно, во многих больших и малых городах Украины (одними из первых были Киев и Одесса) была осуществлена масштабная программа создания бесплатных источников воды для населения (сеть бюветов в каждом районе). В Украине, России и Армении, а возможно и в других странах, действует правило, что в случае отключения потребителей предприятия водоснабжения обязаны установить колонки, чтобы обеспечить для этих потребителей хотя бы ограниченное водоснабжение.

## **Выводы**

1. Сектор водоснабжения и канализации во всех ННГ нуждается в фундаментальных реформах для достижения цели обеспечения потребителей качественными услугами по доступным ценам. Большинство ННГ уже приступили к повышению тарифов до уровня полного возмещения затрат и этот процесс необратим. Для обеспечения финансовой стабильности коммунальных предприятий национальные правительства и местные органы власти этих стран должны:
  - создать новую, прозрачную и экономически обоснованную систему установления тарифов, включая создание условий для полного возмещения затрат на предоставление коммунальных услуг за счет платы потребителей;
  - создать условия для достижения финансовой стабильности предприятий водоснабжения и канализации, для обеспечения их эффективной работы и предоставления качественных услуг, включая повышение уровня собираемости платежей и разрешение проблем, связанных с кредиторской и дебиторской задолженностью.



2. Повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги создало проблемы для малообеспеченных семей, которые не могли оплачивать коммунальные услуги по новым ценам. Для того, чтобы обеспечить доступность элементарных коммунальных услуг для малообеспеченных семей, следует ввести в действие надежную систему социальной защиты населения. Такая помощь должна быть адресной и охватывать наиболее бедные и социально незащищенные группы населения, а также способствовать экономному потреблению услуг всеми слоями населения.
3. Тарифная реформа в ННГ не может быть успешной без обеспечения прозрачности и большего участия общественности в процессе реформ. Следовательно, политическим руководителям и местным органам власти следует уделять больше внимания разработке механизмов и четко определенных процедур для вовлечения общественности в процесс обсуждения тарифов. При установлении тарифов и при контроле качества услуг следует учитывать общественное мнение.
4. Особо следует рассмотреть вопрос применения альтернативных методов защиты малообеспеченных потребителей услуг водоснабжения и канализации в ННГ и обеспечения справедливого доступа потребителей к этим услугам в контексте реформирования сектора. Тарифные меры, такие как скидки при оплате подключения, льготный тариф для минимального потребления, прогрессивные тарифы с учетом состава семьи, неприменимы для ННГ в связи с отсутствием индивидуальных счетчиков потребления и единой структурой тарифов. Кроме того, неоднозначен ответ на вопрос, можно ли вообще использовать льготный тариф для минимального потребления и прогрессивные тарифы для защиты малообеспеченных потребителей. Хотя эти меры являются эффективными инструментами для стимулирования экономного использования воды, они отвечают интересам всех потребителей, независимо от их социального статуса. В то же время, не следует перекладывать обязанности по социальной поддержке уязвимых групп потребителей на плечи коммунальных предприятий - этим должны заниматься службы социальной защиты.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Средневзвешенные тарифы на услуги водоснабжения и канализации для различных категорий потребителей (Украина, данные 2000 г.)

Область или регион	Тарифы, грн/м <sup>3</sup>			Соотношение тарифов для других потребителей и для бытовых потребителей
	Население	Бюджетные организации	Другие потребители	
Крым	0,23	2,80	2,80	12,20
Винницкая обл.	0,22	0,97	0,97	4,40
Волынская обл.	0,35	0,35	0,35	1,00
Днепропетровская обл.	0,36	0,52	0,87	2,42
Донецкая обл.	0,40	0,98	0,98	2,45
Житомирская обл.	0,71	0,87	0,87	1,23
Закарпатская обл.	0,43	0,65	0,75	1,74
Запорожская обл.	0,37	0,81	0,81	2,19
Ивано-Франковск. обл.	0,33	0,42	0,61	1,85
Киевская обл.	0,33	0,54	0,54	1,64
Кировоградская обл.	0,62	0,93	0,93	1,50
Луганская обл.	0,47	0,94	0,94	2,00
Львовская обл.	0,53	0,67	1,98	3,74
Николаевская обл.	0,32	2,14	2,14	6,69
Одесская обл.	0,35	0,38	0,85	2,43
Полтавская обл.	0,39	1,25	1,25	3,21
Ровенская обл.	0,74	0,80	0,80	1,08
Сумская обл.	0,56	0,61	0,77	1,38
Тернопольская обл.	0,40	0,54	0,54	1,35
Харьковская обл.	0,40	0,61	4,18	10,45
Херсонская обл.	0,29	0,28	0,35	1,25
Хмельницкая обл.	0,57	0,80	0,80	1,40
Черкасская обл.	0,69	0,79	0,80	1,16
Черновицкая обл.	1,10	1,26	1,24	1,13
Черниговская обл.	0,37	1,00	1,00	2,70
Севастополь	0,40	2,15	2,15	5,38
Киев	0,52	0,52	1,33	2,56

## ЛИТЕРАТУРА

1. “Задолженность по оплате за жилищно-коммунальные услуги в 2000 г.”. Программа тарифной реформы и реструктуризации коммунальных предприятий в Украине, ПАДКО/АМР США, июнь 2001 г.
2. “История тарифной реформы в Украине”. Программа тарифной реформы и реструктуризации коммунальных предприятий в Украине, ПАДКО/АМР США, август 2001 г.
3. “Льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг”. Программа тарифной реформы и реструктуризации коммунальных предприятий в Украине, ПАДКО/АМР США, декабрь 2001 г.
4. Материалы конференции “Реформа системы социальной защиты в странах Содружества независимых государств”, Москва, 15-16 ноября 2000 г. (Организаторы: The Urban Institute, США; Фонд “Институт экономики города”, Россия).
5. Материалы конференции “Обзор бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство”, Москва, 19-20 июля 2001 г. (Организаторы: The Urban Institute, США; Фонд “Институт экономики города”, Россия).
6. Ирина Кравцова. Поучительный опыт реформ ЖКХ по-казахски. 3 декабря 2001 г. <http://www.rosbalt.ru>
7. Е.Жилякова. Проблемы жилищно-коммунального хозяйства решены! (из журнала “Муниципальная власть”, июль-август 2001 г.).
8. Справочник “Социально-экономические проблемы России в 2001 г.” (издан Фондом информационной поддержки российских реформ ([www.fiper.ru](http://www.fiper.ru))).
9. А. Бабак Тарифные правила: определение затрат, распределение затрат и структура тарифов. Возможности для Украины / PADCO Inc., Украина (доклад подготовлен для первого семинара ОЭСР “Тарифная реформа в муниципальном водоснабжении”, январь 2002 г..
10. С.Сиваев. Тарифная реформа в муниципальном водоснабжении ННГ, Институт экономики города, Россия (доклад подготовлен для первого семинара ОЭСР “Тарифная реформа в муниципальном водоснабжении”).