

Уважаемый Георгий Карпеевич!

Направляю Вам материалы по реформированию ЖКХ, которые были подготовлены мною для руководства Ленинградской области в декабре 2004 года. В это время я занимал должность заместителя председателя комитета по энергетическому комплексу и жилищно-коммунальному хозяйству Ленинградской области, начальника департамента топливно-энергетического комплекса.

В тот период времени шла подготовка к введению в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, действие которого вводилось с 1 января 2006 года, и необходимо было комплексно оценить его воздействие на систему муниципальной энергетики и ЖКХ, социальную сферу Ленинградской области.

Необходимо отметить, что данный ФЗ был принят, прежде всего, в интересах достаточно крупных городов Российской Федерации, возможности и потенциал органов власти которых в сфере ЖКХ и муниципальной энергетики сдерживались на региональном уровне. Они просили передать им эти имущественные комплексы и ответственность за их управление. Для них это была многолетняя борьба и выстраданная победа.

Но Россия большая и то, что хорошо одним, для других территорий может принести серьезные сложности. Уходя немного в историю, отмечу, что в царской России нормы и модели законодательства для различных территорий были различны с учетом национально территориальных особенностей, например для Великого княжества Финляндского и Бухарского эмирата.

В Ленинградской области среди крупных обособленных городов один – Сосновый Бор, имеющий статус городского округа т.е. по старому – района, по которому проблем не было.

В направляемых материалах дан анализ развития прогнозных событий, возможных негативных явлений, который не потерял актуальности и в настоящее время и дает простой ответ на вопрос: «Почему у нас постоянно растут тарифы на услуги ЖКХ, а система коммунальной энергетики и ЖКХ находится в сложном состоянии».

Необходимо отметить, что руководство области и, прежде всего, губернатор Ленинградской области В.П. Сердюков, учитывая специфику территории, сделало правильные выводы и провело ряд мероприятий по предупреждению негативных явлений, среди них:

1. Для предотвращения дробления районных предприятий электрических сетей было создано областное открытое акционерное общество «ЛОЭСК» (Ленинградская областная электросетевая компания), которому в аренду были отданы, на основании решений муниципальных органов власти, муниципальные электрические сети.

Это дополнительно позволило:

- повысить качество, в том числе и надежность, энергоснабжения потребителей, присоединенных к сетям МУП ЭС;
- снизить затраты на эксплуатацию электрических сетей;
- существенно повысить уровень технической и инвестиционной политики по развитию распределительных сетей за счет интеграции материальных, производственных и финансовых ресурсов;
- снизить потери в сетях за счет единой политики к разработке и реализации систем коммерческого учета электроэнергии;
- унифицировать приобретаемое однотипное оборудование и материалы, снизить его стоимость на основе больших объемов закупок, проводимых на тендерной основе;
- **иметь одинаковые тарифы для потребителей, присоединенных к сетям муниципальных электросетевых предприятий и ОАО «Ленэнерго», реально выполнять функции гарантирующего поставщика.**

2. В отношении предприятий ЖКХ ситуация оказалась сложнее и трудно было убедить участников этих процессов в аналогичных действиях, хотя частично муниципальные объекты ЖКХ были также переданы в аренду областному предприятию ОАО «ЛОКС» (Ленинградские областные коммунальные системы).

Общеизвестно, что удельные затраты на производство услуг ЖКХ тем ниже, чем выше объем этих услуг. Вследствие этого городские поселения, которые являются районными центрами, как правило, газифицированы и имеют максимальное среди других поселений количество населения. Поэтому муниципальные органы власти городских поселений – районных центров рассуждают просто: «Зачем жителям нашего города платить за услуги ЖКХ по усредненным районным затратам. Давайте выделим наше имущество ЖКХ в отдельное предприятие и удельные затраты у нас уменьшатся, а высвободившиеся средства, при сохранении тарифов направим на реконструкцию своих объектов».

Поэтому при выделении в отдельное городское предприятие ЖКХ городского поселения (районного центра) из общерайонного предприятия ЖКХ, удельные затраты на производство услуг в остальной части района существенно возрастают, что приводит к росту тарифов в районном предприятии, обслуживающих сельских жителей.

А ведь известно, что уровень заработной платы на селе существенно меньше, чем в районном центре, а если к этому присовокупить другие социально-экономические сложности, связанные с медициной, трудоустройством, более высокой ценой на продовольствие, да и целом качеством жизни на селе. Многие селяне в России мечтают бросить родной, но заброшенный угол и перебраться, хотя бы в районный центр. Тогда понятно, что в этих условиях программа социально-экономического села имеет мало

шансов на успех.

К сожалению, очередным катализатором этих процессов на селе оказался №131-ФЗ от 6 октября 2003 года.

В прилагаемом ниже материале показано, что разделив имущество ЖКХ между поселениями на первом и втором уровне, потенциально мы создаем условия для формирования отряда мелких предприятий ЖКХ, которые не способны решать задачи поддержания технического состояния объектов ЖКХ и осуществлять инвестиционные проекты, удельные затраты на производство ЖКУ в которых существенно выше.

Хорошо, если органы власти этих муниципальных образований понимают это и пытаются найти крупного инвестора, чтобы вместе создать совместную компанию или реализовать ему муниципальное имущество ЖКХ на понятных инвестиционных условиях, который потенциально способен поднять качество предоставляемых услуг на новый уровень. Но тогда возникает вопрос: «А за чем делили то ?». Ведь на эти процессы уходят годы, а реновацией имущественных комплексов ЖКХ в этот период никто существенно заниматься не будет- отсутствуют средства, при этом качество услуг будет желать лучшего. Тем более, что инвесторов найти не просто.

Теперь относительно тарифов и стоимости услуг ЖКХ.

В структуре среднегодовых затрат жилищно-коммунальных услуг для населения, проживающего в средней полосе России, более 50% занимают услуги на теплоснабжение и горячее водоснабжение.

Если теплоснабжающее предприятие ЖКХ живет сегодняшним днем, без реконструкций в системе теплоснабжения, делая минимальный объем работы для подготовки и прохождения отопительного сезона, при котором износ основных фондов увеличивается, то уровень затрат выглядит примерно следующим образом:

- для котельных, работающих на природном газе – 700-800 рублей/Гкал;
 - для котельных, работающих на угле, - 900-1200 рублей/Гкал;
 - для котельных, работающих на мазуте – 1200 – 1500 рублей/Гкал.
- Кроме этого, транспорт тепловой энергии 200-300 рублей/Гкал.

Но когда-то наступает время реконструкции котельной со строительством блок модуля, например, работающем на газовом топливе, как наиболее выгодном. Период окупаемости проекта – около 6 лет. Стоимость одной Гкал котельного оборудования 4-5 млн.рублей. С учетом условий кредитования около 15% годовых стоимость котельной с учетом кредитных процентов увеличивается почти в 1,5 раза. В год с учетом годового цикла загрузки котельной одной Гкал мощности будет произведено около 2500 Гкал. Тогда необходимо отдавать около 1,5 млн.рублей в год. В этом случае в удельных затратах должно быть дополнительно около 600 рублей/Гкал инвестиционной составляющей.

Если котельная работала на мазуте, а построили газовый блок-модуль, то в этом случае высокие тарифы просто сохраняются, на 6 лет, а население не понимает почему «пришел недорогой газ», а тарифы сохранились высокие, но в целом они привычные и больших возмущений не будет.

А если котельная работала на природном газе, то тарифы необходимо с 900-1100 рублей/Гкал повысить до 1500-1700 рублей/Гкал, т.е. более чем в полтора раза.

Кроме этого, хотим мы или нет, подходит срок реконструкции теплотрасс. Стоимость работ одного километра 15 млн.рублей и более, в зависимости от диаметра труб.

Это приводит к тому, что рушится система теплоснабжения населенных пунктов, созданная в советское время, поскольку на теплотрассы средств нет, а жить нужно по средствам. Вместо централизованной системы теплоснабжения ставим ряд квартальных блок-модульных котельных и закрывает проблему. Вот вынужденная логика действий руководителей.

Технический выход из этой ситуации, при наличии природного газа, один - строительство ПГУ-ТЭЦ малой и средней мощности в населенных пунктах Российской Федерации. В этом случае с учетом инвестиционной составляющей для ПГУ-ТЭЦ, затраты на производство тепловой энергии составят около 800 рублей/Гкал, что соответствует текущим производственным затратам на котельных, работающих на газовом виде топлива.

Организационные предложения - необходима государственная поддержка создания и финансирования крупных акционерных обществ ЖКХ.

Что сдерживает: высокие процентные ставки ЦБ России. По существу при таком высоком уровне процентных ставок кредитных организаций реализовать инфраструктурные проекты сложно. Крупные компании берут кредиты за рубежом, там они дешевле обходятся. Но при этом получается, что финансовая система России на свою промышленность не работает. Оппоненты скажут, что это не так, что есть ВЭБ и т.д. Но ВЭБ на всех не хватит, да и дает он кредиты около 10% годовых, что в условиях экономического кризиса недостаточно.

Более подробно это изложено в материале «Инвестиции в период кризиса» (прилагается).

Редакция декабря 2004 года

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ЖКХ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Введение

Сегодня в жилищно-коммунальный комплекс страны входит более 52 тыс. предприятий различных форм собственности, где работают более 4 млн. человек. Совокупная валовая выручка предприятий ЖКХ Российской Федерации составила по 2003 году около 600 млрд.рублей. По ряду услуг, среди которых энергоснабжение, водоснабжение и канализация, газоснабжение отрасль является базовой, системообразующей т.е. изменение цен и тарифов на данные услуги приводит к мультипликативному эффекту: более высокому росту себестоимости продукции и услуг в других отраслях народного хозяйства Российской Федерации.

Поэтому жилищно-коммунальное хозяйство Российской Федерации является составной неотъемлемой частью экономики и от его состояния и условий функционирования зависят многие процессы, происходящие в народно-хозяйственном комплексе. По ряду выполняемых услуг жилищно-коммунальное хозяйство функционально связано в единую производственно-технологическую цепочку с топливно-энергетическим комплексом по доведению топливно-энергетических ресурсов или услуг на основе использования ТЭР до конечного потребителя. Поэтому в ЖКХ, также как и в топливно-энергетическом комплексе уровень обеспеченности жилищно-коммунальными услугами, размеры тарифов на них способны создать условия или стать тормозом развитию экономики, определяют уровень комфортности проживания граждан Российской Федерации. Вследствие этого **Жилищно-коммунальное хозяйство, также как и ТЭК выступает обеспечивающей организационно-технической системой государства и общества, и его эффективность с позиций системного анализа характеризуется способностью удовлетворять изменяющиеся потребности промышленности и социальной сферы государства.**

Поскольку процессы, происходящие в ЖКХ, напрямую влияют на экономическое состояние и социальную сферу государства, одна из главных задач всех ветвей государственной власти, органов местного самоуправления и общества управлять этими процессами на основе разработки и реализации всесторонне обоснованной долговременной политики. Поэтому мы не можем выбрать путь самоорганизации этой сферы деятельности, на основе неуправляемого погружения в рыночные отношения.

В интересах формирования продуманной, всесторонне обоснованной политики по реформированию жилищно-коммунального хозяйства необходимо выполнить анализ современного состояния жилищно-коммунального хозяйства, основные недостатки и преграды в нормальном функционировании ЖКХ, выработать основные рекомендации по их устранению, поставить цели и задачи реформирования ЖКХ и способы их реализации.

При выполнении анализа жилищно-коммунальные услуги можно разделить на две группы:

- монопольные виды деятельности: услуги по производству и транспорту ТЭР, включая водоснабжение и водотведение, их оперативно-диспетчерскому управлению и т.д.;

- монопольные виды деятельности, как например, внутридомовое обслуживание, вывоз мусора, уборка территорий, прачечные, бани, гостиницы и т.д.

Естественно более тщательная проработка реформирования ЖКХ должна быть выполнена в отношении монопольных видов жилищно-коммунальных услуг.

Для повышения эффективности работы жилищно-коммунального сектора требуется реализация большого комплекса задач технического, экономического и социального характера. Основные мероприятия реформирования отрасли приведены в подпрограмме «Модернизация и техническое перевооружение жилищно-коммунального комплекса на 2003-2010 годы» федеральной целевой программе «Жилище». Среди них можно выделить постепенный перевод отрасли на самофинансирование, проведение действительно необходимой технической модернизации основных фондов и прочее. Тем не менее, многолетний опыт организации жилищно-коммунального обслуживания потребителей показывает, что осуществление любой программы реформирования и модернизации ЖКХ может быть успешным только при условии, что этому процессу будет предшествовать введение в практику новых и эффективных институциональных и организационных структур. Ниже приведены основные недостатки сформированной в муниципальных образованиях организационной структуры функционирования отрасли и предложены конкретные меры по построению полноценной и эффективной структуры управления в ЖКХ на основе анализа и перспектив функционирования отрасли в свете реализуемой реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

1. Основные недостатки существующей системы жилищно-коммунального хозяйства

1.1. Нарушение принципа обеспечения предприятий ЖКХ необходимой валовой выручкой, установление необоснованно низких тарифов на жилищно-коммунальные услуги

Данный недостаток характерен для всех субъектов Российской Федерации, начиная с 1992 года. В 90-х годах это было связано с крайне низким уровнем жизни населения, тяжелым финансовым состоянием промышленности и экономики в целом. **Вследствие возникшего системного кризиса, охватившего почти все отрасли народного хозяйства, имело место недофинансирование ЖКХ** за счет всех видов источников.

Этому способствовала и существующая система установления тарифов, при которой тарифы для предприятий ЖКХ, а также нормативы потребления, ставки и тарифы на коммунальные услуги для населения устанавливаются органами местного самоуправления. В абсолютном большинстве муниципальных образований тарифное регулирование чрезвычайно непрозрачно, крайне политизировано и решается не посредством профессиональной деятельности органов тарифного регулирования, а на основе социально-политической ситуации и предпочтений, сложившихся в муниципальном образовании. **Вследствие этого, нарушается принцип объективного рассмотрения и установления тарифов в соответствии с действующим законодательством, личной (групповой) не заинтересованности в принятых решениях.**

Наиболее серьезная ситуация сложилась в муниципальных образованиях, где регулирование тарифов осуществляют представительные органы местного самоуправления. В результате тарифы устанавливаются на уровне, не позволяющем предприятиям покрывать свои издержки, так что у предприятий образуются «плановые» убытки и накопление

кредиторской задолженности становится неизбежным.

Бюджетное недофинансирование. Значительная часть доходов предприятий формируется за счет бюджетов: это льготы, дотации, а также оплата услуг, потребляемых бюджетными потребителями. Систематическое невыполнение бюджетами всех уровней своих обязательств даже в рамках установленных ниже фактической себестоимости тарифов приводит к тому, что предприятиям не хватает средств для расчета со своими кредиторами. При формировании, главным образом, местных бюджетов, потребности в финансировании ЖКХ учитываются далеко не в полном объеме, в то время, как услуги продолжают предоставляться. При этом руководители муниципальных предприятий не в состоянии предотвратить рост кредиторской задолженности, так как ограничение или прекращение подачи услуг потребителям муниципального образования может повлечь определенные последствия для них в условиях заключения трудового контракта с главой муниципального образования.

Как следствие, это привело:

- к значительному износу основных фондов;
- к низкому уровню заработной платы в отрасли и уходу из нее наиболее квалифицированных кадров;
- к существенному росту нерациональных затрат;
- к снижению качества предоставляемых услуг.

В настоящее время в Ленинградской области износ основных производственных фондов составляет: по объектам водоснабжения и водоотведения - более 60%, по источникам теплоснабжения и водопроводно-канализационным сетям - более 65%, по тепловым сетям - более 70%. При этом значительной является доля объектов ЖКХ с износом основных фондов 95-100%. Эта негативная ситуация имеет тенденцию к ухудшению, так как при потребности финансирования ежегодных ремонтно-восстановительных работ (без учета • строительства новых объектов и капитального ремонта существующих) в объеме не менее 1,5 миллиардов рублей фактически на эти работы за счет всех источников направляется не более 400 миллионов рублей.

Учитывая ограниченные финансовые ресурсы вследствие хронического недофинансирования из всех уровней бюджетов предприятия ЖКХ фактически «проедали» свои фонды. В результате постоянного роста задолженности на большинстве предприятий сложилась негативная финансовая ситуация, в условиях полного износа основных фондов они не в состоянии обеспечить потребителей качественными коммунальными услугами и самостоятельно решить проблему совершенствования материально-технической и производственной базы.

В результате не только неоправданно повышается себестоимость оказываемых населению услуг из-за значительных потерь воды и тепла, достигающих 40%, но и создается угроза возникновения ситуации, в которой оказание услуг населению станет физически невозможным.

Другим серьезным отрицательным последствием недостаточного финансирования отрасли является крайне низкий уровень оплаты труда основного персонала предприятий ЖКХ, что уже привело к «вымыванию» наиболее квалифицированных сотрудников и нехватки работников на предприятиях ЖКХ в целом (недоукомплектованность кадрами составляет 1/3 от штатной численности) что также может поставить под угрозу физическую возможность производства услуг и предоставления их населению.

1. 2. Создание неэффективных по размеру и структуре предприятий ЖКХ на основе дробления

Содержание данного пункта заключается в том, что предприятия должны иметь оптимальный размер и организацию, позволяющие иметь минимальные издержки, связанные с предоставлением ЖКУ, создающие оптимальные условия для его функционирования и развития. Это важный момент, разграничивающий сферу политических, экономических и иных предпочтений со сферой научного управления предприятием, **созданием оптимальных условий для финансово-хозяйственной деятельности.**

В середине 90-х годов в рамках реализации закона об организации местного самоуправления в Ленинградской области произошло перераспределение полномочий в сфере организации предоставления жилищно-коммунальных услуг потребителям с передачей ответственности за предоставление жилищно-коммунальных услуг на органы местного самоуправления (районы). В результате было образовано значительное количество муниципальных предприятий жилищно-коммунального хозяйства. По сравнению с существовавшими крупными предприятиями:

- резко возросла численность персонала: образовались дирекции, бухгалтерии, вспомогательные службы;
- возникла объективная необходимость создания аварийных и иных запасов материально-технических средств, закупки техники и специнструмента и приспособлений на каждом предприятии.

При чем, как показывает практика, чем ниже объем реализации услуг у предприятия, тем меньшими возможностями обладает предприятие. Такая ситуация характерна для малых муниципальных образований, таких как «п.Колтуши», «п.Кузнечное», «г.Новая Ладога», в которых высок уровень издержек на единицу услуги, в результате чего стоимость услуг в данных муниципальных образованиях в расчете на одного потребителя самая высокая в области. Кроме того, предприятия в малых муниципальных образованиях испытывают нехватку технологического оборудования, недостаток квалифицированных кадров, отсутствие финансовых средств на проведение крупномасштабных ремонтных работ. **Очевидно, что передача полномочий по организации предоставления услуг на уровень поселений с последующей организацией предприятий ЖКХ в границах муниципальных образований усугубит ситуацию в жилищно-коммунальном хозяйстве и приведет к еще большему разобщению и неуправляемости в отрасли.**

1.3. Высокий уровень затрат на производство ЖКУ

Основные причины высокого уровня затрат на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства связан технологической отсталостью оборудования, его физическим и моральным износом, высоким уровнем потребления ТЭР на производство ЖКУ, низкой экономичностью оборудования. Отсутствует продуманная политика в сфере энергосбережения. Для предприятий ЖКХ характерна низкая производительность труда вследствие неоптимальной организации предприятия, низкого уровня механизации и автоматизации производственно-технологических процессов и ремонтных работ.

2. Основные процессы федерального уровня по реформированию жилищно-коммунальных предприятий и риски возникновения при этом негативных последствий

Как отметил в своем выступлении на общероссийском совещании по реформированию ЖКХ в начале ноября 2004 года министр промышленности и энергетики В.Б. Христенко: «...Начиная с 1992 года.... государство пытается преобразовать «всероссийский собес по распределению воды, газа, тепла и электричества» в современную отрасль народного хозяйства. Цель преобразований одна. Повышение эффективности функционирования ЖКХ. Перевод отрасли на условия бизнес-функционирования. Основной инструмент преобразований – законотворчество». За эти годы на федеральном уровне была создана законодательная база.

1). Закон о приватизации жилья – позволил создать рынок жилья (более 70% жилья вовлечены в оборот).

2). Закон об основах федеральной жилищной политики – разделил полномочия. И ввел систему адресной социальной защиты граждан по оплате ЖКУ. Принято решение о разграничении государственной собственности по уровню власти - проведена передача объектов жилья и коммунальных услуг в муниципальную собственность.

3). Закон о ТСЖ - товариществах собственников жилья. Этот закон создает условия для появления субъекта рыночного спроса на жилищно-коммунальные услуги.

Приняты указы Президента: «О создании конкурентной среды в ЖКХ», «О концепции реформы ЖКХ».

Принято более пятидесяти постановлений Правительства.

Вместе с тем необходимо отметить, что отдельные вопросы, отраженные в действующем законодательстве достаточно глубоко проработаны. **Однако основной упор делался не на комплексное решение проблем ЖКХ, а на создание условий для введения рыночных отношений в сфере ЖКХ.**

Не устранены «пробелы» в действующем законодательстве, выявленные еще при реформировании электроэнергетики, среди них:

1) заставляющие снижать затраты и обеспечивающие «прозрачность» финансово-хозяйственной деятельности естественных монополистов, предоставляющих услуги по электро, тепло, водоснабжению и канализации на основе, например, введения требований обязательного проведения открытых конкурсов на поставку продукции и выполнение работ для нужд данных предприятий, проведение независимых аудиторских проверок и т.д.,

2) решающие проблемы собственности при реализации инвестиционных программ за счет разных источников финансирования;

3) определение платы за присоединение и снова же отношения собственности, если плата за присоединение превышает затраты на фактическое подключение.

2.1. Особую озабоченность вызывают нормы, введенные недавно принятым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, действие которого вводится с 1 января 2006 года.

Так на основании ст. 50 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: городские округа и иные поселения имеют право на собственность имущества, предназначенного для тепло и энергоснабжения в границах поселения, а муниципальному району – на собственность имущества межпоселенческого характера в границах муниципального района.

В случаях буквального исполнения данного ФЗ создание 200- 250 муниципальных

образований на территории Ленинградской области при существующей схеме функционирования муниципальных предприятий электрических и тепловых сетей повлечет их дальнейшее дробление. Это в свою очередь приведет к снижению эффективности функционирования созданных предприятий, резкому росту экономически неэффективных затрат, снижению уровня технического состояния оборудования и сетей. В результате существенно ухудшится качество и надежность тепло и энергоснабжения, значительно увеличатся тарифы на тепловую и электрическую энергию, резко упадет собираемость средств с потребителей за предоставленные услуги.

В дальнейшем, на основе этой, искусственно созданной ситуации, собственность предприятий будет за бесценок продана более крупным и эффективно работающим частным предприятиям, возникнет проблема нахождения инвестиций на восстановление объектов ЖКХ и это снова приведет к дополнительному росту тарифов. Возникнет длительный по времени системный трудноразрешимый кризис жилищно-коммунального хозяйства поселения. Все это вызовет социально-политическое напряжение в обществе.

Решение проблемы повышения самостоятельности органов местного самоуправления на основе передачи права владением и управлением собственностью объектами жилищно-коммунального хозяйства вступает в противоречие с общепринятыми процессами и тенденциями повышения эффективности работы предприятий ЖКХ на основе их укрупнения.

В результате будет достигнут эффект, прямо противоположный заявленным целям реформирования органов местного самоуправления и предприятий жилищно-коммунального хозяйства, направленный на улучшение условий проживания и снижения затрат ЖКХ в поселениях Российской Федерации.

Кроме этого, возникает парадоксальная и дискриминационная ситуация, когда всем юридическим лицам, кроме органов исполнительной власти субъекта Федерации и районных органов местного самоуправления разрешается иметь в собственности объекты жилищно-коммунального хозяйства поселений, хотя по решению этих проблем обращаются к ним все, в том числе и федеральные органы исполнительной власти. И они имеют возможность решить проблемы и вложить средства на восстановление и поддержания технического состояния объектов ЖКХ при условии нахождения их в собственности или участия в их управлении.

2.2. При реализации механизма, изложенного в пункте 2.1. возникают дополнительные проблемы, связанные с последствием перехода на полную оплату жилищно-коммунальных услуг

Существенная разница в размере издержек на предоставление коммунальных услуг, которая сложилась по объективным причинам в населенных пунктах Ленинградской области, уже сейчас является причиной существенного отличия показателя стоимости жилья и коммунальных услуг по муниципальным образованиям Ленинградской области, и соответственно, показателя уровня оплаты населением жилищно-коммунальных услуг. На протяжении многих последних лет такая разница влияла только на принципы формирования межбюджетных отношений. **Тарифы для населения, установленные органом местного самоуправления, как правило, мало отличались по своему размеру в целом по области.** При этом, основной подход, реализуемый органами местного самоуправления, к установлению тарифов для населения базировался на размерах тарифов, установленных в соседних муниципальных образованиях. Переход к формированию межбюджетных отношений на основе федеральных стандартов реализуемый на заключительной этапе перехода к полной оплате населением услуг сопровождается резкими разрывами в размерах

оплаты населением жилищно-коммунальных услуг в разрезе муниципальных образований Ленинградской области. Так, например, установленный в муниципальном образовании «Гатчинский район» размер оплаты населением жилищно-коммунальных услуг уже сейчас превышает размер стоимости услуг в МО г. Пикалево» или составляет почти 90 % от стоимости услуг в г. Гатчина. При этом, в самом муниципальном образовании уровень возмещения стоимости услуг - всего 52 %. **Дальнейшее повышение тарифов до уровня полного возмещения затрат согласно концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства приведет к существенному разрыву размера оплаты населением жилищно-коммунальных услуг в зависимости от местных условий.** Зачастую, размер оплаты в населенных пунктах Ленинградской области, расположенных по соседству, может отличаться почти в два раза. Переход с 1 января 2006 года к новой системе организации местного самоуправления еще более усугубит ситуацию с оплатой жилищно-коммунальных услуг. **Очевидно, что в данной ситуации выигрывают граждане, проживающие в городах, где система жизнеобеспечения менее затратная, учитывая компактность и больший объем реализации услуг, чем коммунальное обслуживание потребителей в сельских населенных пунктах. Существенные разрывы в стоимости коммунальных услуг в городах и сельских населенных пунктах могут крайне негативно повлиять на социально-экономическое развитие сельской местности.**

2.3. Необходимость проведения структурной реорганизации МУПов. В настоящее время на федеральном уровне определен постепенный отказ от практики функционирования муниципальных унитарных предприятий. При этом, согласно действующему законодательству уже в настоящее время в сфере жилищно-коммунального хозяйства не могут образовываться новые унитарные предприятия. Так, Федеральный закон от 14.11.2002 года № 161 «О государственных и муниципальных предприятиях» содержит исчерпывающий перечень случаев, в которых могут быть созданы предприятия с использованием государственного и муниципального имущества на праве хозяйственного ведения. Однако предприятия ЖКХ в нем не прописаны. Тем не менее, абсолютное большинство предприятий ЖКХ Ленинградской области имеют унитарную форму управления. Будущее данных предприятий очевидно, учитывая намерения Правительства Российской Федерации исключить из Гражданского Кодекса право хозяйственного ведения имущества.

Складывается ситуация, когда в условиях изменения системы местного самоуправления на базе существующих муниципальных унитарных предприятий будут образованы казенные предприятия, что в целом негативно отразится на эффективности деятельности предприятий, еще более ограничит их самостоятельность, снизит инвестиционную привлекательность коммунальной сферы.

Альтернативой такого варианта является акционирование муниципальных предприятий. Однако, акционирование предприятий ЖКХ целесообразно, если эта мера способствует решению конкретных задач развития, повышения надежности, реструктуризации задолженности и сопровождается комплексом мер по упорядочению финансирования, ценообразования, договорных отношений. Очевидно, что в рамках реализации закона о местном самоуправлении данные задачи не будут решены. В условиях сложившегося финансового положения большинства муниципальных предприятий их акционирование может привести к потере муниципальной собственности, и, соответственно, права управления объектами коммунальной инфраструктуры.

Западный опыт свидетельствует, что муниципальные предприятия в странах Западной Европы и, прежде всего, Скандинавии успешно и достаточно эффективно функционируют. Вместе с тем это предполагает наличие:

- сложившейся системы управления ими;
- проработанного в данной сфере действующего законодательства;

- государственной и муниципальной финансовой и иной поддержки и помощи предприятиям;
- определенных социальных укладов и традиций, законопослушности граждан.

Но в данном случае вектор направления реформирования уже задан: переход на рыночные отношения, а, следовательно, – акционированию предприятий. Данное решение продиктовано разными причинами.

Акционирование рассматривается, как панацея финансового оздоровления и способ привлечения инвестиционных ресурсов для модернизации объектов ЖКХ, и в некотором смысле это правильно, если акционерные общества будут организованы и станут функционировать по Западным стандартам.

2.4. Акционирование, как способ привлечения инвестиционных средств.

Это важный момент, поскольку в этом вопросе достаточно много иллюзий и неверного представления. Необходимо отметить, что в настоящее время в Российской Федерации институт акционерных обществ находится в начальной стадии развития. Уровень его развития связан не столько с количеством акционерных обществ, в России их не меньше чем в других странах, а - наличием развитого рынка ценных бумаг.

Рассмотрим типовое общество с ограниченной ответственностью и акционерное общество. Оба типа предприятий имеют возможность использовать ресурсы кредитных организаций. Их отличие проявляется в том, что акционерное общество через рынок ценных бумаг имеет возможность привлечения кредитных ресурсов, минуя кредитные организации, посредством выпуска ценных бумаг (акций) и обращением их на данном рынке, и это выгодно участникам. В качестве примера, в настоящее время кредит можно получить около 25% годовых в банке, а клиенты кредитных организаций – вкладывают средства в лучшем случае под 7-9% годовых. Разница в размере около 10% остается у кредитной организации. Акционерное общество через рынок ценных бумаг может предложить более выгодные условия, например, владельцам привилегированных акций 9-11% годовых. В этом случае кредитные средства общество приобретет около 15% годовых, что существенно меньше 25%. Кроме этого все типы акций предприятия реализуются на рынке ценных бумаг. Средства, за вычетом расходов, связанных с размещением акций, достаются обществу и инвестируются в его проекты

Предприятие после их реализации потенциально может получить прибыль. Кроме этого в случае положительного результата финансово-хозяйственной деятельности предприятия владельцам разных типов акций могут быть выплачены дивиденды. Кроме этого стоимость акций на рынке ценных бумаг может возрасти и при их продаже на пике цены акционеры могут дополнительно заработать.

К сожалению, в настоящее время акционерных обществ подобного типа немного, а все остальные – незначительно отличаются от обществ с ограниченной ответственностью.

На рынке ценных бумаг потенциально эффективно могут работать только крупные акционерные общества. Поэтому осуществление процедуры раздела существующих районных предприятий ЖКХ на несколько поселенческих предприятий ЖКХ и их акционирование приведет в дальнейшем к банкротству с последствиями, изложенными в разделе 2.1. и приобретением их более крупными акционерными обществами. Кроме этого, они на своем коротком жизненном пути фактически будут являться обществами с ограниченной ответственностью.

В связи с изложенным, снова приходим к выводу о необходимости создания крупных предприятий жилищно-коммунального хозяйства виде акционерных обществ.