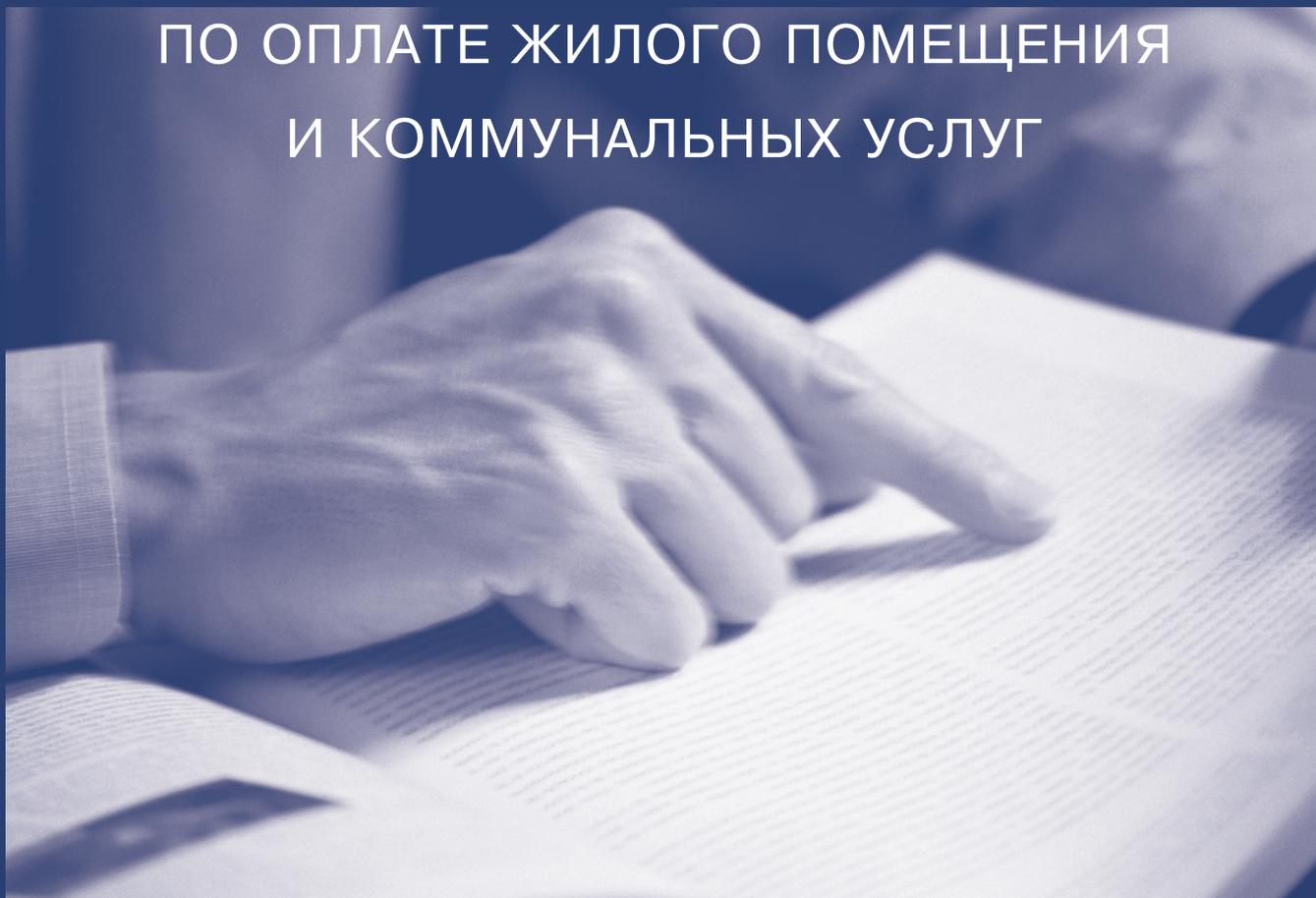


# МЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

ПО ОПЛАТЕ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ  
И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ



ПРАКТИКА РЕФОРМИРОВАНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

## Оглавление

- 3** Из истории льгот по оплате жилого помещения и коммунальных услуг
- 5** Что дает реформа льгот?
- 6** Первые шаги в реформировании системы льгот по оплате жилого помещения и коммунальных услуг
- 7** Дальнейшее развитие реформы
- 9** Модели реформирования мер социальной поддержки
- 11** Какие модели реформирования выбрали субъекты Российской Федерации?
- 12** Бюджетные затраты, связанные с реформированием льгот
- 13** Сроки предоставления денежных выплат
- 14** Варианты перехода на новую систему предоставления льгот
- 15** Вопросы, которые необходимо решить на стадии подготовки к реформированию мер социальной поддержки

## Из истории льгот по оплате жилого помещения и коммунальных услуг

### **Что такое льготы и в какой форме они предоставляются**

[3]

По общему определению льгота – это привилегия, отступление от общих правил в пользу отдельных лиц или социальных групп. Предоставляемое льготами преимущество, как правило, заключается в частичном снижении, вплоть до полного освобождения, финансового бремени при выполнении гражданами своих обязательств. Льготы в сфере оплаты жилого помещения и коммунальных услуг означают частичное или полное освобождение граждан отдельных социальных групп – категорий – от соответствующих расходов.

Существовавшая в Советском Союзе, а затем и в России форма предоставления гражданам льгот – это скидка при оплате жилого помещения и коммунальных услуг. При этом бюджетное финансирование осуществляется напрямую организациям жилищно-коммунального хозяйства без какого-либо участия граждан. Вместе с тем бюджетные ассигнования являются наиболее непрозрачной составляющей финансирования предприятий жилищно-коммунального комплекса, что затрудняет контроль за целевым расходованием бюджетных средств, не гарантирует их эффективного использования. К тому же до сих пор региональные власти практикуют замену бюджетного финансирования сектора поставкой товаров, необходимых для производства коммунальных услуг, – угля, мазута по цене выше рыночной, что свидетельствует о низкой эффективности использования бюджетных средств в жилищно-коммунальном комплексе.

**Одной из основных идей, положенных в основу экономической модели реформирования жилищно-коммунального хозяйства, является передача права распоряжения бюджетными ресурсами, выделяемыми на льготы, непосредственно гражданам**

#### [4] **Кому предоставляются льготы**

Первые льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг были установлены для многодетных семей в 1928 году. В 1930 году такие льготы были предоставлены квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих поселках. Позже – в 1936 и 1941 годах – военнослужащим и членам семей погибших военнослужащих. В 1970–1980-х годах льготы получили инвалиды Великой Отечественной войны и семьи погибших военнослужащих.

**Основным критерием предоставления льгот**

**по оплате жилищно-коммунальных услуг**

**является принадлежность гражданина**

**к одной из льготных категорий**

Надо сказать, что в советское время льготы предоставлялись очень немногим категориям граждан. Шквал федеральных льгот обрушился на Россию в первой половине 1990-х годов. Их стали предоставлять не только за особые заслуги перед Отечеством (например, Героям России, участникам Великой Отечественной войны) и по социальным признакам (многодетным семьям, инвалидам и т.д.), но и по профессиональной принадлежности (таможенникам, милиционерам, прокурорам, судьям).

В 1991–2002 годах было принято более 10 федеральных законов и нормативных правовых актов, предоставляющих льготы по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан. Помимо этого по решению органов местного самоуправления и/или органов государственной власти субъектов РФ устанавливались иные категории граждан, имеющие право на льготы (почетные граждане, неполные семьи, пострадавшие от стихийных бедствий и др.).

#### **В каком объеме предоставляются льготы**

Установленный федеральными законами размер льгот по оплате жилого помещения и коммунальных услуг для разных льготных категорий различен. Для одних категорий граждан льготы предоставляются в размере 100% от размера платы за жилое помещение и/или коммунальные услуги (Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза), для других – 50% (участники Великой Отечественной войны, инвалиды), для третьих – 30% (многодетные семьи).

Для некоторых категорий граждан предусмотрены льготы по оплате всех жилищно-коммунальных услуг, для других – только жилого помещения или только коммунальных услуг. Одни категории граждан льготы предоставляются в пределах установленной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг, а другим – без учета норм и нормативов. Льготы могут предоставляться как самому носителю льгот, так и с учетом членов его семьи. Есть категории граждан, которым льготы по оплате жилого помещения предоставляются с учетом членов семьи, а по оплате коммунальных услуг – только самому носителю льгот.

В соответствии с федеральными законами чаще всего льготы предоставляются при проживании в жилищном фонде любой формы собственности. Но для некоторых категорий есть ограничения, когда при проживании льготника, например, в частном жилищном фонде льгота ему не полагается.

Таким образом, единый порядок предоставления гражданам льгот по оплате жилого помещения и коммунальных услуг на федеральном уровне отсутствует. Существующая система предоставления льгот носит крайне запутанный характер из-за большого количества нормативных правовых актов и множества факторов, учитываемых при предоставлении льгот. В действующих редакциях федеральных законов применяются устаревшие термины, не соответствующие Жилищному кодексу Российской Федерации (например, «дома государственного или муниципального жилищного фонда», как в Федеральном законе от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»), что иногда приводит к нарушению прав граждан на льготы. В ряде федеральных законов, устанавливающих льготы, приводятся разные перечни коммунальных услуг, отличные от перечня, содержащегося в Жилищном кодексе Российской Федерации. Поэтому в настоящее время требуется сделать единообразными и привести в соответствие новому жилищному законодательству содержащиеся в различных законодательных и нормативных правовых актах Российской Федерации правовые нормы в части предоставления мер социальной поддержки при оплате жилого помещения и коммунальных услуг.



## Что дает реформа льгот?

Реформа льгот призвана способствовать повышению [5] эффективности и прозрачности бюджетных расходов и усилению ответственности органов власти.

Изменение направления бюджетных потоков – не к жилищным и коммунальным организациям, а к гражданам – усиливает социальную направленность бюджетной политики, поскольку ответственность власти всех уровней перед льготниками возрастает. Бюджет должен выполнять свои обязательства в полном объеме, ведь не осуществить или задержать выплату льгот в адрес конкретного гражданина «морально» и юридически труднее, чем в адрес предприятия, как это зачастую происходило и происходит, если льготы предоставляются в натуральной форме. Нехватка средств в бюджетах всех уровней на выполнение социальных обязательств в виде льгот перед гражданами не может служить оправданием – наоборот, это вынуждает органы власти привести свои обязательства в соответствие с бюджетными возможностями.

К косвенным эффектам реформы льгот следует отнести:

- улучшение финансового положения предприятий жилищно-коммунального комплекса;
- повышение активности граждан в жилищной сфере.

То, что бюджетные средства поступают в распоряжение граждан, исключает возможность как несправедливого распределения льготных средств между жилищно-коммунальными организациями, так и нецелевого их использования самими предприятиями. Прекращается образование долгов бюджета перед предприятиями ЖКХ, что способствует улучшению их финансового положения, инвестиционной привлекательности и повышению качества предоставляемых населению услуг. Упрощается система финансирования мер социальной поддержки. Особенно в тех случаях, когда объем этих мер не связан жестко с объемами (количеством) фактически потребленных коммунальных услуг.

**Реформа льгот призвана способствовать повышению эффективности, прозрачности бюджетных расходов и усилению ответственности органов власти**

Монетизация льгот способствует преодолению социального иждивенчества, превращению граждан из «пассивных» получателей помощи в «активных». Вместе с денежными средствами граждане получают реальную возможность влиять на исполнителей работ и услуг полноценным рублем – это хороший стимул к повышению социальной активности граждан, в частности к усилению контроля с их стороны за объемом и качеством жилищно-коммунальных услуг. Ответственность предприятий перед гражданами в этих условиях также повышается.

В системе монетизированных льгот граждане заинтересованы в том, чтобы оформлять договорные отношения с управляющими организациями, устанавливая приборы учета и экономии ресурсов. Расширение возможностей граждан в выборе исполнителей работ и услуг в жилищной сфере способствует созданию в ней конкурентной среды, стимулирует процесс образования товариществ собственников жилья.

[6]  Первые шаги  
в реформировании  
системы льгот по оплате  
жилого помещения  
и коммунальных услуг

В 1996 году была предпринята первая попытка реформирования сложившейся системы предоставления льгот. На федеральном уровне был утвержден новый порядок, предусматривающий оплату гражданами жилищно-коммунальных услуг в полном объеме с последующим предоставлением денежной компенсации по месту работы. Устанавливался этот порядок для судей Конституционного Суда РФ и сотрудников его аппарата, имеющих классные чины. Позже он был распространен на судей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и сотрудников аппаратов этих судов, а в 1998 году – на работников судов и прокуратуры. Компенсацию льгот из бюджетов соответствующих ведомств можно назвать первым шагом по упорядочению на федеральном уровне системы предоставления льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Процесс реформирования системы льгот был продолжен в 2002 году, в результате чего:

- были повышены размеры денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти и пенсии «военных» пенсионеров<sup>1</sup>;
- стали выплачиваться денежные компенсации части расходов на оплату жилья и коммунальных услуг членам семей погибших (умерших) военнослужащих и приравненных к ним лиц<sup>2</sup>.

Таким образом, и в федеральном законодательстве, и на практике был создан прецедент перевода льгот по оплате ЖКУ в денежную форму.

Федеральным законом от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “Об основах федеральной жилищной политики” и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» субъектам РФ были переданы полномочия по установлению размера, условий и порядка возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг определенным категориям граждан<sup>3</sup>, на основании чего некоторые регионы установили денежную форму предоставления льгот.

1 Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот», Федеральный закон от 30 июня 2002 г. № 78-ФЗ «О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы)».

2 Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2002 г. № 922 «Об оплате членами семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти жилых помещений, коммунальных и других видов услуг и выплате им денежной компенсации в связи с этими расходами».

3 Категории граждан определены федеральными законами «О социальном развитии села», «О ветеринарии», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «Об образовании», а также Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

Новым толчком для проведения реформы стал Фе- [7]  
деральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О вне-  
сении изменений в законодательные акты Российской  
Федерации и признании утратившими силу некоторых  
законодательных актов Российской Федерации в связи с  
принятием федеральных законов “О внесении изменений  
и дополнений в Федеральный закон “Об общих принци-  
пах организации законодательных (представительных) и  
исполнительных органов государственной власти субъек-  
тов Российской Федерации” и “Об общих принципах ор-  
ганизации местного самоуправления в Российской Фе-  
дерации”, Федерального закона от 29 декабря 2004 г.  
№ 199-ФЗ “О внесении изменений в законодательные  
акты Российской Федерации в связи с расширением пол-  
номочий органов государственной власти субъектов Рос-  
сийской Федерации по предметам совместного ведения  
Российской Федерации и субъектов Российской Федера-  
ции, а также с расширением перечня вопросов местного  
значения муниципальных образований”».

В результате были расширены права субъектов РФ  
в сфере предоставления гражданам льгот, или – в новой  
редакции – мер социальной поддержки по оплате жилого  
помещения и коммунальных услуг. Главные изменения  
касаются расходных обязательств бюджетов разных уров-  
ней, форм и объемов предоставления мер социальной  
поддержки.

После выхода Закона № 122-ФЗ граждане, относя-  
щиеся к категориям, финансирование мер социальной  
поддержки которых отнесено к расходным обязательствам  
Российской Федерации, стали условно называться «федер-  
альными» льготниками, а граждане льготных категорий,  
финансирование мер социальной поддержки которых яв-  
ляется расходным обязательством субъектов РФ, – «реги-  
ональными» льготниками.

Как для «федеральных», так и для «региональных»  
льготников субъектам РФ передано право устанавливать  
форму предоставления мер социальной поддержки – в  
виде скидки при оплате жилого помещения и коммуналь-  
ных услуг или в виде денежных выплат. При этом органы  
государственной власти субъектов РФ поставлены в не-  
простое положение в отношении «федеральных» льгот-  
ников. С одной стороны, в федеральных законах, в кото-  
рые Законом № 122-ФЗ вносились изменения, остались  
в неизменном виде формулировки о предоставлении  
скидок или об уменьшении оплаты (в чем проявлялась  
императивная воля законодателя), а с другой – регионам  
дано право устанавливать форму предоставления мер  
социальной поддержки. Юридические подразделения  
региональных законодательных и высших исполнитель-  
ных органов власти нередко обращали внимание на то,  
что, несмотря на разрешение субъекту РФ устанавливать  
форму предоставления мер социальной поддержки, не-  
льзя изменять императивные нормы, которые безогово-  
рочно устанавливают в федеральном законе натуральную  
форму предоставления этих мер поддержки. Это еще  
раз говорит о необходимости унифицировать правовые

[8] нормы, содержащиеся в различных законодательных актах Российской Федерации, в части предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

Для «региональных» льготников органы государственной власти субъектов РФ своими законами и иными нормативными правовыми актами устанавливают форму, размер и порядок предоставления мер социальной поддержки, а также порядок финансирования последних.

Жилищный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 1 марта 2005 года, позволяет более глубоко реформировать систему социальной поддержки, поскольку вообще не предусматривает льготирования, а говорит о возможности предоставления отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (ст. 160 Жилищного кодекса РФ).

Таким образом, действующее федеральное законодательство позволяет органам государственной власти субъектов РФ только для «региональных» льготников в полном объеме реформировать систему мер социальной поддержки. Для «федеральных» льготников можно лишь осуществить переход от «натуральных» мер социальной поддержки к денежным выплатам, размер которых равен установленным федеральными законами скидкам при оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Именно это различие в полномочиях субъектов РФ в отношении «федеральных» и «региональных» льготников является одним из основных недостатков действующего законодательства, тормозящим реформирование системы мер социальной поддержки в регионах.

Субъектам РФ необходимо принять решение, которое позволило бы, при соблюдении федерального законодательства, одновременно выбрать оптимальную модель реформирования мер социальной поддержки с точки зрения социальной справедливости и бюджетных возможностей, с одной стороны, и исключить социальную напряженность при проведении реформы, в том числе между гражданами «федеральных» и «региональных» льготных категорий, – с другой.

В настоящее время у этой задачи нет решения, которое устроило бы всех, – из-за указанных выше недостатков федерального законодательства. Любое решение будет носить компромиссный характер. В зависимости от выбранных приоритетов субъекты РФ могут остановиться на одном из трех компромиссных вариантов.

▶ ▶ **Вариант 1: монетизировать меры социальной поддержки (перейти от натуральной формы их предоставления к денежным выплатам без изменения размера поддержки) гражданам «федеральных» и «региональных» льготных категорий** (см. далее первую модель реформирования). Этот вариант не чреват расколом между «федеральными» и «региональными» льготниками, но, по сути, является половинчатой мерой, позволяющей лишь изменить технологию перечисления средств на предоставление мер социальной поддержки. Кроме того, он достаточно труден в реализации, о чем будет сказано ниже.

▶ ▶ **Вариант 2: «региональные» льготы реформировать по оптимальной для региона модели (см. далее вторую и третью модели реформирования), а «федеральные» льготы монетизировать по первому варианту** (первая модель реформирования). Этот вариант прогрессивнее первого, так как полностью решает проблему «региональных» льготников, но он чреват социальным недовольством. Ведь если при реформировании «региональные» льготники окажутся в худших условиях по сравнению с «федеральными», первые будут недовольны. Если же они получают преимущество перед «федеральными», то недовольными останутся вторые. Наконец, если граждане, имеющие право на льготы по разным («федеральным» и «региональным») основаниям, начнут переходить из «проигравшей» категории в «выигравшую», это увеличит расходы регионального бюджета.

▶ ▶ **Вариант 3: реформировать в полном объеме «региональные» и «федеральные» льготы.** Этот вариант позволяет выбрать наиболее справедливую модель реформирования мер социальной поддержки (см. вторую и третью модели реформирования) и избежать социального напряжения, но при его реализации возможно нарушение федерального законодательства. Чтобы этого не произошло, субъекты РФ порой готовы увеличить объем мер социальной поддержки «федеральным» льготникам за счет регионального бюджета, предоставив им так называемые дополнительные меры социальной поддержки, что разрешается законом. Регионы, выбирающие этот вариант, надеются, что на федеральном уровне в конце концов будет принято окончательное здоровое решение, которое поставит точку в спорах о путях реформирования мер социальной поддержки.

Таким образом, чтобы активизировать и упорядочить процесс реформирования мер социальной поддержки, необходимо внести соответствующие изменения в действующее законодательство.

# Модели реформирования мер социальной поддержки

Предоставление денежного эквивалента установленной скидки при оплате жилого помещения и коммунальных услуг	Предоставление денежного эквивалента установленной скидки при оплате жилого помещения и коммунальных услуг, равной размеру регионального стандарта стоимости ЖКУ	Предоставление денежных выплат одинакового размера
--	--	--

## 1. Предоставление денежного эквивалента установленной скидки при оплате жилого помещения и коммунальных услуг [9]

Первая модель предусматривает предоставление гражданам денежных выплат, размер которых эквивалентен установленной скидке при оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Модель можно назвать простой монетизацией, поскольку величина монетизированных льгот равна величине ранее предоставленной скидки, она ни для кого не меняет реального размера платежа и, как следствие, не грозит ростом социальной напряженности. Бюджетные выплаты получат все льготники ровно в том объеме, в каком им ранее предоставлялась скидка.

Однако реализация данной модели сопряжена с серьезными трудностями при планировании потребности в бюджетных средствах, поскольку в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации не органы власти, а собственники помещений определяют плату за содержание и ремонт жилого помещения, а также капитальный ремонт многоквартирного дома.

К недостаткам модели следует отнести и колоссальные административные издержки по ее реализации. Сегодня законодательно размер платы за жилое помещение устанавливается общим собранием собственников помещений и фиксируется в договоре управления (или иным способом) для каждого многоквартирного дома. При оплате коммунальных услуг все больше используется приборный учет. Это означает, что каждый месячный платеж за ЖКУ становится уникальным и его нужно учитывать для расчета предоставляемых мер социальной поддержки. Причем законодательных условий для обязательного сбора такой информации нет. Жилищные управляющие компании не обязаны информировать кого-либо о том, сколько платят их клиенты. Сегодня такой базой данных обладают так называемые единые расчетно-кассовые центры (ЕРКЦ). Но следует подчеркнуть, что эти организации, служащие инструментом контроля органов местного самоуправления за распределением средств в жилищно-коммунальном секторе, после принятия нового Жилищного кодекса оказались вне рамок правового поля. Таким образом, если граждане не оплачивают через ЕРКЦ жилищно-коммунальные услуги (а они не должны этого делать), то возникают серьезные трудности с получением информации о фактических платежах и, как следствие, с расчетом размера предоставляемых мер социальной поддержки.

Чтобы избежать перечисленных проблем, необходимо поднять на должный уровень обмен информацией между публично-правовыми и хозяйствующими субъектами, задействованными в расчете объема мер социальной поддержки и перечислении денежных выплат гражданам, – это управляющие организации, ТСЖ, жилищные кооперативы, организации коммунального комплекса, органы социальной защиты населения, региональные отделения Пенсионного фонда Российской Федерации, банки, почтовые отделения связи.

[10] Особо следует отметить, что простая монетизация льгот, то есть замена скидок при оплате услуг денежными выплатами без пересмотра объема последних, не устраняет существующую социальную несправедливость: наибольший объем средств получают семьи, которые живут в больших по площади квартирах и пользуются большим объемом коммунальных услуг. Таким образом, социальная напряженность связана с разными размерами денежных выплат гражданам одной и той же льготной категории.

## **2. Предоставление денежного эквивалента установленной скидки при оплате жилого помещения и коммунальных услуг, равной размеру регионального стандарта стоимости ЖКУ**

Эта модель, в отличие от первой, предусматривает предоставление гражданам денежного эквивалента скидки не с фактических расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а с размера регионального стандарта стоимости ЖКУ, применяемого при расчете субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг малообеспеченным гражданам.

Данная модель значительно облегчает планирование потребности в бюджетных средствах на социальную поддержку, поскольку не опирается на фактические расходы граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Кроме того, для ее реализации не требуется единой информационной базы, и организационно-технически осуществление реформы значительно облегчается.

Модель характеризуется большей социальной справедливостью: граждане одной льготной категории, проживающие в одном поселении, осуществляют одинаковые льготные выплаты, которые зависят от установленного для этого поселения регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Поскольку расчет стандарта производится для дома, уровень благоустройства и технические параметры которого соответствуют средним для данного поселения, то граждане, проживающие в условиях хуже средних, выигрывают в объеме денежных выплат по сравнению с первой моделью реформирования. Это означает, что для них бюджетные расходы на меры социальной поддержки увеличатся. Размер же мер социальной поддержки для граждан, живущих в условиях лучше средних, напротив, уменьшится, но у них, как правило, и достаток выше среднего. При этой модели реформирования наблюдается разница между поселениями с наилучшими и наихудшими жилищными условиями по уровню благоустройства жилья, стоимости ресурсов, нормативам потребления коммунальных услуг.

Таким образом, вторая модель реформирования предусматривает не только изменение формы предоставления мер социальной поддержки – со скидок на выплаты, но и изменение размера выплат. По сложившейся практике для большинства граждан размер выплат увеличивается по сравнению с действовавшими скидками, для части граждан – уменьшается.

## **3. Предоставление денежных выплат одинакового размера**

Третья модель реформирования, как явствует из ее названия, заключается в предоставлении всем гражданам, относящимся к определенной льготной категории, денежных выплат одинакового размера. По этому варианту осуществлялась монетизация так называемых социальных льгот (льготы на лекарства, поездки в транспорте, зубопротезирование, телефонную связь и др.).

К достоинствам третьей модели относится, во-первых, максимальное упрощение планирования бюджетных расходов на меры социальной поддержки при оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Во-вторых, в пределах территории одного субъекта РФ (для «региональных» льготников) или всей страны (для «федеральных» льготников) обеспечивается равенство всех граждан определенной льготной категории в отношении объема получаемых бюджетных средств.

Социальную справедливость третьей модели характеризует следующий пример. Если граждане в свое время были незаконно репрессированы, то со стороны государства справедливо будет предоставить в качестве возмещения причиненного ущерба (материального, морального, жилищного, здоровью и т.д.) большую компенсацию тем, кто больше пострадал. Но поскольку в настоящее время определение масштаба ущерба такого рода для каждого гражданина связано с существенными сложностями и требует значительных административных расходов, то разумно всем незаконно пострадавшим от репрессий предоставить одинаковую выплату. Если же речь идет о предоставлении скидки при оплате или о применении первой модели реформирования мер социальной поддержки, то наиболее пострадавшим окажется не тот, кто больше времени провел в местах лишения свободы, лишился всего имущества, потерял здоровье и т.д., а тот, кто в лучших условиях сейчас проживает. Ведь именно он получает большую выгоду – в виде скидки или выплаты, размер которой определен на основе первой модели реформирования.

К недостаткам третьего варианта следует отнести возможную социальную напряженность среди «проигравших» граждан в результате отрицательной разницы между размером денежной выплаты и прежним объемом скидки. Более существенную поддержку по сравнению со скидками, как правило, имеют жители сельских территорий и граждане с плохими жилищными условиями, в то время как граждане, проживающие в лучших условиях и несущие значительные жилищно-коммунальные расходы, что характерно для городских территорий, окажутся в проигрыше.

Таким образом, третья модель предусматривает серьезную реформу системы мер социальной поддержки, связанную с изменением самого принципа определения размера льгот.

## Какие модели реформирования выбрали субъекты Российской Федерации?

Органы государственной власти субъектов РФ при [11] оценке преимуществ и недостатков каждой из трех моделей реформирования мер социальной поддержки во мнениях разошлись.

Больше всего сторонников у первой модели: республики Татарстан, Хакасия, Бурятия и Коми, Краснодарский, Красноярский, Приморский и Алтайский края, Тюменская, Ленинградская, Магаданская, Ростовская, Смоленская, Новгородская области и др.

Вторую модель реформирования предпочли Республика Башкортостан, Хабаровский край, Пензенская, Курганская и Свердловская области, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Третью модель выбрали Чувашская Республика, Тверская, Волгоградская и Калининградская области.

Почему предпочтение отдано первой модели? Потому что многие субъекты РФ считают ее наиболее приемлемой на первом этапе реформирования. Органы государственной власти субъектов РФ, опасаясь возникновения социальной напряженности среди граждан льготных категорий, не хотят ставить «федеральных» и «региональных» льготников в разные условия ни по форме, ни по объему предоставления льгот. Поскольку изменять объем льгот «федеральным» льготникам они не вправе, то и «региональных» оставляют на традиционных объемах.

**Одни регионы уже завершили реформирование, другие находятся в процессе, третьи только приняли соответствующие нормативные правовые акты, а к реформе приступят в 2009 году**

Но хотя данной модели перевода льгот в денежные выплаты субъекты РФ сегодня отдают предпочтение в связи с ее концептуальной простотой и неочевидностью возникающих при ее реализации проблем, назвать ее реформой системы мер социальной поддержки нельзя, поскольку с точки зрения социальной политики модель не меняет сложившуюся ситуацию. К сожалению, согласно действующему законодательству реформирование мер социальной поддержки для «федеральных» льготников возможно только на основе этой модели.

[12]  Бюджетные затраты,  
связанные  
с реформированием  
льгот

Реформирование мер социальной поддержки требует расходов непосредственно на предоставление мер социальной поддержки и на обеспечение их предоставления.

Расходы на предоставление мер социальной поддержки зависят от выбранного варианта реформирования. Они не меняются, если выбран первый вариант, и возрастают при втором. Если реформирование осуществляется по третьему варианту, бюджетные расходы могут увеличиться или уменьшаться в зависимости от установленного размера денежной выплаты, а могут оставаться неизменными.

Расходы на обеспечение предоставления гражданам денежных выплат при любой модели реформирования мер социальной поддержки связаны с оплатой:

- содержания служб, обеспечивающих предоставление мер социальной поддержки;
- информационного взаимодействия служб, обеспечивающих предоставление мер социальной поддержки, с управляющими, жилищными, специализированными и ресурсоснабжающими организациями (при первой модели реформирования);
- банковского вознаграждения за перечисление и зачисление средств мер социальной поддержки на счета их получателей;
- почтовых сборов на доставку мер социальной поддержки их получателям.



## Сроки предоставления денежных выплат

Опасения органов власти в связи с возможным нецелевым использованием населением льготных средств, как правило, напрасны. Граждане в подавляющем большинстве являются добросовестными плательщиками

Ежемесячное предоставление денежных выплат в [13] качестве мер социальной поддержки при оплате жилого помещения и коммунальных услуг может производиться:

- в субсидиарной (авансовой) форме, то есть до начала периода внесения гражданами платы за жилое помещение и коммунальные услуги;
- в компенсационной форме, то есть после окончания периода внесения гражданами платы за жилое помещение и коммунальные услуги;
- в сроки, не связанные жестко с периодом внесения гражданами платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

Субсидиарная форма наиболее удобна для населения, но требует самого высокого уровня бюджетной дисциплины.

При компенсационной форме исключено нецелевое использование гражданами льготных денежных средств и бюджетная дисциплина не столь строга. Но переход на такую форму чреват возникновением социальной напряженности, поскольку в первый раз гражданам надо полностью оплатить жилое помещение и коммунальные услуги за счет своих средств, которых может не хватить. Кроме того, получателю мер социальной поддержки необходимо ежемесячно подтверждать факт оплаты, иначе ему не перечислят денежную выплату.

Выплата, не привязанная к периоду внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги, самая легкая для бюджета: когда появляются в течение месяца средства, тогда и перечисляются гражданам. Однако последние при этом в ожидании денег будут вынуждены по несколько раз в месяц обращаться в банки и на почту, что также может привести к росту социальной напряженности.

Субъекты РФ, как правило, выбирают наиболее удобную для населения форму субсидиарных (авансовых) выплат, несмотря на то что она требует самого высокого уровня бюджетной дисциплины по срокам и объемам выплат. Социальная напряженность на первых порах возможна, но только в том случае, если будут нарушаться установленные сроки выплат. Этого можно избежать при поэтапном переходе на денежные выплаты. Во-первых, за время перехода органы власти «научатся» соблюдать бюджетную дисциплину. Во-вторых, в течение определенного времени, например одного года, на новую форму предоставления льгот можно перевести только тех граждан, которые изъявили желание, а затем и остальных льготников – уже в обязательном порядке.

Опасения органов власти в связи с возможным нецелевым использованием населением льготных средств, как правило, напрасны. Это подтвердил опыт монетизации субсидий – адресной социальной помощи при оплате жилого помещения и коммунальных услуг на территории всей России и уже имеющийся в ряде субъектов РФ опыт монетизации мер социальной поддержки по оплате ЖКУ. Граждане в подавляющем большинстве являются добросовестными плательщиками.

[14]



## Варианты перехода на новую систему предоставления льгот

Субъекты РФ, принимая решение о реформировании системы мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, выбрали разные механизмы перехода на новую систему.

Большинство регионов-пионеров, реформировавших меры социальной поддержки еще в 2005–2006 годах, проводили реформу одновременно на всей своей территории (Республика Татарстан, Тверская и Магаданская области и др.).

Некоторые субъекты РФ сначала провели эксперимент по реформированию, а затем уже распространили опыт на весь регион. Причем эксперимент мог проводиться:

- в отдельных муниципальных образованиях, а затем распространяться сразу по всей территории региона (Ростовская область, Краснодарский край и др.) или же распространяться поэтапно по муниципальным образованиям (Алтайский край, Ленинградская область и др.);
- по одной или нескольким льготным категориям граждан, а потом распространяться на другие льготные категории (Чувашская Республика, Пензенская и Смоленская области и др.).

**Одновременный переход на новую систему предоставления мер социальной поддержки требует очень серьезной подготовительной работы, особенно с населением**

Некоторые регионы переход осуществляют постепенно – по желанию граждан (Ямало-Ненецкий АО, Волгоградская область). В течение определенного времени (как правило, один-два года) на денежные выплаты переходят только те граждане, которые сами пожелали этого, а затем, в обязательном порядке, и все остальные.

По-разному в субъектах РФ решалась проблема охвата реформой льготных категорий граждан. Одни регионы реформировали меры социальной поддержки сразу для «федеральных» и «региональных» льготников (Татарстан и Бурятия, Краснодарский край, Тюменская, Магаданская и Ростовская области и др.). Другие регионы провели реформу сначала только для всех или части «федеральных» льготников (Пензенская и Смоленская области) или только для всех или части «региональных» льготников (Чувашская Республика, Тверская и Ленинградская области и др.).

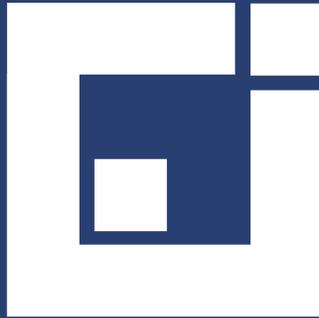
Одновременный переход на новую систему предоставления мер социальной поддержки требует очень серьезной подготовительной работы, особенно с населением. Наличие переходного периода позволяет более детально проработать административное, организационное и методическое обеспечение реформы.

## Вопросы, которые необходимо решить на стадии подготовки к реформированию мер социальной поддержки

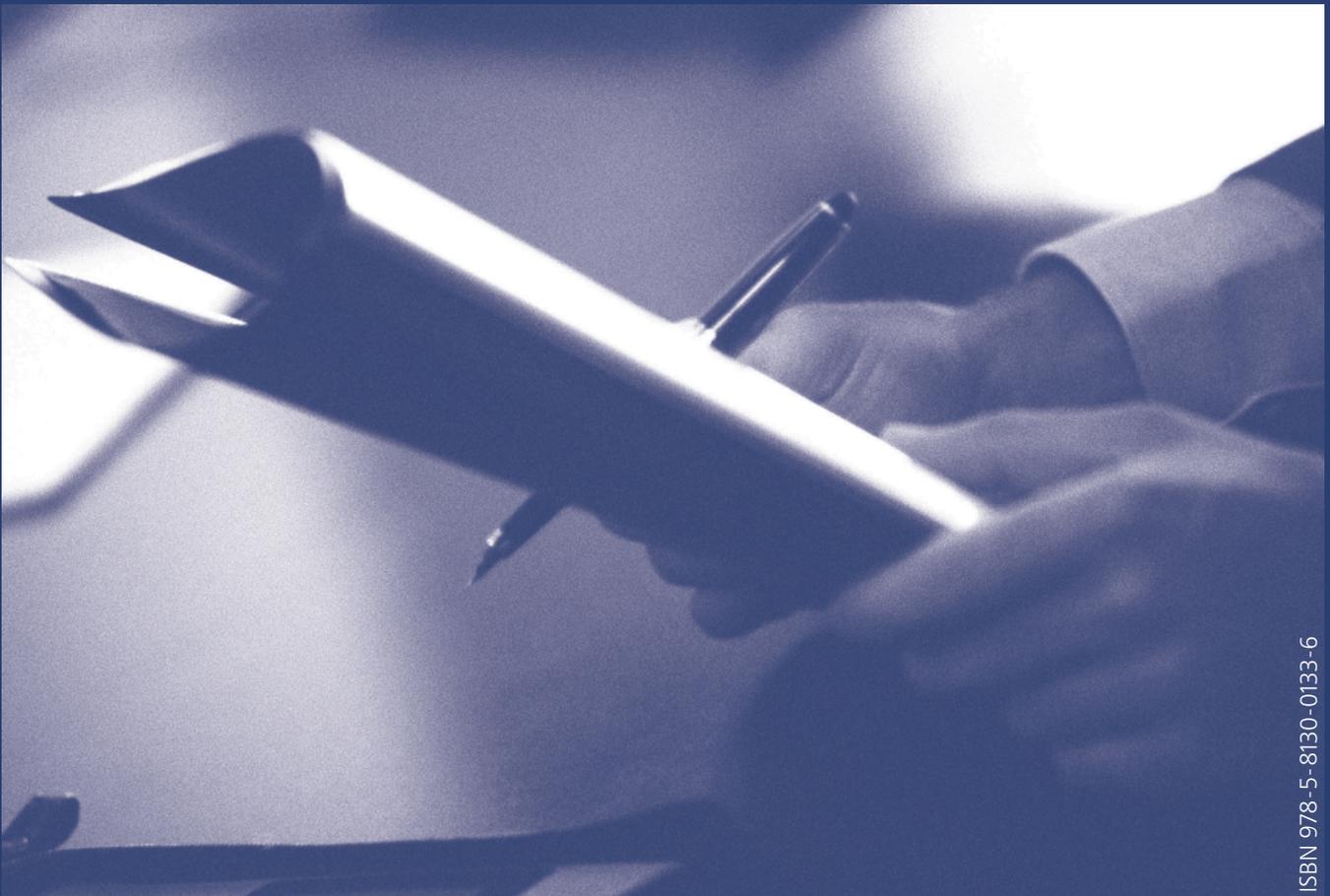
Для выбора оптимальной модели реформирования мер социальной поддержки с учетом финансовых возможностей региона и технического оснащения органа исполнительной власти субъекта РФ, ответственного за реформирование, необходимо решить следующие задачи:

- 1) определить льготные категории граждан, которые должны быть переведены на новую форму мер социальной поддержки (денежные выплаты вместо скидок при оплате жилого помещения и коммунальных услуг):
  - «региональные» льготники;
  - «федеральные» льготники;
  - «региональные» и «федеральные» льготники;
  - отдельные льготные категории граждан;
- 2) выбрать модель реформирования:
  - денежная выплата, эквивалентная установленной скидке при оплате жилого помещения и коммунальных услуг;
  - денежная выплата, эквивалентная установленной скидке при оплате жилого помещения и коммунальных услуг, которая принимается равной размеру регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг;
  - денежная выплата единого размера;

- 3) определиться с формой предоставления денежной выплаты:
  - субсидиарная (авансовая);
  - компенсационная (после произведенной гражданами оплаты жилого помещения и коммунальных услуг);
  - не связанная со сроками оплаты населением жилого помещения и коммунальных услуг;
- 4) рассчитать бюджетные расходы с учетом:
  - обязательств по срокам и объемам финансирования мер социальной поддержки;
  - увеличения административных расходов на обеспечение предоставления мер социальной поддержки;
- 5) определиться с необходимостью переходного периода, для чего рассмотреть варианты:
  - одновременного перехода на новую систему предоставления мер социальной поддержки во всем регионе;
  - проведения эксперимента в отдельных муниципальных образованиях;
  - проведения эксперимента по отдельным льготным категориям;
  - поэтапного перехода (по муниципальным образованиям, по льготным категориям, по желанию граждан);
- б) провести информационную работу с населением, используя для этого:
  - средства массовой информации (телевидение, радио, газеты);
  - разноску по квартирам информационных листов с объяснением того, какие действия и в каких целях предпринимаются, а также с адресами и номерами телефонов, по которым можно получить подробную консультацию;
  - телефонную горячую линию;
  - организацию интернет-конференции по теме;
  - специально открытые консультационные пункты;
  - предварительную рассылку (для ознакомления) новых платежных документов с указанием изменений в начислениях, связанных с новой системой предоставления мер социальной поддержки;
  - разъяснительную работу с руководством ТСЖ (ЖСК), со старшими по домам и подъездам;
  - организацию собраний в домах, во дворах, в микрорайонах и т.д.



ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА



ISBN 978-5-8130-0133-6

125009, Москва, ул. Тверская, 20/1 ☎: (495) 787 45 20, 363 50 47 ✉: mailbox@urbaneconomics.ru

[www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)