

## ОЦЕНКИ ПАРАМЕТРОВ РОССИЙСКОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

**Н.А. Тарасова**, канд. экон. наук,  
ЦЭМИ РАН

Несмотря на наступившее кризисное состояние экономики России, с точки зрения стратегии и тактики ее дальнейшего развития представляет интерес анализ ситуации в предкризисный период в такой важнейшей сфере, как жилищная.

**Состояние жилищного рынка России<sup>1</sup>.** Общее представление о темпах строительства жилья в России дают оценки Фонда «Институт экономики города»: растущий с 2000 г. (после прежнего сокращения) объем ввода жилья в 2004 г. все еще был вдвое ниже уровня 1987 г. (76 млн. кв. м), превышаемого по плану лишь к 2010 г. Нацеленный на решение проблемы жилищной обеспеченности населения национальный проект «Доступное жилье» пока что далек от успешной реализации, хотя наблюдалась тенденция роста средней обеспеченности на одного человека: скажем, от 18 кв. м в 1995 г. до 20 кв. м в 2003 г. (до 9 кв. м имели 7,1% в 1996 г. и 5,4% - в 2003 г.). Но при этом намного сильнее - с 24,4 до 30,7% за тот же период - выросла доля имеющих более 25 кв. м на одного человека, что указывает на рост дифференциации жилищной обеспеченности граждан. Это связано с их доходами, так как среди наиболее богатой из пяти групп населения (в которой вряд ли адекватно и полностью учтены данные по всем богатейшим лицам страны) доля имеющих до 10 кв. м на человека в пять раз ниже, чем в наиболее бедной [2].

На рынках жилья стоимость его активно росла, в том числе на первичном рынке. Постепенно активизировалась ипотека (кризис изменил эту ситуацию, нередко проблемой стала оплата взятых кредитов). К концу 2007 г. могли использовать ипотеку для покупки жилья, по мнению аналитиков и банковских специалистов по ипотеке, лишь порядка 15% работающих (10% населения), так как сразу требуется оплатить не менее 20-30% стоимости жилья, имея достаточные доходы и для дальнейшей ежемесячной оплаты долга и процентов по нему.

Ставка российской ипотеки, определяемая уровнем развития экономики и другими объективными причинами, более чем вдвое превышала ставки в Европе или США и повышалась далее. Кстати, за последнее вре-

мя в США ставки по ипотеке выросли, и расходы на нее дошли до 14% (одни из самых высоких), что вызвало неплатежи населения и известные кризисные явления (отозвавшиеся и в России), прежде всего в области ипотечных кредитов. Наша высокая ставка, при слабой конкурентной среде и общем низком уровне информированности населения о возможностях ипотеки, отсекала большую часть активных граждан из-за недостаточности уровня их доходов. Неслучайно особое развитие ипотека получила в таких областях с весьма повышенным уровнем оплаты труда, как Тюменская или Магаданская.

Влияет и исключение из кредитной истории домохозяйств их скрываемых доходов. По нашим оценкам, доля таких доходов в 2000-2006 гг. составляла не менее 26-28% всех доходов населения. Если не учитывать социальные выплаты населению («пассивные» доходы в виде социальных трансфертов в денежной форме), то оценка скрываемой доли оставшегося активного дохода одного официально занятого в среднем равнялась почти 30% в 2005 г. [1, 3].

С конца 2007 г. Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) отказалось рефинансировать признанные рискованными кредиты с первоначальным взносом менее 20% и суммой более 1,5 млн. рублей. Несмотря на наблюдавшийся рост объема банковских кредитов (за три квартала 2007 г. - на 80%), в том числе наибольший - ипотечных, в России последние, отличаясь высоким уровнем риска, использовались для покупки жилья только на 10% (в США - на 90% с разными формами ограниченной государственной поддержки) и составляли 1/40 ВВП (в США - до половины ВВП). В середине 2007 г., после начала кризисных явлений за рубежом, некоторые региональные и федеральные банки изменили (а не крупные - свернули) свои программы.

Согласно общероссийскому опросу Фонда «Общественное мнение» в октябре 2005 г. (1500 респондентов из 100 населенных пунктов в 44 субъектах РФ), более 80% населения не собиралось пользоваться жилищной ипотекой вообще. Из остальных «потенциальных» заемщиков реальными готовы были стать 5%: в

<sup>1</sup> Статистические данные приводятся в основном по публикациям в периодике: «Мир России» (т. XV, № 3, 2006, Барсукова С.Ю.), «Бизнес-журнал» (№ 1, 2008, Белых А. и др.; № 2, 2006, Волков Д.), «Социальная реальность» (№ 3, 2006, Галицкий Е.), «Российская бизнес-газета», «Ипотека» (приложение к «Известиям») и т. д.; в сборе этих данных участвовала старший научный сотрудник ЦЭМИ РАН И.А. Васильева [1].

основном люди около 30 лет, чей средний доход в 1,5 раза выше среднего по выборке; среди них на 10% выше доля лиц с высшим и неполным высшим образованием. Для реализации намерений этих 5% был необходим рост взаимного доверия и значительное увеличение гибкости системы ипотечного кредитования, в чем могло бы помочь предоставление государственных субсидий и гарантий обеим сторонам. Немалое значение для обеспечения желаемой гибкости, быстрой модифицируемости и выпуска новых банковских продуктов имело оснащение банков надежными автоматизированными информационными системами с ядром в виде баз данных с достаточным контролем и развитым инструментарием дальнейшей обработки, учитывающим требуемую специфику.

Альтернативой американской двухуровневой модели ипотечного кредитования, принятой в РФ на федеральном уровне, являются модели контрактных сбережений (с ежемесячными определенными вкладами) через стройсберкассы, доступные всем и способные, возможно с помощью государства, как в Австрии и Германии, где эта модель используется при строительстве 3/4 единиц жилья, умножать целевые вклады и выплачивать ссуды в щадящем режиме при фиксированных процентных ставках. Например, по программе «Строим вместе» в составе Гильдии народных кооперативов России для 22 тыс. семей реальная годовая ставка составила 3%; после накопления членом кооператива 30% стоимости квартиры кооператив, добавив оставшиеся 70%, оформлял жилье в собственность семьи (с залогом на него) с дальнейшей выплатой долга в оговоренные сроки. Чтобы устранить конфликт интересов риэлторов, застройщиков и пайщиков, по Федеральному закону № 214 были исключены многие схемы привлечения средств физических лиц [2]. Конфликтными могут быть (и реально бывают) и отношения пайщиков при приобретении жилья через жилищные кооперативы.

При описанной ситуации с покупкой жилья естествен повышенный спрос на жилье эконом-класса, в то время как в предложении превалирует более выгодное для застройщиков жилье элитное и премиум-класса. Это относится и к загородному, малоэтажному жилищному строительству. В основном речь идет о коттеджах на вторичном рынке. Для покупки загородного жилья использовалось всего 1,5-2% от всех ипотечных сделок (хотя их число росло), так как у банков часто возникают сложности с оценкой реальной стоимости залогов из-за значительной разницы в цене земельных участков с одинаковыми вроде бы параметрами и с получением полного пакета необходимых документов по строящимся поселкам; да и не все банки оказывают подобные услуги. В числе причин пока что низкой популярности такой ипотеки - и более высокая стоимость загородного жилья по сравнению с

городским, и низкая ликвидность некоторых объектов, и затрудняющие оформление сделок причины правового и административного характера, «непрозрачность» пакета документов.

Кроме того, именно в индивидуальном жилищном строительстве наблюдался прежде всего основной скрытый доход (сокрытие выручки); по итогам обследования 1097 строительных компаний Госкомстатом России в 2001 г., по 10% объектов не учитывалось свыше 40% продукции [4]. Жилищное строительство, являясь, по сути, выгодной сферой приложения частного капитала с получением сверхприбылей (при слабой пока что конкуренции и минимальной прозрачности), шло хотя и нарастающими темпами (от 104,6% в 2001 г. до 112,5% в 2004 г.), но все еще недостаточными для ликвидации различных «серых» схем при строительстве и продаже жилья - по оценкам экспертов, для этого требуется рост в 10 раз. Так, сроки получения квартир могли намеренно отодвигаться - застройщикам выгодно затягивать итоговый процесс оформления прав собственности, создавая на этот период «псевдоТСЖ», «свою» эксплуатирующую компанию с завышенными в 4-5 раз тарифами.

При этом по результатам социологического исследования консалтинговой группы «Управление PR» (при поддержке Русского института и Общественной палаты РФ), загородное жилье в принципе привлекательно для 60% населения. Эксперты ожидали бурного и преимущественного развития соответствующих видов ипотеки в ближайшие два-три года - до 50% от всех сделок с загородной недвижимостью. Спрос определялся такими параметрами, как хорошее расположение, наличие коммуникаций, развитой инфраструктуры, удобного проезда, возможность круглогодичного проживания. Наиболее устойчив спрос на недорогие коттеджи, квартиры в малоэтажных домах и таунхаусы средней ценовой категории. Выделяются три ценовые категории коттеджных поселков в зависимости от класса домов: эконом-класс (до 200 тыс. долларов), бизнес (200-600 тыс.) и VIP (свыше 600 тыс. долларов). На рынке более всего был представлен второй вариант, хотя он и не пользовался особым спросом.

Для примера: в Москве в 2007 г., по оценке аналитического центра «Индикаторы рынка недвижимости», малоэтажная застройка по числу объектов (271 поселок коттеджей и таунхаусов, объем рынка около 25 млрд. долларов) догоняла многоэтажную (293 новостройки внутри МКАД, 30 млрд. долларов). Но появилась и не исчезает крайне опасная для экологии Москвы (да и других городов) тенденция возведения малоэтажных личных особняков на природоохранных территориях в черте города, в парках, что, естественно, незаконно и происходит явно с разрешения коррумпированных чиновников. Так, в Москве в окружной газете СЗАО ранее не раз публиковались объявления о про-

даже коттеджей, построенных в «легких Москвы» - парке «Серебряный бор». Весной 2008 г. телевидение (РТР) заговорило о запрете такого строительства и в Москворецком парке.

Видимо, наиболее весомый вклад в активный процесс возрастания стоимости жилья вносят бюрократические барьеры, так что необходимой предпосылкой успешного реформирования жилищной сферы является административная реформа. Пока что такие барьеры преодолеваются при помощи взяток, «откатов» и других форм коррупции властных структур. Размер ее увеличивается и благодаря функционированию вертикальных каналов аккумуляции, создающих «коррупционные пирамиды». В 2001 г. по [4], «неформальные» затраты составляли четверть скрываемой выручки более тысячи строительных компаний. Впоследствии эта доля могла только расти, учитывая, что чиновников в России все больше (и больше, чем было в СССР), а практика взимания «статусной ренты» не исчезает.

Учитывая недостаточный для покупки жилья уровень доходов основной массы населения, региональные власти стали применять такие формы жилищного финансирования, как различные схемы социальной ипотеки с использованием бюджетных ресурсов<sup>2</sup>: очередники-бюджетники взамен старого жилья получали от мэрии новое с доплатой 50% стоимости с беспроцентной рассрочкой на 5-8 лет; в Москве действовала подобная программа «Молодой семье - доступное жилье». Все же в 2008 г. в очереди на социальное жилье стояло более 3 млн. человек, а его доля составляла менее 10% от ежегодного ввода жилья. Средний срок ожидания такого жилья, рассчитанный по числу российских очередников и снижающемуся числу улучшивших за год свои жилищные условия, составлял в 2002 г. более 19 лет. В будущем возможен социальный наем на срочной основе с переоформлением прав на жилье при изменении доходов нанимателя [5].

Разумным выходом может быть не прямое государственное регулирование сегмента жилья эконом-класса, как и финансовая господдержка массового строительства недорогих доходных домов для коммерческого найма с ограниченной оплатой. Вообще, доходные дома и сдача жилья в аренду - одна из самых выгодных сфер бизнеса в мире. Коммерческая аренда в будущем позволит постепенно снизить долю «теневой» аренды жилья (в год порядка 2 млрд. долларов в Москве и до 8-10 млрд. долларов в РФ) и увеличить налоговые поступления в местный бюджет. Поступления возрастут и при постепенном внедрении налога на недвижимость по ее рыночной цене. В ряде

крупных городов мира имущественный налог покрывает даже 1/2 бюджета, но не ниже 15% дохода - в Москве же его вклад в бюджет составлял около 6%. Во избежание нежелательных социальных последствий и неплатежей регионы должны сами (с учетом доходов населения и характеристик жилья) устанавливать необлагаемую границу стоимости типов жилья и соответствующую ставку налогообложения.

Во многом специфические и весьма важные проблемы возникли в рассматриваемой сфере в связи с реформированием российской армии<sup>3</sup>.

Препятствием к осуществлению планов обеспечения населения жильем могут явиться нестыковка различных проектов, нереальность планов, недооценка их последствий (даже до учета кризисных явлений). Яркий пример - региональная программа развития Якутии с намеченной к 2020 г. доступностью для транспорта 50% всей территории (при нынешних более чем скромных 8%), где должно появиться 80% будущего населения, производящего 94% ВРП. Такие впечатляющие планы требуют активного ввоза рабочей силы с предоставлением жилья, которого пока что и без того мало, к тому же оно ветхое. Поскольку Якутия относится к северным регионам, для нее явно актуально и возросшее в последние годы, но недостаточно учитываемое влияние (и на строительство, и на эксплуатацию жилья) глобальных процессов, связанных с климатическими изменениями. В России они наблюдаются во многих регионах, особенно на севере и северо-востоке, где ожидается повышение зимних температур на 4-5° к 2050 г. (например, в г. Воркуте уже повреждено до 90% зданий из-за вспучивания почв). Главной геофизической обсерваторией страны создается реестр климатических рисков для различных секторов хозяйства. Такие риски должны учитываться при жилищном строительстве, влияя, естественно, на стоимость жилья (хотя пока здесь нередко игнорируются и более известные, уже закреплённые документально экологические ограничения). Это должно привести и к пересмотру нормативов по эксплуатации зданий, чему также может помочь создаваемый реестр.

**Оценка доступности жилья.** Стоимость жилья, в среднем вдвое превышающая себестоимость строительства, такова, что к концу 2007 г. его могли купить, по мнению тогдашнего первого вице-премьера Д. Медведева, лишь около 20% населения (а ранее - и того меньше); купить же на свои средства без продажи старого жилья и без кредитования могли менее 5%.

Всемирный банк и Центр по изучению поселений человека при ООН (UNCHS-Habitat) с учетом межстрановых сравнений рекомендовал иной показатель до-

<sup>2</sup> Правда, даже официально оформленные права на такие бюджетные субсидии могут оказаться нереализуемыми. Так, в Москве вся зарезервированная в бюджете годовая сумма была выбрана (отнюдь не всеми претендентами) за несколько месяцев (по «АиФ» № 16, 2009, с. 20).

<sup>3</sup> Это отражено в [1] по материалам исследований члена-корреспондента АХХ С.Р. Хачатряна, ранее занимавшегося в ЦЭМИ РАН проблемами реформирования ЖКХ, в том числе в связи с военной реформой.

ступности жилья - количество лет накопления среднестатистическим домохозяйством *всего* своего денежного дохода для покупки условной средней квартиры по ее «ценовой доступности», используя отношение рыночной цены к медианному годовому доходу (в некоторых исследованиях используется отношение дохода семьи к цене квартиры). По оценкам ИСЭПН РАН, для России это составляло в 2003 г. (при использовании в расчетах вместо медианного - среднего душевого дохода) 4,6 года: от 0,8 года в Магаданской области до 8,9 в Ингушетии. Если же учитывать расходы на текущие нужды по стоимости ПМ, то время ожидания возрастало до 10-11 лет. При ином методе расчета - по годовому доходу каждой семьи отдельно, безотносительно к среднему уровню доходов - доступность покупки жилья в том же году (с использованием данных Российского мониторинга благосостояния и здоровья населения) - уже 12,7 года; но, видимо, в выборку не попадали наиболее богатые семьи. Из-за сверхвысокой дифференциации доходов покупка жилья доступна, естественно, не всем слоям: для крайне и просто бедных этот показатель (при учете ПМ домохозяйства) превышал соответственно 100 и 50 лет, для богатых же составлял 2-2,5 года. Почти 48% домохозяйств с душевым доходом ниже 2 ПМ<sup>4</sup> имели менее социальной нормы обеспеченности жильем (18 кв. м на человека), но выше нормы включения в жилищную очередь (10 кв. м), и для них показатель превышал 20 лет [2].

На наш взгляд, измерение в годах ожидания несколько спорно из-за нестабильности инфляции и непредсказуемости цен на жилье. Целесообразно использовать иной, более корректный и динамичный показатель, соответствующий ценам каждого года и рассчитанный для типов семей в комплексной многоуровневой и многоаспектной системе НДП («Население, доходы, потребление», ЦЭМИ РАН), реализующей модель финансирования социальной сферы РФ [1, 3]. Этот показатель был предложен нами для расчетов на микроуровне моделирования по типам семей. А именно: со средней стоимостью 1 кв. м жилья сопоставляются доходы семей наиболее распространенных социально-демографических типов простых (не желающих разъезда, «неделимых») семей определенного размера с учетом социальной роли - одной из 14, выделенных по источникам доходов, - *каждого* их члена. В системе НДП для корректного выявления таких типов семей предварительно производится обязательный переход от исходных сложных семей (домохозяйств, способных на разъезд) к порождаемым ими простым семьям.

Результаты наших расчетов отражены частично в таблице 1 для демографических типов (*k*) семей, определяемых их размером (где все семьи из пяти и бо-

лее человек объединены в тип  $k = 5$ ). Указано количество кв. м жилья, которое могла купить на первичном рынке жилья основная часть российских простых семей на свой годовой доход, включая скрываемый [3], весь или за вычетом конкретного ПМ семьи, рассчитанного по ее составу с учетом социальных ролей *всех* членов семьи. Так, в 2005 г. для одного члена семьи можно было купить от 3,8 (и менее) до 5,4 кв. м, а с вычетом ПМ семьи - от 2,4 (и менее) до 4 кв. м жилья. В 1998 г. эти величины были вдвое ниже - за семь лет рост цен на первичном рынке жилья в 2,5 раза обогнал рост доходов семей. Разумеется, реальнее оценки с учетом необходимых расходов хотя бы на уровне ПМ семьи (для беднейших семей их доход бывает и ниже этого уровня).

Таблица 1

**Доходы типов простых семей в ценах  
первичного рынка жилья**

Демографические типы <i>k</i> -семей	Годовой доход семьи в ценах 1 кв. м жилья в 1998 г.		Годовой доход семьи в ценах 1 кв. м жилья в 2005 г.	
	доход	доход без ПМ семьи	доход	доход без ПМ семьи
Итого по $k=1$	2,9	1,8	4,9	3,5
Итого по $k=2$	5,6	3,2	9,9	7,0
Итого по $k=3$	8,8	5,1	16,2	11,9
Итого по $k=4$	9,6	4,7	19,0	13,2
Итого по $k=5$	10,0	4,0	19,1	12,0
В среднем по вы- борке	6,7	3,7	10,8	7,7
В среднем по РФ	6,9	3,6	10,7	6,8

*Источник:* расчеты автора с участием старшего научного сотрудника ЦЭМИ РАН, канд. экон. наук Е.Д. Сушко в системе НДП по данным Росстата и Департамента жилищной политики и жилищного фонда (далее КМЖ) г. Москвы [1].

Ассоциация строителей России составила в 2008 г. «Концепцию социальной жилищной политики и социального жилья в Российской Федерации», где предлагалось выделить две категории граждан: нуждающихся либо в социальной защите, поскольку их семейных доходов недостаточно для покупки жилья даже с государственной поддержкой (в этом случае нужно предоставлять жилье по социальному найму без права приватизации), либо в социальной поддержке, поскольку их более высокий семейный доход все же недостаточен для покупки жилья (и тогда оно предоставляется внаем либо с использованием субсидий, скидок и т. п. - в собственность).

При этом предлагалось вместо сопоставления семейного дохода с ПМ (согласно Жилищному кодексу) сравнивать его с уровнем доходов среднестатистической семьи и безвозмездно жилье предоставлять имею-

<sup>4</sup> Доход ниже двух ПМ вряд ли можно считать средним, поэтому трудно согласиться с приведенной в [2] оценкой: «в наиболее социально уязвимом положении оказываются среднедоходные слои населения».

щим до 30% этого уровня. В системе НДП было рассчитано отношение среднедушевых доходов простых семей (по их социально-демографическим типам) к аналогичному по РФ. В целом в 2005 г. это отношение для больших семей (в 1998 г. - и для семей из четырех человек) - ниже 100%. Ниже границы в 30% оно для семей стипендиатов, пенсионеров и безработных с пособием (тем более, с детьми и/или другими иждивенцами). Общая доля таких семей (до 30%) составляла 10,3%, и состоят они из 1-3 человек, так как в малых простых семьях дифференциация доходов (20-40 раз в 2005 г.) выше, чем в больших (вчетверо в 2005 г.), где минимальный среднедушевой доход могут иметь семьи и с одним трудящимся. Как и в базовом периоде, прогнозируемый на 2010 г. наибольший среднедушевой доход (обусловленный, как правило, вхождением в состав семьи «трудящихся-предпринимателей» из наиболее высокодоходной социальной группы) в малых семьях в три раза превосходит средний уровень по РФ, а в больших не достигает и двух раз.

К 2010 г., по нашим расчетам, в число указанных выше 30% могут попасть и большие семьи с трудящимися. Это означает, что наличие работы не гарантирует от малости и даже минимальности дохода семей. Данное обстоятельство весьма отличает Россию от развитых стран, являясь серьезным аргументом для пересмотра политики оплаты труда и жилищной политики [1].

**Оценка потребительского ущерба населения от реформирования ЖКХ.** Актуальные проблемы реформирования ЖКХ достаточно широко известны всем как по личному опыту получения жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) привычно невысокого качества и ассортимента (по непривычно высоким тарифам), так и по многочисленным публикациям<sup>5</sup>. Кратко остановимся на одной, сравнительно новой ситуации - оплате ЖКУ в товариществах собственников жилья (ТСЖ). Там размер оплаты содержания и ремонта жилья (весьма зависящий от проблемы оформления соответствующих земельных участков) должен устанавливаться по решению собрания или органа управления ТСЖ. Муниципалитет вправе устанавливать размер такой оплаты, если не выбран способ управления, но только после проведения открытого конкурса. Последнее все же нередко игнорируется. Так, в муниципальных образованиях с численностью населения свыше 10 тыс. человек, по итогам мониторинга Федеральной антимонопольной службы России, в I и II кварталах 2007 г. не было конкурса для 10 и 13% многоквартирных домов. При этом способ управления не был тогда выбран в 63 и 54% домов [6]. Одна из немаловажных реальных причин подобной пассивности жителей - неясность

ситуации с надежностью и дееспособностью частных управляющих компаний; мешает и крайне недостаточное информирование населения о них.

Вообще, рост цен на жилье и ЖКУ с убыстряющим ростом тарифов - наиболее больной вопрос для населения. Хотя как утверждается в [7], доля таких расходов увеличилась незначительно, но согласно данным Росстата и МЭРТ, она выросла почти вдвое (2005 г. к 2000 г.: 180% по ЖКУ при 112,6% - по прочим платным социальным услугам), что существенно для многих жителей. Публикуемые МЭРТ предельные индексы тарифов на ЖКУ дают представление о потерях потребителей от их роста. Этот рост продолжается (хотя и замедляющимися темпами: январь 2008 г. - 11,8%, февраль - 1,3%, март - 0,2%), опережая инфляцию и за I квартал 2008 г. составляя 13,5% при инфляции 4,8% (год назад - 12,7% при инфляции 3,4%).

Та часть населения, которая уже платит за ЖКУ более половины от совокупного дохода семьи (по федеральному стандарту, допустимый максимум на 2004 г. - 22%), на 2007 г. составляла 15% населения РФ. Поэтому представляется сомнительным ряд утверждений из [7]. Например, что фактические расходы домохозяйств в целом постоянно и существенно ниже федерального стандарта (тем более, что там же приводится оценка необходимого для федерального стандарта 2004 прожиточного минимума в 2243 рубля, которого не менее 23% респондентов не имели). Спорно и утверждение о возможности адаптации к новым условиям оплаты жилья и ЖКУ нижних децилей по располагаемым ресурсам, которые росли быстрее роста федеральных стандартов по ЖКУ; но в данном утверждении игнорируется сверхнизкий исходный уровень этих ресурсов. Еще более сомнительно и следующее высказывание: задачу реформирования оплаты ЖКУ уже «в целом удалось решить относительно безболезненно с социальной точки зрения для абсолютного большинства семей». Точнее, высказывание было бы верным, если забыть об отсутствии в указанном большинстве наиболее социально незащищенных и небогатых семей, намного сильнее пострадавших от реформы ЖКХ, то есть фактически рассуждать не с социальной точки зрения. Тем более что в том же источнике приведены весьма существенные оценки отнюдь не социального характера жилищной реформы, подтверждающие наше мнение: повышенная доля оплаты жилья и ЖКУ у шести нижних децилей населения и пониженная - у оставшихся более богатых четырех. За период роста этой доли в 1999-2005 гг. прирост ее был вдвое выше в первом дециле, чем в десятом, а в пяти нижних децилях - в 1,4 раза больше, чем в остальных. Этого не удалось компенсировать соответствующими льготами или

<sup>5</sup> Так, при описании системы НДП в [1] нами дан аналитический обзор соответствующих реалий по данным, собранным в основном старшим научным сотрудником ЦЭМИ РАН, канд. экон. наук Э.А. Ерзинкян.

субсидиями<sup>6</sup> (в 2002 г. - 82 руб./чел. для 11,4% домохозяйств; с учетом льгот на ЖКУ их получала третья часть домохозяйств). Их суммы не могли компенсировать растущую долю расходов на ЖКУ в потреблении населения, неизбежную при росте тарифов ЖКУ (без существенного изменения их структуры).

Результатом явилось углубление и без того чрезмерной дифференциации населения вследствие осуществления жилищных реформ фактически в интересах зажиточных слоев. Ситуация усугубляется региональной дискриминацией населения, остающейся и после введения региональных стандартов, которые учитывают прежде всего финансовые потребности ЖКХ, а не реальные возможности населения при очень высокой региональной дифференциации оплаты ЖКУ. Представляются обоснованными предложения о смягчении соответствующих федеральных стандартов для низкодоходных семей, об учете отношения душевых денежных доходов к региональным значениям прожиточного минимума. Снижение стандартов с 22 до 10-15% (с региональной дифференциацией) приблизило бы его к социально ориентированному уровню соответственного уровня жизни массы населения [5].

В связи с ростом затрат населения на оплату ЖКУ - при невысоком среднем уровне доходов - возникает вопрос о потребительском (денежном) ущербе населения при реформировании ЖКХ. Для определения размеров ущерба академиком АКХ Е.Ю. Фаерманом [8] с 2002 г. предлагалась схема, существенно откорректированная позднее нами<sup>7</sup> для использования в системе НДП. Для потребительских расходов семей на три вида благ (три сектора: потребительские товары; ЖКУ - сектор  $H$ ; прочие услуги социальной сферы - сектор  $U$ ) для каждого года находится определяющая искомый ущерб величина  $\Delta C_o$  как сумма ущербов по секторам. Это тот добавочный объем потребления, который позволил бы при новых тарифах сохранить прежнюю, соответствующую начальному году (здесь 2000 г.) структуру потребления, то есть начальную долю ( $\zeta_i^0$ )  $i$ -го блага. Расчет основан на полученных нами в системе НДП объемах общего ( $C_o$ ) и среднедушевого ( $c_o$ ) «официального» потребления населения (не учитывающего его скрываемые доходы), так как объем потребления для одного человека, указываемый в данных Росстата по обследованиям бюджетов семей, практически равен величине  $c_o$ .

При расчетах в сопоставимых ценах (у нас - цены 2000 г.), исключающих влияние инфляции, к тому же

учитывая практически незначительное изменение физической структуры приобретаемых населением потребительских товаров, ущербом по первому сектору можно пренебречь, оценивая его для секторов  $H$  ( $\Delta C_{oH}$ ) и  $U$  ( $\Delta C_{oU}$ ). Тогда для каждого года по ЖКУ получаем (упрощенно):

$$\Delta C_{oH} = (r_H - 1) z_H^0 C_o,$$

где  $r_H$  - отношение предельных тарифов на ЖКУ для текущего и начального (2000) года.

По данной формуле определяются пригодные для анализа и прогноза оценки денежного ущерба населения в этом секторе, представленные в таблице 2. В итоге ущерб от повышения тарифов на ЖКУ оказывается равным дополнительной стоимости соответствующих услуг. Оценки  $\Delta C_{oH}$  в 2001 г. сопоставимые с размером оплаты ЖКУ ( $C_{oH}$ ), к 2005 г. превышают его уже примерно в девять раз, а к 2010 г. - почти в 26 раз.

Около 5-6% величины ущерба населения от растущей оплаты ЖКУ могут быть компенсированы за счет субсидий, социальной поддержки<sup>8</sup> (естественно, их объем распределяется между льготными категориями). Но в масштабах страны учитывать это пока некорректно, поскольку порядок их включения (или «невключения») в получаемые населением счета по оплате ЖКУ нестабилен из-за сугубо регионального характера их учета и отражения в обследованиях бюджетов семей. И лишь в конкретных регионах можно и нужно учитывать их в составе оплаты ЖКУ частично либо полностью (соответственно решениям региональных властей). Впрочем, введение с 2009 г. по стране нового обязательного порядка начисления льгот лишь после (и, видимо, далеко не сразу) полной оплаты ЖКУ населением изменит эту ситуацию.

Для оценок ущерба по сектору  $U$  - прочих социальных услуг (ПУС) - вместо предложенного ранее повторения аналогичных расчетов нужны значения определяются просто по остаточному принципу. Здесь рост отношения ущерба к размеру оплаты ПУС ( $\Delta C_{oU} / C_{oU}$ ) намного ниже, чем в секторе  $H$ : от 0,5-1,2 раза в 2001-2002 гг. до 2,5-3 раз в 2005-2010 гг. При этом стоимость прочих услуг выше, чем ЖКУ, в 2-5 раз в 2001-2010 гг., а размер ущерба, примерно одинаковый по 2003 г., далее снижается до 90% «жилищного» ущерба в 2005 г. и до 60% - в 2010 г. Видимо, все это свидетельствует о сравнительной стагнации в сфере реальных ЖКУ при бурном росте их тарифов и при реально

<sup>6</sup> См. далее сноску <sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Этот процесс явился наглядным примером эффективности предложенной автором общей семиотической методологии обеспечения достоверности результатов исследования (вариант ее для показателей госстатистики рассмотрен ранее в журнале «Вопросы статистики» [9]). Так, при контроле семиотических аспектов удалось выявить тождественность семантики понятий «доля сегмента в стоимостной структуре потребления при неизменных тарифах» и «начальная доля блага» при синтаксически различных обозначениях их. В итоге был получен корректный метод расчета искомого ущерба, включая приведенную ниже формулу для  $\Delta C_{oH}$ .

<sup>8</sup> Их оценки приведены автором ранее в таблице 3 статьи [9] в журнале «Вопросы статистики».

Таблица 2

**Динамика оценки потребительского (денежного) ущерба населения от роста цен на ЖКУ и  
прочие социальные услуги в текущих ценах и ценах 2000 г.**  
(млрд. руб./год; руб./месяц)

Показатели (прогноз с 2006 г.)		2001	2002	2003	2004	2005	2010
$C_o$	Официальное потребление населения, цены-2000	2629,8	2914,1	3 072,6	3455,1	3945,5	6115,5
	текущие цены	3195,2	4100,1	415,4	6129,6	7888,6	17 696
$c_o$	Среднемесячное среднедушевое официальное потребление, цены-2000	1501,3	1671,2	1770,8	2001,5	2296,8	3 624,6
	текущие цены	1824,1	2351,4	2832,7	3550,9	4592,3	10488
$\rho_n$	Отношение тарифов по $H$ : текущий год - к 2000 г.	1,568	2,333	3,003	3,708	4,921	10,888
$C_{он}$	Оплата ЖКУ в структуре $c_o$ , цены-2000	60,5	62,5	67,9	73,7	77,5	108,4
	темпы роста, в %	100,1	103,3	108,7	108,5	105,1	106,8
	Оплата ЖКУ в структуре $c_o$ , текущие цены	94,9	145,8	204,0	273,4	381,2	1180,1
$\Delta C_{он}$	Ущерб населения по ЖКУ, год, цены-2000	68,7	178,7	283,1	430,5	711,7	2781,7
	текущие цены	107,7	416,9	850,1	1526,3	3502,3	30287
$\Delta c_{он}$	Среднемесячный среднедушевой ущерб по ЖКУ, рублей -2000	39,2	102,5	163,1	249,4	414,3	1648,7
	текущие цены	61,5	239,1	489,8	924,8	2038,8	17951
$\Delta C_{ов}$	Ущерб населения по ПУС, год, цены-2000	68,0	182,2	284,0	419,2	631,2	1656,2
$\Delta c_{ов}$	Среднемесячный среднедушевой ущерб по ПУС, рублей -2000	38,8	104,5	164,7	242,8	367,5	981,6
$\Delta C_o$	Суммарный ущерб населения, год, цены-2000	136,7	360,9	567,1	849,7	1342,9	4437,9
$\Delta c_o$	Суммарный среднемесячный среднедушевой ущерб, рублей-2000	78,04	206,98	326,82	492,24	781,76	2630,3

Источник: расчеты автора в системе НДП (по оценкам МЭРТ, обследованиям бюджетов семей Росстатом) [1].

(и более или менее активно) развивающихся прочих услуг населению.

Результаты расчета всей величины  $\Delta C_o = C_{он} + \Delta C_{ов}$ , то есть денежного ущерба, причиненного населению страны практически осуществляемыми (а не теоретическими) методами реформирования социальной сферы в целом, также представлены в таблице 2.

Ранее в [10] была сделана попытка рассмотреть возможность использования для оценки влияния реформирования оплаты ЖКУ критерия оптимальности по Парето (когда никого из членов общества нельзя сделать более благополучным, не сделав другого менее благополучным). Но корректность применения в данном контексте этого критерия представляется для российских условий, как минимум, спорной<sup>9</sup>: принципиально несравнимы - по их социальному значению для бедных и богатых слоев России - последствия реформ таких жизненно необходимых для всех услуг, как ЖКУ<sup>10</sup>. Эта несравнимость вызывается чрезвычайной, сверхвысокой дифференциацией доходов населения и перекладыванием основного груза реформ ЖКХ на бедняков. Так, если в 1-м дециле (беднейшем, куда попадают семьи многодетные и неполные с детьми) в 2002 г. на оплату ЖКУ уходило более 60% оплаты всех услуг (при среднем уровне 33%), то в 10-м - менее 25%, причем 1-й получал лишь 2,6% общего объема

натуральных льгот, а 10-й - 31,8% [13]. Ситуация и далее кардинально не изменялась. В таких жилищных и прочих условиях естественно реальное нарастание негативных социальных последствий. Все это отрицательно сказывается на социальном и экономическом развитии нашего социального (по Конституции) государства.

### Литература

1. Тарасова Н.А., Васильева И.А., Сушко Е.Д., Ерзинкян Э.А. Оценки параметров социальной политики на основе комплексной модели состава, доходов и потребления населения/ Препринт #WP /2008/248 - М.: ЦЭМИ РАН, 2008.
2. Социальные проблемы в контексте национальных проектов. Коллективная монография под ред. А.Ю. Шевякова, В.М. Жеребина, Е.В. Кулагинной. - М.: ИСЭПН РАН, 2007.
3. Тарасова Н.А. Моделирование и прогнозирование скрываемых элементов занятости и доходов // Экономико-математические методы. 2006. Т. 42. № 3. С.16-30.
4. Вопросы количественной оценки показателей ненаблюдаемой экономики в России (под ред. А.Е. Косарева). - М.: ТЭИС, ВШЭ, 2003.
5. Львов Д.С. и др. Движущие силы модернизации и их институциональные формы / Россия в глобализующемся мире: модернизация российской экономики (под ред. Д.С. Львова, Г.Б. Клейнера). - М.: Наука, 2007. С. 16-46.
6. Практика реализации жилищно-коммунальной реформы. Выбор способа управления многоквартирными домами. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.

<sup>9</sup> И не только нам: существуют «сомнения в справедливости и тем самым правомерности предпосылки о паритетности интересов различных ... классов, социальных групп и т. д.» [11].

<sup>10</sup> Учитывая российскую специфику, более логичным представляется определение принципа социальной справедливости в данной сфере по Дж. Роулзу [12]: максимизация полезности для той группы населения, для которой она минимальна - хотя и этот подход требует более тщательного изучения.



7. **Смирнов С.Н., Исаев Н.И.** Социальные последствия реформы жилищно-коммунального хозяйства. Модернизация экономики и общественное развитие, т. 3. - Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007. С. 608-613.

8. **Фаерман Е.Ю., Хачатрян С.Р.** Методы формирования экономически обоснованных тарифов на ЖКУ и определение потребительского ущерба от реформирования социальной сферы / Потребление и доходы населения в условиях реформирования социальной сферы. Сб. статей под ред. Н.А. Тарасовой. - М.: ЦЭМИ РАН, 2006. С.158-171.

9. **Тарасова Н.А.** Сравнительная методология определения показателей госстатистики и ее использование в системе «Население, доходы, потребление» // Вопросы статистики. 2008. № 10. С. 24-31.

10. **Тарасова Н.А., Васильева И.А., Ерзинкян Э.А.** и др.

Анализ социальной политики на основе прогнозирования доходов и потребления населения. М.: ЦЭМИ РАН. Препринт #WP / /2007/235.

11. **Данилов-Данильян В.И.** Оптимальность по Парето / Экономико-математический энциклопедический словарь. Ред. В.И. Данилов-Данильян. М.: Научное издательство «Большая Российская Энциклопедия». Изд. дом «Инфра-М», 2003. С. 364.

12. **Гаврилец Ю.Н.** Общественного благосостояния функция / Экономико-математический энциклопедический словарь. Ред. В.И. Данилов-Данильян. М.: Научное издательство «Большая Российская Энциклопедия». Изд. дом «Инфра-М», 2003. С. 350.

13. Россия в глобализирующемся мире: социальные аспекты. Коллективная монография. - М.: ИСЭПН РАН, 2006.

## АНАЛИЗ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РЫНКА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

**З.М. Тетуева**, канд. экон. наук,  
г. Нальчик

Для формирования и функционирования рационального хозяйственного механизма ЖКХ необходима организация надежной системы ресурсного, и прежде всего финансового обеспечения. Одним из последствий проведения реформ в ЖКХ стало кардинальное изменение условий финансирования отрасли. До проведения рыночных преобразований финансирование осуществлялось, как правило, путем централизованного распределения бюджетных ресурсов. Но обеспечить централизованное финансирование проще при административном механизме хозяйствования. В современных условиях для обеспечения финансовой стабилизации ЖКХ, которое является основным условием формирования нормальных экономических взаимоотношений в этом секторе экономики, необходимо решение следующих задач:

- инвентаризация, реструктуризация и ликвидация имеющейся задолженности жилищно-коммунальных предприятий;

- ликвидация дотационности ЖКХ и обеспечение стабильного, своевременного и достаточного финансирования предоставляемых жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ);

- усиление целевого использования финансовых источников.

Механизм инвестиционной политики региона по привлечению инвестиций в ЖКХ на практике должен представлять собой реализацию определенного перечня подпроектов и подпрограмм, составляющих функциональное единство, в рамках установленных меро-

приятий. Подпроекты и подпрограммы должны детально описывать содержание одного отдельного мероприятия, предлагаемого в рамках стратегии развития рынка ЖКУ, в которой должны быть обозначены локальные задачи, содержание и ресурсы, необходимые для их выполнения.

Каждая программа должна включать в себя следующие элементы: 1) основание разработки; 2) заказчик; 3) разработчик; 4) правовая основа; 5) цели и задачи; 5) ожидаемые результаты; 6) сроки и этапы реализации мероприятий; 6) участники и исполнители мероприятий; 7) финансирование работ; 8) контроль. В качестве эффективных механизмов стимулирования привлечения капиталовложений в ЖКХ следует рассматривать тарифную политику и целевые займы под бюджетные гарантии. Альтернативные варианты инвестирования заключаются в выведении капитальных затрат из структуры тарифа и осуществление их из бюджетных средств в виде расходов на специализированные целевые программы федерального, регионального, муниципального уровней. Кроме того, в связи с переходом на 100%-ную оплату ЖКУ населением, особенно важным, с точки зрения планирования финансовых потоков, является обеспечение прозрачности, последовательности и прогнозируемости процедур изменения тарифов на ЖКУ.

Потенциальным источником инвестирования капитала в ЖКХ способны также выступать корпоративный капитал, муниципальные облигации, займы крупных финансовых организаций. Но, к сожалению, дан-



ные механизмы еще не получили распространения в связи с проблемой возврата средств. Учитывая вышесказанное, для ЖКХ немаловажным фактором является повышение инвестиционной привлекательности, поскольку это позволит аккумулировать дополнительные ресурсы для осуществления модернизации и строительства инфраструктурных объектов.

У многих жилищно-коммунальных предприятий основные фонды (ОФ) физически изношены и морально устарели. Степень износа ОФ в ЖКХ очень высока: по России этот показатель составляет 48,6%, по Южному федеральному округу (ЮФО) - 53,6%, причем самый высокий уровень износа наблюдается в Ставропольском крае - 66,5%, здесь же отмечается и самый большой удельный вес полностью изношенных ОФ - 32,1%. То есть состояние ОФ в ЮФО более критичное, чем по РФ.

В таких условиях создание факторов для привлечения частных инвесторов в ЖКХ становится первоочередной задачей. В решении данного вопроса необходимо взаимодействие представителей органов государственной власти и местного самоуправления и частных инвесторов.

Отношение коммунальных предприятий, представителей органов государственной власти и местного самоуправления к проблеме ответственности за результаты производственно-хозяйственной деятельности для предприятий ЖКХ должно быть кардинальным образом изменено. Большинство жилищно-коммунальных предприятий являются муниципальными, и многие из них зачастую не заботятся об устойчивом финансовом положении, рентабельности и платежеспособности. Это связано прежде всего с невысокой заработной платой работников, зависимостью от бюджетного финансирования, ограниченной самостоятельностью муниципальных унитарных предприятий. Все это способствует ослаблению ответственности за осуществление и результаты своей деятельности. МУП в ЖКХ, как правило, создаются для решения социальных задач - обеспечения населения ЖКУ по минимальным ценам. Виды деятельности, которыми они могут заниматься, строго ограничены уставом предприятия (это так называемая специальная правоспособность). Имущество, которое может находиться на праве хозяйственного ведения у муниципальных предприятий, строго ограничено. При этих ограничениях МУП в ЖКХ может обслуживать жилищный фонд, а также оказывать коммунальные услуги, соответствующие полномочиям муниципального образования (муниципальный район - электро-, газоснабжение; поселения - электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения топливом) по минимальным (регулируемым) ценам. В данном случае финансовый результат не будет положительным, особенно если учитывать практику утверждения тарифов на коммунальные услуги ниже себестоимости,

которая в свою очередь формируется в отсутствие стимула предприятия к снижению затрат.

Действенным механизмом финансового регулирования состояния рынка ЖКУ является предоставление муниципальных гарантий и государственных гарантий под финансирование реализации инвестиционных проектов. Это является одним из эффективных способов поддержки частных инвестиций. Преимущества этой инвестиционной формы для органов государственной власти и местного самоуправления заключены в следующем. С одной стороны, предоставление государственных и муниципальных гарантий не влечет за собой одновременного увеличения расходов бюджета, а только планирует возможность их появления путем соответствующего увеличения долга муниципалитета или субъекта Российской Федерации. С другой стороны, в инвестиционный процесс вовлекаются дополнительные банковские ресурсы и ресурсы частных инвесторов. В этой связи государственные и муниципальные гарантии могут оказать стимулирующее воздействие на привлечение частного капитала в объемах, значительно превышающих суммы предоставленных гарантий. Как показал анализ, в ЖКХ гарантийный механизм привлечения инвестиций не применяется.

Одним из главных преимуществ государственно-частного партнерства в ЖКХ, на наш взгляд, выступает перемещение центра действий муниципальных властей в область контроля. Государственно-частное партнерство позволяет трансформировать функции органов местной власти из владеющего и эксплуатирующего органа в административный и контролирующий. Такое изменение функций органов власти создает предпосылки для внедрения рыночных принципов хозяйствования в ЖКХ, снижает затраты, повышает гибкость реагирования на запросы потребителей. При эффективной организации партнерства власть получает серьезную выгоду, так как повышается качество жилищно-коммунальных услуг при одновременном расширении возможностей отвлечения финансовых ресурсов на решение иных социально-экономических задач.

На наш взгляд, данный механизм способствует созданию эффективной работы жилищно-коммунальной службы, ориентированной на спрос и выгоды социального характера. В результате муниципальные власти обеспечивают лучшее качество услуг, сосредоточивая свои средства на социальных аспектах. Кроме того, привлечение частного бизнеса к управлению жилищно-коммунальными системами позволяет привлечь в эту сферу высококвалифицированных специалистов - инженеров, менеджеров, финансистов, в том числе и с большим международным опытом. Этот опыт должен передаваться от частного бизнеса к властям, как в ходе работы коммунальных служб, так и в виде консультационной помощи, и модернизация технологии и передача опыта будут отражаться на местных пред-

приятиях, участвующих в проекте, способствовать повышению квалификации персонала.

Важным моментом при передаче функций предоставления жилищно-коммунальных услуг является необходимость определения властью целей развития жилищно-коммунального сектора, подготовка и адаптация правовых и институциональных структур к установлению партнерских отношений с бизнесом и, что особенно важно, формирование механизма эффективного контроля над функционированием ЖКХ. Организация государственно-частного партнерства позволяет привлечь частный менеджмент и частных инвесторов, не отчуждая при этом общественную инфраструктуру в частную собственность. Применение государственно-частного партнерства позволяет сохранить социально-общественную сущность жилищно-коммунального обслуживания.

Но анализ различных методов государственного финансового регулирования позволяет сделать вывод, что в настоящее время в отношении финансов ЖКХ применяется преимущественно прямое бюджетное финансирование жилищно-коммунальных предприятий и предоставление льгот по оплате коммунальных услуг.

Таблица

**Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2000-2005 гг. на жилищно-коммунальное хозяйство**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Российская Федерация	199,8	196,0	221,9	254,1	291,7	464,5
Республика Адыгея	185,5	187,7	193,3	225,6	228,5	615,3
Республика Дагестан	1450,4	1086,6	1421,6	1493,2	1576,8	3200,0
Республика Ингушетия	289,0	203,8	385,7	311,7	270,7	762,7
Кабардино-Балкарская Республика	658,0	467,7	482,6	474,4	552,8	825,6
Республика Калмыкия	147,5	140,5	204,2	255,6	303,3	360,0
Карачаево-Черкесская Республика	197,1	292,7	437,5	406,4	466,8	750,0
Республика Северная Осетия-Алания	473,1	593,5	672,1	956,1	1168,7	1991,5
Чеченская Республика	0,2	317,4	567,5	643,3	836,1	1402,5
Краснодарский край	2653,1	3585,7	3398,9	4046,1	4441,8	6119,3
Ставропольский край	1525,9	1313,9	2107,4	1997,8	2455,7	4055,7
Астраханская область	795,7	683,9	886,2	1180,7	1081,6	1871,6
Волгоградская область	1905,1	1817,8	2016,5	2243,2	2502,3	3785,0
Ростовская область	2431,2	2529,3	3059,8	3330,2	3852,1	5720,7

Для укрепления финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации необходимо обеспечить стабильность налогового законодательства и межбюджетных отношений в РФ, которое позволит также осуществлять бюджетное планирование. В настоящее время Бюджетным кодексом РФ предусмотрен ряд норм, обеспечивающих стабильность региональных и муниципальных финансов. К ним, в частности, относятся разграничение поступлений в бюджеты разных уровней от федеральных налогов и сборов и необходимость внесения изменений в законодательство, в том числе в закон о бюджете, в случае изменения расходных обязательств в течение года. Кроме того, установлено, что прогнозируемость объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год достигается путем индексации объема Фонда в текущем финансовом году на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен).

Тем не менее указанные меры представляются недостаточными, особенно в условиях перехода к среднесрочному финансовому планированию бюджетов всех уровней, требующему определенности не только на очередной финансовый год, но и на более длительный период.

В этой связи следует исключить возможность внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, а также изменений расходных обязательств бюджетов регионов без соответствующей компенсации из федерального бюджета.

Таким образом, учитывая общегосударственный масштаб и экономическое значение реформы ЖКХ, механизм поддержки этой сферы из федерального бюджета должен носить целевой характер, быть абсолютно «прозрачным» и предусматривать ответственность получателей за использование средств по прямому назначению. Эта задача может быть решена путем отказа от использования трансфертов и замены их целевыми субвенциями, направляемыми субъектам Федерации на нужды ЖКХ через систему территориальных органов Федерального казначейства.

Подобный механизм должен применяться субъектами Российской Федерации для осуществления финансовой поддержки жилищно-коммунальной сферы за счет средств региональных бюджетов. Поскольку бюджетные средства в течение ближайших лет будут оставаться одним из основных финансовых ресурсов обеспечения реформы ЖКХ, их максимально эффективное использование является важной государственной задачей.

Опыт преобразований ЖКХ показывает, насколько велики финансовые резервы в этом секторе экономики. Последовательное осуществление на местах организационно-технических и экономических мероприятий, направленных на совершенствование структуры управления хозяйством, демополизацию и создание конкурентной среды, снижение издержек на производство коммунальной продукции услуг, должно привести к результатам по оздоровлению муниципальных бюджетов и повышению качества жилищно-коммунального обслуживания населения.

Кроме того, по-прежнему нерешенной остается проблема компенсации муниципальным образованияам дополнительных расходов на содержание ЖКХ в связи с существованием льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных федеральными законами для отдельных категорий граждан. Необходимо разработать механизм компенсации расходов местных бюджетов по оплате этих льгот, обеспечивающий гарантированное поступление средств на эти цели из федерального бюджета.

Укрепление финансового обеспечения системы ЖКХ возможно путем реализации территориальных программ и более жестких обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации по объему и качеству оказываемых ЖКУ. Для создания условий повышения инвестиционной привлекательности ЖКХ необходимо:

- преобразование жилищно-коммунальных предприятий (организаций) в новые организационно-правовые формы государственных (муниципальных) автономных учреждений, обладающих большей самостоятельностью в использовании ресурсов и получающих эти ресурсы по результатам своей деятельности;
- повышение качества кадрового состава работников ЖКХ. Следует разработать и ввести в действие эффективные механизмы системы оплаты труда работников, ориентированных на повышение качества и эффективности работы. Важным элементом роста ка-

чества кадрового состава станет модернизация системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников жилищно-коммунальной сферы. Необходимость создания условий для повышения квалификации и переподготовки действующего управленческого персонала среднего звена;

- создание условий для развития общественных институтов в управлении рынком ЖКУ. Распространение практики использования таких форм общественного участия в управлении, как наблюдательные советы, позволит повысить контроль за расходованием бюджетных и внебюджетных средств жилищно-коммунальных предприятий, что будет способствовать снижению рисков при инвестировании в жилищно-коммунальную сферу;

- обеспечение прозрачности процессов финансово-хозяйственного управления рынком ЖКУ.

Таким образом, на федеральном и субфедеральном уровнях сохранились нерациональные финансовые потоки в ЖКХ, в частности субсидии получают как потребители ЖКУ, так и их поставщики. Большинство жилищно-коммунальных предприятий находятся в состоянии фактического банкротства, хотя услуги населению предоставляются ненадлежащего качества и по все возрастающим ценам. Организация конкурентной среды на рынке ЖКУ и его демополизация в сочетании с повышением среднедушевого дохода населения в перспективе позволят высвободить значительные государственные (муниципальные) денежные средства и направить их в другие сферы.

То есть необходимым условием повышения эффективности функционирования ЖКХ является развитие системы законодательства как на федеральном, так и на региональном уровнях. Особое внимание следует уделить формированию модельных законов реформирования ЖКХ в регионах. С этой целью необходим анализ регионального законодательства о ЖКХ, сопоставление сильных и слабых сторон законов в субъектах Российской Федерации.