Public Disclosure Authorized

Доклад № 17483-RU

Жилищно-коммунальное хозяйство России: Приоритеты политики на следующей стадии реформ

Февраль 1998 г.

Управление Европы и Средней Азии
Отдел по борьбе с бедностью и управлению экономикой

Public Disclosure Authorized

Russian Federation -
Housing and utility services:
Policy priorities for the next stage of reforms

Документ Всемирного Банка

FILE COPY

СОДЕРЖАНИЕ

Рабочее резюме i

Введение 1

Глава 1. Реформа жилищной сферы в странах с переходной экономикой 3

Опыт, накопленный Россией к настоящему времени 3

Опыт реформ в жилищной сфере в других странах с переходной экономикой 5

Глава 2. Основные проблемы, стоящие перед сектором, и задачи политики 9

Необходимость в ускорении мер, направленных на более полное возмещение затрат 9

Доступность жилья для населения и система социальной защиты 13

Рынки труда: создание условий для корректировки реальной зарплаты 23

Функции государственного и частного секторов в жилищной сфере 25

Завершение процесса передачи ведомственного жилья 30

Реорганизация муниципальных предприятий жилищно-коммунального хозяйства 34

Совершенствование порядка регулирования тарифов на коммунальные услуги в городах 36

Прочие (не связанные с тарифами) вопросы регулирования 40

Спрос на новое жилье и ипотечное финансирование 42

Ускорение реформ управления бюджетом 48

Стимулы местных органов: введение прозрачной системы финансовых отношений между органами государственного управления различных уровней 50

Дополнительные стимулы для региональных и местных органов: Фонд региональных реформ 53

Заключение: Приоритетные задачи федерального правительства на среднесрочную перспективу 55

Библиография 60

Вставки в тексте

1. Взаимосвязь между качеством жилья и затратами населения на жилье 21
2. Примерный список показателей проведения реформ для региональных и местных органов 54
3. Приоритетные задачи федерального правительства в области регулирования деятельности в жилищной сфере 57

Таблицы в тексте

1. Структура расходов на обслуживание жилья и коммунальные услуги в 1996 г. (в % ВВП) 9
2. Процентное соотношение удельных затрат на оплату коммунальных услуг двумя категориями жильцов - теми, которые занимают жилье, оснащенное современными удобствами, и теми, кто живет в домах, где таких удобств нет (по состоянию на 1992 г.) 22

Настоящая работа подготовлена Львом Фрейнкманом на основе результатов деятельности Всемирного банка в жилищной сфере России за последние несколько лет. Большинство данных и рекомендаций были получены и разработаны в процессе подготовки и реализации Проекта передачи ведомственного жилья (ППВЖ) (руководители проекта - Деннис Уиттл и Мари Кураиши), а также в ходе сотрудничества с персоналом Института города/Инситута экономики города (ИГ/ИЭГ). Полезную помощь оказали Стив Фридман и Алексей Проскуряков. Рецензентами доклада были Роберт Бакли и Дебора Ветцель. В докладе были учтены комментарии следующих специалистов: Жанин Брейтуэйт, Юджин Финкель, Лоуренс Ханна, Хафез Ганем, Кристин Гилбертсон, Надежда Косарева, Эрик Мартино, Анке Мейер, Адриенн Нассау, Александр Пузанов, Ольга Шабалина, Ирина Стародубровская, Маргрет Талвиц и Сильвина Ватник. Общее руководство работой над докладом велась осуществлял Прадип К. Митра.

СОКРАЩЕНИЯ

СНГ	Содружество Независимых Государств
ППВЖ	Проект передачи ведомственного жилья
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕФФ*	Механизм расширенного финансирования (МВФ)
ФЭК	Федеральная энергетическая комиссия
ВВП	Валовой внутренний продукт
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МФК	Международная финансовая корпорация
ИИОР	Институт исследований организованных рынков
ИЭГ	Институт экономики города
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
РЭК	Региональная энергетическая комиссия
РЛВО	Российское лонгитюдное выборочное обследование
САЛ*	Заем на структурные преобразования
СЕКАЛ*	Заем на реорганизацию сектора
СПАЛ*	Займ на реорганизацию системы социальной защиты
ИГ	Институт города
НДС	Налог на добавленную стоимость

* Принято использовать транслитерацию английского сокращения.

РАБОЧЕЕ РЕЗЮМЕ

1. Реформа в жилищно-коммунальной сфере России имеет решающее значение для завершения процесса перехода к рыночной экономике и стабилизации налогово-бюджетной сферы. Несмотря на то что за последние несколько лет проведены существенные преобразования в жилищной сфере, многое еще предстоит сделать для эффективного проведения в жизнь новой политики. В то же время, реформы в сфере коммунальных услуг только начинаются. Реформы в жилищно-коммунальном хозяйстве чрезвычайно сложны и трудны с политической точки зрения, а диспропорции достигли таких масштабов, что потребуется время и большая решимость правительства, для того чтобы достичь основных целей реформы и обеспечить необходимые результаты.

2. В настоящей работе продолжено обсуждение вопросов, рассмотренных в подготовленном в 1995 г. докладе Всемирного банка о реформах жилищной сферы в России. Здесь описаны основные изменения, произошедшие в жилищной сфере, а также нерешенные проблемы. Хотя в работе рассматриваются многие из нерешенных вопросов, связанных с жилищной политикой федерального правительства, основное внимание уделяется обсуждению проблем, связанных с проведением реформы на региональном и муниципальном уровнях.

3. С конца 1993 г. приняты основные законодательные акты, регулирующие деятельность в жилищно-коммунальной сфере, уровень возмещения затрат, составлявший менее 2 процентов, повысился приблизительно до 30 процентов, более одной трети подлежащего приватизации жилищного фонда приватизировано и около 70 процентов ведомственного жилья передано местным органам. Однако большинство городского жилья в России все еще находится в собственности или на содержании предприятий и/или местных органов власти. В настоящее время плата за коммунальные услуги, взимаемая с населения, в среднем покрывает фактические затраты на коммунальные услуги и обслуживание жилья менее чем на 35 процентов. Объем прямого субсидирования жилья и связанных с ним коммунальных услуг составляет около 4 процентов ВВП и 40 процентов расходов из муниципальных бюджетов. Ситуация продолжает ухудшаться по мере либерализации цен на энергоресурсы и передачи предприятиями своего жилья местным органам государственного управления. Бюджетные средства настолько ограничены, что субсидии все чаще выплачиваются не полностью, что ведет к увеличению задолженности по платежам местным предприятиям коммунального обслуживания и быстрому ухудшению состояния жилищного фонда по причине недостаточно эффективного обслуживания.

4. В долгосрочной перспективе возможны такие последствия как снижение заинтересованности в инвестициях в жилищный фонд и социальные услуги, нарастание недовольства населения неспособностью местных органов обеспечить наличие общественно необходимых инфраструктуры и услуг, а также факторы, в значительной степени препятствующие развитию рынка жилья. Для того чтобы реформы в жилищной сфере принесли желаемые результаты, все больше функций, связанных с финансированием жилищного фонда, его владением и управлением, должны перемещаться в частный сектор. Для этого потребуется принять согласованные меры по целому ряду направлений деятельности.

- ***Повышение эффективности регулирования деятельности в сфере коммунального обслуживания***. Эффективное регулирование деятельности предприятий коммунального обслуживания только начинается. При поддержке Всемирного банка создана Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК), однако ее необходимо в достаточной степени укомплектовать персоналом и наделить надлежащими полномочиями. Сформированы также Региональные энергетические комиссии (РЭК), которые в основном осуществляют регулирование применительно к услугам, оказываемым населению, однако они гораздо менее эффективны и нуждаются в существенном укреплении. Кроме того, правительству необходимо разработать целый ряд соответствующих инструкций и типовой документации, способствующих внедрению новых механизмов заключения контрактов, регулирования, социальной защиты и новых форм собственности на региональном и местном уровнях.

- ***Реорганизация монополий***. В настоящее время компании, занимающиеся электро- и газоснабжением, а также местные предприятия коммунального обслуживания являются монополиями и неясно, в чьей собственности они находятся, каковы порядок корпоративного управления и режим финансирования. Реорганизация этих отраслей позволит усовершенствовать управление деятельностью предприятий, повысить их эффективность и рационализировать порядок финансирования на цели инвестиций. Правительство приняло решение разработать среднесрочную программу демонополизации и реорганизации предприятий коммунального обслуживания.

6. ***Юридические, институциональные и финансовые аспекты***. Для того чтобы создать условия для более активного участия частного сектора необходимо четко определить функции, выполняемые государственным и частным секторами в жилищной сфере. В настоящее время эти функции не определены достаточно четко и не полностью отделены друг от друга. Основная проблема заключается в чрезмерном вмешательстве государства в деятельность в секторе, затрудняющим деятельность частных предприятий. Необходимо также более четко определить и закрепить в законодательном порядке права собственности, а также принять институциональные и финансовые меры, обеспечивающие соблюдение этих прав.

- ***Четкое определение роли государственного сектора***. Государственный сектор будет продолжать играть важную роль в жилищно-коммунальной сфере, однако необходимо существенно сократить степень его вмешательства в такие аспекты как финансирование, структура собственности, производство и закупки. Целью должно быть сведение к минимуму государственной собственности на жилье, а средства должны выделяться только на цели финансирования системы социальной защиты. В то же время, необходимо повысить эффективность функций, традиционно выполняемых государством, таких как регулирование и контроль за выполнением договорных обязательств. Кроме того, необходимо более четко распределить обязанности между органами государственной власти различных уровней, особенно в таких областях как регулирование деятельности предприятий коммунального обслуживания и установка тарифов.

- ***Ускорение приватизации***. Технически около половины жилищного фонда уже принадлежит жильцам, хотя большинство многоквартирных домов по-прежнему находится в ведении местных органов, которые также оплачивают около

70 процентов затрат на коммунальные услуги и которым по-прежнему принадлежат жилые здания. Остальная часть жилищного фонда пока не приватизирована, поскольку жильцы не видят в этом какой-либо выгоды, даже несмотря на то что жилье приватизируется практически бесплатно. Этим жильцам по существу гарантировано право пожизненного пользования своим жильем, и они опасаются высоких налогов на имущество и/или повышения платы за коммунальные услуги и обслуживание жилья в результате приватизации квартир. Правительству необходимо принять меры, направленные на ускорение процесса приватизации. Следует рассмотреть следующие варианты: (a) четко определить политику, установить соответствующие правила и провести кампанию информирования населения, с тем чтобы обеспечить такой порядок, при котором расходы владельцев жилья не будут выше расходов тех, кто арендует жилье; и (b) установить определенный срок, например, один год, в течение которого жильцы могут приватизировать свои квартиры бесплатно, и по истечении которого стоимость квартир должна существенно возрасти.

- ***Создание жилищных товариществ.*** Поскольку основную часть жилищного фонда России составляют многоквартирные дома, эффективная структура частной собственности на жилье требует создания объединений владельцев жилья, предпочтительно в виде жилищных товариществ (кондоминиумов), которые послужат основой для полной передачи жилых зданий в собственность жильцов, объединенных в такие товарищества. Дума приняла Закон о жилищных товариществах, и к настоящему времени кондоминиумы созданы в нескольких городах, однако многое еще предстоит сделать. В частности, необходимо создать процедуры регулирования и определить политику в отношении коммунальных тарифов на местном уровне таким образом, чтобы она способствовала созданию кондоминиумов. В этой связи важно, чтобы для членов жилищных товариществ не устанавливалась более высокая плата за коммунальные услуги и обслуживание жилья, чем для других владельцев и арендаторов жилья.

- ***Заключение контрактов на обслуживание на конкурсной основе.*** Качество обслуживания жилищного фонда является крайне низким и это отчасти объясняется тем, что основная часть жилья обслуживается государственными предприятиями. Некоторые города начинают использовать практику заключения контрактов на обслуживание находящегося в муниципальной собственности и/или управлении жилищного фонда в рамках конкурсных тендеров. В тех случаях, когда такие тендеры организуются надлежащим образом, качество обслуживания жилья повысилось, а затраты снизились. В наиболее передовых городах ассоциациям кондоминиумов позволено использовать сэкономленные средства для финансирования просроченного капитального ремонта зданий. Необходимо создать нормативно-правовую базу, с тем чтобы у городов появилась возможность и заинтересованность в ускорении процесса формирования конкурентных рынков обслуживания жилищного фонда.

- ***Перераспределение жилья.*** Распределение нового жилья на нерыночной основе и значительный объем субсидирования жилья в бывшем СССР внесли диспропорции в структуру жилищного фонда. В частности, практически не прослеживается взаимосвязь между распределением имеющегося жилья и структурой доходов населения. Устранение этих диспропорций может существенно повысить эффективность. Так, значительная часть потребностей в жилье может быть

удовлетворена не путем строительства нового жилья, но путем перераспределения имеющегося жилищного фонда в ходе рыночных операций. Помимо скорейшего принятия мер, направленных на обеспечение полного возмещения затрат, правительству следует продумать меры, направленные на укрепление доверия населения к рынкам жилья. Этими мерами могут быть (i) усовершенствование правил и процедур регистрации операций на рынке жилья; (ii) снижение налога на операции с недвижимостью; и (iii) усовершенствование процедур контроля за выполнением договорных обязательств и урегулирования конфликтных ситуаций. Следует существенно сократить старую практику бесплатного распределения нового жилья, которая снижает заинтересованность населения искать новое жилье на рынке.

- ***Финансирование жилья.*** Для повышения качества и увеличения жилищного фонда необходим эффективно функционирующий рынок финансирования жилья. Учитывая низкую зарплату в денежном выражении, получаемую большинством населения, и высокие процентные ставки, большинство семей не могут позволить себе приобретение нового жилья или капитальный ремонт имеющегося, а высокие темпы инфляции за последние годы затрудняли разработку надлежащих механизмов финансирования. Однако по мере повышения реальных доходов и снижения инфляции спрос на ипотечное финансирование будет повышаться в течение ближайших лет. Думой принят Закон об ипотеке, и банки проявляют все больший интерес к этому виду кредитования. Сейчас приоритетной задачей является снижение процентных ставок по мере стабилизации макроэкономической ситуации и постепенное прекращение бесплатного распределения нового жилья. Кроме того, правительство сформировало полугосударственное Агентство по ипотечному кредитованию, задачей которого является содействие развитию вторичного рынка частного ипотечного кредитования. Такой вторичный рынок способствовал развитию эффективной системы финансирования жилья в нескольких странах с переходной экономикой, однако пока не совсем ясно, сможет ли он сыграть важную роль в России, и развитие такого рынка на данной стадии представляется преждевременным. Более важной задачей является усовершенствование инфраструктуры рынка жилья (см. предыдущий параграф).

7. ***Реформа предприятий.*** Передача социальных активов имеет решающее значение для того, чтобы предприятия смогли уделить все внимание основным видам производственной деятельности, проводить анализ и принимать решения относительно управления деятельностью исключительно исходя из соображений прибыли и убытков. Однако пока не проведены реформы с целью сдерживания роста затрат на жилье, местные органы не заинтересованы в принятии на себя обязанностей по приемке жилищного фонда и связанных с этим бюджетных расходов. Эта проблема стоит особенно остро в городах, где все зависит от одного крупного предприятия и где экономический спад требует ускоренной передачи жилья, однако у местных органов недостаточно средств и практически нет опыта в таких областях деятельности как предоставление жилищных и прочих услуг населению. В идеальном варианте ведомственное жилье должно приватизироваться путем его автоматической передачи жильцам, однако этого не происходит по целому ряду причин правового и исторического характера. Вместо этого используется практика временной передачи неприватизированного жилья на баланс местных органов. Такая стратегия полностью обоснована в переходный период, учитывая важность задачи реорганизации предприятий. Однако основной задачей в настоящее время является обеспечение

действенных стимулов для скорейшей приватизации передаваемого жилья, создания кондоминиумов и скорейшего решения задачи обеспечения полного возмещения затрат на передаваемое жилье.

8. ***Социальные аспекты***. В то время как повышение уровня возмещения затрат путем введения рыночной платы является неотложной задачей, при определении того, насколько быстро должно быть прекращено субсидирование, необходимо принимать в расчет корректировку реальной заработной платы и возможности местных органов для оказания материальной помощи наиболее нуждающимся семьям.

- ***Система социальной помощи малоимущему населению***. Федеральное правительство определило основные принципы муниципальных программ жилищных пособий с целью оказания помощи малоимущим семьям. Эти программы осуществляются в большинстве городов, однако их эффективность должна быть существенно повышена по мере ускорения процесса повышения уровня возмещения затрат на жилищно-коммунальные услуги. Необходимо собирать информацию и распространять передовой опыт, накопленный к настоящему времени. По мере поэтапного повышения тарифов, необходимо будет осуществлять контроль за ситуацией таким образом, чтобы расходы, связанные с финансированием жилищных пособий и управлением их выплатой, не превышали чистой выгоды от повышения уровня возмещения затрат.

- ***Предоставление льгот по оплате жилья***. Существующий механизм ценообразования носит довольно дискриминационный характер, т.е. многие группы населения дифференцируются не в зависимости от уровня доходов, а в зависимости от их социальных характеристик (таких как профессия), которые непосредственно не связаны с уровнем доходов. По оценкам, в дополнение к всеобщему субсидированию платы за жилищно-коммунальное обслуживание, более 60 процентов населения получают те или иные жилищные льготы. В то же время, некоторые группы населения не только не получают льгот, но и имеют ограниченный доступ к основным видам материальной помощи и/или вынуждены оплачивать услуги по ценам, превышающим средние. Совершенствование механизмов оказания адресной материальной помощи малоимущим семьям должно осуществляться в контексте федеральной политики поэтапной отмены большинства жилищных льгот, не способствующих выравниванию возможностей различных групп населения, и устранения дискриминации между этими группами в плане оплаты жилья в любых ее проявлениях. Правительству следует разработать график их поэтапной отмены и, когда это обосновано, компенсации получателей в порядке денежных трансфертов, корректировки заработной платы и инвестиционных субсидий.

- ***Корректировка заработной платы***. Полное возмещение затрат существенно изменит структуру расходов домашних хозяйств на жилье, поэтому оно станет возможным только в том случае, если в более долгосрочной перспективе эта мера будет сопровождаться соответствующей корректировкой заработной платы в денежном выражении. Необходимо уделить особое внимание развитию ситуации на рынке труда, с тем чтобы результаты будущего экономического роста, в том числе средства, сэкономленные в результате сокращения государственных субсидий, дошли до населения благодаря определенному сочетанию повышения заработной платы и снижению налогов и таким образом, чтобы домашние хозяйства получили

возможность оплачивать фактические затраты на жилищно-коммунальные услуги. В настоящее время основной фактор риска, угрожающий политике в отношении заработной платы, связан с фрагментацией рынка труда, которая в свою очередь ведет к бартеризации экономики и более широкому использованию неденежных форм оплаты труда. Необходимо осуществлять тщательный контроль за этой ситуацией.

9. ***Реформы в налогово-бюджетной сфере***. Действующие порядок и процедуры управления бюджетом на региональном и местном уровнях не способствует достаточной заинтересованности местных органов в рационализации расходов и экономии бюджетных средств. Поэтому, задачи реформ в жилищной сфере не будут решены, если не будут приняты решительные меры, с тем чтобы бюджетные механизмы стали более прозрачными и предсказуемыми.

- ***Управление бюджетом***. Есть фактор риска, связанный с тем, что ожидаемое улучшение состояния бюджета в результате проведения планируемых реформ в жилищной сфере, не станет реальностью, если эти реформы не будут сопровождаться решительными мерами, направленными на повышение эффективности методов и процедур подготовки, исполнения бюджета и представления отчетности на региональном и местном уровнях. В рамках существующей, в основном не реформированной системы, характеризующейся диспропорциями в бюджетах региональных и местных органов, есть большая вероятность того, что сокращение субсидирования жилья, вместо того чтобы стабилизировать финансовое состояние местных органов, обернется дополнительным финансированием недостаточно обоснованных бюджетных программ.

- ***Вопросы налогово-бюджетного федерализма***. В настоящее время заинтересованность муниципальных органов в экономии бюджетных средств снижается в силу нерешенных вопросов финансовых отношений между органами государственного управления различных уровней. В настоящее время эти проблемы ощущаются на обоих уровнях системы: в отношениях между федеральным правительством и регионами и между региональными и муниципальными органами. Отсутствие прозрачных механизмов бюджетной деятельности ограничивает автономию муниципальных органов и не позволяет региональным органам и муниципалитетам разработать стратегию реформ, способную принести пользу и тем и другим. В долгосрочной перспективе необходимо будет создать более прозрачную и предсказуемую систему финансовых отношений между различными уровнями органов государственной власти, с тем чтобы повысить заинтересованность в экономии бюджетных средств благодаря проведению реформ в жилищной сфере. Правительству следует продолжать прилагать усилия к созданию надлежащей системы бюджетного федерализма путем доработки положений проектов Налогового и Бюджетного кодексов и обеспечивая соответствующие механизмы контроля за соблюдением действующего законодательства.

10. ***Стимулы региональных и местных органов***. В краткосрочной перспективе темпы процесса реформ в жилищной сфере будут зависеть от того, насколько быстро у местных органов появятся надлежащие стимулы. Федеральное правительство располагает набором бюджетных и юридических инструментов,

которые могут быть использованы для принятия мер, обеспечивающих наличие таких стимулов, в частности, оно может ужесточить контроль за выполнением своих инструкций. Однако будущие темпы процесса реформ в жилищной сфере будут существенно различаться от региона к региону. Эти различия определяются такими факторами как реальные доходы, организационно-технические возможности и политическая ситуация. Учитывая эти различия, федеральному правительству следует дополнить стратегию установки общих требований в отношении темпов реформ в жилищной сфере специальными стимулами для тех региональных и местных органов, которые готовы ускорить процесс реформ. Правительству следует поощрять те муниципалитеты, которые наиболее активно проводят реформы. Это можно сделать, например, сформировав Фонд поддержки реформ в регионах - новый механизм федеральных трансфертов, предоставляемых в порядке помощи тем региональным органам, которые наиболее существенно продвинулись в процессе реформ.

Жилищно-коммунальное хозяйство России: Приоритеты политики на следующей стадии реформ

ВВЕДЕНИЕ

Ускорение реформ в жилищно-коммунальной сфере России имеет решающее значение для завершения процесса перехода к рыночной экономике и стабилизации налогово-бюджетной сферы. Несмотря на то что за последние несколько лет проведены существенные преобразования в жилищной сфере, многое еще предстоит сделать для эффективного проведения в жизнь новой политики. В то же время, реформы в сфере коммунальных услуг только начинаются.

Важность реформ жилищно-коммунальной сферы России в процессе перехода к рыночной экономике определяется несколькими факторами:

- **значение для налогово-бюджетной сферы:** субсидирование жилья несомненно является крупнейшей статьей расходов областных и местных бюджетов и наиболее значительным видом субсидий, которые продолжают предоставляться из бюджетной системы. Поэтому для стабилизации налогово-бюджетной сферы необходимо существенно сократить бюджетное субсидирование жилья;

- **значение для социальной сферы:** усиление давления на бюджет в рамках действующей системы ведет к ухудшению состояния жилищного фонда и условий жизни большинства населения. Этот фактор является причиной растущего недовольства населения;

- **значение для экономического роста:** доля жилищно-коммунальной сферы в общем объеме воспроизводимых активов в экономике составляет около 25 процентов, что определяет потенциальное значение реорганизации сферы для экономического роста. Более того, в настоящее время структура жилищного фонда и потребности населения таковы, что если будет обеспечена надлежащая система стимулов, инвестиции в строительство и восстановление жилья могут стать движущей силой экономического подъема в России;

- **значение для окружающей среды:** диспропорции в структуре стимулов и неэффективность нормативно-правовой базы и системы управления в сфере коммунальных услуг привели к тому, что предприятия коммунального обслуживания в городах, особенно предприятия системы теплоснабжения, стали одним из основных источников загрязнения воздуха и воды.

Как и в большинстве стран с переходной экономикой, сложность реформ жилищной сферы в России определяется многогранностью жилищной проблемы, огромными масштабами диспропорций в секторе, а также тем, что в постсоциалистическом обществе политические соображения требуют особенно осторожного подхода к вопросам, связанным с оплатой жилья и жилищной собственностью (Мартино (Martinot, 1997)). Для того чтобы стратегия реформ в жилищной сфере принесла желаемые результаты, все больше функций, связанных с финансированием жилищного фонда, его владением и управлением, должны

перемещаться в частный сектор. Для этого потребуется принять согласованные меры в следующих областях деятельности:

- Реформа системы тарифов и нормативно-правовой базы;
- Приватизация и возможности для возникновения новых частных предприятий;
- Правовая реформа и создание институциональной системы;
- Реформа предприятий;
- Повышение эффективности системы социальной защиты;
- Реформа системы финансовых отношений между органами государственного управления различных уровней;

В настоящей работе представлен краткий обзор наиболее важных вопросов политики, проводимой в отношении сектора, и намечены основные направления реформ на среднесрочную перспективу[1]. В работе продолжено обсуждение вопросов, рассмотренных в докладе Всемирного банка о реформах жилищной сферы в России (Всемирный банк, 1995а). В этом докладе содержится подробное описание основных диспропорций в жилищной сфере, унаследованных от советского периода, а также первых шагов, предпринятых правительством в процессе реформ в 1991-1993 гг. Кроме того, в докладе в общих чертах была описана стратегия ускорения реформ в секторе, причем особое внимание уделено мерам, рассчитанным на долгосрочную перспективу, таким как приватизация в жилищном секторе, в том числе приватизация земельных участков в городах и строительных предприятий, создание системы финансирования строительства нового жилья, реформы нормативно-правовой базы в городах, реорганизация муниципальной системы финансирования и реорганизация системы управления государственным жилищным фондом.

Целью настоящей работы является описание основных изменений, произошедших со времени подготовки предыдущего доклада Всемирного банка, а также выявление основных нерешенных проблем. Однако в работе больше внимания уделено анализу конкретных проблем: здесь рассматриваются многие из нерешенных вопросов политики федерального правительства в отношении жилищного сектора, однако основной целью работы является обсуждение проблем, связанных с проведением реформы на региональном и муниципальном уровнях.

Настоящая работа охватывает довольно ограниченный период времени: основное внимание уделено приоритетным задачам на среднесрочную перспективу и в некоторых случаях обсуждается стратегия деятельности, направленной на решение этих задач в течение переходного периода. В частности, наиболее подробно описаны реформы, связанные с имеющимся жилищным фондом, особенно те реформы, которые способны ускорить деятельность по следующим направлениям: (i) четкое определение имущественных прав; (ii) повышение эффективности затрат на обслуживание жилья и оказание коммунальных услуг; (iii) сокращение бюджетных субсидий и внедрение эффективных в плане затрат механизмов, способствующих стабилизации бюджета; и (iv) перераспределение жилищного фонда, основанное на рыночных принципах. В этой связи в работе рассматривается исключительно текущая стадия процесса реформ. Реформы в жилищно-коммунальной сфере - чрезвычайно сложный процесс, требующий принятия важных политических решений, поэтому этот процесс включает несколько

[1] Подробное описание основных событий, произошедших в жилищной сфере России в период с 1990 по 1996 г., можно найти в работах Страйка (Struyk (1996, Глава 6), (1997)).

стадий и для того, чтобы решить основные задачи реформы и закрепить достигнутые успехи, правительству необходимо будет твердо придерживаться избранного политического курса. На последующих стадиях неизбежно возникнут новые проблемы, которые необходимо будет решить в долгосрочной перспективе (такие как регулирование арендной платы за жилье), и некоторые из этих проблем менее подробно освещены в настоящей работе.

Кроме того, меньше внимания уделено вопросам, связанным со строительством нового жилья. Повышенное внимание к проблемам имеющегося жилищного фонда в сравнении с вопросами строительства нового жилья отражает фактические приоритеты политики Правительства: первоочередной задачей правительства России на ближайшее время является нормализация бюджетного процесса, поскольку сейчас основные факторы риска, угрожающие процессу стабилизации, связаны именно с налогово-бюджетной сферой. Поэтому главной проблемой, вызывающей обеспокоенность у правительства, является бремя бюджетных расходов на финансирование жилищной сферы. Кроме того, большинство испытываемых Россией трудностей, связанных со строительством нового жилья, являются довольно обычными проблемами, характерными для развивающихся стран, поэтому можно было бы использовать традиционные хорошо известные варианты решения этих проблем (Всемирный банк, 1993)[2]. В то же время, многие проблемы, связанные с обслуживанием имеющегося жилья, характерны лишь для России и некоторых других бывших социалистических стран и поэтому требуют более подробного рассмотрения.

ГЛАВА 1. РЕФОРМА ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЫ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Опыт, накопленный Россией к настоящему времени

Учитывая общую нестабильность процесса реформ в России и значительные задержки в процессе макроэкономической стабилизации, можно было бы ожидать, что России не удастся добиться сколько-нибудь существенных успехов на пути реформирования жилищной сферы. Однако фактически было сделано достаточно много (Рено (Renaud, 1995); Страйк (Struyk, 1996), Глава 6). С конца 1993 г. приняты основные законодательные акты, уровень возмещения затрат, составлявший менее 2 процентов, повысился приблизительно до 30 процентов, и в различных городах страны осуществляется программа выплаты жилищных пособий - первая в России программа оказания материальной помощи по результатам проверки материального положения, осуществляемая местными органами государственной власти. Кроме того, более одной трети подлежащего приватизации муниципального жилищного фонда приватизировано. И наконец, в ряде городов функции управления муниципальным жилищным фондом были отделены от функций, связанных с обслуживанием жилищного фонда.

---

[2] В общих чертах традиционная стратегия включает прежде всего такие компоненты как макроэкономическая стабилизация, введение надлежащих правил застройки и использования земельных участков, создание благоприятных условий для обеспеченного ипотечным залогом кредитования, эффективные методы и процедуры контроля за соблюдением условий контрактов, соответствующие стимулы, способствующие заинтересованности домашних хозяйств в сбережении средств, а также конкурентная строительная отрасль, которая может быстро реагировать на меняющийся спрос.

В то же время, лишь недавно задачи жилищной реформы были определены правительством в качестве приоритетных, поскольку до этого в центре внимания правительства были наиболее важные задачи стабилизации. Программа реформ в жилищной сфере не имела достаточной поддержки со стороны федерального правительства. Более того, в соответствии с новой Конституцией, принятой в 1993 г., за жилищную сферу отвечают муниципальные органы, в то время как возможности федерального правительства для непосредственного вмешательства в эту сферу деятельности весьма ограниченны. Во многих случаях федеральные законы и правила, принятые до 1997 г., не исполнялись должным образом. Региональные и муниципальные органы государственного управления не всегда неукоснительно следовали основным направлениям федеральной политики в этой области. В большинстве случаев им не удавалось добиться реальных успехов в процессе реформ институциональной системы, особенно в таких областях деятельности как обслуживание жилья на конкурсной основе, создание кондоминиумов, усовершенствование нормативно-правовой базы деятельности предприятий коммунального обслуживания и повышение эффективности контроля за их деятельностью. Эти проблемы, с которыми пришлось столкнуться в процессе реформ, обусловлены отсутствием надлежащих стимулов на региональном и местном уровнях, а также нехваткой опыта и ограниченностью организационно-технических возможностей для проведения столь сложных и важных в политическом отношении реформ.

В своей среднесрочной программе экономического и социального развития на 1997-2000 гг.[3] правительство Российской Федерации определило реформу жилищной сферы в качестве одной из важнейших и приоритетных задач. В своем послании Федеральному собранию 3 марта 1997 г. и в Указе № 425 от 28 апреля 1997 г. Президент страны изложил комплексную концепцию реформ жилищной сферы на период с 1997 по 2003 г.[4] В частности, в этой концепции определены основные направления процесса реформ, которыми являются (i) реорганизация системы управления жилищной сферой; (ii) демонополизация и создание благоприятных условий для усиления конкуренции между предприятиями по обслуживанию жилищного фонда и оказанию коммунальных услуг; (iii) реформа системы тарифов и постепенное прекращение большинства субсидий к 2003 г.; и (iv) укрепление системы социальной защиты.

В течение лета 1997 г. правительство предприняло несколько важных шагов на начальной стадии осуществления этой программы. Был утвержден целый ряд важных решений, в частности, (i) была сформирована Правительственная комиссия по реформированию жилищно-коммунального хозяйства под председательством Первого заместителя Премьер-министра Немцова; (ii) были внесены изменения в порядок распределения трансфертов из федерального бюджета между регионами, с тем чтобы повысить заинтересованность регионов в ускорении жилищных реформ[5]; (iii) подготовлен проект программы демонополизации жилищной сферы; (iv) введена система федеральных жилищных стандартов, которые послужат для местных органов государственного управления четкими ориентирами в процессе проведения жилищной

---

[3] Утверждена Постановлением правительства № 360 от 31 марта 1997 г.

[4] Указ Президента № 528 от 27 мая 1997 г. содержал несколько важных поправок к этой концепции.

[5] Утверждены Постановлением правительства № 621 от 26 мая 1997 г.

реформы и экономии бюджетных средств; (v) предприняты новые шаги в процессе укрепления Федеральной энергетической комиссии и расширения нормативно-правовой базы, регулирующей цены на коммунальные услуги, связанные с использованием энергоресурсов, в том числе регулирующей плату за отопление и снабжение населения горячей водой; и (vi) в 14 городах страны начато осуществление на экспериментальной основе программы ускоренных реформ жилищной сферы. В результате средняя квартирная плата (за коммунальные услуги и обслуживание жилья) повысилась на 15 процентов в реальном выражении с конца 1996 г. до сентября 1997 г. В последующие месяцы 1997 г. правительство подготовило проект закона «О внесении изменений и дополнений в Жилищный кодекс», целью которого является внесение целого ряда изменений в нормативно-правовую базу.

В целом, что касается ситуации с реформами в жилищной сфере, можно отметить создание развитой нормативно-правовой базы на федеральном уровне и в определенной степени позитивные результаты реорганизации сектора в некоторых городах России. Однако распространение такого опыта идет довольно медленными темпами, поскольку многие города, по всей видимости, реально не заинтересованы ни в том, чтобы следовать руководящим указаниям федерального правительства, ни в том, чтобы использовать передовой опыт. Поэтому ситуация на этой стадии процесса реформ жилищной сферы такова, что если внести надлежащие изменения в структуру стимулов на местном уровне, есть реальная возможность расширить масштабы этого процесса и активизировать проведение реформ, основываясь на нормативно-правовой основе и опыте, накопленном к настоящему времени как в России, так и в других странах с переходной экономикой.

Опыт реформ в жилищной сфере в других странах с переходной экономикой

Реформы жилищной сферы оказались довольно сложным компонентом общей программы реформ в странах с переходной экономикой. Даже в тех странах Центральной и Восточной Европы, где процесс реформ был наиболее успешным, деятельность, связанная с постепенной отменой субсидирования жилья и регулирования квартирной платы, осуществлялась медленнее, чем другие виды деятельности в процессе либерализации цен. Приватизация жилья в странах региона также осуществлялась с переменным успехом. Медленные темпы этого процесса можно объяснить двумя основными факторами: крайне деликатный с политической точки зрения характер вопросов, связанных с жильем, в бывших социалистических странах и разнообразие диспропорций, имевшихся в жилищной сфере. До начала реформ затраты на содержание муниципального жилья, как правило, возмещались менее чем на 50 процентов, и субсидии предоставлялись в основном в порядке перекрестного субсидирования. Основная часть жилищного фонда в городах находилась в государственной собственности[6], и местные рынки услуг по обслуживанию жилья были монополизированы одним или несколькими крупными предприятиями (Херрлинг (Herrling, 1996)).

---

[6] Болгария и Венгрия были странами с наибольшим процентом жилья в частной собственности (соответственно, 84 и 71 процент всего жилищного фонда), в том числе в сельской местности (Страйк, 1996, стр. 8).

Несмотря на то что к настоящему времени в разных странах региона процесс реформ принес весьма неодинаковые результаты, по всей видимости, даже в тех странах, которые придерживались наиболее радикального подхода к преобразованиям в жилищной сфере (например, в Чешской Республике, Эстонии, Словении), процесс еще далеко не завершен. В частности, даже в этих странах, которым удалось существенно продвинуться в процессе реформ, жилищные субсидии еще не полностью исчезли[7]. Несмотря на то что в этих странах было прекращено субсидирование жилья из бюджета центрального правительства, продолжают выплачиваться субсидии из бюджетов местных органов государственного управления, особенно в порядке перекрестного субсидирования домашних хозяйств (Фройнд и Валлих (Freund and Wallich, 1995); Липпмаа (Lippmaa, 1996); Шнайдер (Schneider, 1997)). Передача полномочий по проведению реформ жилищной сферы местным органам государственного управления привела к тому, что различные муниципальные органы проводили реформы различными темпами и различными способами, а также к тому, что продолжалось скрытое субсидирование коммунальных услуг на местах.

Можно сделать следующие выводы из опыта наиболее передовых реформаторов из числа стран Центральной и Восточной Европы:

- Реформы жилищной сферы явились одним из компонентов «второй волны» реформ. В течение первых лет переходного периода субсидирование жилья служило своего рода перепускным клапаном, позволяющим разрядить социальную напряженность и смягчить воздействие реформ в других областях деятельности, обеспечив социальную стабильность. Ускорение реформ жилищной сферы, как правило, происходило тогда, когда другие реформы уже шли полным ходом и экономическая ситуация начинала стабилизироваться (Херрлинг, 1996).

- Муниципальные органы государственной власти были наделены гораздо более широкими полномочиями в процессе фактического реформирования жилищной сферы. Децентрализация полномочий наиболее очевидна в таких областях деятельности как (i) установление платы за обслуживание жилищного фонда и снабжение энергоносителями на уровне, обеспечивающем возмещение затрат; (ii) приватизация квартир (определение цен в расчете на единицу площади и регистрация); (iii) управление осуществлением программ жилищных пособий; и (iv) регулирование деятельности новых частных предприятий по обслуживанию жилищного фонда.

- Повышение уровня возмещения затрат происходило постепенно, в несколько хорошо подготовленных и проработанных этапов и в соответствии с промежуточными контрольными показателями. Возмещение затрат на обслуживание жилья, где больше возможностей для конкуренции и быстрого повышения эффективности, было достигнуто быстрее, чем возмещение затрат на коммунальные услуги, связанные с энергоснабжением.

---

[7] Следует отметить, что, например, в Польше, которая считается примером радикального подхода к стабилизации и либерализации цен, реформы жилищной сферы были задержаны на довольно длительный срок, и к 1995 г. коэффициент возмещения затрат в секторе все еще составлял менее 50 процентов (Микелсонс и др. (Mikelsons et al., 1996)).

- Структура жилищного фонда в большинстве стран Восточной Европы и Балтии довольно существенно отличалась от российской, и это помогло властям заручиться поддержкой населения в процессе поэтапной отмены субсидирования жилья. До начала реформ сфера охвата жилищных субсидий была ограниченной, и семьи, владеющие жильем[8], как правило, покрывали все затраты самостоятельно. Таким образом, отмена субсидирования жилья, ранее находившегося в муниципальной собственности, никак не повлияла на значительную часть населения и могла быть обоснована соображениями социальной справедливости.

- Центральные правительства начали выплату жилищных пособий в рамках специальных программ на самой ранней стадии процесса реформ. Такие пособия предоставляются по результатам проверки материального положения местными органами. В рамках этих программ от 10 до 20 процентов домашних хозяйств могут получать пособия. В немногих случаях (в Венгрии, Польше, Словении) эффективность таких программ пострадала от того, что система распределения бюджетных трансфертов между органами государственного управления различных уровней была недостаточно продуманной, когда местные органы с низкими доходами обязаны были брать на себя часть бюджетных расходов центрального правительства (Хегедуш и Тошич (Hegedus and Tosics, 1996); Страйк, 1996)).

- Приватизация муниципального жилья проходила очень активно и динамично и, как правило, допускалась продажа жилья по ценам, которые были гораздо ниже рыночных. Приватизация помогла повысить мобильность населения, одновременно уменьшив потребности в строительстве нового жилья. Однако приватизация непосредственно не повлияла на уровень возмещения затрат и общий объем бюджетных расходов. Приватизация жилья оказалась одной из мер, необходимых для реорганизации институциональной системы обслуживания жилья и оказания коммунальных услуг. Однако для того, чтобы такие институциональные нововведения прижились, необходимо время, и динамика развития новой институциональной структуры, например, в таких областях деятельности как создание кондоминиумов и обслуживание на конкурсной основе во многом зависит от целого ряда институциональных и социальных факторов, характерных для той или иной страны.

- В отличие от стран бывшего СССР, передача жилищного фонда, находившегося в ведении предприятий, была завершена довольно быстро и, по всей видимости, никогда не была реальной политической проблемой. Это отличие обусловлено несколькими важными факторами: (i) небольшая доля ведомственного жилья в жилищном фонде; (ii) гораздо более низкие бюджетные расходы муниципальных органов в силу более ограниченного объема субсидирования[9]; и (iii) более радикальный характер реформы предприятий.

---

[8] Например, в Чешской Республике более половины всех домашних хозяйств не имели права на получение жилищных субсидий (Шнайдер, 1997).

[9] Представляется, что в отличие от России и других стран СНГ, общий коэффициент возмещения затрат в странах Центральной и Восточной Европы не опускался ниже 30-35 процентов. Оценочные значения данных по конкретным странам свидетельствуют о том, что в начале 90-х гг. объем бюджетного субсидирования жилья был ограничен 1 процентом ВВП (Херрлинг, 1996; Страйк, 1996)

- Была введена система обеспеченного ипотечным залогом кредитования на цели строительства и приобретения нового жилья, однако в большинстве случаев эта система развивалась медленными темпами. Это свидетельствует о том, что снижение процентных ставок, принятие законов об ипотеке и приватизация жилья являются необходимыми, но все же недостаточными условиями для развития системы ипотечного финансирования в долгосрочной перспективе. В таких странах как Чешская Республика, Словацкая Республика, Эстония и Литва, банки неохотно выдавали ссуды под ипотечный залог, в основном по причине отсутствия в юридической системе компонентов, способных обеспечить соблюдение правил реализации заложенного имущества (Всемирный банк, 1996b; Страйк, 1996). Общая сумма кредитов, выданных под ипотечный залог, является более значительной в Венгрии и Словении (Хегедуш и Тошич, 1996; Страйк, 1996), где система кредитования была создана еще при социализме. Количество новых ипотечных ссуд, выданных в этих странах за последние годы, незначительно.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД СЕКТОРОМ, И ЗАДАЧИ ПОЛИТИКИ

Необходимость в ускорении мер, направленных на более полное возмещение затрат

Для того чтобы реформы в жилищной сфере России позволили стабилизировать этот сектор экономики в долгосрочной перспективе, необходимо будет существенно повысить уровень возмещения населением затрат на предоставляемые услуги. В начале 1997 г. российская семья оплачивала в среднем менее 25 процентов фактической себестоимости коммунальных услуг и затрат на обслуживание жилья[10]. В результате объем явного бюджетного субсидирования жилья и связанных с ним коммунальных услуг составляет около 3 процентов ВВП и 40 процентов бюджетных расходов местных органов власти[11]. Кроме того, за последние годы муниципальные органы накопили значительную бюджетную задолженность по выплатам предприятиям по обслуживанию жилищного фонда и оказанию коммунальных услуг. Сумма этой задолженности составила около 25-30 процентов объема денежных субсидий. В период высокой инфляции сумма бюджетной задолженности по платежам предприятиям коммунального обслуживания постоянно сокращалась под воздействием инфляции и поэтому была гораздо менее заметной. Теперь, когда инфляция обуздана, задолженность по платежам стала более явной. В результате учет накопленной задолженности позволяет получить более полное представление о текущих обязательствах муниципальных органов в жилищной сфере. Как показано в Таблице 1, дефицит финансирования необходимых расходов также является значительным. Реальный объем расходов на капитальный ремонт сократился в пять раз в 1990-96 гг.

Таблица 1. Структура расходов на обслуживание жилья и коммунальные услуги в 1996 г. (в процентах ВВП)

1. Домашние хозяйства	1,5
2. Общая сумма субсидий	4,0
в т.ч.: за счет местных бюджетов	3,0
Предприятиям	0,5
Перекрестное субсидирование домашних хозяйств за счет разницы в тарифах	0,5
3. Общая сумма фактического финансирования (=1+2)	5,5
4. Задолженность по оплате услуг предприятий коммунального обслуживания из бюджета	1,0
5. Дефицит финансирования работ по обслуживанию и капитальному ремонту	1,0
Общая сумма потребностей жилищной сферы в финансировании (=3+4+5)	7,5

Источник: оценки сотрудников Всемирного банка.

Расходы бывших государственных предприятий на жилье, а также перекрестное субсидирование оплаты коммунальных услуг, представляют собой дополнительное скрытое субсидирование. По оценкам, общая сумма денежных субсидий достигает 20 млрд долл. США в год. Состояние муниципальных бюджетов ухудшается по мере передачи предприятиями

[10] По предварительным данным Госстроя (Государственного комитета по строительству и жилищной политике), показатель возмещения затрат увеличился в среднем до 30 процентов летом 1997 г. Этот показатель должен рассматриваться как грубо приближенное значение, поскольку нет надежных статистических данных о фактических затратах на жилье и оплате жилья в России.

[11] В рамках используемого в настоящее время в России формата представления отчетности о бюджетных расходах не проводится четкого различия между жилищными субсидиями и расходами на городское развитие. Поэтому сохраняется достаточно высокая степень неопределенности относительно общей фактической суммы средств, израсходованных на субсидирование жилья.

своего жилья в ведение местных органов и сокращения перекрестного субсидирования платы за снабжение энергоресурсами. Нехватка бюджетных средств оборачивается недостаточным финансированием обслуживания и ремонта и ухудшением состояния жилищного фонда, а также снижением эффективности управления деятельностью компаний по оказанию коммунальных услуг.

В начале 1993 г. федеральное правительство издало постановление, предусматривающее обеспечение полного возмещения населением затрат на жилье и коммунальные услуги к 1998 г. Под давлением Думы в это постановление были внесены изменения, в соответствии с которыми этот период был продлен до 2003 г. В вышедших недавно Указах Президента №№ 425 и 528 была подтверждена цель полного прекращения субсидирования сектора к 2003 г. Кроме того, к 2000 г. предусматривается повышение цен на поставляемую населению электроэнергию до уровня, обеспечивающего полное возмещение затрат, а оптовые цены на газ для населения будут установлены на уровне, действующим в отношении промышленных предприятий, в 1998 г.[12] Правительство также согласилось разработать программу поэтапного прекращения субсидирования розничных цен на газ, поставляемый населению. В Документе правительства «Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства» муниципальным органам рекомендуется прежде всего установить плату, обеспечивающую полное возмещение затрат, для семей, имеющих более одного жилища, и для тех, кто проживает в больших квартирах, площадь которых значительно превышает социальный стандарт, т.е. 42 $м^2$ на семью из двух человек, 54 $м^2$ на семью из трех человек и т.д.

Решение этой сложной задачи потребует совместных усилий различных государственных ведомств. Прекращение субсидирования жилищной сферы России станет возможным, если задача будет решаться одновременно по двум направлениям: путем постепенного повышения в реальном выражении тарифов на коммунальные услуги, оказываемые населению, и создания нормативно-правовой базы, способствующей повышению эффективности и сокращению реальных затрат. Учитывая крайне низкую энергоэффективность жилищного фонда и отсутствие надлежащих стимулов[13], компонент затрат, связанный с энергоресурсами, составляет около двух третей общей суммы затрат на жилье. Поэтому сокращение объема потребляемых энергоресурсов должно стать приоритетной задачей в жилищной сфере, с тем чтобы жилье продолжало оставаться доступным для населения и городских властей. Совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность в сфере коммунальных услуг, повышение эффективности управления деятельностью предприятий коммунального обслуживания и внедрение надлежащих стимулов, создающих у домашних хозяйств и городских властей заинтересованность в экономном использовании энергоресурсов, способствовали бы сокращению объема потребления энергоресурсов.

Еще одним способом предотвращения предполагаемых нежелательных политических последствий является создание эффективной системы социальной защиты (см. ниже). Кроме

---

[12] Постановления Правительства Российской Федерации № 389 от 3 апреля и 26 сентября 1997 г.

[13] В России объем потребления энергоресурсов типичным многоквартирным домом в 2-3 раза превышает аналогичный показатель по странам с рыночной экономикой с похожим климатом (Мартино, 1997). Кроме того, средний объем потребления воды в российских городах превышает 300 литров в день, в то время как в странах с рыночной экономикой этот показатель составляет 150-200 литров (Сборник материалов..., 1997, стр. 151).

того, учитывая, что за реформу в жилищной сфере по-прежнему отвечают муниципальные органы, федеральному правительству необходимо создать эффективную структуру стимулов, побуждающих региональные и городские органы власти ускорить принятие мер, направленных на повышение показателя возмещения жилищных затрат. Результаты подробного обследования действующих в настоящее время тарифов свидетельствуют о существенных различиях в размерах платы за коммунальные услуги в различных регионах страны (Институт экономики города, 1995). Так, в августе 1995 г. средний по России размер платы за отопление составлял 8 центов США на 1 $м^2$ жилья в месяц, а по различным областям Европейской части России с умеренным климатом (т.е. в пределах одной климатической зоны) этот средний тариф колебался в диапазоне от 1,8 до 16,8 центов. Такая разница, когда самый высокий тариф в 14 раз превышает самый низкий, является результатом воздействия трех факторов: (i) различные затраты на отопление; (ii) различная степень строгости правил, регулирующих тарифы на коммунальные услуги в разных регионах; и (iii) различия в проводимой местными органами власти политике в отношении возмещения затрат населением.

Опыт стран Центральной и Восточной Европы свидетельствует о том, что имеет смысл поэтапный рост возмещения затрат путем повышения платы за различные коммунальные услуги различными темпами. Полное возмещение затрат должно быть обеспечено прежде всего в сфере материально-технического обслуживания и ремонта жилья, которая потенциально является наиболее конкурентным подсектором. Благодаря наличию конкуренции в сфере обслуживания, у населения больше возможностей для того, чтобы влиять на уровень затрат и качество услуг, а затем и контролировать их. Все остающиеся субсидии следует переместить в сферу коммунальных услуг (прежде всего, теплоснабжения и водоснабжения), где повышение показателей возмещения затрат может происходить медленнее и где оно должно быть скоординировано с деятельностью по таким направлениям, как развитие институциональной системы, укрепление нормативно-правовой базы и повышение эффективности системы социальной защиты (Страйк, 1997). Следующим шагом могло бы быть обеспечение полного возмещения затрат на водоснабжение и канализацию, что можно обеспечить быстрее, чем применительно к отоплению, поскольку плата за эти услуги составляет гораздо меньшую долю в бюджете семей. Кроме того, учитывая сравнительно простую структуру системы водоснабжения и канализации (состоящей из водохозяйственных объединений, или *водоканалов*), нормативно-правовая база в этой сфере деятельности может быть укреплена быстрее, чем в других подсекторах жилищно-коммунального хозяйства.

Для поэтапного обеспечения полного возмещения затрат необходимо будет четко определить понятие и структуру затрат, которые должны покрываться за счет платежей населения, а также дать четкое определение самому понятию полного возмещения затрат. Общая сумма затрат на обслуживание жилищного фонда должна включать как амортизацию, так и затраты на капитальный ремонт. Кроме того, следует обязать муниципальные органы ввести взимание арендных платежей (платы за найм) с жильцов муниципальных домов. Арендная плата не будет устанавливаться на основе полной суммы затрат на обслуживание, но будет дифференцироваться в зависимости от качества жилья и стоимости земельного участка, на котором оно расположено[14]. Надлежащим образом дифференцированная арендная плата послужит эффективным ценовым ориентиром для перераспределения жилищного фонда. В то же время, как указано в проекте Налогового кодекса, действующие

[14] Местным органам власти было рекомендовано ввести такой порядок взимания платы за муниципальное жилье в Постановлении правительства № 707 от 18 июня 1996 г., однако лишь немногие города последовали этой рекомендации.

в жилищной сфере правила, освобождающие предприятия коммунального обслуживания от уплаты НДС, должны быть незамедлительно отменены. На последующих стадиях процесса реформ можно будет расширить понятие общей суммы затрат на жилье, включив в него стоимость земельных участков в городах и затраты на страхование жилья.

Что касается понятия полного возмещения затрат, важно отметить, что используемое в настоящее время определение представляет собой грубую и несколько искаженную оценку фактического соотношения между платежами и затратами. Проблема заключается в том, что фактический объем коммунальных услуг, потребляемых домашними хозяйствами, не измеряется (в силу отсутствия счетчиков), а оценивается на основе достаточно агрегированных нормативов. Используемое в настоящее время определение уровня возмещения затрат отражает затраты на обеспечение населения таким нормативным объемом услуг. В действительности же фактический объем потребления, например, тепла, обеспечиваемого системой центрального отопления, ниже нормативного, а поэтому фактический уровень возмещения затрат населением (измеряемый как отношение начисленной платы к затратам на фактически потребляемые услуги) выше показателей, рассчитанных на основе традиционных статистических данных. Таким образом, что касается затрат, среди основных факторов повышения показателя возмещения затрат можно выделить следующие: (i) усовершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей тарифы на коммунальные услуги; (ii) введение нового порядка оплаты, при котором плата должна вноситься за фактически потребленный объем услуг; и (iii) принятие различных мер, направленных на экономию энергоресурсов, как производителями, так и потребителями, для чего должна быть создана надлежащая структура стимулов.

Внесение изменений в порядок взимания платежей с населения является одним из важных условий повышения уровня возмещения затрат. До начала реформы в системе было немного стимулов, благодаря которым у предприятий, занимающихся обслуживанием жилищного фонда и коммунальным обслуживанием, могла бы появиться заинтересованность в повышении эффективности взыскания платежей с домашних хозяйств, и такая искаженная структура стимулов продолжает доминировать. Просрочки платежей и связанное с этим накопление задолженности жильцов по платежам, несомненно, в определенной степени являются результатом неэффективности системы взимания платежей и информационных систем. Большинство муниципальных органов не имеют возможности отслеживать фактическое движение денежной наличности в виде платежей населения, а также то, как население реагирует на различные изменения в жилищной политике. Федеральному правительству следует разработать новые процедуры контроля за исполнением законодательства, предусматривающие принятие определенных мер в отношении неплательщиков, вплоть до выселения и передачи жилья другим жильцам в принудительном порядке. В своем Документе с изложением концепции развития жилищной сферы правительство уже рекомендовало муниципальным органам сформировать местные административные комиссии, которые занимались бы предварительным рассмотрением случаев неуплаты и договаривались бы с жильцами о погашении задолженности по платежам (во внесудебном порядке). Важно также установить систему четко закрепленных договорных отношений между жильцами и теми, кто предоставляет жилищно-коммунальные услуги, а также между муниципальными органами и жильцами муниципальных квартир.

Предстоящее повышение уровня возмещения затрат будет способствовать ускорению реформ в других важнейших областях жилищной сферы (Стародубровская, 1996). Считается, что если показатель возмещения затрат будет составлять 50 процентов, повышение платы, взимаемой с населения и связанное с этим сокращение бюджетного субсидирования,

коренным образом изменят экономическое поведение основных заинтересованных сторон, что будет способствовать ускорению процесса реорганизации институциональной системы. Следует отметить следующие факторы, способные повлиять на институциональную систему:

- Повышение уровня возмещения затрат на обслуживание жилищного фонда будет способствовать появлению новых частных предприятий в этой сфере деятельности. Появление новых предприятий могло бы способствовать усилению конкуренции и дальнейшему повышению эффективности оказания услуг. Частные компании считают денежные платежи, вносимые домашними хозяйствами, более надежным источником поступлений, чем субсидии, предоставляемые из муниципальных бюджетов, по которым часто образуется крупная задолженность.

- Повышение платы за жилье заставит жильцов усилить контроль за затратами на жилье. Это будет способствовать как активизации деятельности, связанной с созданием кондоминиумов, так и установке счетчиков, т.е. внедрению весьма эффективных средств учета оказываемых услуг и снижения затрат.

- Сокращение бюджетных субсидий позволит частично решить проблему, связанную с тем, что местные органы власти не желают принимать на свой баланс ведомственный жилищный фонд. Передача жилья позволит включить в процесс реформ жилищный фонд предприятий, который реформируется медленнее, чем муниципальное жилье.

Доступность жилья для населения и система социальной защиты

Время от времени можно услышать такой аргумент: существующий жилищный фонд России, построенный в условиях центрального планирования, по причине его низкой энергоэффективности слишком дорог при рыночных ценах и не может финансироваться за счет населения. Это означает, что если полностью привести внутренние цены на энергоресурсы в соответствие с мировыми, то, учитывая средний уровень доходов домашних хозяйств, большинство населения не сможет оплачивать жилье не получая субсидий от государства. Если этот аргумент имеет под собой основание, правительству следует продолжать субсидирование жилья в течение определенного времени после завершения перехода к рыночной экономике, до тех пор пока существующий жилищный фонд не может быть сокращен, с тем чтобы за счет этого частично решить проблему неэффективности сектора. В определенном смысле этот аргумент указывает на то, что жилищный фонд России слишком велик, учитывая общий уровень развития страны, и поэтому корни проблем кроются не столько в различных рыночных и институциональных диспропорциях, сколько в необходимости сокращения избыточного жилищного фонда.

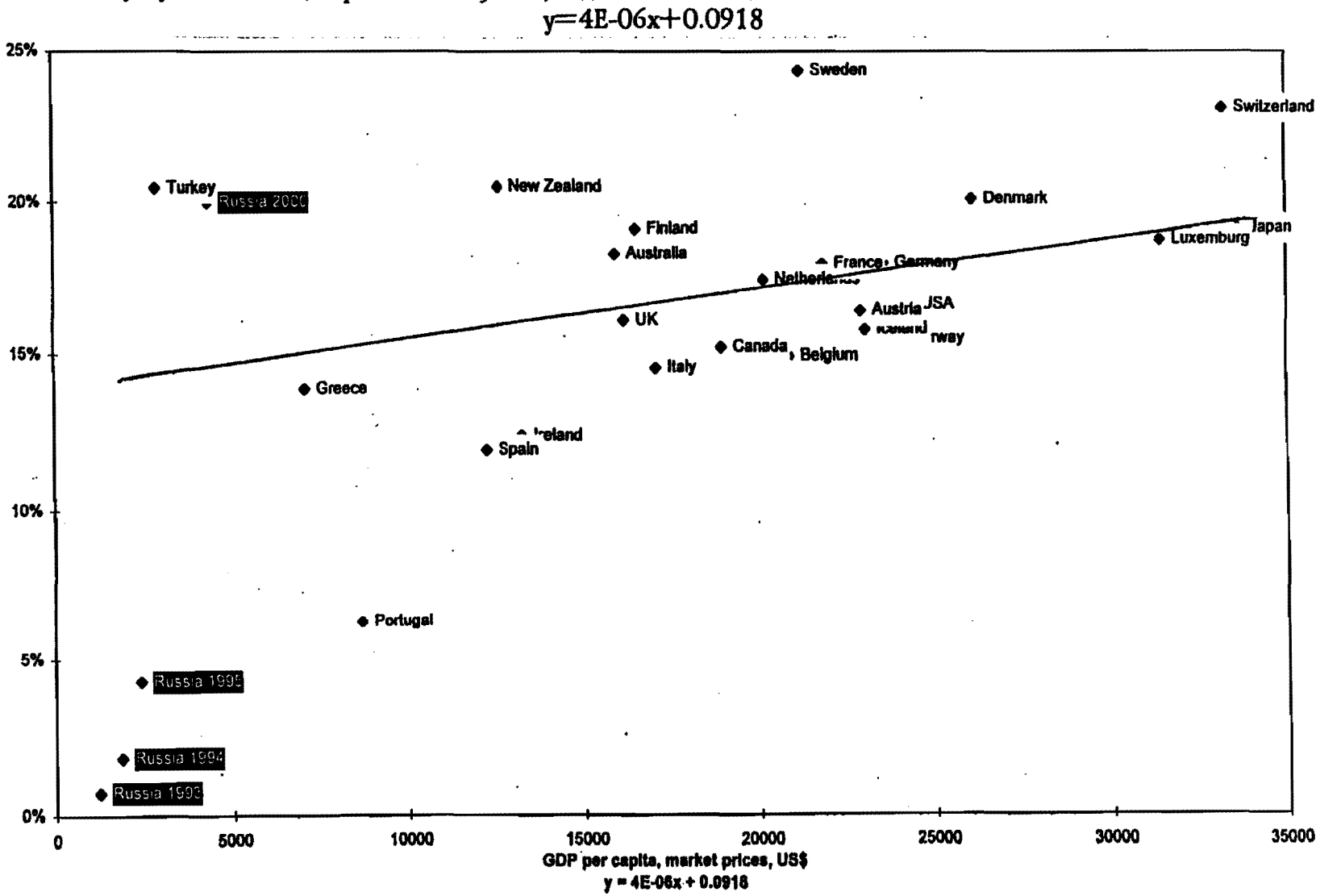
Однако этот аргумент не выдерживает испытания эмпирическими фактами. Анализ статистических данных по различным странам[15] свидетельствует о том, что жилищный фонд России не является избыточным, поэтому его сокращение не представляется обоснованным. Плата за жилье может быть доступной для большинства домашних хозяйств в среднесрочной и в более долгосрочной перспективе. Эти выводы основаны на том факте, что в России размер жилой площади в расчете на одного человека полностью соответствует показателям по другим странам, а также на предположении о том, что после полного прекращения субсидирования жилья доля расходов на жилье в общей структуре конечного частного

[15] Анализ данных для настоящей работы был проведен Алексеем Проскуряковым.

Схема 2

Доля расходов домашних хозяйств на жилье в конечном личном потреблении, 1993

ВВП на душу населения, в рыночных ценах, в долл. США



16/10/97 16:14

предстоящие преобразования в жилищной сфере окажутся весьма болезненными для значительной части населения.

- Недостаточно развитая система социальной защиты, при которой возможности на местах для оказания адресной материальной помощи наиболее нуждающимся семьям ограничены[19].

- Ограниченность возможностей правительства для регулирования платы за жилищные услуги, оказываемые населению, которые до сих пор предоставляются в основном местными монополиями. Есть основания утверждать, что при действующей системе ценообразования в секторе потребители вынуждены переплачивать (Пузанов, 1997).

- Недостаточное финансирование обслуживания жилья в прошлом требует значительных инвестиций на цели восстановления жилищного фонда, что в краткосрочной перспективе может увеличить общую сумму расходов населения, связанных с оплатой жилья.

- По-прежнему не прослеживается четкой взаимосвязи между стоимостью/размерами жилой площади и доходами жильцов. Следует создать благоприятные условия для рыночного перераспределения жилищного фонда, с тем чтобы ослабить напряженность в системе. Однако низкая степень развития рынка недвижимости остается фактором, препятствующим такому перераспределению.

- Крайняя неэффективность механизмов контроля за оплатой услуг. Такая мера как выселение за неплатежи квартплаты практически не применялась в России. Как следствие есть серьезные опасения относительно того, что в условиях быстрого повышения платы за жилье и коммунальные услуги у домашних хозяйств образуется задолженность по платежам[20].

- И наконец, есть определенные психологические соображения. Слишком много людей считают, что обеспечение дешевым жильем является обязанностью государства.

Таким образом, несмотря на то что повышение уровня возмещения затрат путем введения рыночных цен на услуги является неотложной задачей, при определении того, насколько быстрыми темпами должны отменяться субсидии, необходимо учитывать изменения размера реальной заработной платы и возможности местных органов власти для оказания материальной помощи наиболее нуждающимся семьям. В 1993 г. федеральное правительство определило основные принципы муниципальных программ жилищных пособий с целью оказания помощи малоимущим семьям. Программа выплаты жилищных пособий - первая в России программа оказания материальной помощи по результатам проверки материального положения, осуществляемая муниципальными властями[21]. Программа осуществляется в

---

[19] В рамках предоставленного Займа на реорганизацию системы социальной защиты (СПАЛ) Всемирный банк оказывает правительству помощь в реализации трех пилотных проектов адресной социальной помощи в трех регионах.

[20] Это произошло в Украине, где показатель возмещения затрат был увеличен с 30 до 80 процентов в течение приблизительно одного года, и к августу 1996 г. около половины домашних хозяйств имели задолженность по оплате жилья (Вон и Марненко (Vaughan and Marnenko, 1996)).

[21] Первая федеральная программа оказания помощи по результатам проверки материального положения - программа денежных пособий на детей - была принята в бывшем СССР в 1974 г.,

можно будет лучше спланировать второй этап реформы тарифов и управлять деятельностью на этом этапе более эффективно.

Поэтому на данном этапе нет смысла спорить о том, когда должно быть обеспечено полное возмещение затрат - в 2000 г., в 2003 г. или позднее. Для того, чтобы обсуждать этот вопрос, нет достаточной информации. На более долгосрочную перспективу гораздо важнее обеспечить возмещение 50 процентов затрат в 1998 г., что представляется реально выполнимым. Однако достижение даже этого скромного контрольного показателя потребует усилий, направленных на повышение эффективности взимания платежей, сокращения бюджетной задолженности, более широкого распространения счетчиков потребления и осуществления контроля за тарифами на коммунальные услуги. Кроме того, необходимо как можно скорее провести более подробный и комплексный анализ вопросов, связанных с возможностями населения в целом полностью оплачивать жилье.

Выплата жилищных пособий хотя и является чрезвычайно важной временной мерой, недостаточна для удовлетворения всего комплекса потребностей в социальной помощи. Основным недостатком жилищных пособий является то, что они предназначены для поддержки малоимущих семей, проживающих в относительно высококачественных/больших квартирах, в то время как малоимущие семьи, живущие в гораздо меньших и/или более дешевых квартирах, не имеют права на такого рода материальную помощь в рамках существующей системы. В результате разница между чистыми расходами на жилье семей, проживающих в квартирах, существенно различающихся по своим размерам, становится незначительной (Гузанова, 1997). В среднесрочной перспективе жилищные пособия должны быть дополнены субсидиями на строительство жилья, которые помогли бы малоимущим семьям улучшить свои жилищные условия[25]. Тем временем следует осуществлять наблюдение за реализацией программы жилищных пособий, с тем чтобы эта программа не привела к созданию для населения стимулов, дающих результат, противоположный ожидаемому, в частности, чтобы она не воспрепятствовала перераспределению жилья на рыночной основе.

Еще одним серьезным недостатком действующей системы социальной защиты и порядка оплаты жилья и коммунальных услуг является то, что существующий механизм ценообразования носит довольно дискриминационный характер, т.е. многие группы населения дифференцируются не в зависимости от уровня доходов, а в зависимости от их социальных характеристик (таких как профессия), которые непосредственно не связаны с уровнем доходов[26]. Диспропорции наблюдаются на обоих концах системы: многие социальные группы получают значительные скидки при оплате обслуживания жилья и коммунальных услуг, в то время как другие не имеют права на получение основных видов материальной

---

[25] В своем Постановлении № 937 от 3 августа 1996 г. правительство утвердило систему финансирования единовременных субсидий на строительство жилья для тех, кто долгое время стоял в очереди на жилье, а также для некоторых других групп населения (например, для участников войны). В Постановлении было указано, что в большинстве случаев такие субсидии должны финансироваться из региональных бюджетов. К настоящему времени фактическая реализация этого постановления была ограниченной по своим масштабам в силу нехватки бюджетных средств. Кроме того, представляется, что в рамках существующей системы помощь малоимущим семьям оказывается недостаточно адресно. Основными получателями этих субсидий являются те семьи, уровень доходов которых сравнительно высок и которые могут позволить себе оплачивать новое жилье без каких-либо субсидий.

[26] Наиболее известными жилищными пособиями являются пособия, выплачиваемые учителям, участникам ВОВ, и сотрудникам правоохранительных органов.

помощи. Еще одна ценовая диспропорция связана с системой оплаты: размер платежей за коммунальные услуги не зависит от качества этих услуг, которое весьма неоднородно (Баттель (Battelle, 1996)).

Подобные диспропорции являются результатом недостаточной активности федерального правительства в этой области деятельности, а также незавершенной либерализации жилищной сферы. Большинство предоставляемых в настоящее время льгот по оплате жилья предоставлялись еще в рамках советской системы. Однако в 1995-96 гг. правительство еще более расширило сферу охвата льгот, особенно в результате принятия Закона о ветеранах. Согласно последним оценкам, в настоящее время предоставляются до 43 видов жилищных пособий, выплачиваемых 63 процентам населения (Сборник материалов ..., 1997). Общая сумма пособий достигает 23 млрд рублей, или 4 млрд долл. США, что составляет более 20 процентов общей суммы бюджетного субсидирования жилищной сферы. Жилищные пособия в большинстве своем являются регрессивными, и большинство таких пособий получают семьи, не являющиеся малоимущими (Гузанова, 1997). Поскольку новое жилье и льготы традиционно предоставлялись группам населения, представляющим определенные профессии, больше пособий получали семьи, имевшие лучшую и большую жилплощадь. Летом 1997 г. правительство разработало план отмены некоторых социальных льгот, являющихся причинами возникновения диспропорций в системе, в том числе многих пособий, связанных с оплатой жилья, однако этот план еще не утвержден Думой.

Что касается муниципальных органов, жилищные льготы являются наглядным примером не обеспеченных средствами полномочий. Почти все предоставляемые льготы утверждаются федеральными властями, и муниципальные органы не могут изменить этот порядок. В то же время, из федерального бюджета не выделяется никаких средств для компенсации соответствующих убытков муниципальных органов. Результаты анализа конкретных примеров свидетельствуют также о том, что на муниципальном уровне не ведется точный статистический учет, который мог бы дать представление о фактических масштабах потерь от предоставления этих льгот и их воздействии на финансовое состояние муниципальных органов, а местные органы используют лишь оценочные значения связанных с этим убытков в процессе бюджетного планирования (Калинина, 1995).

Некоторые группы населения не только не получают льгот, но и имеют ограниченный доступ к основным видам материальной помощи и/или вынуждены оплачивать услуги по ценам, превышающим среднюю. Поскольку управление выплатой жилищных пособий и регулирование тарифов на жилищно-коммунальные услуги децентрализованы, действующие в различных регионах правила получения жилищных пособий существенно различаются, а порядок установления тарифов часто действует в ущерб определенным группам населения. Наиболее характерными диспропорциями являются:

- Более высокая плата за обслуживание и капитальный ремонт жилищного фонда взимается с жильцов кооперативных домов;

- Семьи, живущие в индивидуальных домах, зачастую не имеют права на получение жилищных пособий (Калинина, 1995)[27];

[27] Постановление Правительства № 707 от 18 июня 1996 г. фактически наделяет муниципальные органы правом самостоятельно решать, должны ли лица, проживающие в отдельных и кооперативных домах, пользоваться одинаковыми правами с остальным населением применительно к получению жилищных пособий.

- В силу характерных особенностей механизма выделения пособий жильцам кооперативных домов, эта группа населения больше других страдает от того, что перечисление средств из местных бюджетов часто задерживается;

- Жильцы ведомственных домов имеют гораздо более ограниченный доступ к жилищным пособиям, поскольку в соответствии с действующим законодательством эти пособия должны выплачиваться из прибыли предприятий, а не из муниципальных бюджетов (Фрейнкман и Стародубровская, 1996).

Федеральному правительству следует создать универсальную нормативно-правовую базу выплаты жилищных пособий и оплаты жилья и распространить соответствующую информацию. В противном случае существующая система существенно затруднит устранение традиционных диспропорций, унаследованных от советского периода, когда семьи с менее высокими реальными доходами занимали жилье менее высокого качества, но платили больше за меньший объем услуг (см. Вставку 1). В частности, что касается семей, проживающих в индивидуальных домах, которые в настоящее время оплачивают большую долю затрат, одинаковое отношение ко всем жильцам не означает, что следует снизить цены для этой категории семей и расширить сферу применения выплачиваемых в настоящее время субсидий. Вместо этого такие семьи должны компенсироваться за счет инвестиционных субсидий, которые не вызовут столь явных диспропорций и могут открыть для них более широкий доступ к инфраструктуре и более эффективным источникам снабжения энергоресурсами.

В целом, как описано во Вставке 1, жилищные субсидии в России носят ярко выраженный регрессивный характер. Поэтому их отмена и замена на адресную материальную помощь пойдет на пользу малоимущим семьям. Эффект, противоположный выравнивающему, характерный для существующей системы, менее заметен, если ограничить анализ определенными городами. В более крупных городах многие малоимущие семьи (особенно пенсионеры) занимают больше жилплощади и поэтому получают выгоду от существующей системы. Однако, если рассмотреть ситуацию по стране в целом, существенные различия между муниципальными органами в плане состояния их бюджетов оборачиваются пропорциональными различиями в бюджетных расходах на субсидирование жилья в расчете на душу населения. Жители более богатых регионов, где преобладает городское население, получают больше в виде жилищных субсидий, чем те, кто живет в регионах с менее высокими доходами и преобладанием сельского населения.

Поэтому совершенствование механизмов оказания адресной материальной помощи малоимущим семьям должно осуществляться в контексте федеральной политики поэтапной отмены большинства жилищных льгот, не способствующих выравниванию возможностей различных групп населения[28], и устранения дискриминации между этими группами в плане оплаты жилья в любых ее проявлениях.

---

[28] В Указе Президента № 528 правительству было предписано внести изменения в действующие правила с целью пересмотра порядка предоставления жилищных льгот.

Вставка 1. Взаимосвязь между качеством жилья и затратами населения на жилье.

В Таблице 2 сравниваются данные о расходах домашних хозяйств на жилье в 1992 г. в зависимости от качества жилья. Анализ основан на информации, полученной в ходе Российского лонгитюднального выборочного обследования (РЛВО), в ходе которого было обследовано более 6 000 семей в 20 регионах России (Клюгман (Klugman, 1997)). В Таблице представлено сравнение расходов на жилье семей, разделенных на две категории в соответствии с наличием в их квартире/доме современных удобств. Качество жилья считалось низким, если домашнее хозяйство не имело доступа к хотя бы одному виду сетевого обслуживания, например, природному газу или центральному отоплению. Несмотря на то что в таблице представлены данные за 1992 г., когда жилищная реформа еще не началась, они позволяют получить достаточно полное представление о до сих пор не устраненных диспропорциях в ценах на жилищно-коммунальные услуги. В частности, они полностью соответствуют результатам более поздних обследований, основанных на ограниченных выборках (Пузанов, 1997).

Жилищный фонд России характеризуется низким качеством и соответственно ограниченным доступом домашних хозяйств ко многим элементарным удобствам. Согласно результатам РЛВО, доля домашних хозяйств, пользующихся различными удобствами, выглядит приблизительно следующим образом: горячая вода - 40 процентов, центральное отопление - 61 процент, телефон - 39 процентов, сетевой газ - 48 процентов и электричество - 99 процентов[29].

Еще одной характерной особенностью жилищно-коммунальной сферы России является значительно более высокая плата за жилье, взимаемая с определенных групп населения. Некоторые виды расходов, например, на газ в баллонах (т.е. поставляемый нецентрализованно) для приготовления пищи и дрова/уголь для отопления субсидируются в гораздо меньшей степени, чем централизованные коммунальные услуги. В результате население живущее с меньшим комфортом, вынуждено платить больше за энергоресурсы, в то время как население, проживающее в квартирах более высокого качества, получает более высокие субсидии от государства.

Таким образом, жилищные субсидии в России не способствуют выравниванию возможностей различных групп населения. Как показано в Таблице 2, разница между удельными затратами на оплату коммунальных услуг двумя указанными категориями жильцов довольно значительна - до 25-40 процентов по наиболее дорогим услугам. В результате общая сумма расходов на жилье в среднем была на 50 процентов выше у семей, не имеющих доступа к централизованным коммунальным услугам. И это несмотря на то что доступ жильцов, проживающих в квартирах менее высокого качества, к другим удобствам, таким как телефон, ограничен. В то же время, средний доход семей, занимающих жилье без современных удобств, в расчете на одного члена семьи был на 30 процентов ниже. Таким образом, в 1992 г., несмотря на то что обе категории семей проживали в квартирах аналогичного размера, доля тех, кто отнесен к первой группе, в валовом доходе семьи в расчете на одного члена семьи, в два раза превышала долю платы за жилье в валовом доходе семей, отнесенных ко второй группе.

Этот анализ позволяет сделать три вывода. Во-первых, значительные субсидии, выделяемые в настоящее время на жилье, не охватывают в достаточной степени существенное количество семей, которые сконцентрированы в сельской местности и небольших городах и доход которых в среднем ниже. Неудивительно, что в России малоимущие семьи, как правило, живут в квартирах более низкого качества. Удивляет то, что им приходится платить за такое жилье больше. Кроме того, они страдают еще и от того, что их доступ к жилищным пособиям ограничен. Во-вторых, семьи, проживающие в квартирах низкого качества, уровень доходов которых может быть ниже, чем у большинства городского населения, в гораздо меньшей степени пострадают от повышения цен до уровня, обеспечивающего возмещение затрат на жилье, поскольку они не имеют доступа к наиболее дорогим видам услуг. И наконец, в силу существенных расхождений в качестве жилья и удельных затратах населения на жилье, следует с особой осторожностью подходить ко всем сравнениям, основанным на общей обеспеченности жильем в расчете на душу населения. Размер жилья в России является довольно искаженным показателем, как в плане реальных жилищных условий, так и в плане благосостояния семьи.

---

[29] Эти показатели значительно ниже (приблизительно на 15 процентных пунктов) традиционных оценочных показателей, представленных Госкомстатом. Причина такого расхождения не выяснена до конца, однако это может быть связано с тем, что процент респондентов был выше среди тех семей, которые живут в менее комфортабельных квартирах или домах. Можно было предположить, что более возрастное население в сельской местности с большей охотой отвечало на многочисленные вопросы анкеты, чем многие другие группы населения, но именно эта группа занимает жилье, в меньшей степени оборудованное современными удобствами.

Таблица 2. Процентное соотношение удельных затрат на оплату коммунальных услуг двумя категориями жильцов - теми, которые занимают жилье, оснащенное современными удобствами, и теми, кто живет в домах, где таких удобств нет (по состоянию на 1992 г.*)

	Обслуживание	Вода	Горячая вода	Отопление	Телефон	Газ для приготовления пищи
	на кв. м.	на человека	на человека	на кв. м.	на семью	на человека
Исходя из средних затрат семей	86,59	65,58	61,63	69,78	102,60	18,11
Исходя из медианных затрат семей	102,22	59,26	58,33	74,96	100,00	6,15

* Анализ данных выполнен Андреем Толстопятенко. Оценочные значения основаны на выборке данных обследования РЛВО. Другие пояснения относительно расчета этих оценок представлены во Вставке 1.

Таким образом, то, насколько ограничены возможности муниципальных органов России для повышения уровня возмещения затрат и ускорения реформ жилищно-коммунального хозяйства, определяется тремя основными факторами:

- различные организационно-технические возможности для проведения реформ, прежде всего реформ, требующих эффективности управления, в таких областях деятельности как социальная защита, регулирование и управление деятельностью предприятий коммунального обслуживания и создание условий для более широкого участия частного сектора;

- различия в уровне реальных доходов населения, которые зависят от темпов экономического подъема в тех или иных регионах и муниципалитетах;

- различия между уровнями затрат на жилье, особенно затрат, связанных с энергоснабжением, уровень которых в России может существенно превышать средний уровень затрат, учитывая климатические условия или/и технические параметры местных отопительных предприятий, которые не могут быть изменены без значительных инвестиций.

Эти различия в условиях, в которых проводится реформа жилищно-коммунального хозяйства, говорят о том, что с целью ускорения дальнейшего процесса реформ правительству следует взять на вооружение стратегию, предусматривающую деятельность одновременно по двум направлениям. Такая стратегия должна предусматривать установку общих целевых показателей реформы, которые должны быть установлены для всех местных органов, и одновременно поощрять ограниченное количество муниципальных органов к проведению реформ гораздо более высокими темпами[30]. Правительству следует попытаться сформировать отдельную группу из муниципальных органов, способных с учетом местных политических, экономических и институциональных условий активизировать процесс реформ и взять на себя связанный с этим риск. Эта группа муниципалитетов помогла бы

[30] В Постановлении Правительства № 707 от 18 июня 1996 г. установлены принципы дифференцированного подхода к темпам поэтапного возмещения затрат, в зависимости от экономических условий на местах и состояния местных бюджетов.

правительству испытать на деле основные положения концепции реформы и снизить затраты на дальнейшее углубление реформ.

В силу различных причин муниципальные органы могут прийти к пониманию того, что в их интересах провести реформы более быстрыми темпами, чем в других регионах страны. Это могут быть крупнейшие города России, где уровень доходов семей значительно выше и поэтому есть возможность повысить плату до такой степени, что она будет более полно возмещать затраты. Это могут быть небольшие провинциальные города, где большинство жилищного фонда составляют индивидуальные дома, которые в гораздо меньшей степени зависят от субсидий. Это могут быть промышленные центры, где экономический спад ощущается особенно остро и где состояние бюджета является настолько сложным, что они не имеют возможности обеспечить даже тот уровень возмещения затрат, который устанавливается федеральным правительством для остальных регионов страны. В большинстве случаев, учитывая тесную взаимосвязь между эффективностью деятельности в жилищной сфере и общим состоянием муниципальных бюджетов, муниципальные органы-реформаторы по всей стране вскоре осознают необходимость в активизации процесса жилищных реформ с целью повышения общей кредитоспособности и обеспечения доступа на рынки капитала.

Рынки труда: создание условий для корректировки реальной зарплаты

Поскольку будущая динамика реальных доходов является решающим фактором, определяющим перспективы отмены субсидирования в жилищной сфере, правительству важно проводить либеральную политику на рынке труда и предотвратить диспропорции в механизме определения размера заработной платы. Необходимо уделить особое внимание налоговой системе и нормативно-правовой базе, с тем чтобы результаты будущего экономического роста, в том числе определенные средства, сэкономленные в результате сокращения государственных субсидий, дошли до населения благодаря определенному сочетанию повышения заработной платы и снижения налогов и таким образом, чтобы домашние хозяйства получили возможность оплачивать фактические затраты на жилищно-коммунальные услуги. С другой стороны, правила, регулирующие деятельность на рынке труда, должны позволять предприятиям корректировать заработную плату в соответствии с существенными изменениями в реальной стоимости жизни.

Таким образом, в условиях российской институциональной системы корректировка размера заработной платы может происходить только на децентрализованной основе, когда руководство каждого предприятия имеет возможность самостоятельно реагировать на рыночные сигналы. Это резко отличается от ситуации в Китае, где в похожих условиях заработную плату можно скорректировать централизованно: можно постановлением правительства повысить заработную плату работников предприятий государственного сектора в порядке компенсации за передачу ведомственного жилья и отмену косвенного субсидирования жилья (Всемирный банк, 1994d).

В настоящее время рынок труда России можно считать достаточно гибким. Этот рынок характеризуется, в частности, низкой минимальной заработной платой и широким диапазоном ставок заработной платы (Лейярд и Рихтер (Layard and Richter, 1994). В 1996 г. правительство отменило налог на превышение фонда заработной платы, который являлся причиной наиболее значительных диспропорций в механизме определения размера заработной платы. Кроме того, правительство объявило о дальнейшем снижении ставок налога на фонд заработной платы, что отражено в проекте Налогового кодекса.

Результаты обследования предприятий свидетельствуют о том, что до сих пор основным фактором, определяющим политику заработной платы, проводимую предприятиями, являлись изменения в уровне стоимости жизни (Коммандер, Дар и Емцов (Commander, Dhar and Yemtsov, 1995)). То есть, стратегические решения относительно размера заработной платы, выплачиваемой работникам предприятий в денежном выражении, принимались на основе среднего уровня заработной платы в той или иной местности, который в свою очередь устанавливался с учетом уровня цен на основные потребительские товары. Такая скрытая индексация заработной платы оказалась довольно эффективной в России в 1992-94 гг. и обеспечила достаточную стабильность уровня реальной заработной платы в период либерализации цен и высокой и непредсказуемой инфляции. Если эти механизмы удастся сохранить, можно ожидать, что показатель роста расходов работников на жилье будет фактически определять политику руководства предприятий в отношении корректировок заработной платы в денежном выражении, как это происходило в 1992-94 гг. когда заработная плата корректировалась в соответствии с расходами на продукты питания.

В то же время, опыт стран Центральной и Восточной Европы, таких как Польша, Чешская Республика и Эстония, где процесс стабилизации успешно завершился, свидетельствует о том, что последовавший за стабилизацией экономический подъем оказал существенное позитивное воздействие на реальную заработную плату. Во всех этих странах наблюдался довольно стабильный рост заработной платы в денежном выражении, на несколько процентных пунктов опережавший темпы роста ВВП. Если проанализировать факторы, лежащие в основе этого процесса, можно убедиться в том, что основной движущей силой роста было повышение производительности (Шнайдер (Schneider, 1997)). Учитывая, что в России заработная плата в денежном выражении все еще ниже, чем в странах Центральной и Восточной Европы, а доля заработной платы в ВВП удивительно мала, есть еще больше оснований рассчитывать на то, что произойдет корректировка реальной заработной платы, как только экономический рост станет реальностью. Это существенно облегчит решение проблем, связанных с прекращением субсидирования жилищно-коммунального хозяйства.

В настоящее время основным фактором риска, с которым связана политика в отношении заработной платы, является сегментация рынка труда, результатом чего являются растущие различия между категориями работников в плане возможностей для трудоустройства (Кларк (Clarke, 1996). Отсутствие эффективного рынка жилья во многом способствует такой сегментации рынка. Кроме того, за последнее время сегментация стала еще более ярко выраженной по мере бартеризации экономики, в результате которой семьи получают значительную часть доходов в безналичном выражении. Увеличение безналичных компонентов в общем пакете оплаты труда наиболее широко используется в секторах экономики, находящихся в кризисном положении. Бартер вносит диспропорции в отношения между работодателями и работниками, в частности, укрепляя отношения между администрацией и работниками, которые противоречат принципам рыночной экономики, и существенно затрудняет разработку продуманного и сбалансированного механизма корректировки заработной платы. Эти диспропорции могут быть устранены путем углубления структурных преобразований во всех секторах экономики, в частности, ужесточая контроль за выполнением договорных обязательств, повышая эффективность системы налогообложения, устанавливая прозрачный режим корпоративного управления и внедряя новые стандарты бухгалтерского учета и отчетности.

Функции государственного и частного секторов в жилищной сфере

В настоящее время функции государственного и частного секторов в жилищной сфере не определены достаточно четко и не полностью отделены друг от друга. Кроме того, нет четких принципов и консенсуса относительно того, каким образом роль государства, которое в настоящее осуществляет чрезмерно активное вмешательство в деятельность в секторе, может быть постепенно ограничена и переориентирована в более долгосрочной перспективе.

В настоящее время государственный сектор (органы государственной власти совместно с органами местного самоуправления) по-прежнему является (i) крупнейшим владельцем жилищного фонда; (ii) крупнейшим источником финансирования обслуживания имеющегося жилищного фонда и строительства нового жилья; (iii) владельцем большинства предприятий, занимающихся обслуживанием жилищного фонда, а также местных предприятий коммунального обслуживания и строительства; и (iv) посредником между населением и предприятиями жилищно-коммунального хозяйства, продолжая заказывать и оплачивать услуги, выставлять счета и собирать платежи. В то же время, частные предприятия (акционерные общества) продолжают выполнять некоторые функции государства, в силу того, что передача жилья еще не завершена. Кроме того, основные функции государства, такие как регулирование и контроль за выполнением договорных обязательств недостаточно развиты. Распределение обязанностей между органами государственной власти различных уровней пока не завершено: конкуренция между регулирующими органами, дублирование и произвольное вмешательство со стороны вышестоящих органов государственной власти - все это задерживает создание предсказуемых условий в секторе.

Конечную цель реформ в этой области деятельности можно вкратце описать следующим образом:

- Основной обязанностью федерального правительства должна оставаться разработка ориентированной на рынок нормативно-правовой базы и правил, регулирующих деятельность в секторе. Последнее включает внедрение широкого спектра социальных, финансовых, технических и институциональных стандартов. Кроме того, федеральному правительству необходимо обеспечить наличие организационно-технических возможностей для осуществления контроля за соблюдением правил и урегулирования конфликтных ситуаций, а также для предотвращения таких ситуаций на местах, которые могли бы привести к сегментации рынков жилья и жилищно-коммунальных услуг. Что касается финансовых аспектов, участие центрального правительства должно быть ограничено предоставлением субсидий на строительство жилья в рамках ограниченного количества федеральных программ. Основной обязанностью центрального правительства в налогово-бюджетной сфере будет создание транспарентной системы финансовых отношений между органами государственной власти различных уровней, в том числе эффективных механизмов выравнивания налогово-бюджетных возможностей различных регионов. Федеральному правительству необходимо распределить обязанности по управлению сектором между центром, региональными и местными органами власти.

- Муниципальным органам должны быть переданы все полномочия по осуществлению контроля за соблюдением правил, установленных федеральным правительством. Для выполнения этих функций муниципальным органам необходимо расширить свои организационно-технические возможности для регистрации, лицензирования,

регулирования и контроля. Еще одной приоритетной задачей является создание достаточно эффективных механизмов социальной защиты, обеспечиваемой путем оказания адресной материальной помощи и/или предоставления субсидируемого муниципального жилья малоимущим семьям. По крайней мере в среднесрочной перспективе многие предприятия коммунального обслуживания на местах будут оставаться в ведении муниципальных органов. Поэтому разработка достаточно эффективных моделей управления, а также проведение четкой границы между местными бюджетами и финансами муниципальных предприятий также имеет большое значение. Муниципальные органы по-прежнему будут отвечать за разработку и реализацию планов городского развития на долгосрочную перспективу. Выполняя эти обязанности муниципальные органы будут полностью отвечать за финансирование развития инфраструктуры с использованием таких источников поступлений как налоги, платежи пользователей и муниципальные заимствования.

- Основной функцией региональных органов государственной власти, по крайней мере на начальной стадии процесса реформ, должно быть оказание технической помощи муниципальным органам в расширении ими своих организационно-технических возможностей. Региональные органы власти имеют все возможности для того, чтобы способствовать распространению передового опыта между муниципальными органами, который должен передаваться прежде всего от крупных городов менее крупным населенным пунктам, и осуществлять общую координацию темпов процесса реформ, с тем чтобы избежать существенных расхождений между нормативно-правовыми базами, действующими в пределах юрисдикции различных муниципалитетов. Кроме того, есть необходимость в прямом участии региональных органов в процессе регулирования в нескольких специфических областях деятельности, таких как землепользование и регулирование деятельности крупнейших энергетических компаний, снабжающих электроэнергией и теплом целый ряд населенных пунктов. Все такие случаи должны быть четко оговорены федеральным правительством.

Государственный сектор будет продолжать играть важную роль в жилищно-коммунальной сфере. Однако необходимо существенно сократить степень его вмешательства в такие аспекты как финансирование, структура собственности, производство и закупки. В настоящем разделе основное внимание уделено изменениям в структуре собственности на жилищный фонд, а в последующих разделах анализируются другие аспекты участия государственного и частного секторов в деятельности жилищно-коммунальной сферы.

Для дальнейшей передачи жилья в частную собственность необходимо будет более четко определить и закрепить в законодательном порядке права собственности, а также принять институциональные и финансовые меры, обеспечивающие соблюдение этих прав. Завершение приватизации квартир, образование кондоминиумов и создание эффективных рынков недвижимости - все это будет способствовать увеличению доли частного жилья в общей структуре жилищного фонда.

Ускорение приватизации. Технически около 55 процентов жилищного фонда уже принадлежит жильцам, хотя большинство многоквартирных домов по-прежнему находится в ведении местных органов, которые также оплачивают около 70 процентов затрат на коммунальные услуги. Остальная часть жилищного фонда пока не приватизирована, поскольку жильцы не видят в этом какой-либо выгоды, даже несмотря на то что жилье приватизируется практически бесплатно. Этим жильцам по существу гарантировано право пожизненного пользования своим жильем, и они опасаются высоких налогов на имущество

и/или повышения платы за коммунальные услуги и обслуживание жилья в результате приватизации квартир. Правительству необходимо принять меры, направленные на ускорение процесса приватизации. Следует рассмотреть следующие варианты:

- Четко определить политику, установить соответствующие правила и провести кампанию информирования населения, с тем чтобы обеспечить такой порядок, при котором расходы владельцев жилья не будут выше расходов тех, кто арендует жилье. В этой связи обложение частного жилья налогом на недвижимость должно сопровождаться введением системы арендной платы для жильцов муниципальных квартир. Такая арендная плата должна дифференцироваться на основе тех же принципов, которыми руководствуются при определении размера подлежащего уплате налога на недвижимость, т.е. в зависимости от местонахождения, качества и размера жилплощади.

- Необходимо установить определенный срок, например, один год, в течение которого жильцы могут приватизировать свои квартиры бесплатно, и по истечении которого стоимость квартир должна существенно возрасти. В 1996 г. правительство предложило внести изменения в Закон о приватизации жилья, в соответствии с которыми муниципальным органам будет предоставлено право устанавливать такие сроки. Однако Президент наложил вето на новую редакцию этого закона на том основании, что Конституция Российской Федерации не допускает, чтобы основные права граждан (такие как право на бесплатную приватизацию жилья) ограничивались решениями региональных и местных органов власти. Таким образом, это вето не отвергает саму идею ограничения срока бесплатной приватизации жилья, но указывает на то, что такой срок, если он будет установлен, должен быть одинаковым по всей территории страны и не должен зависеть от политики, проводимой региональными и местными властями.

Создание жилищных товариществ. Поскольку основную часть жилищного фонда России составляют многоквартирные дома, эффективная структура частной собственности на жилье требует создания объединений владельцев жилья, предпочтительно в виде жилищных товариществ (кондоминиумов). Закон о жилищных товариществах, принятый Думой в мае 1996 г., является достаточно эффективной правовой основой создания и функционирования кондоминиумов. К настоящему времени кондоминиумы созданы в нескольких городах[31], и опыт этой деятельности свидетельствует о том, что для того, чтобы этот процесс был эффективным, муниципальным органам необходимо проявлять больше инициативы. Необходимо упростить процедуры регистрации (в частности, разработав модель устава кондоминиумов) и определить политику в отношении коммунальных тарифов на местном уровне таким образом, чтобы она способствовала созданию кондоминиумов. С этой целью важно, чтобы для членов жилищных товариществ не устанавливалась более высокая плата за коммунальные услуги и обслуживание жилья, чем для других владельцев и арендаторов жилья. Однако формирование кондоминиумов не должно быть обязательным для жильцов. Трансформация всего многоквартирного жилищного фонда в кондоминиумы за один день Указом Президента, как это было сделано в Казахстане, не является целесообразным вариантом и противоречит действующему в России законодательству.

Более того, для того чтобы создать надлежащие стимулы для полного возмещения затрат, местным органам следует допустить субсидирование кондоминиумов в таком же

---

[31] Согласно ИЭГ, к лету 1997 г. в России было зарегистрировано около 1 400 кондоминиумов, из которых 30 процентов были организованы меньше чем за полгода до этого.

объеме (в расчете на квадратный метр площади), в каком осуществляется субсидирование всего остального жилья, и регулярно выплачивать эти субсидии в денежном выражении. До тех пор пока не будет обеспечено полное возмещение затрат, необходимо будет защищать права членов товариществ, установив федеральные правила, предусматривающие введение транспарентной и одинаковой для всех процедуры распределения муниципальных субсидий между жилищными товариществами. Все средства, сэкономленные кондоминиумами благодаря повышению эффективности управления и контроля за деятельностью предприятий, оказывающих услуги, должны оставаться в распоряжении кондоминиумов.

Кроме того, необходимо четко закрепить за кондоминиумами право владения и сдачи в аренду нежилых помещений в качестве источника поступлений для обслуживания и ремонта зданий[32]. В налоговом законодательстве должен быть четко указан порядок налогообложения такого рода деятельности. Правительству следует разработать правила, определяющие права кондоминиумов на прилегающие земельные участки. Кроме того, необходимо разработать типовое соглашение между кондоминиумами и предприятиями коммунального обслуживания, в котором, в частности, должен подробно оговариваться порядок осуществления платежей. И наконец, правительство могло бы оказать дополнительную помощь, организовав обучение членов правления жилищных товариществ.

Создание эффективных рынков жилья. Распределение нового жилья на нерыночной основе и значительный объем субсидирования жилья в бывшем СССР внесли диспропорции в структуру жилищного фонда. Так, не было непосредственной взаимосвязи между дифференциацией жилищных условий и доходами семей (Бакли и Гуренко (Buckley and Gurenko, 1997)). В результате к началу 90-х гг. в жилищной сфере накопился значительный потенциал для более эффективного распределения жилья. Жилищные условия многих семей, в основном молодых семьей с относительно высокими доходами были и продолжают оставаться неудовлетворительными, в то время как многие семьи с низкими доходами (в основном пенсионеры) живут в довольно больших квартирах. Это означает, что в России значительная часть потребностей в жилье может быть удовлетворена не путем строительства нового жилья, но путем перераспределения имеющегося жилищного фонда.

По мере поэтапной отмены нерыночных ограничений, в крупнейших городах, где стоимость имеющегося жилищного фонда высока, появились и начали действовать рыночные механизмы. В начале 1994 г. в Москве, где несколько сот частных риэлторских компаний сформировали довольно конкурентный рынок, ежедневно регистрировалось 250-500 рыночных операций с приватизированными квартирами (Калинина и др., 1994). По оценкам Госстроя, в 1997 г. в Москве было зарегистрировано около 300 000 операций с приватизированными квартирами, а общий оборот на рынке достигал 12 млрд долл. США[33]. Повысившаяся мобильность семей наиболее наглядно свидетельствует о появлении рыночных механизмов. Несмотря на спад, наблюдавшийся в строительстве нового жилья с 1991 г., показатель мобильности (доля семей, переехавших на новые квартиры в течение года) в

---

[32] Это не означает, что имеющиеся нежилые помещения должны передаваться в распоряжение кондоминиумов (т.е. жильцов). Вместе с тем кондоминиумам следует предоставить право создавать новые производственные помещения, например, путем переоборудования подвалов и строительства новых сооружений на прилегающих земельных участках.

[33] Эту цифру следует сопоставить с 40-45 тысячами новых квартир, строящихся в Москве ежегодно.

Москве увеличился с менее чем 4 процентов в 1991-92 гг. до 6,5 процента в 1996 г.[34] Из 20 процентов наиболее обеспеченных семей около четверти улучшили свои жилищные условия в 1992-95 гг. (Гузанова, 1997). В основном благодаря тому, что многие обеспеченные семьи смогли улучшить свои жилищные условия путем совершения операций на только что сформировавшемся рынке, общее количество российских семей, зарегистрированных в качестве «нуждающихся в улучшении жилищных условий», сократилось на 25 процентов в 1991-97 гг. В то же время, сократилось количество коммунальных квартир в центральных районах крупных городов, что пошло на пользу прежде всего малоимущим семьям. Однако рынки жилья гораздо менее развиты за пределами крупнейших городов, поскольку их развитие затрудняется тем, что доходы населения ниже, а жилищный фонд менее диверсифицирован.

Тем не менее, масштабы рынка жилья в России остаются ограниченными, а его физическая инфраструктура и правовая основа недостаточно развиты. Можно выделить ряд факторов, препятствующих дальнейшему расширению рынка жилья:

- Высокие субсидии и относительно низкий размер платы за жилье. В силу этих факторов малоимущие семьи не заинтересованы в переезде в более дешевые квартиры;

- Приватизация жилья не завершена. Структура жилищной собственности такова, что многие из наиболее мобильных и более молодых семей живут в квартирах, которые еще не приватизированы, в то время как более пожилые люди, потенциальная мобильность которых ниже, составляют большинство семей, приватизировавших свои квартиры;

- Большие нерыночные ожидания населения в отношении улучшения жилищных условий. Результаты обследования семей свидетельствуют о том, что значительная часть населения все еще с осторожностью относится к заимствованию средств на коммерческих условиях с целью приобретения жилья или улучшения жилищных условий[35]. Кроме того, многие семьи не особенно доверяют рыночным посредникам, которые в ином случае могли бы способствовать более эффективному перераспределению жилья.

Хотя планы правительства повысить уровень возмещения затрат и установить сроки бесплатной приватизации смягчат неблагоприятное воздействие первых двух факторов в ближайшее время и в среднесрочной перспективе, роль нерыночных ожиданий и нерыночного поведения в целом может оказаться единственным фактором, являющимся причиной наибольших диспропорций. Согласно результатам обследования домашних хозяйств, 35-50 процентов семей не удовлетворены своими жилищными условиями, и 15-20 процентов семей планируют улучшить свои жилищные условия тем или иным образом. Однако из этих 15-20 процентов менее половины намерены активно действовать на рынке жилья. Остальные же продолжают надеяться на получение бесплатного жилья от государства. Процент семей,

---

[34] Показатель мобильности в странах Латинской Америки составляет приблизительно 3 процента, в Токио - 7 процентов, а в Вашингтоне - 20-25 процентов (Березин и Малгин, 1994, стр. 75).

[35] Лишь 10-15 процентов семей, планирующих улучшить свои жилищные условия, проявляют интерес к долгосрочному заимствованию (Гузанова, 1997).

которые полагаются на рынок, несколько увеличился с 1994 по 1996 г.[36], однако остается довольно низким (Гузанова, 1994, 1997).

Таким образом, продолжение в более ограниченных масштабах старой практики бесплатного распределения нового жилья ведет к тому, что население не заинтересовано искать новое жилье на рынке. Кроме того, предоставление бесплатного жилья сужает местные рынки жилья и ведет к повышению цен на жилье до уровня, который слишком высок для потенциальных покупателей. Постепенное прекращение бесплатного предоставления нового жилья и выплата вместо этого прямых частичных субсидий (увязанных с ипотечным финансированием) могло бы стать целесообразной стратегией, используемой правительством в порядке содействия углублению рынка жилья.

Кроме того, правительству следует продумать меры, направленные на укрепление доверия населения к рынкам жилья. Этими мерами могут быть (i) усовершенствование правил и процедур регистрации операций на рынке жилья; (ii) снижение налога на операции с недвижимостью; (iii) разработка рейтинговой системы лицензирования действующих на рынке риэлторов, при которой каждый из них будет стараться получить более высокий рейтинг, указываемый в лицензии, устанавливая более высокие стандарты качества своей работы и придерживаясь более эффективных процедур предоставления информации[37]; и (iv) усовершенствование процедур контроля за выполнением договорных обязательств и урегулирования конфликтных ситуаций. Процедуры ипотечного финансирования, если этот инструмент используется, должны исключать любую дискриминацию в отношении малых заемщиков, в частности тех лиц, которые занимают средства для покрытия разницы в цене между старой и новой квартирой, или тех, кто хочет получить ссуду на капитальный ремонт своей квартиры.

Завершение процесса передачи ведомственного жилья

Передача социальных активов (в том числе жилищного фонда, детских дошкольных учреждений, больниц, детских лагерей, предприятий коммунального обслуживания и общественного транспорта) имеет решающее значение для того, чтобы предприятия смогли уделить все внимание основным видам производственной деятельности, производить расчеты и принимать решения относительно управления деятельностью исключительно исходя из соображений прибыли и с учетом возможных убытков. До начала реформ в ведении предприятий находилось около 45 процентов городского жилищного фонда России. По мере приватизации предприятий их руководители приходят к пониманию того, что содержание на балансе жилищного фонда является для них тяжким бременем, затрудняющим процесс реорганизации. Большинство жильцов, проживающих в ведомственных домах, не работают на предприятиях, которым принадлежит это жилье, что снижает заинтересованность предприятий в выделении достаточных средств на обслуживание этого жилья. Предприятия стараются передавать свое жилье в ведение местных органов власти, в одностороннем порядке сокращая объем средств, выделяемых на содержание жилищного фонда. В результате жилищные условия семей, проживающих в ведомственных домах, ухудшаются более быстрыми темпами, и эти семьи имеют более ограниченный доступ к системе

---

[36] Изменения в ожиданиях населения были гораздо более заметными в небольших городах, где в отличие от Москвы, бесплатное распределение нового жилья практически прекратилось.

[37] Действующий порядок лицензирования был утвержден Постановлением Правительства РФ № 1407 от 23 ноября 1997 г.

жилищных пособий, чем жильцы муниципальных домов. Более того, тот факт, что часть жилищного фонда продолжает оставаться в ведении предприятий, замедляет темпы процесса реформ в целом, поскольку нет стратегических стимулов, способных заинтересовать руководителей предприятий в участии в этих реформах.

В соответствии с основными принципами, установленными федеральным правительством, приватизированные предприятия обязаны передавать свои социальные активы в ведение местных органов власти. Однако пока не проведены реформы с целью сдерживания роста затрат на жилье, местные органы не заинтересованы в принятии на себя обязанностей по приемке жилищного фонда и связанных с этим бюджетных расходов. Согласно оценкам, к началу 1996 г., после трех лет процесса передачи жилья, не более 50 процентов ведомственного жилищного фонда было фактически передано в ведение местных органов, причем в 1996 г. процесс еще более замедлился[38]. В некоторых крупных городах, включая Нижний Новгород, Самару и Ульяновск, к концу 1997 г. доля ведомственного жилья в жилищном фонде все еще превышала 30 процентов. Процесс передачи идет еще медленнее в сфере коммунального обслуживания, где около 40 процентов всех предприятий, обеспечивающих города водой и отоплением, по-прежнему действуют под управлением промышленных предприятий (а во многих случаях принадлежат этим предприятиям) (Сборник материалов..., 1997, стр. 14).

Результаты анализа, проведенного Фрейнкманом и Стародубровской (1996) указывают на то, что ведомственное жилье и в меньшей степени детские дошкольные учреждения должны передаваться быстрее, чем другие виды социальных активов. Ускорение процесса передачи жилья будет способствовать как реорганизации предприятий, так и жилищным реформам в России[39]. В идеальном варианте ведомственное жилье должно приватизироваться путем его автоматической передачи жильцам, однако этого не происходит по целому ряду причин правового и исторического характера. Передача жилья муниципалитетам считается стратегией реформ на переходный период, помогающей предотвратить дальнейшее ухудшение жилищных условий и способствующей дальнейшей реорганизации жилищно-коммунального хозяйства, после того как жилой фонд, а вместе с ним и обязанности по его финансированию и управлению им будут в основном переданы частному сектору. Опыт Казахстана, где передача жилья была завершена к концу 1995 г., свидетельствует о том, что этот процесс можно организовать так, чтобы он шел гораздо более ускоренными темпами, чем до сих пор в России (Всемирный банк, 1997а).

Чтобы ускорить передачу жилья, федеральному правительству следует заняться устранением недостатков механизмов финансирования и нормативно-правовой базы. В

---

[38] Согласно оценкам правительства, расходы предприятий на содержание жилья могли достигать 0,5 процента ВВП в 1997 г. (газета «Сегодня», 24 сентября 1997 г.).

[39] Кроме того, передача жилья и других социальных активов имеет большое значение в плане повышения эффективности бюджетной деятельности на уровне регионов и повышения степени открытости отношений между местными органами власти и крупными предприятиями. Есть некоторые разрозненные факты, свидетельствующие о том, что широкое распространение на региональном уровне получили различные безналичные операции. Некоторые предприятия продолжают оказывать государственные и полугосударственные услуги местному населению по сниженным ценам в обмен на налоговые льготы, более широкий доступ к земельным участкам и инфраструктуре в городах, снижение платы за коммунальные услуги и т.п. Такого рода сделки влияют на уровень доходов федерального правительства, сокращая официальные базы налога на прибыль и НДС (Фрейнкман и Хейни (Freinkman and Haney, 1997)).

настоящее время наблюдаются две основные диспропорции в ***налогово-бюджетной сфере***, которые должны быть устранены.

Налогообложение предприятий. В большинстве городов местные органы власти ввели специальный налог с оборота в размере до 1,5 процента оборота предприятия. Федеральное правительство рекомендовало ввести этот налог в качестве одного из источников дополнительного финансирования для покрытия расходов местных бюджетов, связанных с передачей жилья. Для предприятий, продолжающих обеспечивать население жильем и другими социальными активами, сумма таких расходов непосредственно вычитается из суммы подлежащего уплате налога с оборота. Дополнительные налоговые льготы предоставляются при начислении налога на прибыль. Налог с оборота, который подлежит уплате большинством предприятий, не обеспечивающими население жильем, позволяет более равномерно распределить бремя расходов на жилье в рамках сектора предприятий. Однако в правительственных рекомендациях ничего не сказано о том, что поступления от налога должны резервироваться для покрытия расходов на содержание жилья. В результате, несмотря на то что налог с оборота существенно повышает уровень поступлений в муниципальные бюджеты, он не создает у муниципальных органов заинтересованности в завершении процесса передачи жилья. На сегодняшний день чистые выгоды муниципального бюджета, связанные с передачей оставшегося ведомственного жилья, выражаются негативной величиной, поскольку в большинстве случаев, если учесть уровень покрытия затрат жильцами, налоговые льготы, предоставляемые предприятиям, обеспечивающим население жильем, значительно меньше размера фактических субсидий, необходимых для содержания жилья после его передачи. Кроме того, налог с оборота, как и любой налог, взимаемый с валового объема продаж, сам по себе характеризуется существенными диспропорциями. Отмену этого налога, предусмотренную проектом Налогового кодекса, можно считать полностью обоснованной.

Трансферты из федерального бюджета. Помимо поступлений от налога с оборота муниципальные органы получают доходы в виде трансфертов от федерального правительства на цели покрытия дополнительных издержек, связанных с передачей жилья. Если проанализировать этот механизм, можно обнаружить, что его структура имеет целый ряд недостатков. Во-первых, Министерство финансов не имеет возможности надлежащим образом оценивать фактический дефицит муниципальных бюджетов, связанный с передачей жилья. В предыдущие годы общая сумма средств, заложенных в бюджете на эти цели, была избыточной, и косвенно снижала заинтересованность местных органов в ускорении процесса реформ в жилищной сфере. Во-вторых, Минфин не смог профинансировать чрезмерные трансферты, что привело к накоплению задолженности по выплатам трансфертов из бюджета. Эта задолженность, в свою очередь, служила для муниципальных органов оправданием для приостановки дальнейшей передачи жилья. В-третьих, у Минфина нет инструмента, обеспечивающего распределение этих трансфертов между нуждающимися муниципалитетами. Предоставление средств через региональные бюджеты позволяет региональным органам власти использовать средства трансфертов для удовлетворения собственных потребностей, вместо того чтобы перечислять их нуждающимся муниципальным органам. В-четвертых, нет эффективного механизма проверки: муниципальные и региональные органы сообщают о передаче активов и требуют средства из федерального бюджета на возмещение затрат, в то время как предприятия продолжают финансировать и обслуживать жилье. И наконец, система не является достаточно гибкой для того, чтобы можно было выделять ограниченные ресурсы федерального бюджета тем муниципальным органам, которые в них больше всего нуждаются. Например, в регионах, где основной отраслью является угольная промышленность, и в городах, где расположено одно крупное

предприятие оборонной промышленности, весь жилищный фонд находился на балансе основных предприятий и передавался сразу же и целиком. В таких городах местная база налогообложения является весьма узкой в силу того, что ведущие отрасли переживают экономический спад, и у местных органов практически нет опыта в таких областях деятельности как обеспечение жилья и оказание услуг населению[40].

Система оказания помощи из федерального бюджета муниципальным органам, принимающим жилье от местных предприятий, нуждается в комплексной реорганизации. В частности, необходимо сделать следующее:

- Следует отказаться от использования механизма выделения из федерального бюджета специальных трансфертов на финансирование передачи жилья и трансферты должны распределяться между наиболее нуждающимися регионами по единственному каналу - через Федеральный фонд финансовой поддержки регионов[41]. Иными словами, средства из федерального бюджета должны выделяться не на основе конкретных потребностей в финансировании тех или иных бюджетных расходов, а по результатам оценки общих бюджетных потребностей.

- Завершение процесса передачи жилья должно быть одним из условий выделения трансфертов из федерального бюджета. Для регионов, не завершивших передачу жилья в установленный срок, федеральные трансферты должны сокращаться на сумму, равную сумме фактических расходов предприятий на содержание жилья.

- Федеральному правительству следует разработать отдельную систему финансирования из федерального бюджета временной помощи, оказываемой муниципальным органам в регионах, переживающих глубокий экономический спад, например, в угледобывающих регионах. Эти трансферты должны выделяться в соответствии с четкими правилами через Федеральное казначейство, с тем чтобы обеспечить использование средств строго по назначению. Такая система может быть основана на принципах, разработанных в рамках Программы реорганизации угольной промышленности, финансируемой средствами выделенного Всемирный банком Займа на реорганизацию угольного сектора (СЕКАЛ).

Что касается ***общей нормативно-правовой базы передачи жилья***, действующие правила не являются достаточно четкими и понятными, и весть процесс передачи жилья фактически определяется интересами и влиянием заинтересованных сторон. Федеральные правила повсеместно нарушаются и контроль за их соблюдением осуществляется лишь частично. В результате все основные факторы, определяющие темпы процесса передачи жилья, по всей видимости, находятся под контролем местных органов власти, у которых есть много возможностей для того, чтобы задержать или вообще заблокировать передачу жилья.

- Необходимо четко определить юридическое значение понятия передачи жилья. Местные органы власти должны сохранить за собой право заключать соглашения с предприятиями

---

[40] Боднар и др. (Bodnar et al., 1996) дают подробное описание соответствующих проблем в городах угледобывающих регионов.

[41] Кроме того, необходимо пересмотреть принципы выделения средств из Фонда финансовой поддержки регионов в контексте реформы финансовых отношений между органами государственной власти различных уровней, однако этот вопрос не рассматривается в настоящей работе.

о совместном финансировании жилищного фонда, оставляя за ними некоторые функции, связанные с обслуживанием и эксплуатацией жилья, однако такие механизмы финансирования не должны считаться передачей жилья. Передача жилья означает передачу муниципальным органам не только права на владение жильем, но и обязанностей по финансированию жилья и управлению им.

- Необходимо создать институциональную структуру для урегулирования конфликтов между местными органами власти и предприятиями, готовящим к передаче и передающим им жилье. Эти задачи по возможности должны решаться на региональном уровне при участии, если это необходимо, федерального правительства, однако наличие разногласий на муниципальном уровне не должно служить основанием для того, чтобы откладывать передачу жилья на неопределенный срок.

- Необходимо включить в процесс передачи жилья предприятия всех остальных секторов экономики, в том числе государственные предприятия оборонной промышленности, железнодорожного транспорта и коммунального хозяйства.

- Необходимо внедрить новую систему отчетности, с тем чтобы федеральное правительство могло получать достоверную информацию о фактических темпах процесса передачи жилья.

Реорганизация муниципальных предприятий жилищно-коммунального хозяйства[42]

Реорганизация этой отрасли имеет решающее значение для создания условий конкуренции, повышения эффективности и рационализации финансирования инвестиций в сфере коммунальных услуг. В настоящее время большинство предприятий этой сферы являются монополиями или квазимонополиями и неясно, в чьей собственности они находятся, кто управляет их деятельностью и каким образом они финансируются. Правительство приняло решение разработать к середине 1997 г. среднесрочную программу реорганизации естественных монополий, действующих в масштабах всей страны. Эта инициатива может быть дополнена аналогичными мерами на региональном и муниципальном уровнях.

- **Корпоративное управление**. Необходимо упразднить действующую в настоящее время систему недостаточно четко определенных контрактов между местными предприятиями коммунального обслуживания и муниципальными органами, установив вместо нее более четкую и транспарентную правовую базу. Заключаемые на несколько лет контракты, предусматривающие оплату по результатам работы, могли бы использоваться в качестве инструмента для четкого определения взаимных обязательств владельцев жилья и руководства предприятий. В этих контрактах должны указываться конкретные подлежащие контролю целевые показатели, такие как сфера охвата услуг, качество обслуживания, финансовые показатели, цели инвестиций, уровни тарифов и показатели эффективности деятельности. Местным органам власти следует противостоять давлению местных предприятий коммунального обслуживания и прекратить выделение им средств из бюджета на цели финансирования инвестиционных проектов в секторе. Финансирование инвестиционных проектов должно быть обязанностью самих предприятий коммунального обслуживания.

---

[42] Настоящий раздел базируется на некоторых рекомендациях, содержащихся в Совместном докладе о состоянии муниципальных систем водоснабжения (Всемирный банк, 1997b).

- **Реорганизация предприятий коммунального обслуживания**. Реорганизация действующих предприятий коммунального обслуживания в эффективно управляемые и эксплуатируемые компании потребует (i) изменения организационной структуры с целью внедрения современных структур управления; (ii) внедрения современных систем управления и контроля, в том числе надлежащих механизмов выставления счетов и взимания платы за услуги; (iii) отделения видов деятельности и активов предприятий, не имеющих отношения к основной деятельности; и (iv) рационализации структуры рынка путем ликвидации лишних посредников[43].

- **Заключение контрактов напрямую**. Конечной целью реорганизации системы заключения контрактов и закупок должно быть прекращение вмешательства местных органов государственной власти, которые действуют в качестве посредников между предприятиями, оказывающими услуги, и потребителями, в деятельность в секторе. Следует постепенно перейти на новый порядок заключения контрактов, когда услуги будут оказываться в соответствии с контрактами, заключаемыми непосредственно между двумя частными сторонами - предприятиями и жилищными товариществами, а роль государства будет ограничена установкой основных параметров в отношении таких контрактов и контролем за соблюдением договорных обязательств.

- **Конкуренция в сфере обслуживания жилья**. Создание в большинстве городов Единых служб заказчика, которые отделяют функции, выполняемые городом в качестве владельца/клиента, от функций, выполняемых им в качестве стороны, оказывающей услуги, является основной предпосылкой конкуренции. Следующими шагами в процессе создания условий конкуренции должны быть (i) расформирование муниципальных компаний, занимающихся обслуживанием жилищного фонда, которые в настоящее время фактически являются монополиями, обслуживая основную часть жилищного фонда; (ii) создание условий для появления новых частных предприятий обслуживания; и (iii) появление кондоминиумов, в большей степени нуждающихся в услугах, оказываемых в условиях конкуренции.

- **Приватизация**. Когда будет завершена демонополизация сферы обслуживания жилищного фонда и местные органы власти будут обладать достаточным опытом проведения конкурсных торгов, исчезнут все препятствия, мешающие приватизации предприятий по обслуживанию жилья. Те муниципальные предприятия, которым удалось победить на конкурсных торгах, должны подлежать приватизации в первую очередь. Подготовка местных предприятий коммунального обслуживания к приватизации может потребовать гораздо больше времени, в зависимости от того, как скоро будут установлены эффективная нормативно-правовая база и порядок заключения контрактов.

- **Управление жилищным фондом частными компаниями**. Развитие частных компаний по управлению жилищным фондом позволяет повысить эффективность благодаря усилению конкуренции и более активному участию частного сектора. Большинство функций, выполняемых в настоящее время Едиными службами заказчика, которые в большинстве случаев являются департаментами муниципальных органов, могут

---

[43] В странах Восточной и Центральной Европы Всемирный банк оказал содействие в процессе реорганизации местных предприятий водоснабжения и центрального отопления в рамках целого ряда инвестиционных операций (Всемирный банк, 1994a; 1994b; 1995b; 1996c).

быть переданы управляющим компаниям. Соответственно, кондоминиумы получат значительную выгоду от того, что они будут полагаться на профессионалов в области управления в процессе заключения контрактов и контроля за деятельностью предприятий, оказывающих услуги. В настоящее время в России почти нет практического опыта частного управления жилищным фондом[44], и потребуется некоторое время для того, чтобы разработать надлежащие механизмы заключения контрактов, в том числе контрольные показатели эффективности деятельности и механизмы контроля за соблюдением договорных обязательств.

Совершенствование порядка регулирования тарифов на коммунальные услуги в городах

Необходимо повысить эффективность регулирования деятельности предприятий коммунального обслуживания, особенно на муниципальном уровне, для того чтобы сдержать чрезмерный рост стоимости коммунальных услуг и по возможности способствовать конкуренции и появлению новых предприятий. В России эффективное регулирование деятельности предприятий коммунального обслуживания только начинается. При поддержке Всемирного банка создана Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК), однако ее необходимо в достаточной степени укомплектовать персоналом и наделить надлежащими полномочиями. В начале 1997 г. правительство утвердило комплекс основных правил, регулирующих тарифы в сфере снабжения электроэнергией и теплом[45]. В настоящее время основным видом деятельности ФЭК является введение нового порядка регулирования крупнейших предприятий, действующих по всей территории страны в энергетике и газовой промышленности. Сформированы также Региональные энергетические комиссии (РЭК), которые в основном осуществляют регулирование применительно к услугам, оказываемым населению, однако они гораздо менее эффективны и нуждаются в существенном укреплении. ФЭК следует расширить свои организационно-технические возможности для управления и контроля, с тем чтобы (i) способствовать развитию органов, осуществляющих регулирование на региональном уровне; (ii) помогать этим регулирующим органам утверждаться на региональном уровне в качестве независимых учреждений; и (iii) свести к минимуму влияние местных групп, преследующих определенные интересы. ФЭК необходимо будет увеличить объем технической помощи, с тем чтобы обеспечить такой порядок, при котором установленные федеральным правительством принципы и правила, регулирующие деятельность предприятий коммунального обслуживания, толковались и действовали бы в едином порядке по всей территории страны[46].

---

[44] Первый тендер с участием частных компаний по управлению жилищным фондом был проведен в г. Москве в середине 1997 г.

[45] Постановление Правительства № 121 от 4 февраля 1997 г.

[46] Регулирование в сфере теплоснабжения является наиболее важным направлением деятельности, учитывая долю затрат на теплоснабжение в общей сумме затрат, однако следует уделить внимание аналогичным аспектам регулирования применительно к другим предприятиям коммунального обслуживания, действующих вне конкуренции, в таких областях как водоснабжение, канализация и телефонная связь. Так, результаты анализа данных о тарифах, полученных от Института экономики города (ИЭГ, 1995), свидетельствуют о наличии существенных диспропорций в системе тарифов на региональном уровне и перекрестном субсидировании различных коммунальных услуг. В 13 регионах Европейской части России отношение платы за горячую воду к плате за снабжение холодной водой и канализацию (за 1 $м^3$) изменялось в диапазоне от 1,0 до 8,3.

В краткосрочной перспективе повышение эффективности регулирования в сфере коммунальных услуг может весьма существенно повлиять на общий уровень затрат на жилье[47]. Существующая институциональная система и структура управления деятельностью предприятий таковы, что потребители вынуждены оплачивать гораздо больший объем услуг, чем они фактически потребляют[48], при этом потери тепла могут достигать 35 процентов а воды - до 50 процентов. Кроме того, в силу неэффективности управления, у предприятий коммунального обслуживания, несмотря на их раздутые штаты и возможность выплачивать заработную плату в размере выше среднего, нет достаточных стимулов для повышения производительности (Мартино, 1997). В основном по причине высокой себестоимости коммунальных услуг, уровень общих расходов на жилье в расчете на квадратный метр в России значительно превышает аналогичные показатели по большинству стран Центральной и Восточной Европы, в том числе по странам Балтии (Сборник материалов ..., 1997, стр. 191). Учитывая, что цены на топливо и заработная плата в России пока еще ниже, чем в странах Центральной и Восточной Европы, это еще раз подтверждает крайнюю неэффективность деятельности российских предприятий коммунального обслуживания. Еще одним аспектом действующей системы регулирования является то, что методы регулирования существенно различаются от региона к региону: данные о затратах местных предприятий и показатели возмещения этих затрат в различных регионах и городах невозможно точно сравнить. Такая ситуация существенно ограничивает возможности федерального правительства для осуществления контроля и принятия решений в процессе углубления реформ в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Одним из важных элементов стратегии усовершенствования системы регулирования в жилищно-коммунальном хозяйстве является укрепление платежной дисциплины государственных учреждений и сокращение задолженности по бюджетным платежам предприятиям коммунального обслуживания. Неплатежи этим предприятиям ставят под угрозу всю систему управления в секторе. Эти неплатежи ведут к снижению качества услуг, оказываемых предприятиями, а также к тому, что предприятия выставляют потребителям завышенные счета; при этом возможности местных органов для эффективного вмешательства ограничиваются. Местным органам власти необходимо разработать стратегию реструктуризации своей текущей задолженности, в том числе путем обращения части задолженности в ценные бумаги.

В недавнем докладе Института исследования организованных рынков (ИНИОР, 1997) перечислены наиболее характерные недостатки работы РЭК, связанной с установлением тарифов. Это исследование было основано на комплексном анализе практики регулирования платы за теплоснабжение в четырех регионах, участвующих в финансируемом МБРР Проекте передачи ведомственного жилья (ППВЖ). Среди основных заключений доклада можно отметить следующие:

---

[47] В течение последних нескольких лет МБРР оказывал содействие в осуществлении муниципальных программ реформ в области регулирования тарифов на коммунальные услуги в нескольких странах с переходной экономикой, в том числе в Эстонии, Латвии и Польше (Всемирный банк, 1994a; 1995b; 1996d).

[48] По оценкам Госстроя, установка счетчиков потребления тепла показала, что фактический объем потребления в среднем на 30-40 процентов ниже т.н. «нормативного», на котором основана действующая система оплаты.

- Методы и процедуры установления тарифов в различных регионах существенно различаются. Отсутствие единого порядка регулирования является важным фактором, определяющим различия в уровнях платы за теплоснабжение, взимаемой с жилищных организаций в различных городах. В двух соседних городах разница в тарифах может достигать 100 процентов. В частности, в одном из городов, включенных в выборку, действующие тарифы являются слишком низкими, и производитель не имеет возможности покрывать свои «нормальные» затраты. Местная РЭК поддерживает столь низкие тарифы подвергаясь политическому давлению со стороны местного органа власти.

- В большинстве случаев РЭК еще не могут полностью следовать рекомендациям федерального правительства относительно порядка регулирования. Производителям тепловой энергии удается завышать данные о фактических затратах и обеспечивать для себя высокую норму прибыли (до 50 процентов), превышающую лимиты, утвержденные федеральным правительством. Наиболее характерными примерами нарушения установленного порядка являются (i) неправильное распределение затрат и прибыли между теплом и электроэнергией, производимыми одним и тем же предприятием (производители стараются списать большинство затрат на производство тепла, фактическое потребление которого не поддается измерению); (ii) тарифы устанавливаются на основе периодов минимального потребления тепла, а не на основе показателя среднегодового объема потребления; (iii) для обоснования будущих затрат на топливо используются завышенные темпы инфляции; и (iv) структура затрат на производство тепла включает лишние компоненты, которые по закону должны покрываться из прибыли. К таким компонентам относятся некоторые местные налоги, убытки, понесенные производителями в результате эксплуатации социальных активов, и т.п.

- В некоторых городах несколько независимых посредников между производителями и конечными потребителями участвуют в перепродаже/распределении тепла. Эта деятельность фактически повышает тарифы на тепловую энергию, отчасти потому, что затраты и норма прибыли этих посредников регулируются еще менее строго, чем затраты и прибыль производителей.

- Во всех городах используется единая структура тарифов, основанная на средних издержках производства, без разбивки на различные компоненты, отражающие плату за мощность и плату за использование мощности в пиковое время.

- Тарифы устанавливаются полностью на основе существующей структуры потребления тепла, и производители не заинтересованы в эффективном замещении одних энергоресурсов другими, например, в замещении угля природным газом.

- В большинстве городов продолжается перекрестное субсидирование теплоснабжения населения путем использования более низких тарифов на тепло, которым снабжаются муниципальные предприятия по обслуживанию жилищного фонда. Такая скидка может составлять до 45 процентов по сравнению с базовым коммерческим тарифом. Сочетание высоких промышленных тарифов и льготных тарифов, устанавливаемых для населения, не может быть объяснено лишь неэффективностью регулирования, осуществляемого РЭК. Такая ситуация может быть, по крайней мере частично, обусловлена политикой, проводимой местными органами власти, направленной на поддержку местных предприятий коммунального обслуживания за счет промышленных потребителей (т.е.

путем скрытого налогообложения промышленных предприятий). Учитывая, что некоторые вопросы, связанные с распределением налоговых поступлений (см. ниже), еще не решены, муниципальные органы могут считать скрытое субсидирование более предпочтительным вариантом политики, по сравнению с традиционным открытым бюджетным субсидированием.

- В целом результаты анализа свидетельствуют о том, что неукоснительное соблюдение порядка регулирования может позволить снизить средний тариф на тепловую энергию на 15-20 процентов[49]. Кроме того, в некоторых городах полная замена угля газом, которая может быть достигнута в ближайшем будущем без каких-либо дополнительных инвестиций, может позволить снизить тарифы еще на 10 процентов.

Учитывая правила, регулирующие деятельность предприятий коммунального обслуживания на местах, федеральному правительству следует обязать ФЭК (i) разработать новые подробные рекомендации для региональных учреждений, отвечающих за регулирование в секторе, в частности, правила относительно структуры тарифов на тепловую энергию, нормы прибыли и структуры затрат; (ii) приступить к ежеквартальному сбору данных о действующих тарифах, начав с ограниченной выборки, включающей крупнейшие города, а затем расширив масштабы деятельности; (iii) создать общенациональную базу данных о тарифах на тепловую энергию, действующих в различных регионах; и (iv) расширить организационно-технические возможности для наблюдения и анализа динамики тарифов и различий в тарифах между регионами, с тем чтобы ФЭК могла своевременно принимать необходимые меры. Такой подход затем может быть использован применительно к другим муниципальным коммунальным услугам, таким как водоснабжение и канализация.

Еще одной приоритетной задачей деятельности ФЭК является разработка надлежащего механизма взаимоотношений между региональными и муниципальными органами в том, что касается структуры собственности на основные предприятия теплоснабжения и регулирования устанавливаемых ими тарифов. Во-первых, согласно действующему законодательству, там, где тепловая энергия вырабатывается крупнейшими теплоцентралями, тарифы регулируются не муниципальными, а региональными органами. В то же время, связанные с этими тарифами субсидии, предоставляемые домашним хозяйствам, приходится финансировать из муниципальных бюджетов. Такая ситуация представляет собой явный пример не обеспеченных средствами полномочий: в течение года уже утвержденные муниципальные бюджеты регулярно подвергаются изменениям, когда региональная энергетическая комиссия принимает решения о повышении базовых тарифов на тепловую энергию, соответствующим образом не корректируя плату за теплоснабжение, взимаемую с населения. В результате муниципальные органы обязаны финансировать увеличившийся объем субсидий. Во-вторых, что касается менее крупных предприятий теплоснабжения, необходимо пересмотреть недавно проведенное распределение государственного имущества между региональными и муниципальными органами. Государственные учреждения теплоснабжения, обслуживающие территорию в пределах юрисдикции конкретного муниципального органа, должны принадлежать этому муниципальному органу. Такой порядок облегчит решение

[49] Эти оценки можно подтвердить опытом Казахстана, где специальная процедура контроля за структурой издержек при установлении тарифов на тепло, введенная местными отделениями Антимонопольного комитета помогла снизить тарифы на 5-30 процентов (Страйк, 1997). Кроме того, недавняя аудиторская проверка Московской компании по теплоснабжению показала, что в 1996 г. тарифы на 15 процентов превышали уровень, допускаемый действующими правилами («Российская газета», 15 ноября 1997 г.).

проблем, связанных с регулированием, и будет способствовать более эффективному распределению базы налогообложения между органами государственной власти различных уровней.

Кроме того, ФЭК следует разработать принципы, которыми необходимо руководствоваться при решении связанных с регулированием проблем, в случаях, когда территория в ведении муниципального органа снабжается теплом от котельной, которая находится в собственности местного промышленного предприятия, производящего тепло частично для собственного потребления и продающего остальное городу. В таких ситуациях местные органы испытывают дополнительные трудности, потому что (i) у промышленных предприятий есть множество возможностей для того, чтобы умышленно классифицировать некоторые из обычных издержек производства как затраты на производство тепла; и (ii) влияние крупнейших промышленных предприятий на местном уровне может быть столь сильным, что это может ограничивать возможность муниципальных органов осуществлять регулирование (Калинина, 1995). ФЭК следует выпустить подробную инструкцию относительно распределения и анализа затрат, регулирующую конкретные аспекты деятельности подобных предприятий теплоснабжения.

Прочие (не связанные с тарифами) вопросы регулирования

Помимо создания надлежащей системы регулирования тарифов, необходимо решить целый ряд других важных вопросов, связанных с регулированием. Такими вопросами являются:

- **Заключение контрактов на обслуживание на конкурсной основе**. Качество обслуживания жилищного фонда является крайне низким и это отчасти объясняется тем, что основная часть жилья обслуживается находящимися в собственности муниципальных органов предприятиями, которые *фактически* являются монополиями. Некоторые города начинают использовать практику заключения контрактов на обслуживание жилищного фонда в рамках конкурсных тендеров. В тех случаях, когда такие тендеры организуются надлежащим образом, качество обслуживания жилья повысилось, а затраты снизились (Стародубровская, 1996; Страйк, 1997). Необходимо создать нормативно-правовую базу, с тем чтобы у городов появилась возможность и заинтересованность в ускорении процесса формирования конкурентных рынков обслуживания жилищного фонда. Основной комплекс правил проведения тендеров и заключения контрактов был утвержден Госстроем в 1994 г. и успешно опробован в ряде городов (Всемирный банк, 1996а). В середине 1997 г. на рассмотрение Думы был представлен проект Закона о государственных закупках, предусматривающий проведение конкурсных тендеров в обязательном порядке. Для того, чтобы закрепить успехи, достигнутые в этой области деятельности, федеральному правительству необходимо принять решительные меры, в основном за счет использования механизмов контроля за соблюдением установленных правил, организовав обучение должностных лиц муниципальных органов и создавая благоприятные условия для появления новых частных предприятий в секторе. Опыт различных городов, в частности, Нижнего Новгорода, Москвы, Рязани и Петрозаводска, где к концу 1997 г. обслуживание более чем 15 процентов жилищного фонда осуществлялось на конкурсной основе, свидетельствует о том, что при наличии у местных органов надлежащих стимулов процесс усиления конкуренции и активизации участия частного сектора может идти быстрыми темпами.

- **Сертификация, установка и использование счетчиков**. Повсеместная установка счетчиков имеет решающее значение для введения надлежащего порядка ценообразования в сфере коммунальных услуг и создания стимулов для рационального использования энергоресурсов. В настоящее время широко используются только счетчики, измеряющие потребление электроэнергии. Однако гораздо более дорогостоящей услугой является отопление, но объем тепла, потребляемого населением, практически не измеряется. Еще одной приоритетной задачей является учет потребления воды. Для решения поставленных задач в этой области деятельности необходимо продолжить работу над техническими аспектами, связанными с проектно-конструкторскими особенностями многоквартирных зданий в России. Во многих случаях счетчики необходимо будет устанавливать не для каждой отдельной квартиры, а для всего здания, по крайней мере на начальной стадии. Кроме того, важное значение будет иметь система регулирования деятельности муниципальных предприятий теплоснабжения. В рамках этой системы регулирования тарифы должны устанавливаться на основе информации о фактическом потреблении, а эти предприятия будут заинтересованы в более рациональном и экономном использовании энергоресурсов. Все это будет стимулировать установку счетчиков. Помимо установки счетчиков местным органам власти следует ввести новую систему выставления счетов, в рамках которой предъявляемые к оплате счета будут основываться на показаниях счетчиков, и ужесточить механизмы взимания платы. Опыт Литвы, где к концу 1995 г. в половине городских многоквартирных домов были установлены счетчики потребления тепла (по одному на здание), свидетельствует о том, что если правительство придерживается решительного подхода к установке счетчиков, это пользуется достаточной поддержкой населения (Всемирный банк, 1996b). Важно синхронизировать введение новой системы фактурирования на основе показаний счетчиков с внесением соответствующих изменений в порядок регулирования тарифов: есть вероятность того, что из первых показаний счетчиков станет очевидным, что показатели фактического объема потребления ниже данных, представляемых предприятиями коммунального обслуживания. Поэтому тарифы должны корректироваться с учетом реальной ситуации - меньший объем потребления при более высоких удельных затратах. В целом внедрение новой системы не окажет значительного финансового эффекта в ближайшее время. Однако в среднесрочной перспективе такая система будет способствовать появлению новых стимулов и изменению поведения производителей и потребителей таким образом, что и те и другие смогут сэкономить средства.

- **Автономные котельные и появление новых предприятий коммунального обслуживания**. Действующие в России правила строительства носят ограничительный характер в плане использования автономных источников тепла, и нет четких процедур установки автономных котельных. Косвенным образом это обусловлено давно устоявшейся традицией использования в городах исключительно систем центрального отопления. Результаты анализа технических параметров свидетельствуют о том, что автономные котельные могут быть гораздо более эффективными, особенно на окраинах городов (Мартино, 1997). Введение более либерального порядка установки автономных котельных и решение вопросов, связанных с правами собственности на такие котельные и регулированием их использования, будут способствовать появлению новых небольших предприятий коммунального обслуживания, которые составят конкуренцию крупным городским предприятиям теплоснабжения.

- **Сертификация новых материалов и оборудования для модификации жилищного фонда**. Инвестиции в модернизацию жилищного фонда могут повысить эффективность использования энергоресурсов и отдача от них может быть получена в течение 3-5 лет

(Всемирный банк, 1996a). Технические нововведения, позволяющие сократить объем потребления энергоресурсов, являются важным дополнением реформ политики, проводимой в секторе, поскольку они способствуют созданию кондоминиумов, повышению эффективности управления деятельностью предприятий коммунального обслуживания и сокращению трансакционных издержек. Чтобы облегчить этот процесс, может понадобиться пересмотр стандартов и правил строительства, с тем чтобы более широко использовать новые технологии и материалы[50].

- **Жилищная инспекция и лицензирование новых предприятий по обслуживанию жилья**. Несмотря на то что муниципальные жилищные инспекции действуют в большинстве городов страны, их статус, процедуры и методы деятельности должны быть пересмотрены с учетом новых рыночных условий. Федеральному правительству следует создать общую нормативно-правовую базу для разработки и внедрения стандартов обслуживания жилищного фонда. Такие стандарты должны устанавливаться для каждого региона с учетом конкретных условий и утверждаться региональными органами государственной власти. Внедрение таких стандартов должно осуществляться постепенно, учитывая неудовлетворительное состояние жилищного фонда и нехватку средств для эффективного обслуживания и ремонта. Следует поручить жилищным инспекторам выдачу лицензий и осуществление контроля за соблюдением предприятиями коммунального обслуживания установленных стандартов качества, а также обеспечение того, чтобы все контракты, заключаемые в жилищно-коммунальном хозяйстве, основывались на таких стандартах.

Спрос на новое жилье и ипотечное финансирование

По международным стандартам, в России не ощущается острой нехватки жилья. Российский жилищный фонд составляет 18,1 м^2 на душу населения, а жилплощадь среднестатистической городской семьи составляет около 50 м^2.[51] Это можно сравнить с размерами жилищного фонда в развивающихся странах с аналогичным уровнем дохода[52]. Кроме того, более половины городских семей имеют второй дом или дачу в сельской местности, что также помогает удовлетворить потребности в жилой площади. Однако есть целый ряд структурных факторов, которые в среднесрочной перспективе будут продолжать поддерживать спрос на новое жилье на гораздо более высоком уровне, чем можно было бы предполагать, основываясь на сопоставлении данных по разным странам и макроэкономических показателях. Среди таких факторов можно отметить следующие:

- **Миграция**. Есть два основных вида притока населения, испытывающего необходимость в новом жилье в результате переезда на новое место жительства - русское население, прибывающее из других стран бывшего СССР, и лица, возвращающиеся в центральную

---

[50] Всемирный банк поддерживает различные инициативы, направленные на повышение эффективности использования энергоресурсов жилищным фондом в странах бывшего СССР (Всемирный банк, 1994a; 1996a; 1996b).

[51] По данным Госкомстата.

[52] Это представляется достаточным, особенно если сравнить Россию со странами с похожими культурными традициями, например со странами Восточной Европы. Развивающиеся страны Азии традиционно характеризуются менее высокими показателями размера жилплощади в расчете на душу населения.

часть страны из отдаленных районов Севера. Количество семей, перемещающихся внутри страны, может превышать несколько миллионов.

- **Распределение жилищного фонда**. В настоящее время жилищный фонд распределен довольно неравномерно, и жилищные условия значительного количества семей являются неудовлетворительными. В 1996 г. 3 млн человек проживали в коммунальных квартирах, а 5,4 млн человек - в общежитиях. Значительная часть этих диспропорций может быть устранена в результате перераспределения жилищного фонда под воздействием рыночных механизмов, однако учитывая состояние рынков жилья, представляется вполне очевидным, что для обеспечения нормальных жилищных условий для населения потребуется строительство нового жилья в значительном объеме. Для местных органов власти строительство муниципального жилья, которое будет распределено между малоимущими гражданами, обещает быть достаточно сложной задачей.

- **Качество жилья**. Значительная часть жилищного фонда построена очень давно, не оборудована основными удобствами (такими как горячая вода и газовые плиты[53]) и находится в довольно плачевном состоянии по причине нехватки средств на обслуживание и ремонт. Во многих случаях реконструкция/восстановление такого жилья не представляются экономически целесообразными. Таким образом, необходимо будет строить новое жилье, которое придет на смену сегменту имеющегося жилищного фонда, качество которого является наиболее низким. Этому процессу будут также способствовать довольно высокие требования, предъявляемые к качеству жилья населением России. Кроме того, имеющийся жилищный фонд, который был построен в рамках системы централизованного планирования, характеризуется чрезмерной стандартизацией и не отвечает разнообразным потребностям населения. В частности, как показывают тенденции, наблюдаемые в настоящее время, верхний квинтиль домашних хозяйств все больше и больше будет нуждаться в жилье, качество которого можно сравнить с западноевропейскими стандартами. Спрос на жилье высокого качества может быть удовлетворен только путем инвестирования значительных средств в реконструкцию имеющегося жилищного фонда или строительство нового жилья.

- **Дальнейшая урбанизация**. Опыт других стран с переходной экономикой свидетельствует о том, что результаты экономического подъема в различных регионах, как правило, довольно неоднородны. В крупных городах гораздо больше возможностей для роста по сравнению с сельской местностью и небольшими городами, результатом чего является значительный приток рабочей силы. В России этот фактор может иметь еще большее значение как в плане мобильности рабочей силы, так и в плане спроса на жилье. Во-первых, в России есть целый ряд регионов, где, как ожидается, ведущие сектора экономики (такие как оборонная, угольная или текстильная промышленности) в среднесрочной перспективе не выйдут из глубокого экономического спада, и местное население покидает города, где все зависит от одного крупного предприятия или какой-либо одной отрасли. Во-вторых, по международным стандартам, крупнейшие города России являются относительно небольшими[54]. Поэтому можно ожидать, что устранение нерыночных факторов, ограничивающих мобильность рабочей силы соответствующим

[53] По оценкам Госкомстата, в 1996 г. 45 процентов жилищного фонда, в том числе 27 процентов городского жилья, не снабжалось горячей водой. Кроме того, 20 процентов жилищного фонда остро нуждается в ремонте и/или реконструкции (Сборник материалов..., 1997, стр. 150).

[54] Как показано в работе Бертрана, Бакли и Гуренко (Bertrand, Buckley and Gurenko (1997)).

образом скорректирует ситуацию на рынке: население крупнейших городов будет расти быстрыми темпами, и этот рост повлияет на спрос на жилье.

Формирование отрасли жилищного строительства, способной приспосабливаться к меняющимся условиям и удовлетворить высокий спрос на новое жилье, должно быть важным компонентом программы структурных реформ. Учитывая потенциальный спрос на новое жилье и восстановление жилищного фонда, при надлежащей системе регулирования инвестиции в жилищную сферу России могут достичь 6-8 процентов ВВП в среднесрочной и более долгосрочной перспективах. В 1996 г. в новое жилье было инвестировано 3,4 процента ВВП, а в городское коммунальное хозяйство (без учета капитального ремонта) - 0,45 процента ВВП[55]. Эти цифры следует сравнить с показателями предыдущих лет: в 1994 г. общая сумма новых инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство составила 5 процентов ВВП, в то время как в 1990 г., т.е. до начала реформ, она, по всей видимости, составляла почти 7 процентов ВВП[56]. Таким образом, жилищная сфера России может стать важным компонентом экономического подъема в стране.

В настоящей работе вопрос содействия строительству нового жилья не обсуждается сколько-нибудь подробно. В отличие от специфических проблем, связанных с реформами управления, обслуживания и перераспределения имеющегося жилищного фонда в странах бывшего СССР, реформа в сфере жилищного строительства является задачей, стоящей практически перед всеми развивающимися странами. Всемирный банк накопил значительный опыт в этой области деятельности и этот опыт описан в Документе о политике Всемирного банка (Всемирный банк, 1993).

Основным выводом, который можно сделать проследив динамику развития жилищной сферы в различных странах мира, является то, что существенные диспропорции в секторе, как правило, обусловлены особенностями предложения, т.е. различными недостатками, влияющими на способность отрасли обеспечивать новое жилье по доступным ценам. Поэтому наиболее плодотворным видом вмешательства государства в деятельность в секторе является создание надлежащих нормативно-правовой базы и институциональной основы. Среди основных мер политики можно отметить меры, имеющие отношение к охране прав арендаторов земли, прав землепользования и имущественных прав, правилам строительства, субсидированию жилья (в том числе регулированию платы за жилье), налогам и ипотечному финансированию. Что касается операций Всемирного банка, можно сделать вывод, что в ходе деятельности в рамках финансируемых Банком проектов основное внимание следует уделять не предоставлению нового жилья государством, а непосредственно реформам политики и нормативно-правовой базы. В этой связи, больше средств, выделяемых Всемирным банком в виде займов, должно направляться непосредственно местным органам государственной власти, которые выполняют основной объем работы по внедрению системы, регулирующей деятельность в жилищном строительстве (Всемирный банк, 1993, стр. 59, 72).

---

[55] Если учесть, что Россия недавно пережила столь существенное сокращение объема производства, объем строительства нового жилья в стране не следует считать небольшим. Однако для того, чтобы получить более полное представление о масштабах инвестиций в жилищную сферу России, данные о новых инвестициях должны быть дополнены информацией о расходах на капитальный ремонт. Объем капитального ремонта недостаточен и, по оценкам, находится на уровне, который по крайней мере на 1,5 процента ВВП в год меньше необходимого для поддержания удовлетворительного состояния жилищного фонда. Такое недостаточное финансирование существенно снижает фактический объем капиталообразования в секторе.

[56] Данные Госкомстата за 1994 и 1996 г., оценочные значения автора за 1990 г.

В этом контексте наиболее очевидная диспропорция в жилищной сфере России, имеющая отношение к предложению жилья, заключается в чрезмерно активном участии государственного сектора в строительстве жилья. В целом уровень финансирования государственного и ведомственного жилья остается самым высоким среди всех стран с переходной экономикой. Чрезмерно активная роль государственного сектора проявляется в (i) непропорционально значительной доле государства в финансировании строительства жилья; (ii) значительной доле находящихся в собственности государства строительных компаний на рынке; и (iii) слишком активном участии региональных и местных органов власти в операциях, связанных со строительством жилья, путем создания различных официальных и неофициальных совместных предприятий с местными частными и полугосударственными предприятиями. По предварительным оценкам, около 60 процентов жилья, строящегося в России, по-прежнему финансируется государственным бюджетом, государственными внебюджетными фондами и предприятиями[57]. Помимо значительных субсидий на содержание жилья, российские власти, в основном на региональном и муниципальном уровнях, расходуют около 1,5 процента ВВП в год на субсидирование строительства нового жилья[58]. Такой объем государственного субсидирования трудно обосновать какими-либо бюджетными, социальными или институциональными соображениями. Это особенно трудно сделать, если учесть среднесрочную перспективу. Неизбежное повышение уровня возмещения затрат и платы за жилье приведет к общему снижению спроса на жилье и существенному повышению уровня предложения имеющегося жилья. В таких условиях участие государства в финансировании нового жилья станет еще менее целесообразным, чем в настоящее время. Правительству необходимо существенно сократить масштабы любой деятельности, связанной с прямым участием в строительстве нового жилья, вместо этого сосредоточив внимание на укреплении нормативно-правовой базы и совершенствовании механизмов контроля за соблюдением правил ипотечного финансирования и проведения операций на рынке жилья. Кроме того, правительству необходимо разработать механизмы более эффективного и адресного распределения инвестиционных субсидий (например, используя для этого ваучерные механизмы), и продолжить содействие инвестициям в инфраструктуру, особенно в тех местах, где качество жилья является низким и жильцы не имеют доступа к современным удобствам.

В подготовленном Всемирным банком Документе о политике высказывается точка зрения о том, что общие темпы развития финансового сектора и политика, проводимая в отношении жилищной сферы, определяют темпы развития системы ипотечного кредитования. Если темпы инфляции не снижены, целевые кредиты не отменены, а процентные ставки не стали положительными, очень трудно создать благоприятные условия для долгосрочного кредитования, в частности для финансирования жилья. Развитие системы финансирования жилья во многом зависит от развития банковского сектора в целом, его способности мобилизовывать средства, оценивать факторы риска и осуществлять продуманные инвестиции. Что касается конкретных направлений политики в отношении жилищной сферы, особое внимание должно быть уделено развитию (i) систем регистрации; (ii) введению

---

[57] Нет достоверных статистических данных об источниках финансирования нового жилья. Собирая данные о жилищной сфере, Госкомстат уделяет основное внимание данным о структуре собственности в секторе строительства, которые лишь косвенно отражают структуру источников финансирования жилья.

[58] С учетом налоговых льгот, предоставляемых предприятиям, инвестирующим средства в жилье для своих работников.

процедур лишения прав на заложенное имущество и выселения; и (iii) разработке специальных, в т.ч. индексированных инструментов ипотечного кредитования (Всемирный банк, 1993, стр. 117-123).

Недавний опыт развития систем ипотечного финансирования в странах Центральной и Восточной Европы нельзя считать достаточно обнадеживающим. Развитие системы ипотечного кредитования в странах, где нет достаточного опыта проведения таких операций, идет довольно медленными темпами, несмотря на впечатляющую стабилизацию и углубление денежного рынка. Бакли и Гуренко (1996) считают, что эти неудачи могут быть обусловлены скрытыми диспропорциями, сохраняющимися на рынке жилья. Они также проанализировали простой агрегированный показатель таких диспропорций - соотношение медианной рыночной цены на жилье и медианного дохода - и показали, что во многих странах с переходной экономикой это соотношение оставалось высоким до середины 90-х гг[59].

Попытки создать систему ипотечного кредитования, предпринятые недавно властями Эстонии, были, наверное, наиболее успешными по сравнению с другими странами Центральной и Восточной Европы. По имеющимся оценкам, общее количество ссуд, выданных под ипотечный залог в течение 1996 года приближалось к 1 000, что является довольно внушительным показателем для страны столь небольших размеров. При этом ожидается, что объем операций на рынке удвоится в среднесрочной перспективе (Гилбертсон (Gilbertson, 1996)). Эти относительно высокие результаты, достигнутые в Эстонии, можно объяснить следующими факторами: (i) стабильная макроэкономическая обстановка, характеризующаяся низкими и предсказуемыми процентными ставками; отчасти это связано с механизмом привязки курса эстонской марки, что делает всю систему процентных ставок более стабильной; (ii) развитая нормативно-правовая база, обеспечивающая достаточно благоприятные условия регулирования и контроля за соблюдением законодательства в процессе выдачи и регистрации ипотечных ссуд и использования процедур удержания заложенного имущества; и (iii) эффективный банковский сектор, накопивший достаточный опыт как долгосрочного кредитования предприятий, так и мобилизации средств путем выпуска облигаций.

В России основные компоненты правовой базы ипотечного кредитования - Закон об ипотеке и Закон о регистрации - были приняты парламентом в июле 1997 г. Президент утвердил Закон о регистрации, но наложил вето на Закон об ипотеке. По мере стабилизации макроэкономической ситуации, коммерческие банки проявляют все больший интерес к финансированию жилья, и уже начал формироваться первичный рынок ипотечных ссуд[60]. Кроме того, правительство сформировало полугосударственное Агентство по ипотечному кредитованию, задачей которого является содействие развитию вторичного рынка частного ипотечного кредитования.

Все это обнадеживает. Однако учитывая пока еще не устраненные институциональные и структурные недостатки российской экономики, может потребоваться довольно много

---

[59] Считается, что жилищная сфера характеризуется значительными диспропорциями, если коэффициент превышает два квадратических отклонения от среднего показателя, рассчитанного на основе выборки, включающей 52 развивающихся страны.

[60] Согласно данным ИЭГ, в 1996 г. российские банки выдали около 5 000 ипотечных ссуд.

времени для того, чтобы механизмы ипотечного финансирования заработали должным образом. В этой области деятельности предстоит решить следующие основные проблемы[61]:

- **Диспропорции на рынке жилья**. Несмотря на то что показатель отношения цены на жилье к доходу снижался за последние несколько лет, он все еще очень высок: по оценкам, основанным на данных Госкомстата, в конце 1996 г. этот коэффициент равнялся 8, в то время как среднее арифметическое значение по выборке развивающихся стран составило 4,9. Этот результат можно объяснить различными факторами, обсуждаемыми в настоящей работе: это и бесплатное предоставление нового жилья, и значительные субсидии на обслуживание жилья, мешающие корректировке заработной платы, и ограниченный объем долгосрочного кредитования, и значительные неденежные льготы, предоставляемые в рамках системы оплаты труда.

- **Неэффективность финансового сектора**. В финансовом секторе России господствуют коммерческие банки, в то время как уровень развития небанковских финансовых учреждений низок. Эта проблема препятствует формированию вторичного рынка ипотечных ссуд. В то же время, банковская система ощущает нехватку капитала, что ограничивает возможности для диверсификации портфелей и ипотечного кредитования.

- **Недостаточно развитая нормативно-правовая база**. Нет эффективных механизмов контроля за соблюдением законодательства, обеспечивающих получение процентов по выданным ссудам и применение процедур удержания заложенного имущества.

- **Необходимо, чтобы изменилось отношение населения** к долгосрочному заимствованию на коммерческой основе - отношение, которое все еще является довольно осторожным.

- **Отсутствие необходимой инфраструктуры**. Развитие рынка затрудняется отсутствием необходимых систем информации, регистрации и мониторинга, рейтинговых агентств и независимых служб оценки имущества. Отдельно следует выделить необходимость в создании систем регистрации земли и строений.

- **Отсутствие рынков городских земельных участков**. В большинстве случаев нет правовой основы, позволяющей потенциальным застройщикам конкурировать друг с другом за доступ к незастроенным земельным участкам на открытой основе. Эти диспропорции в процессе распределения земельных участков в конечном итоге обернутся более дорогим и менее доступным жильем. В настоящее время основными приоритетными задачами являются введение новых правил зонирования городской земли и внедрение системы аукционов/тендеров для распределения земельных участков. В рамках предоставленного МБРР Жилищного займа была разработана пилотная система земельных аукционов, которая была успешно опробована в шести городах России. В рамках программы, поддерживаемой в рамках механизма ЕФФ и займов на структурные преобразования (САП), Правительство намерено продолжать развитие нормативно-правовой базы проведения операций с городскими земельными участками.

---

[61] Настоящий параграф основан на некоторых рекомендациях, высказанных Ватник (Vatnick, 1997)

Ускорение реформ управления бюджетом

Сохраняется риск, связанный с тем, что ожидаемая выгода в виде стабилизации бюджета в результате планируемых жилищных реформ, не будет получена, если эти реформы не будут сопровождаться активными мерами, направленными на повышение эффективности методов и процедур бюджетной деятельности. Учитывая состояние существующей, в основном не реформированной системы региональных и местных бюджетов, в которой сохраняются диспропорции, есть довольно большая вероятность того, что сокращение субсидирования жилья не позволит получить никакой реальной выгоды в плане стабилизации бюджета, но обернется дополнительным финансированием других, недостаточно обоснованных бюджетных программ. Поэтому, введение более четких и открытых методов и процедур подготовки, исполнения бюджета и представления отчетности имеет большое значение для того, чтобы изменить отношение местных органов к жилищной реформе и обеспечить такой порядок, при котором все средства, которые могут быть сэкономлены благодаря проведению этой реформы, должны сохраняться за местными бюджетами.

Низкая эффективность бюджетной деятельности региональных и местных органов постепенно становится основной проблемой, дестабилизирующей состояние бюджетной сферы России. Эти органы накопили основную часть общей суммы задолженности по платежам из бюджета, держат значительную долю своих средств вне официальных бюджетов, финансируют большинство субсидий, которые продолжают выплачиваться из консолидированного бюджета, и медленно совершенствуют устаревшие методы и процедуры бюджетной деятельности.

В последнее время федеральное правительство все более отчетливо осознает потенциальные проблемы, которые могут быть результатом тенденций, преобладающих в секторе. Однако у правительства нет возможности начать комплексную реформу финансовой системы на региональном уровне. Несколько инициатив федерального правительства в этой области, такие как Бюджетный кодекс и Закон о регулирования заимствования региональными и местными органами, имеют большое значение, однако окончательные решения по ним пока не приняты. В среднесрочной перспективе стратегия деятельности правительства в секторе, вероятно, будет связана с планируемой комплексной реформой системы финансовых отношений между органами государственной власти различных уровней (см. ниже). Эта стратегия должна быть дополнена различными мерами технического характера, которые могли бы существенно упорядочить информацию о финансовом состоянии региональных и местных органов, позволили бы установить надлежащие структуры и процедуры и способствовали бы внедрению гораздо более эффективных методов и процедур бюджетной деятельности. Среди таких мер можно отметить следующие[62]:

- ***Четкое определение функций региональных и местных органов власти.*** Нет достаточно четкого распределения обязанностей между государственным и частным секторами, а также между региональными и муниципальными органами в жилищной сфере и в некоторых других секторах, что непосредственно влияет на эффективность бюджетной деятельности этих органов. Особое внимание следует уделить проблемам, связанным с тем, что государственные органы чрезмерно активно вмешиваются в

[62] Полезные рекомендации относительно реорганизации систем управления местными бюджетами в странах с переходной экономикой были подготовлены Гаем и Плоккер (Guy and Plokker (1995)) и Всемирным банком (1996e).

деятельность частного сектора, а предприятия продолжают выполнять некоторые государственные функции.

- ***Укрепление нормативно-правовой базы***. Очевидна необходимость в расширении нормативно-правовой базы бюджетной деятельности региональных и местных органов власти, которая способствовала бы тому, чтобы бюджетный процесс стал более открытым, предсказуемым и ответственным. Прежде всего следует уделить внимание разработке типового комплекса региональных правил, с тем чтобы законодательно оформить процесс подготовки, утверждения, исполнения бюджета и контроля за его исполнением на региональном и местном уровнях.

- ***Консолидация бюджета***. Важно постепенно упразднить основные виды внебюджетной деятельности (особенно внебюджетные фонды, налоговые льготы и бюджетные гарантии, безналичные операции местных органов власти) и установить эффективные правила и процедуры контроля и представления отчетности.

- ***Подготовка бюджета и управление государственными расходами***. Организационно-технические возможности региональных и местных органов власти существенно ограничены, что затрудняет их деятельность по нескольким основным направлениям, которыми являются (i) реорганизация системы классификации бюджета; (ii) внедрение метода учета расходов на основе принятых обязательств по расходам; (iii) создание казначейской системы для исполнения бюджета; (iv) более широкое использование конкурсных торгов в процессе государственных закупок; (v) введение новых принципов подготовки бюджета для важнейших секторов (образование, здравоохранение); (vi) повышение эффективности аудита бюджетной деятельности; и (vii) внедрение стандартов публикации бюджетных отчетов.

- ***Ускорение реорганизации структуры государственных расходов***. Первоочередными задачами в плане изменения структуры государственных расходов должны быть (i) поэтапное прекращение скрытого и явного субсидирования (жилья, коммунальных услуг, сельского хозяйства) и целевого кредитования частного сектора; (ii) рационализация административных расходов; (iii) расширение организационно-технических возможностей на местах применительно к системе социальной защиты путем консолидации различных пособий и придания материальной помощи более адресного характера; и (iv) расширение недостаточно развитых функций государственного сектора (государственная инфраструктура).

- ***Управление задолженностью***. Правительству Российской Федерации следует разработать рассчитанную на переходный период стратегию деятельности, которая обеспечит внедрение более транспарентных методов и процедур заимствования средств региональными и местными органами власти. Для этого необходимо сделать следующее: (i) прекратить выпуск денежных субститутов; (ii) ввести ограничения, в соответствии с которыми новые заимствования на финансовом рынке должны осуществляться исключительно на цели финансирования инвестиционных проектов; (iii) ввести достаточно эффективные системы мониторинга и управления задолженностью; и (iv) реструктуризировать задолженность перед предприятиями коммунального обслуживания.

- ***Составление инвестиционных бюджетов***. Региональные и местные бюджеты смогли бы сэкономить значительные средства благодаря внедрению современной системы управления государственными капиталовложениями, в том числе методов и процедур оценки проектов и составления бюджетов на несколько лет, консолидации государственных инвестиций с инвестициями, финансируемыми местными государственными предприятиями, а также путем повышения эффективности наблюдения за реализацией проектов.

- ***Реформа местной налоговой базы***. Введение налогов на имущество, начисляемых на основе стоимости, и других местных налогов непосредственно повлияет на инвестиционный климат в сфере жилья и недвижимости.

Стимулы местных органов: Создание прозрачной системы финансовых отношений между органами государственной власти различных уровней

Надлежащие стимулы для региональных и муниципальных органов являются необходимым условием успешного проведения реформы в жилищной сфере. Принятие большинства решений в отношении жилищной сферы является обязанностью прежде всего муниципальных органов. Однако региональные органы власти также играют важную роль, поскольку к настоящему времени не проведено четких различий между региональными и муниципальными бюджетами. Более того, региональные органы участвуют в решении важных вопросов, связанных с регулированием, таких как установка тарифов, в корпоративном управлении и реорганизации местных предприятий коммунального обслуживания, лицензировании и социальной защите. Более того, очевидна необходимость в обеспечении тесного взаимодействия между региональными и муниципальными органами в решении чисто административных вопросов. Россия унаследовала от бывшего Советского Союза в значительной степени централизованную административную систему, в рамках которой местное самоуправление практически не существовало. Большинство муниципальных органов России, особенно те, которые расположены вдали от областных центров, по-прежнему испытывают нехватку административных и людских ресурсов, вследствие чего не имеют реальной автономии. В таких населенных пунктах общее руководство деятельностью и техническая помощь со стороны региональных органов могут помочь муниципальным органам провести реформы жилищной сферы наименее болезненно.

До сих пор местные органы не реагировали достаточно адекватно на проблемы, возникающие в жилищной сфере, и связанную с ними нагрузку на муниципальные бюджеты. Несмотря на то что все больше должностных лиц на местах осознают, что жилищные реформы являются одним из необходимых условий стабилизации бюджета и обеспечения кредитоспособности, политические соображения и недостаточность стимулов не позволяют им действовать более инициативно. Отсутствие надлежащих стимулов является результатом незавершенности реформ в системе финансовых отношений между органами государственной власти различных уровней. Отсутствие четких механизмов распределения государственных поступлений и обязанностей по государственным расходам в сочетании с неэффективностью механизма межгосударственных трансфертов явилось основной причиной диспропорций, повлиявших на структуру стимулов на местном уровне. Огромные различия между фактическими показателями возмещения затрат на жилье в различных регионах подтверждает, что многие региональные и местные органы по-прежнему не заинтересованы в корректировке цен и проведении реформ в жилищной сфере.

В процессе реформ необходимо решить проблемы, существующие в настоящее время на обоих уровнях системы: в отношениях между федеральным правительством и регионами и между региональными и муниципальными органами.

Отношения между федеральным правительством и регионами. В настоящее время основной причиной диспропорций является механизм трансфертов, перечисляемых федеральным правительством региональным органам. Хотя официально этот механизм призван обеспечить выравнивание налогово-бюджетных возможностей различных регионов, в действительности он мало помогает в решении этой задачи. Формулы, по которым распределяются трансферты, основаны на «потребностях региональных органов» в финансировании обоснованных бюджетных расходов, в том числе субсидирования жилищно-коммунального хозяйства. Такая система существенно снижает заинтересованность региональных органов в экономии средств, поскольку любые сэкономленные средства потенциально могут обернуться менее высокой оценкой «потребностей», а значит и сокращением федеральных трансфертов.

В результате федеральные трансферты стали важным фактором, определяющим размер субсидирования жилья из региональных бюджетов, и эти трансферты выделяются в основном тем регионам, где проводится политика, вызывающая наибольшие диспропорции, т.е. где основная часть бюджетных средств расходуется на субсидирование жилья (Фрейнкман и Хейни, 1997). Несмотря на то что субсидирование жилья региональными и местными органами явно не способствует выравниванию доходов домашних хозяйств, федеральные трансферты означают скрытую поддержку такой политики. В период с 1993 по 1995 г. из каждого дополнительного рубля, перечисляемого регионам, до 30 процентов было израсходовано на субсидирование жилищно-коммунального хозяйства.

Летом 1997 г. правительство объявило о своих планах пересмотреть систему финансовых отношений с регионами и разработать комплексную программу реформ, которые будут проведены в течение нескольких лет. Проект Налогового кодекса и Бюджетный кодекс послужат основой процесса реформ. Начиная с 1998 г. федеральные трансферты на цели выравнивания бюджетных возможностей регионов будут выделяться только тем регионам, которые следуют установленным федеральным правительством принципам проведения реформ в жилищной сфере. Такая политика может способствовать сокращению субсидирования жилья и успешному проведению соответствующих реформ. В соответствии с этим условием, регионам придется либо сократить субсидирование из местных бюджетов для того чтобы получать трансферты, либо продолжать проводить свою политику субсидирования, но уже не получая помощи от федерального правительства. Во втором случае, как свидетельствуют статистические данные, ограниченность бюджетных средств регионов, не получающих федеральную помощь, в конце концов заставит эти регионы сократить субсидирование жилья.

Хотя введение системы обусловленных трансфертов является позитивным шагом, необходимо внести множество других изменений в систему финансовых отношений между органами государственной власти различных уровней, с тем чтобы диспропорции, являющиеся результатом федеральной помощи, не замедляли темпов процесса структурных преобразований в регионах. Основными целями реформы должны быть (i) рационализация формулы выравнивания возможностей таким образом, чтобы она более точно отражала различия между регионами в плане экономического и налогового потенциала; (ii) введение системы долевых дотаций, стимулирующих расходование средств региональными органами на социальную помощь наиболее нуждающимся; (iii) упрощение системы трансфертов путем

отмены специальных видов федеральной помощи (в том числе тех, которые предназначены для финансирования процесса передачи социальных активов) и сокращения количества получателей этих трансфертов; и (iv) обеспечение федеральным правительством более строгого контроля и тщательного наблюдения за использованием регионами средств, выделяемых из федерального бюджета, путем внедрения механизмов перечисления средств трансфертов Казначейством.

Отношения между региональными и муниципальными органами. Нормативно-правовая база, определяющая порядок распределения доходов и расходов внутри регионов развита гораздо меньше, чем система отношений между федеральным правительством и региональными органами. В настоящее время региональные органы наделены слишком широкими полномочиями применительно к формированию бюджетов входящих в их состав муниципальных органов. Региональные органы часто вносят изменения в порядок распределения налогов, а финансовая система на региональном уровне чрезмерно централизована (Лавров, 1996). Кроме того, крупные города, как правило, располагают более широкой базой налогообложения, и большинство региональных органов власти действуют в качестве каналов внутрирегионального перераспределения бюджетных средств крупных городов в пользу сельских районов. При отсутствии достаточно четкой, прозрачной и предсказуемой бюджетной системы такое перераспределение снижает заинтересованность городских органов в эффективном управлении бюджетом.

В результате существенно снижается заинтересованность муниципальных органов в экономии бюджетных средств путем проведения реформ в жилищной сфере. Муниципальные органы понимают, что региональные органы власти способны изъять все сэкономленные средства путем корректировки нормативов распределения налогов. Взаимное недоверие, а во многих случаях и открытая конфронтация между региональными властями и руководителями крупных городов регионов препятствуют разработке стратегии реформ, способной принести пользу и тем и другим.

Нерешенные проблемы, связанные с финансовой деятельностью муниципальных органов, оказывают существенное негативное воздействие на ситуацию в налогово-бюджетной сфере. В частности, муниципальные органы не торопятся вводить местные налоги, такие как налог на имущество. Вместо этого они полагаются на инструменты скрытого налогообложения, связанные со значительными диспропорциями и высокими затратами, такие как создание внебюджетных фондов, замедление процесса передачи ведомственного жилья, накопление задолженности по платежам местным предприятиям коммунального обслуживания и сохранение неэффективной структуры тарифов на коммунальные услуги. Эти диспропорции являются причиной чрезмерной фрагментации налогово-бюджетной системы на местном уровне, что существенно затрудняет оценку состояния бюджета и проведение эффективной политики выравнивания бюджетных возможностей.

Правительство приступило к решению этих проблем в процессе подготовки Закона о финансовых основах местного самоуправления, который был принят в 1997 г. Закон установил некоторые четкие гарантии формирования муниципальных бюджетов и ограничил возможности региональных органов для распределения налоговых поступлений. Масштабы этой деятельности должны быть расширены, с тем чтобы сделать правила и процедуры финансовой деятельности местных органов полностью прозрачными и предсказуемыми. В частности, правительству следует обеспечить полную консолидацию региональных бюджетов и разработать типовые правила/формулы перераспределения бюджетных средств в рамках регионов.

Дополнительные стимулы для региональных и местных органов: Фонд региональных реформ

До сих пор федеральное правительство практически не могло влиять на деятельность местных органов власти в жилищном секторе, а у местных органов не было достаточной заинтересованности в ускорении реформ в жилищной сфере по собственной инициативе. Чтобы решить эту проблему, правительство предложило модифицировать традиционную систему федеральных трансфертов на цели выравнивания бюджетных возможностей регионов. Было предложено внести изменения, начиная с бюджета на 1998 г.: для регионов, которые не следуют рекомендациям федерального правительства относительно сокращения субсидирования жилья, объем получаемых трансфертов уменьшается. Это является важным и в значительной степени позитивным начинанием. Однако эта мера могла бы быть еще более действенной, если бы правительство не только наказывало регионы, не выполняющие его рекомендации, но и стимулировало те регионы, которые придерживаются более активного подхода к проведению реформы. Кроме того, установленная «система штрафных санкций» никак не повлияет на т.н. регионы-доноры, т.е. те регионы, которые не получают помощи от Фонда финансовой поддержки регионов. В таких регионах, которые могут реагировать только на позитивные стимулы, расположены основные промышленные центры России, и важно заинтересовать их в ускорении реформ в жилищно-коммунальном хозяйстве и в других секторах городской экономики.

Действуя в соответствии с этим подходом, правительство может воспользоваться идеей создания Фонда региональных реформ (ФРР)[63]. Этот фонд может быть создан в качестве совершенно нового механизма трансфертов из федерального бюджета, который действовал бы полностью независимо и в соответствии с другими правилами, отличающимися от правил деятельности действующего Фонда финансовой поддержки регионов. ФРР мог бы быть включен в федеральный бюджет в качестве обычной статьи расходов и управляться Министерством финансов. В частности, Министерство финансов могло бы отвечать за (i) оценку регионов на основе утвержденных показателей процесса реформ и отбор регионов, получающих трансферты, на конкурсной основе; (ii) выделение в соответствии с согласованными правилами средств участникам, отвечающим критериям осуществления реформ; и (iii) контроль за использованием средств трансфертов конечными получателями строго по назначению. В процессе организации и деятельности ФРР можно было бы использовать техническую и финансовую помощь международных финансовых учреждений. Для ФРР можно было бы разработать годовой план реформ в виде системы годовых контрольных показателей и показателей осуществления реформ региональными и местными органами государственной власти, утверждаемый Правлением фонда, в состав которого должны входить представители ключевых государственных учреждений.

Можно разработать набор контрольных показателей для участвующих регионов, отражающий разнообразие и сложность задач жилищной реформы в различных регионах. Эти показатели могут ежегодно корректироваться с учетом изменения приоритетов федерального правительства в отношении хода реформ и того, насколько успешно проводятся эти реформы. В принципе, эти показатели должны отражать не только изменения в одном конкретном секторе (например, в жилищной сфере), но и реформы в некоторых

[63] Идея использования ФРР недавно предложена Министерством финансов и в настоящее время обсуждается правительством.

других важнейших областях деятельности (таких как управление бюджетом, социальная защита и т.п.). Опыт проектов МБРР, уже реализованных в России, таких как Жилищный проект и Проект передачи ведомственного жилья (ППВЖ) свидетельствует о том, что для обеспечения объективности процесса отбора участников необходимо, чтобы критерии такого отбора оставались простыми, и иметь возможность проверять данные, получаемые от местных органов (например, в результате опроса населения или обследования предприятий коммунального обслуживания). Примерный список возможных показателей осуществления реформы представлен во Вставке 2.

Для того чтобы установить надлежащим образом функционирующий механизм трансфертов из ФРР, необходимо решить несколько вопросов, связанных с его структурой и порядком его использования:

- ***Каким образом выделять средства регионам - в виде грантов или в порядке кредитования?*** В принципе, если такие средства выделяются в рамках бюджетной системы, следует постараться выделять их в виде грантов. Однако если эффект от реформ реализуется прежде всего в конкретных регионах, а не в стране в целом, более целесообразным инструментом были бы бюджетные ссуды.

- ***Каким образом трансферты из ФРР должны распределяться между муниципальными и региональными органами?*** Как и в большинстве других федеративных стран, в России центральное правительство распределяет средства федерального бюджета между субъектами федерации, т.е. между регионами. Однако применительно к жилищной реформе было бы предпочтительным либо направлять средства напрямую участвующим муниципалитетам, минуя региональные органы, либо установить четкий порядок распределения средств трансфертов. Прямое участие муниципальных органов может быть обосновано тем, что, как ожидается, основная работа в процессе реформ в жилищной сфере будет проводиться муниципальными органами в основных городах.

Вставка 2. Примерный список показателей проведения реформ для региональных и местных органов

- обеспечить повышение показателя возмещения затрат;
- установить четкие и понятные процедуры утверждения тарифов, полностью соответствующие правилам, установленным федеральным правительством;
- повысить ответственность руководителей предприятий коммунального обслуживания путем введения новых структур корпоративного управления для местных предприятий коммунального обслуживания, находящихся в собственности муниципальных/региональных органов;
- ввести новые системы бухгалтерского учета и отчетности, выставления счетов и сбора платежей для местных предприятий коммунального обслуживания;
- сократить бюджетную задолженность региональных и местных органов по платежам местным предприятиям коммунального обслуживания;
- сократить задолженность потребителей, в том числе населения и предприятий государственного сектора, по оплате коммунальных услуг;
- продемонстрировать, что осуществляемая на местах программа жилищных пособий действительно работает;
- продемонстрировать, что процесс приватизации квартир ускорился;
- увеличить количество кондоминиумов, регистрируемых в соответствии с упрощенными процедурами;
- организовать по крайней мере один тендер с целью заключения контрактов на обслуживание жилищного фонда;
- расширить масштабы передачи ведомственного жилья;
- продемонстрировать успехи в процессе реформы бюджетной системы, в частности, в таких областях как консолидация бюджета, субсидирование и реструктуризация задолженности;
- ввести четкую и прозрачную систему отношений между региональными и муниципальными органами;

- ***Какие виды расходов региональных и муниципальных органов должны подлежать финансированию средствами трансфертов из ФРР?*** Следует рассмотреть следующие варианты: (i) бюджетное финансирование без установки каких-либо ограничений; (ii) финансированию должны подлежать исключительно расходы на инвестиции, в том числе расходы на восстановление/капитальный ремонт важнейших объектов коммунального обслуживания; или (iii) составление менее ограничительного списка подлежащих финансированию расходов, с тем чтобы предоставлять средства как на текущие нужды, так и на неотложные инвестиции. В последнем случае подлежащими финансированию расходами могут быть погашение бюджетной задолженности перед местными предприятиями коммунального обслуживания, затраты, связанные с передачей ведомственного жилья, затраты на создание учреждений, отвечающих за выплату жилищных пособий, расходы на реорганизацию местных предприятий коммунального обслуживания и расходы на неотложную реабилитацию инфраструктуры и пополнение запасов топлива.

- ***Каким образом можно использовать техническую помощь в этом процессе?*** Очевидна необходимость в технической помощи и организации обучения на региональном и местном уровнях, в частности, с целью расширения организационно-технических возможностей местных органов государственной власти в таких областях как регулирование деятельности предприятий коммунального обслуживания, социальная защита и управление бюджетом. Правительство может быть заинтересовано в том, чтобы установить такой порядок, который обеспечивал бы получение технической помощи в одинаковом и достаточном объеме всеми участвующими регионами. На каждой стадии процесса техническая помощь должна быть тесно скоординирована с приоритетными задачами реформы, решаемыми ФРР, которые указаны в списке показателей осуществления реформ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: Приоритетные задачи федерального правительства на среднесрочную перспективу

После нескольких лет относительно медленных и проводимых с переменным успехом реформ в жилищной сфере федеральное правительство продемонстрировало недавно свое желание ускорить процесс реформ. Чтобы сохранить эту позитивную динамику, правительству необходимо разработать ряд мер политики, которые позволят продвинуться в процессе создания благоприятных рыночных условий в секторе, и поддержать усилия региональных и местных органов, направленные на ускорение реформы в жилищной сфере. Приоритетные задачи политики на среднесрочную перспективу перечислены ниже. Эти приоритетные задачи были выбраны исходя из того, что невозможно сразу решить все проблемы, стоящие перед сектором. Очевидно, что некоторые диспропорции заслуживают большего внимания, чем остальные, и программа реформ может и должна осуществляться поэтапно в течение определенного времени.

Возмещение затрат. Как отмечалось выше, относительно высокий уровень возмещения затрат и платы за жилье является необходимым катализатором реальных изменений в структуре стимулов и поведении основных субъектов хозяйственной деятельности в секторе (муниципальных органов, домашних хозяйств и предприятий коммунального обслуживания). Федеральному правительству следует придерживаться стратегии обеспечения полного возмещения затрат, рассчитанной на два этапа. В качестве первого шага следует

незамедлительно принять меры с целью повышения уровня возмещения затрат до 50-60 процентов. Это подготовит почву для качественно новых изменений в секторе; с одной стороны, появятся более эффективные частные стимулы, повышающие заинтересованность сектора в экономии ресурсов, а с другой - можно будет более точно определить потребности в социальной поддержке и надлежащим образом оценить необходимость в дальнейшем повышении тарифов. Благодаря этому следующий шаг в процессе реформы тарифов будет более тщательно спланирован и процесс реформ будет более скоординированным. Продолжая процесс поэтапного прекращения субсидий, необходимо учитывать корректировку реальной заработной платы и возможности местных органов оказывать материальную помощь нуждающимся семьям. Это означает, что в настоящее время не имеет смысла обсуждать вопрос о том, когда должно быть обеспечено полное возмещение затрат - в 2000 г., в 2003 г. или позже. Гораздо важнее обеспечить возмещение затрат на 50 процентов в 1998 г., что представляется реально выполнимым. Однако даже для того чтобы решить эту довольно скромную задачу, необходимо будет приложить значительные усилия, с тем чтобы повысить собираемость платежей, сократить задолженность по платежам из бюджета, обеспечить широкое внедрение счетчиков и осуществлять контроль за тарифами на коммунальные услуги.

Роль государственного сектора и нормативно-правовая база. Необходимо существенно ограничить вмешательство государственного сектора в финансирование, структуру собственности, производство и процесс закупок в жилищной сфере, которое в настоящее время является слишком активным. Вместо этого необходимо усилить основные функции, которые должны выполняться государственным сектором, такие как регулирование и контроль за выполнением договорных обязательств. Достаточно эффективное регулирование имеет решающее значение для того, чтобы субъекты хозяйственной деятельности смогли адекватно реагировать на новые рыночные сигналы. Конечным результатом стратегии федерального правительства будет то, что субъектам хозяйственной деятельности придется действовать в условиях гораздо более жестких бюджетных ограничений. Необходимы новые нормативные акты, для того чтобы они смогли изменить свое поведение с учетом изменений в их бюджетной ситуации. В настоящей работе высказывается мнение, что нормативно-правовая база реформ в жилищной сфере достаточно развита на федеральном уровне. Однако некоторые важные компоненты федеральной системы регулирования все еще отсутствуют. Эти пробелы наблюдаются, в частности, в таких областях как приватизация квартир, регистрация кондоминиумов, регулирование деятельности местных предприятий коммунального обслуживания и управление их деятельностью и выставление счетов на основе показаний счетчиков. Слишком активное вмешательство государства препятствует развитию частного сектора. Еще одним недостатком нормативно-правовой основы является отсутствие соответствующих инструкций и типовой документации, способствующих внедрению новых механизмов заключения контрактов, регулирования, социальной защиты и новых форм собственности на региональном и местном уровнях. Во Вставке 3 представлены несколько основных задач, связанных с регулированием, которые необходимо будет решить.

В то же время, учитывая многоплановость проблем в жилищной сфере, динамика развития сектора будет во многом зависеть от темпов общего процесса структурных преобразований в России. Если ситуация будет развиваться по наиболее оптимистическому сценарию, укрепление федеральных учреждений в целом, повышение эффективности управления налогово-бюджетной сферой, четкое закрепление имущественных прав и усовершенствование механизмов контроля за выполнением договорных обязательств - все это окажет существенное позитивное воздействие на реорганизацию жилищной сферы. Однако дальнейшие задержки в общем процессе структурных преобразований могут вызвать

чрезвычайно серьезные проблемы, которые могут замедлить процесс реформ в жилищной сфере.

Вставка 3. Приоритетные задачи федерального правительства в области регулирования деятельности в жилищной сфере

- Утвердить изменения к Закону о приватизации жилья относительно сроков бесплатной приватизации жилья жильцами.
- Завершить подготовку и принять Закон об ипотеке.
- Внести изменения в Положене о Федеральной энергетической комиссии, с тем чтобы повысить ее роль в процессе наблюдения и поддержки деятельности региональных энергетических комиссий, связанной с регулированием тарифов на горячую воду и отопление. Кроме того, Положение должно обеспечить возможности для разрешения конфликтов, связанных с регулированием тарифов на отопление на региональном уровне. Необходимо также внести соответствующие изменения в законы, регулирующие эту область деятельности.
- Разработать подробные инструкции для Региональных энергетических комиссий, которым они должны следовать при установке тарифов на отопление и горячую воду. Утвердить стандартные формы предоставляемой предприятиями коммунального обслуживания отчетности о структуре затрат, на основе которых устанавливаются тарифы.
- Утвердить новые правила взимания платы за отопление, горячую воду и другие коммунальные услуги, с тем чтобы способствовать установке счетчиков и выставлению счетов на основе показаний приборов.
- Правительству необходимо издать постановление, предусматривающее внедрение новых бюджетных процедур и создание новой нормативно-правовой базы для передачи ведомственного жилья. Это должно заставить региональные власти ускорить процесс передачи жилья, усовершенствовать процедуры, приступить к передаче жилья, находящегося в ведении предприятий оборонной промышленности и железнодорожного транспорта, и внести изменения в действующую систему федеральной помощи, оказываемой муниципальным органам, принимающим на свой баланс ведомственное жилье.
- Утвердить новые процедуры контроля за соблюдением законов и правил в том, что касается выселения неплательщиков. Муниципальным органам следует рекомендовать создание местных административных (внесудебных) комиссий для предварительного рассмотрения дел и урегулирования проблем, связанных с задолженностью жильцов.
- Пересмотреть действующую систему льгот по оплате жилья и разработать график их поэтапной отмены и, когда это обосновано, компенсации получателей в порядке денежных трансфертов и корректировки заработной платы. Перестроить систему инвестиционных субсидий в контексте этого процесса.
- Выпустить новые федеральные инструкции относительно регистрации кондоминиумов, предусматривающие использование упрощенных процедур регистрации.
- Выпустить федеральные инструкции, уточняющие права кондоминиумов на владение и пользование прилегающей землей.
- Подготовить новый проект Закона о зонировании земли в городах и представить его на рассмотрение Думы.
- Внести изменения в строительные нормы и правила, которые упростили бы порядок установки и использования автономных котельных.
- Разработать образец контракта на управление местными предприятиями коммунального обслуживания, который помог бы региональным и местным органам повысить эффективность корпоративного управления в сфере коммунальных услуг.
- Разработать систему типовых контрактов с целью совершенствования новых договорных отношений на местах между владельцами домов, арендаторами и предприятиями, занимающимися обслуживанием жилья и оказанием коммунальных услуг.
- Усилить координацию деятельности федеральных органов и четко определить круг их полномочий применительно к реформам в жилищной сфере, в том числе определить обязанности по установке целевых показателей реформы, реализации и наблюдению за ходом реформ. В частности, необходимо четко определить функции Министерства экономики, Комитета по строительству, Федеральной энергетической комиссии, Комитета по стандартам и Антимонопольного комитета.
- Ввести новую систему сбора и обработки статистических данных, которая позволит регулярно собирать и анализировать данные об основных изменениях в жилищной сфере России, в том числе данные о затратах на жилье и коммунальные услуги, тарифах и субсидиях, платежах и задолженности домашних хозяйств, приватизации и передаче жилья, а также об участии частного сектора.

Стимулы региональных и местных органов. Муниципальные органы в различных регионах России накопили определенный позитивный опыт в процессе ускорения преобразований в жилищной сфере, однако распространение этого опыта осуществляется довольно медленно, и многие муниципалитеты не следуют рекомендациям федерального правительства и не заинтересованы в использовании передового опыта. Поэтому в краткосрочной перспективе темпы процесса реформ в жилищной сфере будут зависеть от того, как скоро у местных органов появятся надлежащие стимулы. Федеральное правительство располагает набором бюджетных и юридических инструментов, которые могут быть использованы для принятия мер, обеспечивающих наличие таких стимулов, в частности, оно может ужесточить контроль за выполнением своих инструкций. Кроме того, правительство решило усовершенствовать систему финансовых отношений между органами государственного управления различных уровней, с тем чтобы у региональных и местных органов появились бюджетные стимулы, способные заинтересовать их в более активном проведении реформ в областях деятельности, имеющих наибольшее значение. Однако в долгосрочной перспективе необходимо будет создать более прозрачную и предсказуемую систему финансовых отношений между различными уровнями органов государственной власти, с тем чтобы повысить заинтересованность в экономии бюджетных средств благодаря проведению реформ в жилищной сфере.

В настоящей работе также высказывается точка зрения о том, что диспропорции в секторе достигли таких масштабов, что необходима в гибкая стратегия, при которой темпы процесса реформ в жилищной сфере взаимосвязаны с основными макроэкономическими показателями и показателями институционального развития на уровне регионов. Учитывая огромные различия между регионами, федеральному правительству следует дополнить стратегию установки общих требований в отношении темпов реформ в жилищной сфере специальными стимулами для тех региональных и местных органов, которые готовы ускорить процесс реформ. Есть целый ряд факторов, таких как более высокие реальные доходы, более развитая институциональная система и готовность местного населения и руководства к более активному проведению реформ, открывающих перед некоторыми регионами и муниципалитетами особые возможности. Федеральное правительство должно найти способ воспользоваться такими возможностями, например, сформировав Фонд региональных реформ - новый механизм федеральных трансфертов, предоставляемых тем региональным органам, которые наиболее существенно продвинулись в процессе реформ - механизм, который помог бы определить наиболее передовых реформаторов из числа местных органов. Ускорение реформ в нескольких регионах помогло бы впоследствии распространить передовой опыт и сократить экономические и политические издержки процесса реформ в секторе. Расширение масштабов деятельности, связанной с обучением должностных лиц на местах, и распространение опыта, накопленного в процессе реформ, также имеют большое значение. Даже если местным органам не будет оказываться непосредственная бюджетная поддержка, оказание им высококачественной технической помощи и организация обучения могли бы послужить важным стимулом, побуждающим муниципальные органы к реформированию сектора.

Управление бюджетом. Есть фактор риска, связанный с тем, что ожидаемое улучшение состояния бюджета в результате проведения планируемых реформ в жилищной сфере, не станет реальностью, если эти реформы не будут сопровождаться решительными мерами, направленными на повышение эффективности методов и процедур бюджетной деятельности. В рамках существующей не реформированной системы, характеризующейся диспропорциями в бюджетах региональных и местных органов, есть большая вероятность того, что сокращение субсидирования жилья, вместо того чтобы стабилизировать финансовое

состояние местных органов, обернется дополнительным финансированием недостаточно обоснованных бюджетных программ. Основными направлениями реформы финансовой деятельности в регионах должны стать (i) четкое определение функций региональных и местных органов власти; (ii) создание прозрачной нормативно-правовой базы для подготовки, утверждения и исполнения бюджета; (iii) консолидация бюджетных счетов; (iv) реорганизация структуры расходов; (v) внедрение новых методов и процедур управления задолженностью; (vi) реформа системы налогообложения на местах; и (vii) реорганизация инвестиционной части бюджетов.

БИБЛИОГРАФИЯ

Battelle. North Pacific Laboratories (1996). Pre-Retrofit Energy and Water Consumption. Ryazan Demonstration Project. EHDP. Technical report, Richland, Washington, June.

Bodnar, Patrick, Lev Freinkman, Vladimir Lexin and Alexander Shvetsov (1996). Russia: Financing and Maintenance of Social Assets Divested from the Coal Industry. The World Bank. Mimeo, June.

Bertrand Alain, Robert Buckley and Eugene Gurenko (1997). Cities in Russia: The Long Shadow of History. The World Bank. Mimeo

Березин, М. и А. Малгин (1994). Потенциал вторичного жилищного рынка в российских городах. *Вопросы экономики*, № 10.

Buckley, Robert and Eugene Gurenko (1996). Housing Finance in Transition Economies: When Can It Work. The World Bank. Mimeo, March.

Buckley, Robert and Eugene Gurenko (1997). Housing and Income Distribution in Russia: Zhivago's Legacy. *World Bank Research Observer*. February.

Commander, Simon, Dhar Sumana and Ruslan Yemtsov (1996). How Russian Firms Make Their Wage and Employment Decisions. in Simon Commander, Qimiao Fan and Mark E. Schaffer. Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia. The World Bank. EDI Development Studies. Washington, DC.

Clarke, Simon, Ed. (1996). The Restructuring of Employment and the Formation of a Labor Market in Russia. Center for Comparative Labour Studies. University of Warwick.

Freinkman, Lev and Michael Haney (1997). What Affects the Propensity to Subsidize: Determinants of Budget Subsidies and Transfers Financed by the Russian Regional Governments in 1992-1995. World Bank Policy Research Working Paper 1818, Washington, DC, August.

Freinkman, Lev and Irina Starodubrovskaya (1996). Restructuring of Enterprise Social Assets in Russia: Trends, Problems, Possible Solutions. *Communist Economies & Economic Transformation*. Vol. 8, No. 4, pp. 437-469.

Freund, Caroline and Christine Wallich (1995). Raising Household Energy Prices in Poland: Who Gains? Who Loses? World Bank Policy Research Working Paper 1495, Washington, DC, August.

Hegedus, Joszef and Ivan Tosics (1996). The Changing Housing Sector in Eastern and Central European Transitional Countries: Regional Monograph. Budapest: Metropolitan Research Institute. Mimeo, February. Draft.

Herrling, Katrin (1996). Survey of Housing Sector Policies in Reforming Countries. The World Bank, Mimeo, May.

Hollis, Guy and Karin Plokker (1995). Towards Democratic Decentralization: Transforming Regional and Local Government in the New Europe. TACIS, Brussels, October.

Housing Indicators Program (1993), Volume II. The report prepared for the session of the Human Settlements Commission's in Nairobi, April.

Gilbertson, Kristin (1996). Estonia: Proposed Housing Finance Development Project. Mimeo. The World Bank. March 26.

Гузанова, Алла (1994). Потребности и спрос на жилье в крупных российских городах. *Вопросы экономики*, № 10.

Guzanova, Alla K. (1997). Social Environment for Housing Reforms in the Former Soviet Union: Privatization and Housing Market Aspects. Paper prepared for the World Bank. Mimeo, August.

ИНИОР (1997). Анализ деятельности региональных энергетических комиссий и формирования тарифов на тепловую энергию в городах Владимир, Оренбург, Петрозаводск и Рязань. Доклад Всемирного банка. Москва. Институт исследования организованных рынков.

Institute of Urban Economy (1995). Survey of Housing and Utility Tariffs. Moscow, Mimeo.

Международное сопоставление валового внутреннего продукта в 1993 г. (1996). Статистический справочник Государственного комитета по статистике, Москва.

Калинина, Наталия (1995). Анализ жилищных расходов и доходов местных бюджетов. Доклад, подготовленный для Всемирного банка, Москва.

Калинина, Н., И. Новомлинская и Н. Ноздрина (1994). Рынок недвижимости в российских городах: Проблемы развития и мониторинга. *Вопросы экономики*, № 10.

Klugman, Jeni, Ed. (1997). Poverty in Russia: Public Policy and Private Responses. The World Bank. EDI Development Studies. Washington, DC.

Lavrov, Alexei, Ed. (1996). Budget System of Subjects of the Russian Federation. Report prepared for the World Bank. Mimeo, October 11.

Layard, Richard and Anne Richter (1994) Labor Market Adjustment in Transition. *Russian Economic Trends*, vol. III, issue 1, pp. 39-58.

Липпмаа, Тойво (1996). Жилищная реформа в Эстонии. Доклад на конференции «Сектор арендного жилья в Восточной Европе и странах бывшего СССР», Москва, 11-13 ноября.

Martinot, Eric (1997). Investments to Improve Energy Efficiency of Existing Residential Buildings in Countries of the Former Soviet Union. The World Bank. Studies of Economies in Transition Issue 24. September.

Mikelsons, Maris, Eugene Rizor and Alberto Martini (1996). Housing Allowance Design: An Evaluation for Slovakia. Urban Institute Working Paper. Washington, DC., May (Draft).

Пузанов, Александр (1997). Переход на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг в России в 1994-1996 гг. Итоги и проблемы. Москва: Институт экономики города.

Renaud, Bertrand (1995). The Real Estate Economy and the Design of Russian Housing Reforms. *Urban Studies*. Vol. 32, No. 8-9.

Сборник материалов Межведомственного совета по вопросам строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства в (1997). Москва: Госстрой.

Schneider, Ondrej (1997). Russia Income Dynamics Study. Paper prepared for the World Bank, Prague, Charles University, May.

Стародубровская, Ирина (1996). Жилищная Реформа: Что дальше? (ЭКО, № 9).

Struyk, Raymond, Ed. (1996). Economic Restructuring of the Soviet Bloc: The Case of Housing. Urban Institute Press, Washington, DC.

Struyk, Raymond, Ed. (1997) Restructuring Russia Housing Sector, 1991-97. Urban Institute Press, Washington, DC. (forthcoming)

Struyk, Raymond J., Alexander S. Puzanov and Lisa A. Lee (1997). Monitoring Russia's Experience with Housing Allowances. *Urban Studies* (forthcoming).

Vatnick, Silvina (1997). Russia: Housing Finance Reconnaissance Mission. Back to Office Report. World Bank. Washington, DC, July 17.

Вон, Роджер и Игорь Марненко (1996). Опыт Украины в реформировании жилищного сектора. Доклад на конференции «Сектор арендного жилья в Восточной Европе и странах бывшего СССР», Москва, 11-13 ноября.

World Bank (1993). Housing: Enabling Markets to Work. A World Bank Policy Paper. Washington, DC.

World Bank (1994a). Estonia: District Heating Rehabilitation Project. Staff Appraisal Report No. 12864-EE. Washington, DC. May 5.

World Bank (1994b). Albania: Durres Water Supply Rehabilitation Project. Staff Appraisal Report No 12916-ALB. Washington, DC. April 12.

World Bank (1994d). China Enterprise Housing and Social Security Reform Project. Staff Appraisal Report No. 12757-CHA. Washington, DC.

World Bank (1995a). Russia. Housing Reform and Privatization: Strategy and Transition Issues. Report No. 14929-RU. Washington, DC. August.

World Bank (1995b). Latvia: Jelgava District Heating Rehabilitation. Staff Appraisal Report No. 13793-LV. Washington, DC. April 25.

World Bank (1996a). The Russian Federation: Enterprise Housing Divestiture Project, Staff Appraisal Report No. 14862-RU. Washington, DC, April 17.

World Bank (1996b). Republic of Lithuania: Energy Efficiency/Housing Project. Staff Appraisal Report No. 15397-LT. Washington, DC, June 7.

World Bank (1996c). Moldova: Energy Project. Staff Appraisal Report No 14892-MD. Washington, DC. February 5.

World Bank (1996d). Poland: Bielsko-Biala Water and Wastewater Project. Staff Appraisal Report No P6646-POL. May 3.

Всемирный банк (1996e). Управление бюджетом в Российской Федерации. Доклад по стране., Вашингтон, округ Колумбия, США.

World Bank (1997a). Discussion Paper on Housing prepared for the Public Sector Resource Management Adjustment Loan in Kazakhstan. Mimeo. Washington, DC.

World Bank (1997b). The Russian Federation: Joint Municipal Water and Wastewater Sector Study. Report No. 16636-RU. Washington, DC. June 9.

World Bank (1997c). Public Sector Resource Management Adjustment Loan to the Republic of Kazakhstan. Report of the President. Report No. P-7152-KZ. Washington, DC. July 31.