

На правах рукописи

Шевелев Александр Иванович

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПОДДЕРЖКИ
ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ЖИЛИЩНЫХ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Специальность 08 00 05 – Экономика и управление народным хозяйством
Специализация региональная экономика

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук



Москва - 2007

Работа выполнена на кафедре управления городским хозяйством
Государственного университета управления

Научный руководитель - доктор экономических наук, профессор
Латфуллин Габдельхат Рашидович

Официальные оппоненты доктор экономических наук, профессор
Руднев Александр Васильевич,
кандидат экономических наук, профессор
Жданыкова Анелия Юрьевна

Ведущая организация Институт экономики и антикризисного управления

Защита состоится 13 декабря 2007 г в 14 часов на заседании
диссертационного совета Д 212 049 12 при Государственном университете
управления по адресу 109542, Москва, Рязанский проспект, дом 99, зал заседаний
ученого совета Института государственного и муниципального управления,
ауд А-319

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного
университета управления

Автореферат разослан 13 ноября 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212 049 12,
кандидат экономических наук, доцент

И А Острина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью теоретического обоснования и методического обеспечения реорганизации системы жилищных субсидий в Российской Федерации, оценки ее эффективности, формирования административных регламентов и оптимизации ресурсов государственного и муниципального сектора в условиях нового этапа развития рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере. Положение усугубляется незавершенностью процессов разграничения полномочий и ответственности между органами государственного управления и местного самоуправления в жилищном секторе экономики, передачей полномочий по предоставлению жилищных субсидий на региональный уровень управления. Меняются и подходы к управлению социальной сферой, коммерциализируются многие виды деятельности, которые ранее находились исключительно в ведении органов государственного управления и местного самоуправления.

Пересмотр приоритетов связан с постепенным переходом отрасли на рыночные методы хозяйствования, резкой социальной дифференциацией населения, введением новой системы оплаты жилых помещений и коммунальных услуг, отсутствием необходимого финансового обеспечения деятельности уполномоченных государственных и муниципальных органов. Не все регионы и муниципальные образования перешли на денежные выплаты субсидий, в то время как этот показатель является одним из ведущих при принятии решений о предоставлении субъекту Российской Федерации субсидий из Фонда поддержки реформы ЖКХ. Эта ситуация объясняется недостаточным методическим обеспечением и низким уровнем информационной работы с населением, отсутствием стимулов к внедрению новых методик и моделей управления у руководителей администраций.

Вместе с тем, практическая адаптация региональной и муниципальной экономики к новым рыночным условиям заставляет рассматривать дальнейшее развитие системы государственной поддержки потребителей жилищных и коммунальных услуг с точки зрения усиления ее адресности и структурно-технологической модернизации, сопровождающей процессы трансформации форм и отношений собственности, выхода на рынок частных операторов в коммунальной сфере и управляющих компаний в жилищной. Достижение этой цели возможно за счет постепенного, сбалансированного перехода от существующей экономической

модели к адресно-интеграционной, объединяющей в единый платеж все виды социальных выплат населению, в которой взаимодействуют частные, государственные, муниципальные и общественные организации. Вполне очевидно, что в сложившихся условиях необходим пересмотр механизмов и инструментов управления жилищными субсидиями и компенсациями. Прежде всего, речь идет о выборе модели региональной политики, о выявлении факторов и элементов, воздействующих на эффективность предоставления государственных и муниципальных услуг.

Степень разработанности проблемы. Основы экономики государственного и муниципального сектора и общественных финансов изложены в классических работах Дж. Ю. Стиглица, Л. И. Якобсона, а также в работах В. С. Занадворова, М. Г. Колосницыной. Методологии оценки общей эффективности посвящены классические работы Х. Лейбенштейна, эффективности государственного сектора - Х. Дж. Рейни, Г. Хатри. Проблемы оценки эффективности территориальной социально-экономической политики исследуются А. Н. Беляевым, Е. С. Кузнецовой, М. В. Смирновой, Д. Б. Цыганковым.

Актуальные проблемы управления жилищно-коммунальным хозяйством как одной из подсистем региональной экономики в условиях перехода к рыночным методам хозяйствования раскрываются в работах И. А. Башмакова, В. С. Боголюбова, В. В. Бузырева, И. В. Бычковского, Н. В. Васильевой, Л. А. Велихова, С. Н. Глазунова, Д. П. Гордеева, В. Б. Зотова, А. Н. Кирилловой, Н. Б. Косаревой, Р. А. Мартусевича, Г. Поляковски, А. С. Пузанова, О. С. Пчелинцева, А. Н. Ряховской, С. Б. Сиваева, Р. Страйка, Ф. Г. Таги-Заде, Ю. П. Тыртышова, В. С. Чекалина, Л. Н. Чернышова, Е. Г. Ясина и др. Полномочия органов местного самоуправления в организации предоставления жилищных и коммунальных услуг анализируются в работах М. И. Либоракиной, Э. Маркварта, А. Н. Широкова, С. Н. Юрковой и др. Социальные аспекты управления недвижимостью в России и за рубежом изложены в трудах Э. Бейера, П. Корзелиуса, А. В. Руднева, И. А. Остриной. Общие теоретические подходы к организации субсидирования потребителей, в т.ч. в жилищной сфере, даются в исследованиях А. Л. Александровой, М. Грош, К. Морса, Р. Страйка, А. С. Пузанова, П. О. Кузнецовой, Л. Г. Рагозиной, Р. А. Ромакиной, З. Л. Садовской, С. Г. Мисихиной, Л. С. Никоновой, М. Н. Четвериковой.

Несмотря на существенный вклад этих ученых и полученные ими результаты, вопросам трансформации форм и методов управления жилищными субсидиями в научной литературе уделяется недостаточное внимание, что обуславливает

необходимость проведения теоретико-методологических исследований в этом направлении. Таким образом, актуальность проблемы, ее научная и практическая значимость, недостаточная методическая проработка социальных аспектов управления недвижимостью в жилищной сфере, необходимость поиска новых вариантов решений в сложившихся экономических условиях, наличие широкого круга дискуссионных вопросов предопределили выбор темы настоящего исследования, его предмет, цели, задачи и структуру.

Целью исследования является разработка методических положений и рекомендаций, направленных на повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг в жилищной сфере и формирование новой адресно-интеграционной модели управления жилищными субсидиями и компенсациями в регионах России.

В соответствии с поставленной целью в работе решались следующие **задачи**

- исследование теоретических основ и современных научных подходов к управлению жилищным фондом, определение факторов, влияющих на поведение потребителей жилищных и коммунальных услуг, выявление роли потребительской субсидии в системе рыночных отношений,

- сравнительный анализ форм, механизмов субсидирования на региональном уровне и оценка итогов реализации региональных программ жилищных субсидий,

- разработка системы мер по повышению эффективности и адресности мер социальной поддержки граждан в ходе жилищно-коммунальной реформы,

- обобщение итогов федерального эксперимента по ведению персонализированных социальных счетов граждан, определение базовых элементов региональной системы управления жилищными субсидиями в новых условиях и обоснование направлений ее развития,

- разработка методических рекомендаций по объединению жилищных субсидий и жилищных компенсаций в единый платеж и формированию единой системы управления средствами социальной защиты населения в жилищной сфере.

Объектом исследования является система жилищных субсидий и компенсаций как составная часть жилищного сектора региональной экономики.

Предметом исследования выступают экономические и связанные с ними управленческие отношения, возникающие при организации государственной поддержки потребителей жилищных и коммунальных услуг.

Теоретической и методологической основой исследования послужили современные научные концепции экономической теории, теории управления, фундаментальные труды и публикации в научных журналах отечественных и зарубежных ученых, посвященные исследованию проблем региональной экономики, экономики государственного и муниципального сектора, экономики жилищного сектора, управления городским хозяйством, управления грантами, предоставления общественных услуг, а также социальным аспектам управления жилой недвижимостью

Обоснование теоретических положений и аргументация выводов осуществлялись автором на основе применения таких общенаучных методов и приемов, как системный и комплексный подходы, метод сравнительного анализа, метод научной абстракции, анализ и синтез, классификация, экспертные оценки и др. Названные методы использовались в различной комбинации на разных этапах исследования в зависимости от поставленных целей и задач

Информационной базой исследования послужили официальные статистические данные, справочные материалы органов государственной и муниципальной власти, нормативные правовые документы Правительства Москвы, материалы, содержащиеся в монографиях и статьях, опубликованных в периодических изданиях и сети Интернет, материалы конференций, круглых столов, экспертные оценки, а также собственные исследования и расчеты автора

Научная новизна диссертационной работы заключается в разработке теоретических и методических положений, развивающих существующие подходы к организации государственной поддержки потребителей в жилищной сфере

Автором получены новые научные результаты

– на основе анализа теоретических основ и практики субсидирования потребителей в России и за рубежом определены особенности и сформулированы принципы построения системы жилищных субсидий на региональном уровне

принципы адресности, социальной справедливости, трансформации, софинансирования, эффективности,

– исследованы региональные особенности реализации программ жилищных субсидий в условиях реформы ЖКХ, реформы местного самоуправления и передачи полномочий по субсидированию на уровень субъекта Российской Федерации, выявлен факт региональной дифференциации по показателям обеспеченности жильем, стоимости ЖКУ и уровню их оплаты, уровню бюджетного финансирования и уровню развития системы жилищных субсидий, обоснована необходимость создания

единой системы мониторинга программ жилищных субсидий на региональном уровне в разрезе муниципальных образований (городских округов, городских и сельских поселений),

– предложен методический подход к оценке эффективности программ жилищных субсидий по соотношению «выгоды – издержки», что позволяет выявить «ошибки адресности» и обеспечить социальную защиту наиболее нуждающихся в социальной поддержке групп населения, уточнено и дополнено представление о персонифицированных социальных счетах как экономической модели, обеспечивающей прохождение бюджетных средств по наиболее эффективным каналам,

– на основе методов концептуального проектирования, анализа лучшей практики и с учетом принципа софинансирования разработана модель региональной системы управления жилищными субсидиями, выделены административно-управленческие процессы уполномоченных органов по предоставлению субсидий, на базе которых разработан административный регламент государственной услуги «Предоставление жилищных субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг»,

– обоснована необходимость дополнения системы жилищных субсидий системой жилищных компенсаций отдельным категориям граждан, имеющим право на получение социальных льгот, определены модели и механизмы предоставления жилищных компенсаций на региональном уровне, что позволит сформировать единую систему управления жилищными субсидиями и компенсациями и исключить возложение на организации жилищно-коммунального хозяйства обязательств, не обеспеченных источниками бюджетного финансирования

Достоверность научных результатов и обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертации, подтверждается применением научных методов исследования, достаточно представительным информационным обеспечением, полной анализом теоретических и практических разработок, практической проверкой и внедрением результатов диссертационного исследования

Значение для теории и практики научных результатов Полученные автором научные результаты теоретически обосновывают необходимость совершенствования методических подходов к управлению жилищно-коммунальным комплексом и организации социальной защиты населения Практическая значимость исследования заключается в возможности существенного повышения

эффективности региональных и муниципальных программ жилищных субсидий и компенсаций при использовании разработанных методик и рекомендаций

Материалы диссертации могут быть полезными при подготовке учебных программ, лекционных курсов, методических материалов и учебных пособий по дисциплинам «Управление городским хозяйством», «Система муниципального управления», «Муниципальное хозяйство», «Экономика государственного и муниципального сектора», а также по другим дисциплинам, затрагивающим проблемы региональной и муниципальной экономики, регулирования территориального развития

Апробация работы. Основные положения и результаты исследования обсуждались на Международных научно-практических конференциях «Актуальные проблемы управления» (Москва, 2006, 2007), на III Международной научно-практической конференции «Проблемы социально-экономической устойчивости региона» (Пенза, 2007) и др

Внедрение результатов исследования Разработанные в диссертации методические положения использованы Департаментом жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Правительства Москвы при разработке проекта постановления Правительства Москвы от 19 сентября 2006 г N710-ПП «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в городе Москве»

Материалы диссертации используются в учебном процессе в Государственном университете управления при преподавании курсов «Муниципальное хозяйство», «Управление городским хозяйством»

Публикации Всего по теме диссертации автором опубликовано 6 научных работ общим объемом 2,3 п л Содержание работ раскрывает сущность жилищных субсидий и компенсаций, подходы и методы формирования системы государственной поддержки потребителей жилищно-коммунальных услуг на региональном уровне

Структура и объем работы Диссертация состоит из введения, трех глав, выводов и рекомендаций, списка литературы и приложений Работа изложена на 154 страницах, содержит 8 рисунков и 12 таблиц, 3 приложения Список литературы включает 142 наименования трудов отечественных и зарубежных авторов

Структура диссертации

Введение

ГЛАВА 1 ЖИЛИЩНЫЕ СУБСИДИИ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНОГО РЫНКА ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

- 1 1 Формирование рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере экономическое обоснование и общетеоретические подходы
- 1 2 Микроэкономическое моделирование рынка жилья и рынка жилищных услуг
- 1 3 Сравнительный анализ системы управления социальным жильем и жилищных субсидий исторические и страновые аспекты

ГЛАВА 2 РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ЖИЛИЩНЫХ СУБСИДИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 2 1 Исследование региональной дифференциации входных параметров системы жилищных субсидий
- 2 2 Модернизация региональных стандартов, используемых при начислении жилищных субсидий в субъектах Российской Федерации
- 2 3 Региональные особенности расчета субсидий и механизма их предоставления

ГЛАВА 3 РАЗРАБОТКА ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

- 3 1 Повышение адресности и эффективности мер социальной поддержки в ходе жилищно-коммунальной реформы
- 3 2 Проектирование региональной системы жилищных субсидий и разработка административного регламента государственной услуги «Предоставление жилищных субсидий» (на примере г. Москвы)
- 3 3 Разработка организационно-экономической модели компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг

Выводы и предложения

Список использованной литературы

Приложения

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Возникновение в России различных негосударственных форм собственности на жилье позволяет создавать в ЖКХ конкурентную среду – важнейшую составляющую системы рыночных отношений. Одновременно ставится задача

оптимизации бюджетных расходов, что означает их сокращение и переориентацию финансовых потоков от организаций жилищно-коммунального комплекса к потребителям при условии полной оплаты жилья и услуг обеспеченными семьями. При такой постановке жилищно-коммунальное обслуживание перестает быть общественным благом и становится продуктом личного (семейного) потребления. Роль государства преобразуется в обеспечение доступности некоторого социального стандарта жилищно-коммунального обслуживания, обеспечение гражданам достаточно комфортной и безопасной среды обитания, государственное регулирование безопасности и надежности предоставления коммунальных услуг.

В ходе исследования установлено, что в настоящее время уровень развития рыночных отношений в ЖКХ не соответствует общепринятым критериям, но в то же время эффективность отрасли в рамках государственного и муниципального сектора исчерпана. Государство (муниципалитет) не является эффективным поставщиком ЖКУ, так как обладает внутренними источниками неэффективности. В связи с этим необходимо менять институциональные механизмы и – при сохранении бюджетного финансирования – использовать такие рыночные модели, как квазирынки и контрактация. Квазирынок формируется на основе разделения покупателя и продавца, в роли которых выступают разные субъекты внутри государственного (муниципального) сектора экономики. Параллельно в рамках контрактации партнерами государственного и муниципального сектора становятся предприятия и организации, не находящиеся в государственной или муниципальной собственности, берущие на себя за плату выполнение части государственных функций или функций местного самоуправления.

Основной механизм, позволяющий снизить негативные последствия реформы ЖКХ, связанные с ростом тарифов, для низкодоходных групп населения – это механизм субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг. В экономической теории программы жилищных субсидий рассматриваются как разновидность программ обеспечения дополнительными доходами, ориентированных на конкретные цели и производящих выплаты определенным категориям нуждающихся. Этот механизм успешно реализован в Германии, Голландии, Великобритании, Швеции и других странах. Изучение зарубежного опыта, а также ретроспективный анализ системы адресного субсидирования потребителей жилищных и коммунальных услуг в России позволил сформулировать основные принципы ее построения: принцип адресности, принцип социальной справедливости, принцип трансформации, принцип софинансирования, принцип

эффективности Так, предложенный в работе принцип трансформации предполагает, что система жилищных субсидий является необходимым элементом жилищно-коммунальной реформы, а именно перехода от прямого дотирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства к адресному субсидированию населения при условии стопроцентной оплаты жилищных и коммунальных услуг По мере перехода жилищно-коммунального хозяйства на рыночные методы хозяйствования система жилищных субсидий трансформируется в прямой инструмент социальной защиты, что, в свою очередь, требует усиления принципа адресности

В переходный период субсидии предоставлялись в безналичной форме, т е фактически сохранялась система прямого перечисления денежных средств на счета предприятий, оказывающих жилищные и коммунальные услуги, в объеме начисленных субсидий Также в безналичной форме возмещались выпадающие доходы жилищных (обслуживающих) и коммунальных (ресурсоснабжающих) организаций от предоставления гражданам льгот по оплате жилищных и коммунальных услуг, услуг связи Бюджетные средства перечислялись на счета поставщиков через городские центры жилищных субсидий

В современной России деятельность по предоставлению субсидий – это способ выполнения органами власти своей публичной обязанности социальной защиты граждан с низкими доходами До 2008 г полномочиями по предоставлению субсидий обладают органы местного самоуправления К полномочиям региональных органов власти отнесено установление размеров региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, предоставление субвенций местным бюджетам по финансированию расходов на предоставление субсидий В диссертации отмечено, что на региональном уровне в недостаточной мере определены полномочия органов местного самоуправления в области установления стандартов, отличных от региональных, но улучшающих положение граждан-получателей субсидий, самостоятельной разработки мер, предупреждающих ухудшение положения граждан при начислении субсидий С 2008 года функции по предоставлению субсидий должны быть полностью переданы органам исполнительной власти субъектов РФ или уполномоченным ими учреждениям, что еще раз подтверждает актуальность темы исследования

Можно предположить, что с ростом тарифов на ЖКУ, что неизбежно в рыночной экономике, и с дальнейшей монетизацией льгот спрос на субсидии будет расти. Это предположение подтверждается расчетами с использованием динамической «модели мобилизации»

Пусть M_n – доля населения, получающего субсидии в момент времени t_n , тогда доля не получающих субсидии будет равна $1 - M_n$. С течением времени число участников программы может измениться по двум причинам

1) часть населения подаст новые заявки на участие в программе. Эта величина тем больше, чем выше доля населения, еще не участвующего в программе $\alpha (1 - M_n)$, где $\alpha > 0$ – постоянный для данного региона коэффициент, характеризующий прирост участников программы за счет улучшения информационной работы с населением и использования удобных для потребителя технологий начисления и предоставления субсидий,

2) часть населения (по разным причинам – из-за большого количества документов, необходимых для оформления субсидии, неудобного расположения или графика работы уполномоченных органов, слишком маленького размера самой субсидии, что в совокупности определяет так называемые «недружественные» технологии) откажется от участия в программе. Это уменьшает долю участников программы тем больше, чем выше была эта доля на момент времени t_n . Потери, связанные с выбытием, можно считать равными βM_n , где $\beta > 0$ – постоянный для данного региона коэффициент выбытия.

Изменение уровня участия за единицу времени определялась как разница между долей населения, привлеченного дополнительно, и долей выбывшего из программы населения $\Delta M_n = M_{n+1} - M_n = \alpha (1 - M_n) - \beta M_n$. Это уравнение процесса мобилизации можно преобразовать в линейное разностное уравнение с постоянными коэффициентами $M_{n+1} = \alpha + \gamma M_n$, где $\gamma = 1 - \alpha - \beta$. Если предположить, что начальная доля участвующих в программе M_0 известна, то уравнение можно решить относительно M_n

$$M_n = \alpha (1 - \gamma^n) / (1 - \gamma) + \gamma^n M_0$$

Значение M_0 для Москвы находится на уровне 0,24, α и β установлены на основе анализа данных о реализации программы жилищных субсидий в г. Москве $\alpha = 0,22$ и $\beta = 0,09$. Тогда $\gamma = 1 - 0,22 - 0,09 = 0,69$, $M_1 = 0,3856$, $M_2 = 0,486$, $M_3 = 0,555$, $M_4 = 0,603$ и т.д., то есть расчеты показывают, что наибольшего прироста следует ожидать в начале прогнозного периода, затем темпы роста замедляются. Исходя из

построенного прогноза, в диссертации была поставлена задача выявления «узких мест» ныне действующей системы и заблаговременного решения существующих проблем

Действенность мероприятий по реформированию ЖКХ может быть оценена готовностью населения к дальнейшему росту расходов на жилье, от которой напрямую зависит эффективность системы жилищных субсидий. Сложность этой задачи обусловлена большими объемами входной информации, периодическими изменениями в методах начисления оплаты за ЖКУ, необходимостью обеспечить постоянное обслуживание потока жителей с заявками на изменение данных и выполнение оперативных перерасчетов за предоставляемые услуги. В качестве входных параметров приняты 4 показателя: обеспеченность жильем, стоимость ЖКУ и уровень их оплаты, уровень бюджетного финансирования и объем жилищных субсидий (таблица 1)

Важнейшей задачей современного этапа развития системы жилищных субсидий является установление региональных стандартов. На сегодняшний день удержание регионального стандарта на уровне федерального значения объясняется не столько недостатком бюджетных средств, что было характерно для более ранних этапов, сколько нежеланием региональных администраций тратить свои бюджетные средства.

Так, в ходе исследования установлено, что в 29 субъектах РФ региональный стандарт максимальной допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (МДД) установлен в размере 22% без дифференциации, в 31 субъекте РФ – в размере 22% и дифференцируется по различным основаниям, в 13 субъектах РФ – ниже 22% без дифференциации, в 7 субъектах РФ – ниже 22% и дифференцируется по различным основаниям. При этом в ряде субъектов РФ дифференциация позволяет снизить МДД до 13% при среднедушевом доходе семьи от 0 до 1,2 размера прожиточного минимума, до 14% – если среднедушевой доход находится в диапазоне от 1,2 до 1,4 размера прожиточного минимума, до 15% – в диапазоне от 1,4 до 1,6 и т.д. При доходе более 2,8 размера прожиточного минимума МДД составляет максимально возможное значение – 22%. Дифференциация региональных стандартов МДД, с одной стороны, позволяет усилить степень защищенности граждан программой субсидий на местах, но при этом значительно увеличиваются издержки, связанные с администрированием программы. Еще одним следствием дифференциации является «эффект исключения», когда установленный максимальный размер

Таблица 1 - Стоимость жилищно-коммунальных услуг и уровень их оплаты населением в регионах Российской Федерации в 2005 г (Центральный федеральный округ)

Регионы	Стоимость производства жилищно-коммунальных услуг в расчете на 1 кв м общей площади жилья, руб		Величина возмещения стоимости производства ЖКУ за счет платежей населения в расчете на 1 кв м общей площади жилья, руб	Уровень оплаты ЖКУ населением (региональный), %	Доля семей, получающих субсидии, %	Ассигнования из бюджета, руб/кв м	Доля покрытия стоимости ЖКУ за счет средств консолидированного бюджета, %	Величина прожиточного минимума, установленного в субъектах РФ в среднем на душу населения, руб	Среднедушевой доход, руб	Установленная максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, %
	ФС	ЭОТ								
Всего по РФ	31,9	35,5	33,4	94	13,6	6,9	19,3	2363,0	5808,0	20,3
1 Белгородская обл	23,4	22,4	20,2	90	3,1	4,5	20,0	1959,0	3843,0	22,0
2 Брянская обл	25,5	29,8	26,8	90	5,9	3,3	11,0	2000,0	3420,0	22,0
3 Владимирская обл	25,8	29,1	26,2	90	9,3	3,7	12,6	2141,0	3026,2	22,0
4 Воронежская обл	27,4	30,9	27,8	90	13,8	2,8	9,1	2023,0	3793,0	22,0
5 Ивановская обл	26,7	32,1	28,9	90	21,7	5,4	16,8	2309,0	2599,0	22,0
6 Калужская обл	27,4	31,7	31,7	100	6,7	4,3	13,5	2307,0	4050,6	22,0
7 Костромская обл	27,4	35,0	31,5	90	9,0	3,8	10,9	2520,0	4452,0	22,0
8 Курская обл	24,1	25,2	22,7	90	11,3	2,3	8,9	2205,0	4221,0	22,0
9 Липецкая обл	23,3	27,4	20,6	75	10,5	6,1	22,2	1889,0	3979,0	22,0
10 Московская обл	28,0	37,6	37,6	100	14,0	5,4	14,3	2756,0	5707,0	20,7
11 Орловская обл	24,0	20,5	18,5	90	5,5	2,9	14,3	1913,0	3499,0	22,0
12 Рязанская обл	25,7	30,7	26,1	85	15,5	3,5	11,5	2108,0	3362,6	22,0
13 Смоленская обл	24,1	31,5	28,4	90	10,6	3,5	11,2	2165,0	4250,0	22,0
14 Тамбовская обл	23,9	30,7	30,7	100	14,0	2,5	8,2	2016,0	3889,4	22,0
15 Тверская обл	27,0	35,6	35,6	100	19,8	4,3	12,0	2285,0	3709,0	22,0
16 Тульская обл	24,5	25,1	22,6	90	11,4	4,1	16,3	2108,2	4153,1	22,0
17 Ярославская обл	27,2	29,3	26,4	90	5,9	7,3	24,8	2255,0	4958,0	22,0
18 г Москва	28,7	35,7	25,7	72	10,7	26,1	73,0	3611,0	18806,0	10,0

Источник: официальный сайт Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (http://www.gosstroy.gov.ru/reforma_arx.htm)
 Условные обозначения: ФС – федеральный стандарт, ЭОТ – экономически обоснованный норматив

стандарта МДД (22%) используется при расчете субсидий в исключительных случаях или вообще не используется

Таким образом, в исследуемой системе государственные стандарты выступают в качестве регулирующего параметра увеличить число получателей субсидий возможно через снижение региональных стандартов максимально

допустимой доли собственных доходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном доходе семьи и увеличение региональных стандартов социальной нормы жилья. Дополнительные расходы лягут на региональный бюджет. Аналогично складывается ситуация и на местном уровне: если органы местного самоуправления применяют местные стандарты, то финансирование возникающих в связи с этим дополнительных расходов на предоставление субсидий должно осуществляться за счет средств местного бюджета. И в первом, и во втором случае размер дополнительных расходов будет определяться как разница между расходами на предоставление субсидий, рассчитанными по разным стандартам. В соответствии с принципом социальной справедливости, критериями качества региональных стандартов предлагается считать рост или сохранение на прежнем уровне размера субсидии, а также недопущение факта превышения субсидией фактических расходов семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

В диссертации показано, что в условиях сильной региональной дифференциации отсутствие единой системы мониторинга реализации программы жилищных субсидий в Российской Федерации в разрезе субъектов РФ и муниципальных образований приводит к нарушениям федерального законодательства и отсутствию скоординированных действий со стороны органов власти федерального, регионального и муниципального уровней. Построение такой системы требует изменения статистических форм отчетности, в т.ч. формы №22-ЖКХ (субсидии) с целью учета большего числа параметров программы.

И мировая, и российская практика позволяют положительно оценить механизм жилищных субсидий, прежде всего с точки зрения так называемой «вертикальной» эффективности: прямые жилищные субсидии получают те, кто в них действительно нуждается. Обеспеченные семьи не имеют доступа к субсидиям в силу дифференциации потенциальных участников программ субсидирования по критерию достаточности дохода для полного покрытия затрат на предоставление жилищных услуг. Общая экономическая эффективность также растет: потребитель получает свободу выбора места проживания, поставщики жилищных услуг конкурируют за деньги покупателей независимо от их источника (личные доходы или бюджетная субсидия). На жилищном рынке и рынке жилищных услуг формируется равновесная цена, что положительно сказывается на эффективности экономики в целом.

В самом общем виде принцип адресности означает наличие системы, позволяющей сосредоточить так называемые «выгоды» среди наиболее нуждающихся. Соблюдение этого принципа означает, что помощью охвачены все

группы населения, но наиболее нуждающиеся получают больше других. С этих позиций, оценку эффективности той или иной программы целесообразно проводить по соотношению «выгоды – издержки». Выгоду от программы жилищных субсидий можно представить как возможность повышения ее адресности при тех же бюджетных расходах. При условии, что общий объем расходов российского бюджета на адресные социальные программы ежегодно составляет около 0,5% ВВП, вполне очевидно, что использование тех же средств для помощи действительно бедным семьям позволит увеличить средний размер пособий. В зарубежных программах средний коэффициент адресности составляет 1,25, т.е. доля «выгод», поступающих бедным, на 25% больше их доли в численности населения. По оценкам автора, в нашей стране эффективность адресных программ остается низкой: в начале 2006 г. лишь 35% имеющих право на получение жилищных субсидий относились к категории бедных, т.е. при реализации программ возникают ошибки адресности (рисунок 1).

	Получают субсидии	Не получают субсидии
Низодоходные семьи	Эффективная адресность	Ошибка адресности (ошибка исключения)
Обеспеченные семьи	Ошибка адресности (ошибка включения)	Эффективная адресность

Рисунок 1 – Оценка эффективности применения принципа адресности

Если на первых этапах реализации программ жилищных субсидий наблюдались высокие ошибки включения, и в гораздо меньшей степени – исключения, то сейчас ситуация меняется в обратную сторону для повышения адресности необходимо сосредоточиться на том, чтобы сократить ошибки включения. Соответственно, детальная проработка программы субсидирования, в т.ч. установление четких критериев для участия в программе, часто оказывается важнейшим фактором, влияющим на ее результативность и определяющим последствия для распределения и эффективности. Если требования к участникам слишком мягкие, существенная доля средств может попадать в руки тех, кто в них не очень нуждается. Дополнительные искажения могут возникнуть, если субъекты будут менять свое поведение с целью попасть под действие программы. Все эти требования и ограничения в той или иной степени учтены в Московской городской программе жилищных субсидий, которая разрабатывалась при непосредственном участии автора, стала первой российской социальной программой, основанной на заявительном, адресном назначении, а технология перечисления субсидий на

персонифицированные социальные счета обеспечивает прохождение бюджетных средств по наиболее эффективным каналам

Дальнейшие исследования посвящены интеграции действующих систем управления субсидиями и компенсациями. В работе разграничены понятия «жилищная субсидия» и «жилищная компенсация». Субсидии получают семьи с низкими доходами, компенсации – особые категории граждан, имеющих право на льготы (пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи и др.). Именно льготы формируют правила и механизмы (институты) квазирыночного поведения, что приводит к образованию своеобразного «квазирынка льгот», на котором льготы будут доступны не действительно нуждающимся, а лицам, обладающим доступом к информации и власти. Актуальность проблемы, наряду со своей очевидной социальной значимостью, подтверждается и статистическими показателями: численность получателей льгот остается существенной (в 2006 г. она превышает 39 млн чел.), существенными являются и расходы на предоставление льгот (более 102 млрд руб. в 2006 г.). В Москве льготы на оплату жилых помещений и коммунальных услуг предоставляются более чем 50 категориям граждан. Наиболее многочисленной льготной категорией являются ветераны труда и лица, признанные инвалидами. В городе создана уникальная база данных, представляющая порядка 4 млн москвичей, пользующихся льготами на оплату жилищно-коммунальных услуг. Объем средств на возмещение выпадающих доходов по предоставлению льгот в 2006 году составил 11,8 млрд рублей, причем компенсационные выплаты производятся не населению, а организациям, которые заключили договор на возмещение выпадающих доходов и представляют свои отчеты ГЦЖС. Такой подход не соответствует целям реформы жилищно-коммунального комплекса, одна из главных задач которой – переориентация бюджетного финансирования в части компенсаций льгот и субсидий на оплату ЖКУ, поэтому в диссертации предложено дополнить систему жилищных субсидий системой жилищных компенсаций.

В ходе исследования было установлено, что в настоящее время на региональном уровне используются три основные модели реформирования системы натуральных льгот при оплате жилых помещений и коммунальных услуг (таблица 2).

Во второй модели, основанной на выплате денежного эквивалента скидки с регионального стандарта стоимости ЖКУ, механизм реализации программы жилищных компенсаций строится на тех же принципах, что и система жилищных субсидий, и именно эта модель, с нашей точки зрения, будет преимущественной при их интеграции. Предлагаемая система жилищных компенсаций предусматривает

Таблица 2 – Распределение регионов в зависимости от модели реформирования системы льгот по оплате жилого помещения и коммунальных услуг

	1 модель «Монетизация» льгот в объеме существующей скидки	2 модель Денежный эквивалент скидки с регионального ССЖКУ	3 модель Выплаты одинакового размера
Федеральные льготы	Тюменская область, Республика Татарстан,	Пензенская область	
Региональные льготы	Магаданская область, Краснодарский край, Ростовская область, Республика Бурятия,	Пензенская область, Ямало-Ненецкий автономный округ	Тверская область, Калининградская область, Волгоградская область
Отдельные категории льгот (федеральные или региональные)	Ленинградская область Смоленская область		Чувашская Республика

предоставление в качестве мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг ежемесячных денежных выплат в форме компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг ветеранам труда, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, педагогическим работникам образовательных учреждений, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), многодетным семьям

Устанавливать размер компенсаций предлагается в процентном отношении от размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, применяемого при определении прав граждан на субсидии на оплату жилых помещений и коммунальных услуг и расчете размеров таких субсидий, что позволяет предоставлять равную социальную поддержку гражданам, проживающим в приблизительно одинаковых условиях (например, в многоквартирных домах или в индивидуальных жилых домах) При этом представляется нецелесообразным связывать размеры компенсаций с размерами фактически начисленной платы за жилые помещения и коммунальные услуги, что позволит гражданам, проживающим в жилых помещениях, не оснащенных каким-то видом благоустройства получать более высокую компенсацию, рассчитанную с использованием регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, установленного с учетом наличия этого вида благоустройства

Предлагается использовать модель денежных выплат с соблюдением установленных федеральным законодательством сроков их перечисления на персонализированные социальные счета, на банковские счета граждан, выплаты

через почтовые отделения связи, выплаты из кассы уполномоченного органа Эта модель отвечает требованиям рыночной экономики, одновременно обеспечивая социальную защиту семей с низкими доходами В Москве персонафицированные социальные счета увязаны со счетами социальных карт москвича

Проведение реформ на интуитивном уровне, что было характерно для предыдущих этапов развития, доказало свою неэффективность, поэтому наиболее приемлемыми можно считать методы концептуального проектирования систем управления, получившие существенное развитие в наше время и выбор которых связан с постоянным изменением экономических условий в результате принятия административно-политических решений, с сильной региональной дифференциацией, а также подход «лучших практик», который основывается на аккумуляции всех положительных результатов, достигнутых схожими методами и анализе тех факторов, которые способствовали достижению этих результатов В диссертации предлагается следующая обобщенная система управления жилищными субсидиями на уровне городских, сельских округов и городских поселений (рисунок 2)

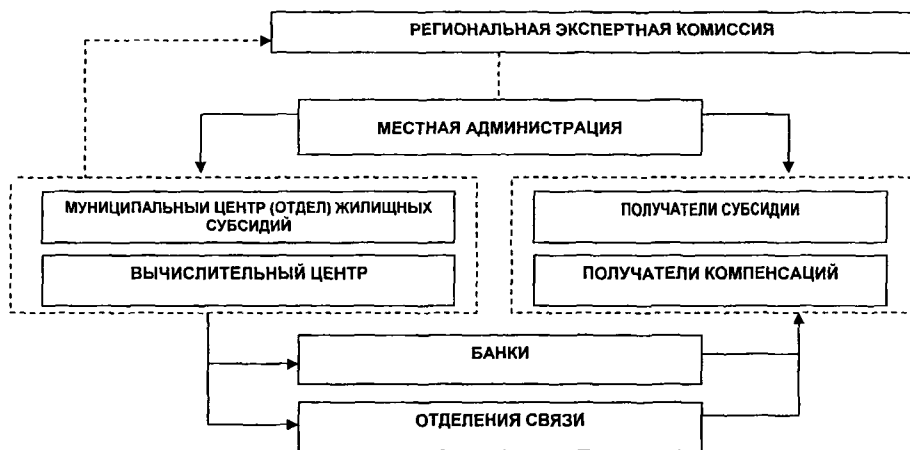


Рисунок 2 – Обобщенная система управления жилищными субсидиями на уровне городских поселений

При расчете размера субсидий и компенсаций предусматривается использование одних и тех же региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, что облегчает бюджетное планирование, позволяет соотносить размер социальной поддержки с бюджетными возможностями, не применять

индексирование размеров компенсаций, поскольку размеры региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг устанавливаются исходя из цен, тарифов и нормативов, используемых для расчета платы за содержание и ремонт жилого помещения и коммунальные услуги для нанимателей по договорам социального найма, которые будут меняться в зависимости от экономических условий. Указанные региональные стандарты устанавливаются дифференцированно для каждого муниципального образования и применяются при расчете размера компенсации с учетом близости условий проживания гражданина, обратившегося с заявлением о предоставлении компенсации (уровень благоустройства дома, его конструктивные и технические параметры), к уровню благоустройства, конструктивным и техническим параметрам многоквартирного или жилого дома, используемых при расчете самих стандартов.

Так же, как и для субсидий, предлагается установить заявительный принцип предоставления компенсаций. Заявления о предоставлении компенсаций будут подаваться гражданами по месту постоянного жительства в органы социальной защиты населения субъекта Российской Федерации. Однако в целях расширения возможности реализации в муниципальных образованиях местных социальных программ, а также для исключения существования на территории муниципальных образований параллельных структур целесообразно предусмотреть возможность наделения органов местного самоуправления полномочиями субъекта Российской Федерации по предоставлению жилищных компенсаций. Целесообразно также предусмотреть право граждан получать компенсации не только по месту их постоянного жительства, но и по месту их пребывания на территории субъекта Российской Федерации.

Перечень оснований прекращения предоставления компенсаций должен очень жестко регулироваться региональным законодательством и быть закрытым. На региональном же уровне должна быть четко прописана компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению реализации программы жилищных компенсаций, а также бюджетные источники их предоставления. В дополнение к компенсациям, установленным на региональном уровне, органы местного самоуправления вправе за счет средств местных бюджетов устанавливать иные меры социальной поддержки.

Анализ лучших практик и систематизация процедур административно-управленческих процессов в уполномоченных органах позволил автору разработать административный регламент предоставления государственной услуги

«Предоставление жилищных субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг», который, помимо общих положений, включает требования к предоставлению государственной услуги, административные процедуры, порядок и формы контроля за предоставлением услуги, порядок обжалования

В качестве компоненты системы управления, показанной на рисунке 2, в диссертации построена обобщенная схема организации финансовых потоков между участниками системы жилищных субсидий (рисунок 3)

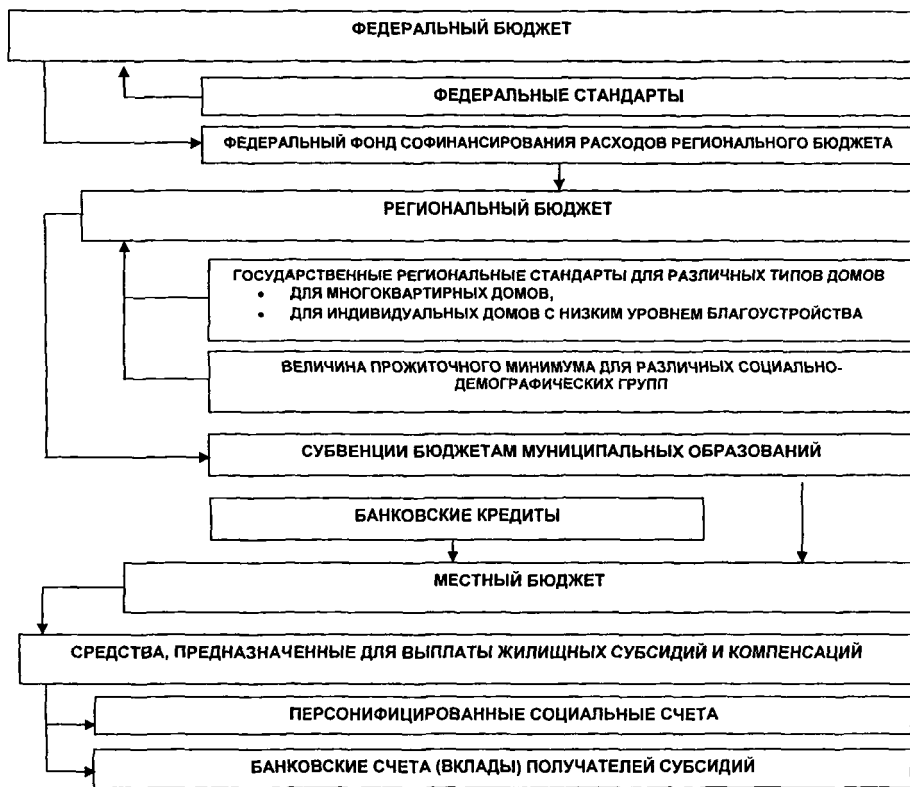


Рисунок 3 – Обобщенная схема организации финансовых потоков между участниками системы управления жилищными субсидиями и компенсациями

Участие в финансировании средств регионального бюджета возможно за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации. Учитывая фактор территориальной дифференциации, проектируемая система должна включать возможность получения субъектом РФ

финансовой помощи из федерального бюджета на указанные цели (на перечисление субвенций) Объем финансовой помощи рассчитывается исходя из федеральных стандартов, которые отличаются от региональных, средства перечисляются через Федеральный фонд софинансирования расходов регионального бюджета

Таким образом, предложенные в диссертации разработки в виде моделей и методических рекомендаций позволяют сформировать современную систему управления жилищными субсидиями и компенсациями, обеспечивающую усиление адресности государственной поддержки низкодоходных семей при оплате жилого помещения и коммунальных услуг В перспективе в эту систему могут быть интегрированы и субсидии на капитальный ремонт многоквартирных домов В соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации, бремя расходов на содержание общего имущества многоквартирных домов несет собственник помещений, и предлагаемая система дает гражданам возможность более активно реализовывать свое право выбора способа управления, участия в определении размера платы за жилое помещение и коммунальные услуги, что, в свою очередь, будет способствовать развитию конкуренции в сфере управления жильем, повышению качества жилищно-коммунального обслуживания

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1 В переходный период роль жилищной субсидии в экономике жилищного сектора меняется из инструмента социальной поддержки в период рыночных преобразований жилищно-коммунального комплекса субсидия превращается в инструмент социальной защиты наиболее нуждающихся групп населения, инструмент помощи бедным В перспективе главным направлением реформирования ЖКХ должно стать не столько повышение квартплаты и перевод муниципального жилья на самокупаемость, сколько изменение структуры собственности – сокращение доли неэффективных форм жилья и увеличение доли эффективных (частного арендного, частного односемейного жилья и др)

2 К числу основных факторов, определяющих процесс модернизации программ жилищных субсидий, в диссертации отнесены (1) быстрый рост стоимости ЖКУ для населения, (2) отмена «второго основания» для предоставления субсидии, (3) переход к расчету субсидий на основе региональных стандартов и перечислению необходимых средств в виде субвенций в местные бюджеты, (4) влияние на

региональные программы принципов, заложенных в методике распределения средств Федерального фонда софинансирования социальных расходов

3 Органам власти целесообразно отказаться от чрезмерной дифференциации региональных стандартов максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи и нормативной площади жилого помещения. Построение единой системы мониторинга реализации программы жилищных субсидий в Российской Федерации в разрезе субъектов РФ и муниципальных образований позволит скоординировать действия заинтересованных сторон при разработке целостной государственной политики поддержки потребителей в жилищно-коммунальной сфере

4 Разработанный в диссертации административный регламент предоставления государственной услуги «Предоставление жилищных субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) органа государственного управления (органа местного самоуправления), предоставляющего государственную услугу, а также порядок его взаимодействия с другими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти при осуществлении полномочий по предоставлению субсидий на оплату указанных услуг. Разработка и реализация административных регламентов позволяет повысить качество исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, повысить доступность государственных услуг для граждан и организаций, повысить качество и эффективность административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти

5 Построение системы жилищных компенсаций, органично дополняющей действующую систему жилищных субсидий, должно обеспечить замену натуральных льгот отдельным категориям граждан денежными компенсациями. Это позволит исключить возложение региональными законами на организации жилищно-коммунального хозяйства обязательств, не обеспеченных источниками бюджетного финансирования. Результатом неполного возмещения организациям жилищно-коммунального хозяйства расходов на предоставление региональных льгот с учетом недофинансирования льгот, установленных федеральными законами и субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в форме скидок является снижение качества услуг и работ по содержанию многоквартирных домов, повышение

аварийности коммунальной инфраструктуры, плачевное финансовое состояние жилищных и коммунальных организаций, непривлекательность этого сектора экономики для организаций частной формы собственности

Список основных публикаций по теме диссертации

1 Шевелев А И Организационно-экономическая модель предоставления жилищных субсидий и жилищных компенсаций // Вестник университета Серия «Социология и управление персоналом» – 2007 - №8 – 0,5 п л

2 Шевелев А И Повышение адресности и эффективности мер социальной поддержки населения в ходе жилищно-коммунальной реформы // Вестник университета Серия «Проблемы отраслевого и территориального управления» – 2007 - №6 – 0,5 п л

3 Шевелев А И Ошибки адресности в региональных программах жилищных субсидий // Материалы III Международной научно-практической конференции «Проблемы социально-экономической устойчивости региона» – Пенза, 2007 – 0,2 п л

4 Шевелев А И Проектирование региональной системы жилищных субсидий // Материалы Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления – 2007» – М ГУУ, 2007 – 0,3 п л

5 Шевелев А И Социальные аспекты реализации Национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» // Материалы Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления – 2006» – М ГУУ, 2006 – 0,3 п л

6 Шевелев А И, Петров Ю Г Микроэкономическое моделирование субсидирования потребителей жилищных услуг // Вестник университета Серия «Государственное и муниципальное управление» – 2006 – №1 - 0,6 п л (0,5 п л)

Подп в печ 13 11 2007

Формат 60x90/16

Объем 1 п л

Бумага офисная

Печать цифровая

Тираж 50 экз

Заказ № 1050

ГОУВПО «Государственный университет управления»

Издательский центр ГОУВПО «ГУУ»

109542, Москва, Рязанский проспект, 99, Учебный корпус, ауд 106

Тел /факс (495) 371-95-10, e-mail dmgc@guu.ru

www.guu.ru