

УДК 332.8

С. Н. Найден

РЕГИОНАЛЬНЫЙ СЕКТОР ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

На основе официальной статистики по субъектам РФ за 1997—2009 гг. оценены коэффициенты бюджетной опекаемости ЖКХ и коэффициенты возмещения населением стоимости услуг ЖКХ. Показано, что уровень бюджетной опекаемости ЖКХ со стороны консолидированных бюджетов субъектов РФ по стране в целом варьировал в пределах 0,29—0,49, в то время как уровень возмещения стоимости услуг ЖКХ из потребительских бюджетов домашних хозяйств за исследуемый период монотонно вырос в 2 раза — с 0,33 до 0,66. Обоснована необходимость государственной опеки над сферой ЖКХ как регионального сектора общественных благ в различных институциональных формах с целью ценового ограничения локально монополизированных структур-производителей.

Общественные блага, жилищно-коммунальные услуги, потребительские цены, тарифы, консолидированные бюджеты субъектов РФ, потребительские бюджеты домашних хозяйств.

Среди всей совокупности экономических благ особое место занимают общественные блага, к которым имеют доступ все индивиды и которые при потреблении обладают свойствами несоперничества (потребление такого блага одним человеком не снижает полезности блага, доступного другим), неделимости (индивид не может непосредственно выбрать объем

© Найден С. Н., 2011

Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ №11-12-27007а/Т и проектов ДВО РАН № 09-1-П28-02 и № 09-III-A-10-546.

потребления) и неисключаемости¹ (невозможно путем установления рыночных цен исключить отдельных индивидов из числа получателей, по крайней мере, части выгод (или части затрат), прямо связанных с производством и потреблением определенного товара или услуги) [8; 11]. Различают общенациональные и местные (локальные) общественные блага. Под местными общественными благами понимаются общественные товары и услуги, доступ к которым имеет население некоторой географической части страны (региона, субъекта РФ, города, района, поселения и т. д.).

Общественные блага, как и большинство других общественных товаров, требуют весьма значительных затрат на производство и распределение, которые обычно не соответствуют критериям рыночной эффективности и поэтому являются объектом государственной «опеки»² над ними. Социально значимые или мериторные блага³, как одна из разновидностей общественных благ, удовлетворяют потребности, которые общество считает необходимым поддерживать на должном уровне. Вследствие неполной информированности, а также из-за отсутствия воли или необходимых ресурсов индивиды выбирают меньший объем потребления социально значимых благ, чем следовало бы, поэтому государственная опека позволяет корректировать потребление таких благ до общественно необходимого или стандартного уровня [12]. Расходы производителей (как государственных, так и частных) в этом случае покрываются доходами от индивидуальной платы потребителей и соответствующими бюджетными ассигнованиями.

В связи с этим актуальным вопросом остается поиск оптимальных пропорций между вкладом потребителей и расходами государства при формировании спроса на социально значимые блага.

Блага, имеющие высокую социальную значимость, включают услуги жилищно-коммунального хозяйства, направленные на сохранение и эффективное использования жилищного фонда (содержание, текущий и капитальный ремонт), бесперебойное предоставление коммунальных услуг (теплоснабжение, электроснабжение, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение), необходимых для жизнедеятельности человека, создание комфортных условий проживания, повышение уровня благоустройства и санитарного со-

¹ Неисключаемость может возникнуть как в результате невозможности физически исключить кого-либо из пользования данным благом, так и вследствие чрезвычайно высоких затрат на исключение в сравнении с возможными выгодами продавца.

² «В самом факте существования общих потребностей имманентно присутствует возможность особого отношения общества к производству и потреблению определенных товаров и услуг, в котором, собственно, и заключается феномен «опекаемого блага» [7, с. 10–13].

³ В качестве примеров можно привести бесплатное образование, школьные обеды и завтраки, театры и концертные залы, субсидируемое жилье для малообеспеченных семей и т. п.

стояния населенных пунктов. Жилищно-коммунальное хозяйство¹ (ЖКХ) является не только составной частью, составным элементом региональной экономики, формирующей устойчивое территориальное развитие, но одновременно само является результатом регионального развития и несет на себе отпечаток природных, климатических, ландшафтных, технико-экономических и социальных особенностей территории.

Наличие отдельных свойств общественных благ позволяет отнести жилищно-коммунальные услуги к «частично опекаемым благам», для которых объективно необходимой является поддержка со стороны государства [3, с. 22, 51—52].

Рыночные реформы начала 1990-х гг., направленные на отказ государства от прямого государственного управления ЖКХ, протекали в условиях глубокого и затяжного переходного кризиса. Во-первых, не удалось избежать резкого сжатия платежеспособного спроса, последовавшего за либерализацией цен, сокращением государственного субсидирования предприятий, снижением уровня доходов населения. Во-вторых, региональные бюджеты столкнулись с необходимостью перераспределения ресурсов, включая поддержку предприятий ЖКХ, что имело крайне негативные последствия.

В 2009 г. ЖКХ страны произвело услуг для населения на сумму более 1121 млрд руб., что в 50 раз больше, чем было произведено в 1995 г. [2; с. 16, 18]. При этом следует отметить резкий рост в начале 2000-х гг. стоимости жилищно-коммунальных услуг, предоставляемых населению. Если в 2001 г. весь объем жилищно-коммунальных услуг оценивался в 360 млрд руб., то в 2003 г., уже в 512 млрд руб. Столь стремительный рост стоимости жилищно-коммунальных услуг был связан в первую очередь с «размораживанием» тарифной политики 1998—2000 гг., когда в ходе финансового кризиса застывшие тарифы на жилищно-коммунальные услуги служили дополнительной мерой социальной поддержки в быстро изменяющихся финансовых условиях. Но долго так продолжаться не могло, финансово-экономическая ситуация в жилищно-коммунальном секторе стала критической, что привело начиная с 2001 г. к опережающему росту стоимости жилищно-коммунальных услуг по сравнению с ростом потребительских цен (рис. 1).

В результате за девятнадцать лет цены на потребительские товары и услуги выросли в среднем по стране в 11,5 раза к уровню 1995 г., а тарифы на жилищно-коммунальные услуги за этот же период — в 45,5 раза. Причем более быстрыми темпами росли тарифы на услуги, стоимость которых зависит

¹ Жилищно-коммунальное хозяйство объединяет сложную совокупность предприятий, служб, инженерных сооружений и сетей, расположенных на ограниченной территории и предназначенных удовлетворять повседневные коммунальные, бытовые, материальные и социокультурные потребности жителей.



Рис. 1. Индекс потребительских цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги, % к уровню 1995 г.

Источник: рассчитано по [10].

от стоимости энергоресурсов: только за 10 последних лет тарифы на горячее водоснабжение увеличились в 12,5 раза, тарифы на отопление — в 11,5, во столько же раз выросла стоимость услуг по холодному водоснабжению и водоотведению (проблема чистой воды, и особенно очистка уже использованной, стала насущной для большинства городов и населенных пунктов страны). Наверстывая сложившееся еще в дореформенный период отставание, выросла в 10 раз по сравнению с 2000 г. стоимость содержания и эксплуатации жилья, которое требовало все более значительных расходов на текущий и капитальный ремонт. В то же время стоимость электроэнергии и газа для населения за 2000—2009 гг. увеличилась только в 5,5 раза за счет традиционно более низких цен на собственное производство [2, с. 141]. Поскольку коммунальные услуги в абсолютном выражении стоят гораздо дороже жилищных и их доля в общей стоимости услуг ЖКХ достигает в среднем 70—75%, то рост коммунальных тарифов оборачивается существенным увеличением расходов, как для населения, так и для государства.

В самом начале рыночных реформ в связи с эффектом отложенной инфляции произошло резкое снижение доли расходов, направляемых домашними хозяйствами на оплату жилищно-коммунальных услуг, в общем объеме потребительских расходов (рис. 2).

Удельный вес расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в структуре потребительских расходов домашних хозяйств до 1995 г. удерживался ниже уровня последних лет советского периода. Затем произошел достаточно быстрый рост, который был приостановлен августовским кризисом 1998 г., и начиная с 2000 г. наблюдаются высокие темпы роста удельных рас-

ходов. При этом соотношение между оплатой за жилье и коммунальными платежами существенно изменилось. Если удельные расходы на содержание жилья к 2000 г. достигли дореформенного уровня 1,2% и варьировали последние годы в пределах 2—3 п. п., то удельные расходы на оплату коммунальных услуг увеличились почти в 3 раза по сравнению с 1990 г. Причиной последнего послужил, с одной стороны, стремительный рост цен на энергоресурсы, которые занимают основной удельный вес в тарифах на коммунальные услуги, а с другой стороны, сознательное сдерживание до 1995 г. роста цен на услуги по содержанию и обслуживанию жилья.

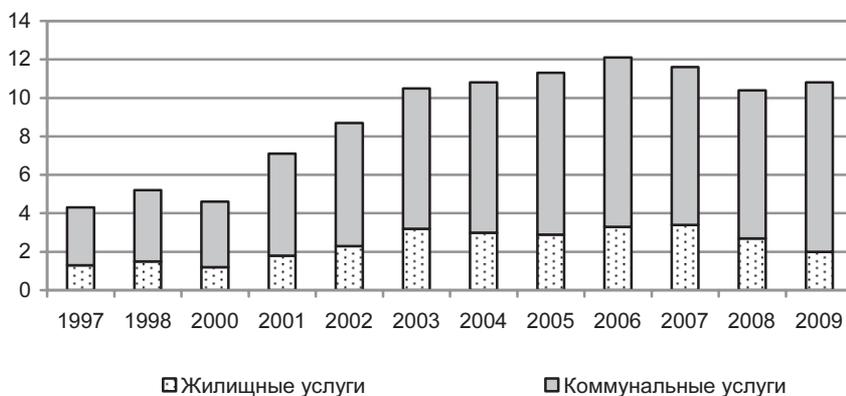


Рис. 2. Удельный вес расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в структуре потребительских расходов домашних хозяйств РФ, 1997—2009 гг., %

Источник: [10].

Территориальные различия в величине расходов на оплату услуг ЖКХ, влияющие на материальное положение домашних хозяйств, не менее глубоки, чем структурные. В 2009 г. при среднем по стране уровне расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в потребительских расходах домашних хозяйств, определенном официальной статистикой в 8,7%, жители Дальневосточного федерального округа (ФО) тратили на эти цели 10,2%, а Центрального — только 8% (табл. 1).

При этом реальные доходы дальневосточников увеличились лишь в 2,7 раза относительно уровня 1995 г., в то время как жилищно-коммунальные тарифы для них в 3—4 раза превышают средние показатели по стране. Среди отдельных субъектов РФ удельный вес расходов на оплату услуг ЖКХ колебался от 14,7% в Ивановской и 13,8% в Магаданской областях до 4,7—4,8% в республиках Дагестан и Ингушетия. Низкие значения у последних объясняются в основном невысоким уровнем благоустройства жилья и отсутствием части коммунальных услуг в сельских населенных пунктах.

Таблица 1

Удельный вес расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг
в потребительских расходах домашних хозяйств по регионам РФ¹, %

Регион	1997	1998	2000	2003	2005	2007	2009
Центральный ФО	4,7	4,5	4,6	6,8	8,1	8,6	8,0
Северо-Западный ФО	6,0	5,8	4,8	7,8	8,7	8,1	9,2
Южный ФО	5,7	6,4	5,4	7,6	8,3	7,9	8,7
Приволжский ФО	4,9	5,2	4,3	6,8	8,7	7,8	9,1
Уральский ФО	5	5,8	4,8	7,2	7,9	8,0	9,3
Сибирский ФО	4,8	5,4	4,4	7,4	7,9	8,0	8,6
Дальневосточный ФО	6,6	6,9	6,0	8,5	9,5	9,9	10,2
Российская Федерация	5,1	5,2	4,6	7,2	8,3	8,2	8,7

Источники: [5, с. 168—169; 6, с. 220—221].

Несмотря на введение с 2005 г. федерального стандарта о 100%-ном возмещении издержек по производству услуг ЖКХ, фактический уровень возмещения домашними хозяйствами стоимости произведенных жилищно-коммунальных услуг (по действующим тарифам со всеми их недостатками) в среднем по стране достиг к 2009 г. всего 83%², а по федеральным округам от 70,3% в Дальневосточном до 87,1% в Южном. Ни один из субъектов РФ не достиг номинально установленного норматива, варьируя от 98,6% в Саратовской области до 28,6% в Чукотском автономном округе. Только 38 из 87 субъектов РФ заявили о том, что затраты на производство жилищно-коммунальных услуг более чем на 90% покрываются за счет платежей домашних хозяйств.

Несмотря на рост удельных расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в структуре потребительских расходов домашних хозяйств, не удастся достичь полного возмещения издержек производителей ЖКХ. Причина заключается в том, что простое увеличение расходов на оплату услуг ЖКХ без

¹ Самым популярным аргументом в пользу перевода на 100%-ное возмещение издержек при их производстве является показательное сравнение с аналогичными платежами населения развитых стран. При условии корректного сопоставления оказывается, что доля расходов населения на жилищно-коммунальные услуги, аналогичные российскому показателю, составляет в США на протяжении последних 45 лет только 5,5—6,6%, с амплитудой колебания в пределах 0,5%. В европейских странах эта доля равна в среднем 5,6%, а по странам значения колеблется от 4% во Франции, в Великобритании, Люксембурге до 8—9% в Дании, Германии, Австрии. Разброс объясняется разницей в структуре собственности на жилье и ценах на энергоресурсы. Высокий удельный вес расходов в Дании, Германии и Австрии объясняется низкой долей собственного жилья и высокими ценами на энергоресурсы [1]. Следовательно, уже сегодня жители России оплачивают жилищно-коммунальные услуги на уровне Западной Европы и США.

² Для справки: в 1996 г. домашние хозяйства покрывали издержки по производству услуг ЖКХ на уровне 28%.

соответствующих изменений в области формирования доходов домашних хозяйств, и самое главное, в сфере формирования тарифов на услуги ЖКХ, в сторону их экономической обоснованности (если не снижения, то хотя бы стабилизации на определенный период), не дает позитивных результатов. В этих условиях сформировалось представление о «перманентной» неплатежеспособности населения, которая вынуждает бюджеты изыскивать все возможные пути для возмещения разницы в установленных тарифах для населения и поддержки социально значимой отрасли экономики.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ¹ на ЖКХ за период 1997—2009 гг. увеличились в 8,2 раза, но их доля в общей сумме расходов снизилась с 25,7 до 13,7%, а в ВВП с 3,5 до 2,2% (рис. 3).



Рис. 3. Расходы на ЖКХ из консолидированных бюджетов субъектов РФ, %

Источники: [5, с. 756—758; 6, с. 834—851].

Однако три года реализации жилищно-коммунальной реформы в стране проходили под лозунгом стремительного сокращения удельных расходов бюджета на «высокозатратную и неэффективную отрасль». В результате на содержание ЖКХ из консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2000 г.

¹ Бюджет консолидированный — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории. Консолидированный бюджет не утверждается каким-либо законодательным (представительным) органом власти, поэтому не является юридическим документом. Консолидированный бюджет выполняет, таким образом, функцию объединения бюджетных показателей (по отдельным территориям или стране в целом), и его величина в каждом отдельном случае определяется расчетным путем. Тем не менее консолидированный бюджет имеет широкое применение в процессе планирования и анализа основных показателей и пропорций бюджетной системы. Консолидированный бюджет Российской Федерации включает федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ, а также государственные внебюджетные фонды.

было израсходовано 202 млрд руб., что составило 19,4% от всех расходов бюджета, но превысило совокупные расходы на национальную оборону, правоохранительные органы и образование. Следовательно, каждый пятый рубль консолидированных бюджетных средств был направлен в ЖКХ¹. До 2001 г. включительно бюджетные расходы на ЖКХ росли параллельно с постепенно увеличивающейся долей оплаты домашними хозяйствами стоимости жилищно-коммунальных услуг. Так, в целом по субъектам Российской Федерации ассигнования из консолидированного бюджета в 2001 г. увеличились по сравнению с 2000 г. на 30,8%. Это было в первую очередь связано с улучшением дисциплины бюджетных платежей и погашением задолженности. В 2002 г. ситуация существенным образом изменилась. Продолжалось повышение уровня оплаты домашними хозяйствами стоимости жилищно-коммунальных услуг, причем достаточно быстрыми темпами. В среднем по стране к концу 2002 г. уровень ставок оплаты жилищно-коммунальных услуг для населения достиг 70% от установленных тарифов. Вследствие этого практически во всех регионах сокращалась доля расходов, направляемых на ЖКХ из консолидированных бюджетов, в результате к 2003 г. она составила всего 12,8%, что на 7,6 п. п. меньше, чем в 2000 г. Снижение бюджетной поддержки ЖКХ — это результат целенаправленных действий по сокращению бюджетных расходов в рамках проводимой с 2000 г. федеральной политики реформирования региональных финансов.

Однако уже к 2006 г. доля расходов на ЖКХ выросла по всем консолидированным бюджетам субъектов РФ и составила 16,6% от всех расходов, при этом абсолютный размер достиг 578 млрд руб. и увеличился в 2,8 раза по сравнению с 2000 г. Рост произошел как за счет роста тарифов, которые спровоцировали значительное увеличение трансфертных выплат на погашение субсидий и льгот, так и за счет увеличения капитальных расходов. Пик абсолютных вложений в отрасль пришелся на благополучный в финансовом отношении 2008 г., когда максимальные доходы позволили потратить на ЖКХ из консолидированных бюджетов субъектов РФ более 1 трлн руб. (1023,6 млрд руб.), или 16,4% от всего объема расходов. Максимальная поддержка ЖКХ традиционно была произведена в автономных округах — Чукотском (76,4 тыс. руб. на человека в год) и Ненецком (66,9), Ямало-Ненецком (31,4) и столичных центрах — Москве (33,9), Санкт-Петербурге (22,3). При этом 32 из 83 субъектов РФ направили в ЖКХ в 3 раза меньше, чем в среднем по России (7,2 тыс. руб. на человека в год). Исчерпав нефтедолла-

¹ При этом из региональных бюджетов на ЖКХ тратился каждый десятый рубль, а из местных бюджетов — каждый третий. Из общей суммы бюджетных средств, направленных в ЖКХ, немногим более 70% шло непосредственно на дотации и поддержку самого ЖКХ, а почти 30% составили прямые платежи ЖКХ за услуги, предоставленные бюджетным организациям (тепло, свет, вода и т. д.).

ровый запас, сократились и расходы на ЖКХ, доля которых в общих расходах бюджета страны в 2009 г. составила всего 13,4%. Существенное снижение произошло, в первую очередь, в лидерской группе (Санкт-Петербург в 2 раза по сравнению с 2008 г., Москва и автономные округа — на треть).

Расходы консолидированных бюджетов в основном идут на решение текущих проблем ЖКХ, в то время как обновление и капитальный ремонт коммунальной инфраструктуры откладываются до более благоприятных в финансовом отношении времен.

Учитывая высокую социальную значимость комплекса отраслей по обслуживанию жилья и предоставлению коммунальных услуг для населения страны, особое значение приобретает оценка уровня возмещения стоимости жилищно-коммунальных услуг населением и степени опекаемости данных услуг со стороны консолидированной бюджетной системы.

Под уровнем бюджетной опекаемости ЖКХ в данном случае понимаются затраты соответствующего бюджета на единицу ЖКХ.

В качестве условной единицы ЖКХ может выступать стоимостная оценка основных фондов всего комплекса. Но в научной литературе к ней относятся достаточно критически, совершенно справедливо полагая, что она весьма далека от реальной¹. Поэтому предлагается использовать в качестве единицы учета ЖКХ доступный и официально публикуемый в периодической статистике объем жилой площади в квадратных метрах. Поскольку обслуживание жилья на каждой территории сильно зависит от соответствующих социально-экономических и природно-технологических условий, вследствие чего тарифы на жилищно-коммунальные услуги объективно дифференцированы, возникает необходимость нивелировать фактор стоимости услуг². Поэтому, по мнению автора, целесообразно рассчитывать коэффициент бюджетной опекаемости $K_{\text{опек}}$ с учетом федерального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг:

¹ «Причина недостоверности официальных статистических показателей по основным фондам ЖКХ заключается в неправильной оценке стоимости фондов. Современная статистика оценивает фонды в «смешанных ценах». При такой оценке балансовая стоимость фондов складывается методом суммирования стоимостей отдельных видов имущества вне зависимости от времени их приобретения. Такой способ оценки занижает стоимость фондов, искажает их структуру, предопределяет отклонение балансовой стоимости фондов от восстановительной, обуславливает недостоверность многих официальных статистических данных. Для преодоления очевидных недостатков нужна инвентаризация или хотя бы переоценка основных фондов, в ходе которой необходимо изучить материальный потенциал нашей экономики, актуализировать стоимость фондов, более обоснованно рассчитать нормативы выбытия и амортизации средств производства. Однако, насколько нам известно, на ближайшие несколько лет такая работа не планируется» [9].

² Это является крайне важным, поскольку стоимость обслуживания 1 м² жилья различается по территориям РФ в 6—7 раз, а коэффициент вариации по данному показателю составляет 52%, что искажает реальные оценки финансовой поддержки ЖКХ со стороны бюджетных систем регионов.

$$K_{\text{опек}} = PKB / (ЖФ \times Cm^{\text{ЖКУ}} \times 12),$$

где: PKB — расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на ЖКХ, руб. в год; $ЖФ$ — объем жилого фонда субъекта РФ, м²; $Cm^{\text{ЖКУ}}$ — региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг для соответствующего субъекта РФ в расчете на 1 м² общей площади жилья в год.

Таким образом, в числителе — сумма годовых реальных расходов на ЖКХ из консолидированного бюджета соответствующего субъекта РФ, а в знаменателе — годовая совокупная стоимость содержания и обслуживания жилья и оплаты коммунальных услуг на соответствующей территории, которая фактически признана в качестве общественно необходимой, нормативной или стандартной потребности. Коэффициент показывает, в какой степени бюджет соответствующего региона поддерживает или опекает ЖКХ своей территории, т. е. сколько бюджетных расходов приходится на 1 руб. условной единицы ЖКХ.

Аналогичным образом под уровнем возмещения населением услуг ЖКХ в данном случае понимаются потребительские расходы населения, направляемые на оплату жилищно-коммунальных услуг в расчете для сопоставимости на ту же единицу ЖКХ.

Коэффициент возмещения $K^{\text{возм}}$ рассчитывается как:

$$K^{\text{возм}} = (ПП \times D^{\text{ЖКУ}}) / (ЖФ \times Cm^{\text{ЖКУ}}),$$

где: $ПП$ — потребительские расходы населения в соответствующем субъекте РФ, руб. в месяц; $D^{\text{ЖКУ}}$ — доля расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в потребительских расходах домашних хозяйств в соответствующем субъекте РФ, руб. в месяц.

Таким образом, в числителе — сумма ежемесячных реальных расходов населения на оплату услуг ЖКХ из своих потребительских бюджетов (для соответствующего субъекта РФ), а в знаменателе — ежемесячная совокупная стоимость содержания и обслуживания жилья и оплаты коммунальных услуг на соответствующей территории. Коэффициент показывает, в какой степени население соответствующего региона покрывает стоимость услуг ЖКХ своей территории, т. е. сколько личных средств каждого жителя приходится на 1 руб. условной единицы ЖКХ.

В качестве информационной базы исследования уровня опекаемости и уровня возмещения использовались данные о расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ [5, с. 756—758; 6, с. 834—851], об объемах и структуре потребительских расходов населения по субъектам РФ [5, с. 168—169; 6, с. 220—221; 10], о наличии жилого фонда в регионах, публикуемые Рос-

статом за 1997—2009 гг. [10], а также информация об утвержденных Правительством РФ для каждого субъекта РФ на каждый год предельных стандартах стоимости жилищно-коммунальных услуг [4]. Расчеты выполнялись по 86 субъектам РФ (за исключением Корякского АО и Чеченской Республики). По федеральным округам расчет производился как отношение суммы расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, входящих в соответствующий федеральный округ, к сумме совокупных стоимостей содержания и обслуживания жилья и оплаты коммунальных услуг в субъектах РФ, входящих в соответствующий федеральный округ. Аналогичным образом рассчитывался уровень возмещения для федеральных округов.

Как свидетельствуют выполненные расчеты, уровень опекаемости ЖКХ со стороны консолидированных бюджетов субъектов РФ по стране в целом в период 1997—2009 гг. варьировал в пределах 0,29—0,49, в то время как уровень возмещения стоимости услуг ЖКХ из потребительских бюджетов населения вырос в 2 раза — с 0,33 до 0,66 (рис. 4).

Анализ динамики оцененных коэффициентов позволяет сделать следующие выводы:

1. В 1997—1999 гг. коэффициент бюджетной опекаемости ЖКХ снизился с 0,41 до 0,32, что стало результатом целенаправленной федеральной политики сокращения бюджетных расходов на поддержку комплекса. Данную тенденцию повторили все федеральные округа, но падение в Центральном оказалось наиболее значительным — с 0,63 до 0,44, или почти на 50% от уровня 1997 г. Поскольку повышение тарифов для населения в этот период было отложено, уровень возмещения стоимости услуг ЖКХ из потребительских бюджетов домашних хозяйств не менялся практически по всем федеральным округам. Только в Центральном и Южном федеральных округах уровень возмещения со стороны населения превышал уровень опекаемости со стороны государства. В первом случае за счет более высоких среднедушевых доходов и соответственно более высоких расходов, а во втором, как следствие, объективно более низких тарифов на ЖКХ.

2. В 2000—2004 гг. после размораживания тарифов на жилищно-коммунальные услуги основная нагрузка по содержанию жилья была переложена на население, которое не успело быстро среагировать на программы субсидирования и приняло всю тяжесть «низкого старта» на себя — коэффициент возмещения вырос с 0,33 до 0,59. Пиковый уровень опекаемости, зафиксированный в 2000 г. в Уральском федеральном округе, был обусловлен мощной финансовой накачкой ЖКХ в богатых регионах округа, где коэффициент опекаемости достиг 3,74 в Тюменской области, что в 8 раз больше, чем в среднем по России (0,47), 2,72 в Ханты-Мансийском АО и 2,02 в Ямало-Ненецком АО. Остальные субъекты РФ продолжали «уходить» из сферы

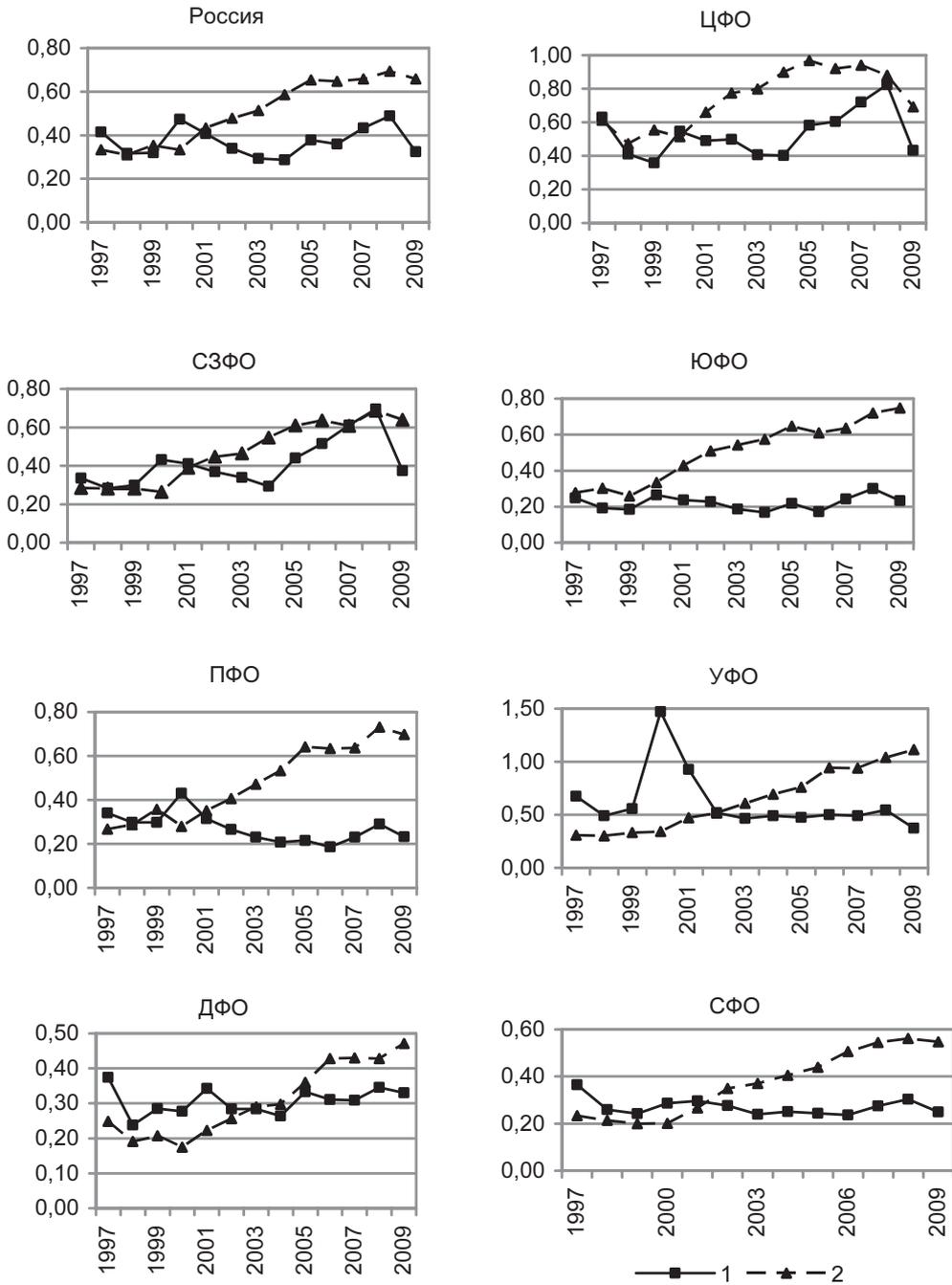


Рис. 4. Коэффициент бюджетной опекаемости (1) и коэффициент возмещения населением стоимости услуг ЖКХ (2) по федеральным округам и России в целом

поддержки ЖКХ, в результате за 2002—2004 гг. медиана¹ уровня опекаемости снизилась с 0,31 до 0,20. Самое низкое значение коэффициента было зафиксировано в 2004 г. в Южном федеральном округе (Республика Адыгея — 0,09), где традиционно низкие удельные расходы на поддержку ЖКХ, что связано с более благоприятными климатическими условиями. На фоне снижения уровня бюджетной опеки в этот период произошли массовые отключения света и тепла в дальневосточных и забайкальских регионах страны, что продемонстрировало ошибочность принятых на федеральном уровне решений о сокращении государственного участия в деятельности предприятий жилищно-коммунального комплекса.

3. В 2005—2008 гг. в результате постепенного возврата бюджетной системы на позиции прямого участия в поддержке ЖКХ (в основном в форме прямых адресных субсидий населению и частичного участия в капитальных расходах на ремонт жилья и ввод коммунальных сетей) коэффициент опекаемости вырос в целом по стране с 0,38 до 0,49. Основной рост дали города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, где уровень бюджетной опекаемости достиг 2,52 и 1,63 соответственно. В то же время продолжился стремительный рост коэффициента возмещения стоимости услуг ЖКХ из потребительских бюджетов населения. За 2001—2008 гг. медиана этого показателя по всем субъектам РФ увеличилась с 0,20 до 0,58.

4. После максимальных вливаний бюджетных средств в ЖКХ в 2008 г. произошел резкий спад коэффициента опекаемости к 2009 г. в целом по стране до уровня 1998—1999 гг. (0,32). Фактически это было следствием запоздалой реакции на разразившийся в 2008 г. финансовый кризис. Если в 2008 г. были выполнены почти все бюджетные обязательства по возмещению субсидий и освоены капитальные средства в секторе жилья и коммунальных услуг, то на 2009 г. многие из них не были даже запланированы. Посткризисные ожидания не позволили бюджетам даже «мечтать» о серьезных капитальных вложениях в комплекс. В то же время произошло значительное повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, возмещение которых происходит в основном за счет платежей домашних хозяйств. В результате значительно увеличился разрыв между вкладом домашних хозяйств и бюджетными расходами на ЖКХ: в Уральском, Приволжском и Южном федеральных округах в 3 раза, в Сибирском — в 2, в Северо-Западном, Центральном и Дальневосточном — в 1,4—1,5 раза.

Таким образом, на протяжении 1997—2009 гг. самые высокие коэффициенты опекаемости и коэффициенты возмещения демонстрируют столич-

¹ Медиана в данном случае более предпочтительна, поскольку делит ранжированную совокупность на две равные части: 50% «нижних» единиц ряда данных будут иметь значение признака не больше, чем медиана, а «верхние» 50% — значения признака не меньше, чем медиана.

ные города Москва (1,39) и Санкт-Петербург (0,73), что вполне закономерно, учитывая концентрацию экономической деятельности и формирование достаточной доходной базы (табл. 2). С другой стороны, в группу лидеров (где превышение составляет более 2 раз по сравнению со среднероссийским показателем — 0,37) попали практически все автономные округа, для которых характерна обратная ситуация — минимальный объем жилого фонда при максимальных расходах из бюджетов, особенно учитывая отсутствие в их бюджетах некоторых статей расходов, присущих крупным субъектам РФ. Но данная группа делится на две части: в первую попадают автономные образования, для которых бюджетная опека над ЖКХ производится за счет собственных доходов, — Ханты-Мансийский АО (1,18), Ямало-Ненецкий АО (1,15) Ненецкий АО (1,16); во вторую те, что осуществляют поддержку ЖКХ в основном за счет безвозмездных перечислений вышестоящих бюджетов, — Чукотский АО (1,00), Эвенкийский АО (1,03).

В целом по стране в группу с коэффициентом опекаемости ниже среднероссийского (0,37) попадают 70 из 86 субъектов РФ. Особую тревогу вызывает общая тенденция к снижению уровня бюджетной опекаемости в замыкающей группе регионов, поскольку значительная часть из них также формирует свою расходную политику, опираясь на межбюджетные трансферты:

- Усть-Ордынский Бурятский АО — коэффициент опекаемости ЖКХ составляет 0,14, бюджет на 70% состоит из безвозмездных перечислений;
- Республика Адыгея — коэффициент опекаемости ЖКХ составляет 0,15, бюджет на 60% состоит из безвозмездных перечислений;
- Брянская, Тамбовская и Курганская области — коэффициент 0,16—0,17, бюджет на 40% состоит из безвозмездных перечислений;
- Забайкальский и Алтайский края — коэффициент 0,18, бюджет только на 50% обеспечен собственными доходами, остальное — безвозмездные перечисления;
- Республика Тыва — коэффициент 0,19, и почти 70% дотирует вышестоящий бюджет и т. д.

Следовательно, в случае значительного сокращения межбюджетных перечислений дотационные регионы с низким уровнем опекаемости будут вынуждены отказаться в поддержке своего социально значимого сектора экономики — ЖКХ. С другой стороны, именно наличие таких перечислений позволяет многим из них поддерживать ЖКХ на функциональном уровне.

Одновременно происходит рост уровня возмещения стоимости услуг ЖКХ из потребительских бюджетов населения (табл. 3). Традиционно лидерство сохраняют города федерального значения Москва (1,47) и Санкт-Петербург (0,73), для которых характерно паритетное участие в поддержке ЖКХ, как со стороны населения, так и со стороны городских бюджетов,

т. е. на каждый рубль условной единицы ЖКХ население и бюджет делают равный вклад. То же самое происходит в Тюменской области. А вот жители Самарской области (0,89), Ханты-Мансийского АО (0,65), Республики Татарстан (0,61) покрывают стоимость услуг ЖКХ в 2 раза больше, чем направляют бюджеты этих территорий в расчете на условную единицу. В отличие от уровня бюджетной опекаемости дифференциация коэффициента возмещения существенно выше, ее размах от максимума (Москва — 1,47) до минимума (Усть-Ордынский Бурятский АО — 0,02) составляет более чем 70 раз, что является свидетельством более глубоких пространственных различий в формировании доходов домашних хозяйств по сравнению с бюджетной обеспеченностью территорий.

Рост стоимостных параметров на жилищно-коммунальные услуги меняет потребительские предпочтения домашних хозяйств, что деформирует структуру потребительского спроса на рынке в сторону сокращения основных элементов потребительской корзины. Это, в свою очередь, воздействует на структуру макрорынка, поскольку поведение производителей жилищно-коммунальных услуг создает отрицательные внешние экстерналии в смежных сферах экономической деятельности, формирует негативную социальную атмосферу, т. е. имеет далеко идущие экономические и социальные последствия.

Фактически речь идет о поиске оптимальных соотношений распределения ограниченных ресурсов в пространстве из двух взаимодополняющих друг друга источников: государственных ресурсов и ресурсов домашних хозяйств. Когда основная платежная нагрузка ложится на домашние хозяйства, которые, даже объединившись в агрегатные экономические структуры (типа товариществ собственников жилья, потребительские кооперативы или жилищные товарищества), не в состоянии воздействовать на локально монополизированных производителей жилищно-коммунальных услуг, государственное вмешательство в сферу ЖКХ становится объективной необходимостью. Выбор того или иного инструмента опеки над сферой ЖКХ (государственный ценовой контроль, субсидии, субвенции, налоговые льготы в отношении производителей «опекаемых благ», ваучеры или трансферты потребителям, «режимы благоприятствования» и т. п.), эффективная комбинация этих инструментов обусловлены множеством конкретных обстоятельств, включая пространственные, технологические, экономические и социальные особенности развития ЖКХ.

Таблица 2

Коэффициент опекаемости ЖКХ из консолидированных бюджетов субъектов РФ в среднем за 1997—2009 гг.

Усть-Ордынский Бурятский АО	0,14	Волгоградская область	0,21	Вологодская область	0,31
Курская область	0,15	Тверская область	0,22	Республика Коми	0,31
Республика Адыгея	0,15	Хабаровский край	0,22	Липецкая область	0,32
Орловская область	0,15	Чувашская Республика	0,23	Удмуртская Республика	0,32
Брянская область	0,16	Республика Алтай	0,23	Пермский край	0,33
Тамбовская область	0,16	Оренбургская область	0,23	Калининградская область	0,33
Воронежская область	0,17	Тульская область	0,24	Сахалинская область	0,35
Курганская область	0,17	Карачаево-Черкесская Республика	0,24	Мурманская область	0,35
Псковская область	0,18	Белгородская область	0,24	Ярославская область	0,36
Алтайский край	0,18	Приморский край	0,24	Республика Татарстан	0,36
Амурская область	0,18	Новосибирская область	0,24	Красноярский край	0,36
Ульяновская область	0,18	Костромская область	0,24	Астраханская область	0,36
Забайкальский край	0,18	Кабардино-Балкарская Республика	0,25	Кемеровская область	0,39
Омская область	0,18	Архангельская область	0,25	Самарская область	0,40
Республика Карелия	0,18	Республика Дагестан	0,25	Республика Саха (Якутия)	0,40
Еврейская автономная область	0,19	Нижегородская область	0,25	Камчатский край	0,44
Ставропольский край	0,19	Владимирская область	0,25	Республика Ингушетия	0,51
Республика Тыва	0,19	Иркутская область	0,25	Агинский Бурятский АО	0,53
Республика Мордовия	0,19	Московская область	0,26	Магаданская область	0,56
Республика Калмыкия	0,19	Республика Северная Осетия — Алания	0,26	Таймырский АО	0,57
Пензенская область	0,20	Ивановская область	0,26	г. Санкт-Петербург	0,73
Смоленская область	0,20	Новгородская область	0,27	Чукотский АО	1,00
Саратовская область	0,20	Калужская область	0,27	Эвенкийский АО	1,03
Республика Хакасия	0,20	Республика Башкортостан	0,27	Тюменская область	1,08
Краснодарский край	0,21	Томская область	0,28	Ямало-Ненецкий АО	1,15
Кировская область	0,21	Ленинградская область	0,28	Ненецкий АО	1,16
Рязанская область	0,21	Республика Бурятия	0,29	Ханты-Мансийский АО	1,18
Ростовская область	0,21	Свердловская область	0,29	г. Москва	1,39
Республика Марий Эл	0,21	Челябинская область	0,30	В среднем по РФ	0,37

Таблица 3
Коэффициент возмещения стоимости услуг ЖКХ из потребительских бюджетов населения по субъектам РФ в среднем за 1997—2009 гг.

Усть-Ордынский Бурятский АО	0,02	Саратовская область	0,33	Курская область	0,40
Эвенкийский АО	0,03	Пензенская область	0,33	Ярославская область	0,40
Республика Ингушетия	0,08	Таймырский АО	0,33	Кемеровская область	0,41
Агинский Бурятский АО	0,09	Архангельская область	0,34	Удмуртская Республика	0,41
Чукотский АО	0,13	Хабаровский край	0,34	Тульская область	0,43
Республика Алтай	0,13	Вологодская область	0,34	Смоленская область	0,44
Республика Тыва	0,13	Оренбургская область	0,34	Кабардино-Балкарская Республика	0,46
Ненецкий АО	0,17	Иркутская область	0,35	Мурманская область	0,47
Республика Калмыкия	0,19	Республика Карелия	0,35	Пермский край	0,49
Республика Северная Осетия — Алания	0,24	Кировская область	0,35	Белгородская область	0,49
Магаданская область	0,24	Приморский край	0,36	Нижегородская область	0,50
Еврейская автономная область	0,24	Тверская область	0,36	Ямало-Ненецкий АО	0,51
Республика Саха (Якутия)	0,24	Чувашская Республика	0,36	Республика Коми	0,51
Республика Мордовия	0,26	Калужская область	0,36	Челябинская область	0,52
Забайкальский край	0,27	Красноярский край	0,36	Республика Башкортостан	0,54
Республика Марий Эл	0,27	Томская область	0,37	Волгоградская область	0,55
Республика Дагестан	0,27	Ивановская область	0,37	Ставропольский край	0,57
Республика Адыгея	0,28	Калининградская область	0,37	Ростовская область	0,60
Камчатский край	0,28	Омская область	0,37	Свердловская область	0,60
Псковская область	0,29	Орловская область	0,37	Московская область	0,61
Амурская область	0,29	Брянская область	0,37	Республика Татарстан	0,61
Карачаево-Черкесская Республика	0,30	Курганская область	0,37	Новосибирская область	0,61
Алтайский край	0,30	Владимирская область	0,38	Краснодарский край	0,63
Воронежская область	0,30	Республика Бурятия	0,39	Ханты-Мансийский АО	0,65
Рязанская область	0,30	Сахалинская область	0,39	г. Санкт-Петербург	0,73
Новгородская область	0,31	Липецкая область	0,39	Самарская область	0,89
Ленинградская область	0,31	Ульяновская область	0,39	Тюменская область	1,22
Костромская область	0,32	Астраханская область	0,40	г. Москва	1,47
Республика Хакасия	0,32	Челябинская область	0,30	В среднем по РФ	0,51

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Башмаков И.* Способность и готовность населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 136—150.
2. Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. 2010: стат. сб. / Росстат. М., 2010. 326 с.
3. *Найден С. Н.* Общественные блага и коммунальные услуги / Отв. ред. П. А. Минакир, Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние. Ин-т экон. исследований. М.: ЗАО Изд-во «Экономика», 2004. 176 с.
4. О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг: Указ Президента РФ от 28.04.1997 г. № 425; Постановления Правительства РФ от 26.05.1997 г. № 621; от 30.05.1998 г. № 621; от 24.02.1999 г. № 205; от 15.12.2000 г. № 605; от 19.11.2001 г. № 804; Постановления Правительства РФ от 25.08.2003 г. № 522; от 30.08.2004 г. № 441; от 29.08.2005 г. № 541; от 16.12.2006 г. № 772; от 26.06.2007 г. № 405; от 18.12.2008 г. № 960.
5. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2002. 863 с.
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: Стат. сб. / Росстат. М., 2010. 996 с.
7. *Рубинштейн А. Я.* К теории рынков «опекаемых благ» (научный доклад). М.: Институт экономики РАН, 2008. 63 с.
8. *Стиглиц Дж. Э.* Экономика государственного сектора / Науч. ред., пер. с англ. Г. М. Куманин. М.: МГУ, 1997. 718 с.
9. *Ханин Г. И., Фомин Д. А.* Воспроизводство материально-технической базы в сфере коммунальной инфраструктуры // Экономика и математические методы. 2009. Т. 45. № 3. С. 28—39.
10. Центральная база статистических данных // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/>. Дата обращения: 22.06.2011.
11. *Якобсон Л. И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М.: Аспект-пресс, 1996. 319 с.
12. *Musgrave R. A.* The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New-York, 1959. 480 p.