

# **Российская реформа жилищно-коммунального хозяйства и некоторые уроки из опыта Германии**

Профессор Франц Хуберт (Университет им. Гумбольдта, Берлин)  
А. Веселовский (Государственный Университет – Высшая школа экономики)

## **Резюме**

Шаги в сторону полного возмещения затрат в жилищном секторе важны с точки зрения создания условий для усиления конкуренции, увеличения эффективности предоставления жилищно-коммунальных услуг и улучшения состояния муниципальных бюджетов. Переход к полному возмещению затрат, однако, возможен только при наличии эффективно работающей системы социальной защиты. В Восточной Германии этот вопрос решался посредством переноса существовавшей в Западной Германии схем социальной защиты и жилищных субсидий. В России система социальной защиты, основывающаяся на уровне дохода, находится в экспериментальной стадии и по своему устройству значительно проще, чем существующая в Германии. В обеих странах можно говорить о применении дуалистического подхода, когда одна часть средств предоставляемых в качестве помощи, согласно логике схемы, должна уменьшить бремя жилищных расходов для домохозяйств, долю бюджета семьи, идущую на его оплату. А другая часть имеет своей целью обеспечение определённого уровня доходов уже после оплаты расходов на ЖКХ. Существующая сегодня система плохо справляется со второй задачей. Также интеграция этих двух схем осуществлена на низком уровне. Наиболее очевидный недостаток устройства российской схемы – это существование разрыва на уровне дохода, равного прожиточному минимуму, создающее неверные стимулы к трудовой деятельности и предоставлению достоверной информации о доходе.

## **1. Введение**

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства России – одно из наиболее важных направлений реформ как для улучшения состояния бюджетов всех уровней, так и с точки зрения задачи обеспечения социальной стабильности в обществе. Реформа ЖКХ является составной частью задачи трансформации старой хозяйственной структуры, наследованной с Советского периода. Несмотря на то, что за переходный период в секторе произошли значительные изменения, масштаб неосуществлённых преобразований остается значительным. Это связано с различными факторами. Во-первых, спектр задач достаточно широк и включает в себя различные типы изменений. Во-вторых, осуществление реформы достаточно сложно с политической точки зрения. В третьих, реализация поставленных задач сталкивается с целым пластом проблем и особенностей развития на местном уровне.

По мере углубления реформ в России, все более остро встает вопрос о реформировании ЖКХ. Субсидии сектору оттягивают ресурсы из других секторов, уменьшая потенциал их развития и, тем самым, представляют собой груз для всей экономики. Доля субсидий ЖКХ в бюджете 2000 года составила 2,8% ВВП, в то время как в 1996г. – 4,1%. По оценкам Мирового банка реально потреблённый объём ресурсов с учётом перекрёстного субсидирования в сумме с неплатежами государства естественным монополиям и недофинансированием работ по обслуживанию и капитальному ремонту жилищного фонда в 1996 году составил 7,5% ВВП (World Bank, 1998).

В настоящее время государственный сектор:

- Является крупнейшим собственником жилищного фонда
- Финансирует значительную часть как содержания жилищного фонда так и строительства нового жилья
- Является собственником значительной части предприятий, обслуживающих жилищный фонд, а так же местных предприятий коммунального обслуживания и строительства
- Выполняет функции посредника между жильцами и предприятиями жилищно-коммунального хозяйства через участие в заказе и оплате услуг, выставление счетов и сбор платежей.

Жилищный сектор в рыночных экономиках стран Запада характеризуется тем, что собственники жилья в полной мере несут ответственность за его содержание, государство осуществляет поддержку низкодоходных групп населения, услуги по обслуживанию и управлению жилищным фондом предоставляются на конкурсной основе и деятельность структур, обладающих монопольным положением, регулируется государственными органами. При этом управление хозяйственным процессом государством осуществляется через формирование законодательной базы, определяющей права и обязанности сторон.

Сегодняшнее состояние сектора и объём финансовых обязательств государства являются прямым отражением того, что масштаб осуществлённых изменений ещё не достиг того уровня, на котором можно было бы говорить о завершении экономической трансформации сектора. Передача государством ряда функций, не являющихся его обязательной прерогативой, является необходимым условием успеха реформы в долгосрочном периоде. Это позволит сократить размер необходимой государственной поддержки сектору, а так же создаст условия для повышения эффективности.

Необходимым условием сокращения государственной поддержки сектору и увеличения уровня оплаты расходов за жильё населением является создание и обеспечение работы на приемлемом уровне системы социальной защиты. В российских условиях особенно остро встает задача предоставления государственной помощи низкодоходным группам населения. Это требует, чтобы мероприятия по изменению структуры сектора и увеличению уровня оплаты населением были взаимоувязаны с результатами в сфере системы жилищных субсидий.

В этой работе рассматриваются два взаимосвязанных вопроса – увеличение доли оплаты расходов на ЖКХ населением и формирование системы социальной защиты с целью предотвращения негативных последствий реформ. Краткий обзор реформы ЖКХ в Российской Федерации делается в начале работы, а затем описывается опыт Германии, которой после объединения пришлось решать похожие проблемы. Выводы из этого опыта, которые могут быть полезны для дальнейшего осуществления реформы в России, сформулированы в заключительной части.

## **2. Обзор российской реформы жилищно-коммунального хозяйства**

### **Увеличение уровня оплаты расходов домохозяйствами**

Поэтапное увеличение степени возмещения населением затрат на содержание жилищно-коммунального хозяйства является одним из ключевых элементов реформы ЖКХ. Далее делается обзор вопросов, связанных с увеличением уровня возмещения затрат населением.

Концепция увеличения уровня возмещения затрат населением, занимая важное место в реформе ЖКХ, является составной частью комплекса взаимосвязанных мер.

Осуществление реформирования в различных подсекторах ЖКХ должно привести к снижению издержек и увеличению эффективности работы отрасли. Составляющие процесса реформирования: переход к предоставлению услуг по обслуживанию жилищного фонда на конкурсной основе, перевод многоквартирных жилых домов в управление товариществам собственников жилья, комплекс мер по увеличению эффективности работы ресурсоснабжающих естественных монополий. Увеличение уровня возмещения затрат населением, с одной стороны может уменьшить объём необходимых субсидий сектору, а с другой, является достаточно болезненным шагом для значительной части населения, поскольку увеличит долю в доходе, расходуемую на жильё. Для предотвращения негативных социальных последствий, эта мера должна опираться на эффективно действующую систему социальной защиты, частью которой является создаваемая сейчас система жилищных субсидий.

С точки зрения доступности жилья для населения, снижения расходов на его содержание, одним из приоритетных направлений преобразований являлось потребление электроэнергии, доля затрат на которое в начале реформ составляла около 2/3. Причина заключается в том, что устройство существующего жилищного сектора таково, что потребление электроэнергии носит крайне расточительный характер и стимулы к энергосбережению недостаточно сильны.

В этом направлении Правительством за период реформ был осуществлён ряд мер, связанных с улучшением контроля за установлением тарифов, повышением эффективности работы компаний-поставщиков электроэнергии и введением стимулов для жильцов и городских администраций инвестировать в энергосберегающие технологии. Постановление правительства 1999 года об обязательной проверке установленных местными энергетическими компаниями тарифов повлекло за собой активизацию деятельности аудиторских компаний, что оказало положительный эффект на стоимость предоставляемых ресурсов.

На ранней стадии реформы правительством были предприняты несколько мер по сокращению субсидирования ЖКХ. Было издано постановление, направленное на прекращение перекрёстного субсидирования через заниженные для населения розничные цены на газ и электричество. Была выпущена рекомендация местным органам власти ускорять процесс повышения уровня оплаты для семей, имеющих более одной квартиры, а также в случае, когда размер занимаемой площади значительно превышает социальную норму.

Повышение уровня возмещения населением издержек, кроме того, что позволит уменьшить государственные субсидии, также имеет важное значение в логике реформы – оно должно стать механизмом, стимулирующим преобразования в различных подотраслях ЖКХ:

- Растущие расходы домохозяйств должны послужить стимулом для улучшения контроля над издержками. С одной стороны, они должны способствовать более экономичному использованию ресурсов домохозяйствами и повысить заинтересованность жильцов в установлении счётчиков, чтобы оплата производилась из расчёта реально потреблённого количества ресурсов, а не по стандартизованным нормам, как это часто происходит. А с другой – углублению преобразований в сфере учреждения кондоминиумов и перевода домов в их управление.
- Оно должно усилить конкуренцию частных фирм в сфере обслуживания жилищного фонда и, как следствие, увеличить эффективность их работы. В большинстве случаев платежи населения поступают более стабильно, что будет способствовать увеличению интереса со стороны конкурирующих компаний.

Существует несколько предложений относительно повышения уровня оплаты населением услуг ЖКХ. Одно из них состоит в том, чтобы делать это в два этапа. На первом, осуществить повышение приблизительно до 50%, что должно повысить стимулы для экономических агентов. При низком уровне оплаты населением, а в 1991 г. он составлял 2% и поднялся до 15% в 1994г., стимулы для экономических агентов очень слабы. Повышение уровня возмещения затрат должно привести к усилению контроля за расходами во всех подсекторах ЖКХ и послужить стимулом для активизации рыночных сил, что создаст основу для дальнейшего реформирования сектора. На этой стадии предполагается активизация преобразований во всех подсекторах ЖКХ, рассмотрение которых было осуществлено выше. Успешное их осуществление должно привести к уменьшению количества ресурсов, потребляемых в секторе. На этой же стадии предполагается создание эффективной системы социальной защиты низкодоходных групп населения. Переход ко второй стадии – дальнейшему увеличению уровня оплаты расходов населением до 100% – должен происходить уже на основе осуществлённого преобразования хозяйственной структуры и, как следствие, возросшей эффективности. А также при наличии системы социальной защиты, призванной предотвратить неблагоприятные социальные последствия повышения уровня оплаты.

Таким образом, в рамках предложенной схемы, период, необходимый для перехода на полную оплату расходов населением, будет зависеть от результативности в осуществлении перечисленных выше задач.

Существует ещё одно предложение относительно того, как осуществлять повышение уровня возмещения затрат на ЖКХ населением (Struyk R., 1997). Оно состоит в том, чтобы разделить издержки по сферам их образования и пошагово увеличивать оплату населением, устанавливая очерёдность включения в оплату по критерию степени возможного влияния жильцов на поставщика ресурсов или услуг. Первым на полную оплату было предложено перевести обслуживание жилищного фонда, поскольку оно является подсектором, где потенциал развития конкурентных отношений и контроля за качеством предоставляемых услуг наиболее велики. Затем – оплату за воду и канализацию, вследствие того, что их доля в затратах невелика. Оставшиеся субсидии было предложено сконцентрированы в расходах на горячую воду и отопление, дальнейшее возмещение затрат проводить постепенно в зависимости от результатов переустройства отрасли.

Вышеизложенная концепция была положена в основу постановления Правительства, рекомендующего повышать уровень оплаты в сферах, где у потребителя есть непосредственная возможность влиять на качество и объём потребляемых услуг. Постановление носит рекомендательный характер и решение о переносе полной стоимости услуг по обслуживанию находится в компетенции местных органов власти.

### ***Система социальной защиты***

Одна из целей реформы – создание адресной системы социальной поддержки и изменение порядка субсидирования. Переход к адресной социальной поддержке заключается в том, что средства государства, использовавшиеся ранее на покрытие части затрат на управление и обслуживание ЖКХ, предоставлялись бы населению через систему жилищных субсидий в зависимости от уровня доходов. Реализация этой схемы позволит перейти к более справедливому распределению государственной помощи, а так же увеличит эффективность достижения целей социальной поддержки.

В долгосрочной перспективе существует ещё один источник облегчения бремени расходов на ЖКХ для домохозяйств. Через осуществление мер макроэкономической политики финансовые ресурсы государства, освободившиеся вследствие уменьшения

субсидий, могут быть использованы таким образом, чтобы уменьшить налоговое бремя населения и увеличить заработную плату.

Переход на более высокий уровень оплаты населением расходов на жилищно-коммунальное хозяйство должен опираться на эффективно действующую систему поддержки низкодоходных групп населения.

Предоставление жилищных субсидий или льгот по оплате расходов на ЖКХ является составной частью социальной политики государства. Дальнейшие шаги в этой сфере не могут рассматриваться вне общей концепцией и логики защиты низкодоходных групп населения. Подробное рассмотрение данного вопроса не входит в задачи этой статьи. С другой стороны, программа жилищных субсидий, реализация которой сейчас проходит по всей России, является первой программой, в основе которой лежит принцип предоставления помощи в зависимости от уровня доходов, может стать основой для перехода к качественно новому этапу социальной политики. В этом смысле её значимость выходит за пределы жилищного сектора.

На сегодняшний день существует система льгот по оплате расходов ЖКХ, дифференцирующая людей в зависимости от социальных характеристик (например, профессия) и не связанная с уровнем дохода. При условии успешного функционирования системы жилищных субсидий существующую систему льгот будет целесообразно устранить, сделав так, чтобы задачи, ранее выполнявшиеся через старую систему, смогли бы быть осуществлены через систему жилищных субсидий.

У системы льгот есть ещё один недостаток. Она построена по принципу так называемых нефинансируемых федеральных мандатов. Федеральными органами власти предписано местным осуществлять поддержку определённых групп населения без предоставления необходимого для этого финансирования. Поэтому работа этой системы была сопряжена со значительными сложностями.

Осуществление намеченных преобразований на практике сталкивается с рядом проблем - ограничение доступа жильцов к жилищным субсидиям и дискриминация при оплате жилищно-коммунальных услуг для жильцов домов, где созданы кондоминиумы.

В 1993 году Правительство издало указ о создании системы жилищных субсидий, в которой при расчёте получаемой помощи за основу берётся информация о доходе семьи. Предполагается, что работа системы будет происходить на местном уровне.

Размер получаемой жилищной субсидии рассчитывается по формуле<sup>1</sup>:

$$S_1 = msr - t*y$$

где

S - размер субсидии;

msr - максимальная социальная рента, которая определяется как затраты на квадратный метр, умноженные на количество метров, составляющие социальную норму для данного размера семьи плюс плата за услуги естественных монополий, рассчитанная на основе нормативов потребления;

y - совокупный доход домохозяйства, оцененный в соответствии с правилами, установленными на местном уровне;

t - максимально допустимая доля расходов на ЖКХ в бюджете домохозяйства, согласно Федеральному законодательству в 2001 году составила 13 %.

---

<sup>1</sup> Для детального описания схемы см. Puzanov (1997) and Struyk, Puzanov, Kolodeznikova (2001)

Таким образом, жилищная субсидия покрывает разницу между стоимостью жилья в пределах социальной нормы и тем, какую долю из бюджета семьи допустимо с точки зрения государственных органов тратить на это. За жилье сверх социальной нормы оплата производится в полной мере и жилищная субсидия не предоставляется в случае, когда доля расходов на ЖКХ меньше, чем установленная законодательно минимальная, дающая право на получение субсидии.

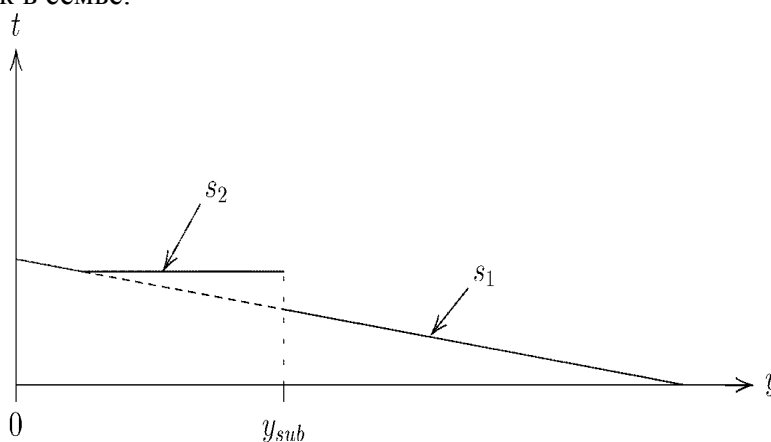
Так же, согласно постановлению Правительства, выпущенному в 1996 году, для жильцов, уровень доходов которых ниже прожиточного минимума, расходы на ЖКХ не должны превышать половины минимального размера оплаты труда, установленного федеральными органами власти. Поэтому, при расчете субсидии может использоваться как вышеописанная формула, так и следующая:

$$S_2 = msr - \frac{1}{2} (mw) * n$$

где:

$mw$  - МРОТ, средний размер которого в 2001 году составлял 200 руб.

$n$  – число человек в семье.



**Рисунок 1.** Пособия на оплату коммунальных услуг в России

При совместном использовании этих двух формул для определения субсидии, на уровне дохода равном минимальному прожиточному минимуму образуется своеобразный разрыв. Он заключается в том, что при увеличении заявляемого при расчете субсидии дохода с точки ниже прожиточного минимума в точку выше, индивид получает уменьшение чистого, с учетом субсидии, дохода. Это изображено на рисунке 1. По произведённым оценкам, в январе 2002 года величина этого разрыва составила приблизительно 200-300 руб. Отрицательный эффект этого разрыва состоит в том, что он порождает отрицательный стимул к труду, т.к. на определенном интервале при росте заявленного дохода, чистый доход уменьшается. И кроме этого, по этой же причине, существование такого разрыва даёт стимул к занижению заявленного дохода.

Очевидно, что сложившаяся ситуация отражает предпринятые шаги правительства в переходный период по обеспечению социальной защиты наиболее уязвимых групп населения. Но дальнейшее существование такой схемы предоставления жилищных субсидий несовместно с целями экономической политики государства, т.к. даёт неверные стимулы для осуществления трудовой деятельности и предоставления информации о доходах.

### 3. Опыт Германии

#### *Повышение квартплат после объединения Германии*

В условиях рыночной экономики размер квартплаты формируется в зависимости от спроса и предложения. В размере квартплаты отражается ограниченное количество

жилья, имеющегося в наличии. Размер получаемой квартплаты за сдачу жилья внаем должен покрывать затраты на обслуживание жилья; в противном же случае, инвесторы покинут рынок. Это, однако, не означает, что размер квартплаты, получаемой за сдачу жилья внаем, должен на протяжении всего времени быть достаточным для покрытия всех соответствующих расходов по жилью. Гораздо более типичным для свободного рынка жилья является распределение по времени оплаты затрат, связанных с новостройками или приобретением жилья. Сдаваемое внаем жилье окупается только по прошествии определенного периода за счет роста квартплаты и связанного с этим улучшения качества жилья.

Выделение различных частей, составляющих квартплату, осуществляемое в немецкой системе, представляется полезным. Изначально для квартиросъемщика определяется так называемая «теплая квартплата» (Warme Miete). После вычета из нее энергозатрат (отопление, горячая вода) образуется «холодная квартплата брутто». После вычета из нее так называемых хозяйственных расходов (земельный налог, водоснабжение, уборка улицы и подъезда, вывоз мусора и т.д.) остается «холодная квартплата нетто», или же еще ее называют основной квартплатой (Grundmiete). В рамках жилищного права домовладелец может переложить хозяйственные расходы и расходы на энергию в соответствии с размером жилплощади и с показателями счетчика на квартиросъемщика по долевному принципу. В таком случае, эти расходы будут оплачиваться из получаемой квартплаты за сдачу внаем. Домовладелец оплачивает входящие в основную квартплату административные, ремонтные расходы, а также проценты.

Необходимость повышения квартплаты была признана уже в период объединения Германии. В договоре об объединении было поставлено условие, что в итоге размер квартплаты должен определяться рынком так, как это было в Западной Германии. Во время переходного периода, однако, размер квартплаты находился под контролем и должен был увеличиваться постепенно с повышением уровня доходов граждан<sup>2</sup>.

**Первое повышение квартплат.** К моменту объединения «холодная квартплата брутто» составляла 0,90 немецких марок за 1м<sup>2</sup> жилья в месяц. В старых домах плата составляла часто не более 0,30 немецких марок, а в новых домах – 1,20 немецких марок (к новым относятся дома, построенные после 1948 года, а к старым – довоенные постройки). Расходы на отопление и горячую воду в самостоятельных системах отопления составляли всего 0,50 немецких марок за 1м<sup>2</sup> жилья в месяц за счет дотаций на твердое топливо, газ и электричество. После отмены дотаций 30 апреля 1991 года эти расходы выросли до 1,50 немецких марок в системах отопления углем, а в газовых и электрических отопительных системах еще выше. В системе центрального отопления эти расходы составляли раньше 0,50 немецких марок, хотя в действительности они были гораздо выше – от 3 до 5 немецких марок по причине неэффективности системы отопления. В Западной Германии эти расходы составляют от 1,5 до 2,00 немецких марок.

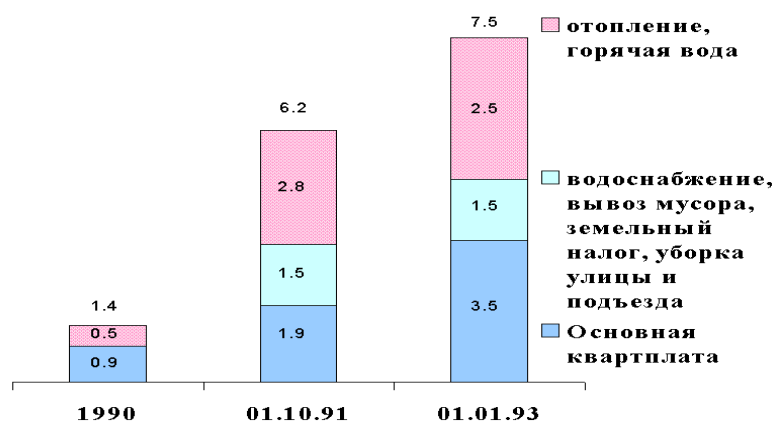
Первый этап увеличения квартплат начался 1 октября 1991 года. Он затронул «холодные хозяйственные расходы», расходы на энергию (частично), так же основная квартплата была повышена с введением наценок и скидок в зависимости от качества жилья.

1. Все хозяйственные расходы были включены в оплачиваемую домохозяйствами квартплату. Только по расходам на отопление и горячую воду была введена верхняя граница в размере 3 немецких марок за 1м<sup>2</sup> жилья в месяц.
2. Основная квартплата увеличилась единовременно на 1 немецкую марку за 1м<sup>2</sup> жилья в месяц.

---

<sup>2</sup> Для детального описания преобразований в жилищном секторе Германии см. Hubert & Tomann (1993)

3. Для расчёта расходов была введена система наценок и скидок.



**Рисунок 2.** Повышение квартплаты в Восточной Германии

Таким образом, повышение основной квартплаты составило от 0,70 до 1,30 немецких марок за 1м<sup>2</sup> жилья в месяц. Значительно больше повысился уровень оплаты хозяйственных расходов и платы за энергию, не входящие в основную квартплату. Во многих случаях значительно повысились «холодные хозяйственные расходы», которые в среднем составили 1,50 марок за 1м<sup>2</sup> жилья, в отдельных случаях даже до 3,00 марок за 1м<sup>2</sup> жилья.

Тарифы за отопление и горячую воду составляли в среднем до 2,80 немецких марок за 1м<sup>2</sup> жилья в месяц. Необходимость ввести верхний предел платежей максимум до 3 марок была обусловлена двумя факторами. Во-первых, квартиросъемщики по отдельности не могли оказывать влияние на поставщиков услуг отопления, изменять объём потребления, в отличие от жителей западной части Германии. Вследствие этого, дальнейшее повышение цен негативно бы сказалось на семейном бюджете граждан, однако ни коим образом не смогло бы привести к увеличению экономии при расходовании тепла и горячей воды. Во-вторых, нужно было создать условия, при которых домовладельцам было бы выгодно вкладывать деньги в модернизацию системы отопления и горячего водоснабжения горячей водой.

В четыре раза повысилась «теплая квартплата», причиной чему явилась отмена субсидий на оплату энергии и сама реформа квартплат как таковая. В старых домах с самостоятельными системами отопления «теплая квартплата» составляла в конце 1991 года от 4 до 5 немецких марок за 1м<sup>2</sup> жилья в месяц, в новых домах с центральным отоплением - 6-7 немецких марок за 1м<sup>2</sup> жилья в месяц.

**Второе повышение квартплат.** В середине 1992 года начался второй этап повышения квартплат. Он заключался в комбинации увеличения основной ренты и изменения наценок и скидок в зависимости от стоимости квартир; при этом на данном этапе учитывалось состояние, в котором находился дом. Таким образом, основная квартплата была повышена на 0,75 марок за 1м<sup>2</sup> жилья в месяц в отношении квартир без ванны и туалета в домах, находившихся в плохом состоянии, и на 3 марки за 1м<sup>2</sup> жилья в месяц для домов на одну семью, находившихся в хорошем состоянии. К 1.1.1994 было решено ввести ограничение на оплату отопления и горячей воды с 3,00 до 2,50 марок за 1м<sup>2</sup> жилья в месяц, чтобы подтолкнуть домовладельцев к более активной модернизации систем отопления и горячего водоснабжения.

До объединения Германии квартплата и плата за энергию составляли от 2% до 3% дохода граждан. Повышение квартплат в Восточной Германии сопровождалось



денежными трансфертами из западной части, что значительно облегчило бремя жилищных расходов для граждан. В первый год после объединения средний доход работающих граждан повысился на 18%. На более чем 40% повысился семейный доход пенсионеров, т.к. в ГДР пенсии были довольно низкими по отношению к заработной плате. И всё же эти цифры недостаточно объективно отражают реальное повышение доходов после объединения, т.к. граждане ГДР, с введением западной валюты, получили доступ к приобретению западных товаров лучшего качества. Несмотря на значительное сокращение производства, раст безработицы и первое повышение квартплат в октябре 1990 года, реальные доходы к концу 1991 года по сравнению с 1990-м выросли на 10% у работающих граждан и на 15% у пенсионеров. Так что повышение «теплой квартплаты», в среднем выросшей в 4 раза, не оказалось очень болезненным для бюджетов граждан.

### ***Жилищные субсидии и социальная помощь***

При социалистической системе социальная помощь предоставлялась в зависимости от профессии и статуса, заводы заботились о своих рабочих, вооруженные силы о ветеранах и т.д., тогда как в Западной Европе система социальной защиты опиралась на программы, в которых предоставляемая помощь зависела от дохода. Повышение уровня расходов населения на жилищно-коммунальные услуги в России потребовало введения программы жилищных субсидий – первой программы, базирующейся на информации о доходе. В Германии такая система была введена в западной части, когда в конце 60-х годов происходило повышение рент, при существовании государственного регулирования рент с 1936. Так же эта система играла ключевую роль при повышении рент после объединения Германии. Однако, жилищные субсидии нельзя рассматривать отдельно от общей системы социальной защиты, которая носит более общий характер и напрямую не связана с расходами на жилье. Социальная защита призвана обеспечить минимальные жизненные стандарты для бедных людей, не учитывая напрямую какие части дохода тратятся на какие блага. Жилищные субсидии связаны с бременем расходов на жилье, расходуемой на него долей семейного бюджета, и охватывают не только бедных людей.

Так же как и в России, идея, положенная в основу программы жилищных субсидий заключается в том, что стоимость жилья, с учетом его качества, должна быть в разумном соотношении с доходом домохозяйства. Основу для вычисления субсидии составляет налогооблагаемый доход, из которого после осуществления определённых вычетов получается семейный доход, приблизительно равный располагаемому доходу.

Жилищные затраты нанимателей жилья определяются как валовая рента за вычетом расходов на электроэнергию и отопление. Качество используемого жилья учитывается в схеме посредством установленных различных верхних лимитов для ренты. Расходы, превышающие предельную ренту, не учитываются. Начальной точкой для вычисления предельной ренты является определение нормы жилья для семьи в зависимости от ее численности. Полученная площадь умножается на средний размер квартирной платы для такого типа жилья, что и дает предельную ренту. Региональные различия принимаются во внимание посредством 6 региональных классов. В больших городах с высокой рентой, предельный уровень ренты на 40% выше, чем в дешевых сельских районах. Возраст жилья и бытовые удобства так же принимаются во внимание. Так например, предельный уровень ренты за жилье, построенное после 1978 года и имеющее ванную и центральное отопление, будет на 60% - 80% выше, чем за довоенное жилье без этих бытовых удобств. Однако, все эти характеристики не влияют на размер жилищной субсидии, если квартплата ниже предельного размера<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Для полного описания схемы жилищных субсидий см. Hubert (1996)

Пособия определяются с расчетом, чтобы доля расходов на жильё в общем доходе семьи (бремя жилищных расходов), составляла бы от 15% до 30%. Используется следующая формула:

$$\text{бремя ренты (доля расходов на жильё)} = \frac{(r - h)}{y} = a + b \cdot r + c \cdot y \quad (1)$$

где

$r$  : рента (если она меньше, чем предельная, иначе - предельная)

$h$  : жилищная субсидия

$y$  : “семейный доход” (приблизительно равен располагаемому доходу)

$a, b, c$  : параметры, зависящие от численности семьи

В таблице 1 представлено в какой зависимости эти параметры ( $a, b, c$ ) находятся от размера семьи и как на их основе определяются доля расходов на жильё, ставки субсидирования и ставки сокращения субсидии при уменьшении дохода.

Так как  $c$  практически равно нулю (исключая одиноко проживающих людей и семьи из двух человек), можно сказать, что бремя квартплаты практически не зависит от дохода, и увеличивается линейно по мере роста ренты. На уровне предельной ренты коэффициент линейной зависимости будет составлять 25% для семей из 4-х и более человек, около 28% для семей, состоящих из 2 – 3 человек, и может достигать 31% для одиноко проживающих людей. Для тех, однако, у кого размер квартплаты выше максимальной ренты (примерно 40% получающих жилищные субсидии), истинное бремя жилищных расходов будет выше.

**Таблица 1.** Расчет жилищной субсидии

Размер домохозяйства (количество человек)	1	2	3	4	5	6	7	8
Параметры								
$a \cdot 100$	6,5669	7,0046	7,6029	6,7286	6,5457	4,8597	3,0890	0,3019
$b \cdot 100$	0,0509	0,0353	0,0307	0,0243	0,0221	0,0214	0,0207	0,0193
$c \cdot 100$	0,0035	0,0022	0,0005	0,0001	0,0000	0,0000	0,0001	0,0007
максимальное бремя ренты <sup>1</sup> (%)	30	28	28	25	25	25	25	25
минимальное бремя ренты <sup>2</sup> (%)	16	16	16	13	13	11	9	7
Ставка снижения субсидии <sup>1</sup> (%)	33	31	29	25	25	25	26	27
Предельная ставка субсидирования по ренте <sup>3</sup> (%)	59	59	53	55	51	45	39	36

<sup>1</sup> Оценено на уровне предельной ренты и доходе предельном для предоставления помощи

<sup>2</sup> Оценено на уровне ренты, при которой величина получаемой жилищной субсидии становится равной нулю

и доходе предельном для предоставления помощи

<sup>3</sup> Оценено на уровне дохода предельном для предоставления помощи

Основное различие между немецкой и российской схемами состоит в том, что доля дохода, расходуемая на жилье, при которой предоставляется субсидия, намного выше в немецкой схеме и она увеличивается по мере роста ренты. Это связано с тем, что при наличии значительных колебаний рент на свободном рынке, затраты жильцов, проживающих в более дорогих квартирах, будут составлять более высокую долю расходов в бюджете домохозяйства.

В Германии высказываются опасения относительно того, что жилищные пособия могут исказить мотивы для трудовой деятельности и предоставления достоверной информации о доходах. Преобразовав формулу (1), получим выражение для субсидии  $h$ :

$$h = r - a \cdot y - b \cdot r \cdot y - c \cdot y^2$$

Неявный предельный налог, заключённый в данной схеме (уровень снижения субсидии при увеличении дохода домохозяйства на единицу), и предельная ставка субсидирования ренты следующие:

$$\frac{dh}{dy} = -a - b \cdot r - 2c \cdot y$$

$$\frac{dh}{dr} = 1 - b \cdot r$$

Предельная ставка субсидирования не превысит 2/3 повышения ренты и обычно намного ниже этого уровня<sup>4</sup>. Если рента превышает максимальную, предельная ставка субсидирования равна нулю.

В таблице 2 сравнивается среднее бремя жилищных расходов жильцов, получающих жилищные субсидии и тех, кто их не получает. Без жилищной субсидии их получатели тратили бы значительно более высокую долю расходов на жильё, чем жильцы в среднем. Типичная семья из 3-х человек, например, тратит немного меньше, чем 20% своего дохода на жильё. При отсутствии жилищной субсидии, они платили бы около 35%. Жилищная субсидия снижает бремя жилищных расходов приблизительно на 25%.

**Таблица 2.** Бремя жилищных расходов

Размер семьи	Рента как процент от дохода, 1992		
	Все жильцы	Получатели жилищных субсидий	
		До	после
1	24.4	37.4	27.2
2	18.9	35.5	26.1
3	19.0	34.5	25.1
4	17.0	28.5	21.3
5	17.2	25.8	18.9
6 и более		22.7	15.0
Все	21.0		25.1

*Источник: Bundesbauministerium (1994) Wohngeld - und Mietenbericht 1993*

По мере роста дохода, жилищная субсидия уменьшается. Темп снижения приблизительно равен доле расходов на жильё и обычно значительно ниже одной трети. Однако, схема жилищных субсидий взаимосвязана с налогообложением доходов и предоставлением социальной помощи. Если осуществляется налогообложение доходов индивидов, получающих жилищные субсидии, предельная ставка налогообложения будет находиться в диапазоне от 19 до 24%. В дополнение, общий доход будет сокращён за счёт платежей социального страхования приблизительно на 14%. В сумме «предельный налог» на доход вполне может достигать до 60%, что крайне вредно для стимулов к трудовой деятельности. Проблема ослабляется тем, что предоставление субсидии пересматривается через год и изменение дохода, не превышающее 15% сообщать не требуется. Поэтому, субсидия не уменьшается до подачи следующего заявления.

<sup>4</sup> Проблемы, связанные с высокими размерами субсидий в Англии см. Hills, Hubert, Tomann, Whitehead (1990). Для общего анализа эффективности разных схем жилищных субсидий см. Mayo (1986), Fallis (1990), Hubert (1996).

Если доходы людей очень низки, то они имеют возможность получать помощь в рамках системы социальной защиты. В её основе лежит задача обеспечения уровня потребления, необходимого для удовлетворения минимальных прожиточных стандартов. Большинство составляющих потребительской корзины, определяющих этот уровень, учитываются по средним рыночным ценам и на основе этой информации определяется минимальный доход. Другие составляющие, такие как жильё, включаются по их реальной стоимости, предполагая, что выбор потребителя согласуется с его доходами. Таким образом, социальная помощь покрывает расходы на жильё полностью.

Жилищные субсидии не повышают чистый доход тех, кто получает социальные пособия, потому что это учитывается при вычислении размера предоставляемой помощи. Социальные пособия  $s$  определяются следующим образом:

$$s = m + r - y - h \quad (2)$$

где

$m$  : минимальный располагаемый доход без расходов на жильё

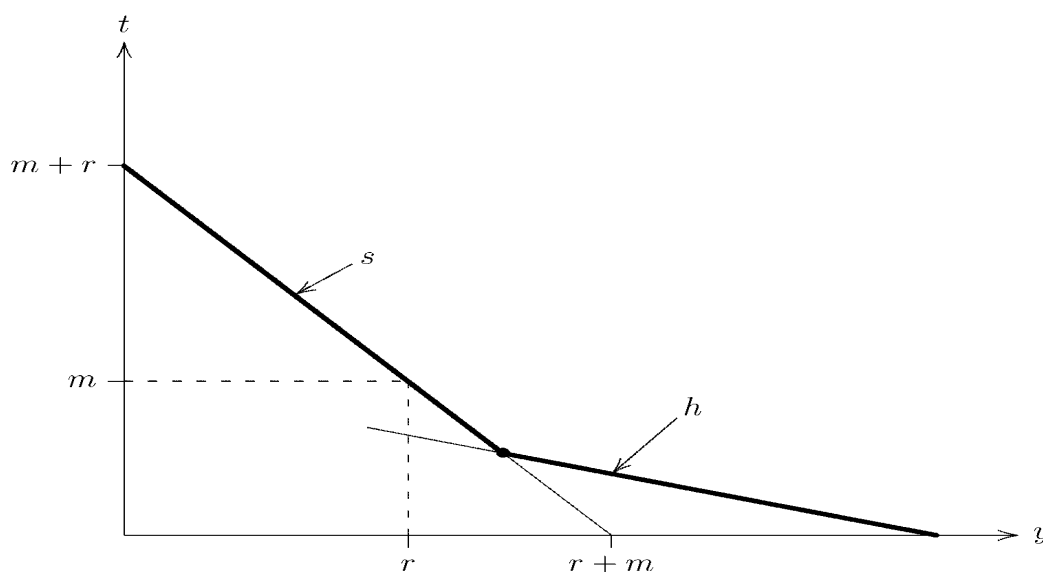
$r$  : рента

$y$  : доход

$h$  : жилищная субсидия

Поэтому общий трансферт равен:

$$t = h + s = m + r - y \quad (3)$$



**Рисунок 3.** Жилищные субсидии и социальная помощь в Германии

Принимая во внимание, что целью является обеспечение минимального дохода после вычета ренты, при применении этой схемы сложно избежать ситуации 100%-го субсидирования ренты и 100%-го налога на дополнительный доход. Таким образом, проблемы стимулов, порождаемые этой схемой более серьезны, чем при использовании схемы жилищных субсидий. Поведение кривой общего трансферта изображено на рисунке 3. В отличие от российской схемы, в ней нет разрывов.

#### 4. Заключение

Несмотря на то, что проблемы, существовавшие в Восточной Германии после объединения и в современной России, имеют много общего, возможность перенесения уроков нужно рассматривать очень аккуратно. Это связано с тем, что при объединении произошел значительный переток финансовых ресурсов из Западной Германии в

Восточную, что позволило быстро повысить заработные платы и пенсии еще до увеличения производительности. Кроме того, были заимствованы системы пособий по безработице, социальных льгот, а так же жилищных субсидий из западной части. Это позволило перейти к полной оплате жилищно-коммунальных расходов за один шаг. Несмотря на повышение оплаты приблизительно в 2,2 раза, для большинства населения сумарный эффект изменения дохода оказался положительным, так же в абсолютном выражении выросли нежилищные расходы граждан. Таким образом, доступность жилья не составила проблемы.

В России общество также может получить значительную выгоду от полного возмещения затрат за счет улучшения условий для конкуренции в сфере предоставления услуг, повышения эффективности и улучшения состояния муниципальных финансов. Однако, те, кто не может позволить себе платить за жилье, должны быть защищены. Быстрое продвижение в сторону полного возмещения затрат возможно, но только при условии, если программа жилищных субсидий будет работать на удовлетворительном уровне. Так же опыт, полученный в процессе реализации этой программы, может быть использован для совершенствования работы системы социальной защиты.

В России программы системы социальной защиты, основывающиеся на уровне дохода, находятся в экспериментальной стадии и, в целом, система значительно проще, чем в Германии. Опыт Западных стран показывает, что, как только система окончательно установлена, слишком сложно ее впоследствии изменить, даже, когда ее недостатки очевидны. Сравнение систем России и Германии, представляется, может дать полезные результаты.

В обеих странах можно говорить о применении дуалистического подхода, когда одна часть средств предоставляемых в качестве помощи, согласно логике схемы, должна уменьшать бремя жилищных расходов для домохозяйств, долю бюджета семьи, идущую на его оплату. А другая часть имеет своей целью обеспечение определённого уровня доходов уже после оплаты расходов на ЖКХ. Существующая сегодня система плохо справляется со второй задачей. Также интеграция этих двух схем осуществлена на низком уровне. Исходя из теории оптимальных трансфертов, известно, что:

- Нужно, чтобы субсидии для населения снижались при повышении дохода. Следует избегать слишком высокой предельной ставки снижения субсидий, чтобы не создавать неверные стимулы для труда и предоставления информации о доходах.
- При более низком уровне дохода наклон кривой субсидии в координатах «располагаемый доход», «размер субсидии» должен быть больше.
- Функция трансфертов не должна иметь разрывов.

Самая очевидная ошибка в существующей в России схеме – это существование разрыва на уровне дохода равного прожиточному минимуму. Отрицательный эффект этого разрыва состоит в том, что он порождает отрицательные стимулы к трудовой деятельности, т.к. на определенном интервале при росте заявленного дохода, чистый доход уменьшается. И кроме этого, это создаёт стимул к занижению заявленного дохода.

Список литературы:

1. Fallis, G. (1990): The optimal design of housing allowances, *Journal of Urban Economics*, 27, pp. 381-397
2. Hills, John; Hubert, Franz; Tomann, Horst; Whitehead, Christine (1990): Shifting Subsidy from Bricks and Mortar to People: Experiences in Britain and West Germany, *Housing Studies*, 5(3), 147-167

3. Hubert, Franz (1996): Zur Reform des Wohngeldes, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* , Vol. 116(4), S. 631-654
4. Hubert, Franz; Tomann, Horst (1993): Wohnungspolitischer Umbruch in Ostdeutschland-eine Bestandsaufnahme, Gutachten im Auftrage des BMBau, Bonn, (S. 73)
5. Mayo, Stephen K. (1986) Sources of Inefficiency in Subsidized Housing Programs: A Comparison of U.S. and German Experience, *Journal of Urban Economics*, vol. 20, pp. 229-249
6. Puzanov, A. S. (1997): Rent reform and housing allowances, in: R. Struyk (Ed.) *Restructuring Russia's Housing Sector, 1991-1997*, pp.57-76. Washington, DC: The Urban Institute
7. Struyk, Raymond J.; Puzanov, Alexander S.; Kolodeznikova, Anastasia (2001): Administrative Practices in Russia's Housing Allowance Programme, *Urban Studies*, Vol. 38, № 7, 1045-1067
8. Struyk, Raymond (1997) *Restructuring Russia Housing Sector, 1991-97*. Urban Institute Press, Washington, DC.
9. World Bank, *Russia Federation Housing and Utility Services: Policy Priorities for the Next Stage of Reforms*.