

О.Б. Скрипник, канд. экон. наук, доцент,¹
г. Москва

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК УСЛОВИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЛОКАЛЬНЫХ РЫНКОВ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Эффективность реформирования на рынке жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) зависит от роли государства. Необходимость государственного регулирования определяется двумя факторами: несовершенство рынка жилья и неполнота информации, что приводит к формированию локальных монополий. Анализ позволил выделить четыре модели участия государства в реформировании сектора ЖКУ: американскую, английскую, немецкую и французскую. Целями институциональных реформ на рынке ЖКУ выступают рост эффективности рынка и социальная справедливость. Поэтому система государственной поддержки должна быть направлена на субсидирование как объектов, так и субъектов рынка ЖКУ.

Ключевые слова: структура рынка ЖКУ, государственное регулирование рынка жилья, административный контракт, модели государственного регулирования рынка ЖКУ.

Отраслевая структура рынка ЖКУ образует общую конфигурацию хозяйственных отношений, фиксируя состав участников рынка, то, как они позиционированы по отношению друг к другу, а также играет важную роль при изучении финансирования жилья.

Субъектами отраслевой структуры рынка ЖКУ выступают:

Во-первых, собственники жилищного фонда, в отношении которых должны в жилищной политике применяться единая социальная и финансовая политика, одинаковые нормативно-технологические требования, принципы распределения видов ресурсов, расчета тарифов оплаты труда за обслуживание и пр. Важно, чтобы собственниками жилищного фонда все решения принима-

лись согласованно и в течение короткого периода времени. Организация, выступающая собственником жилого помещения, должна действовать в условиях, аналогичных гражданину-собственнику, и исполнять финансовые обязательства трех видов: во-первых, платить налог на имущество (налог на недвижимость). Во-вторых, содержать его, производить текущий капитальный ремонт и др., в-третьих, оплачивать коммунальные услуги по факту.

Во-вторых, управляющие организации (в их роли могут выступать службы заказчика) осуществляют функции по управлению техническими и производственными фондами, которые могут осуществляться в том числе привлекаемыми службами заказчика на конкурсной основе.

Управляющая компания холдингового типа может включать:

- центр коммунальных платежей (производит начисление и сбор

¹ Скрипник Оксана Богдановна – кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента Московского государственного университета инженерной экологии; e-mail: RN07@yandex.ru.

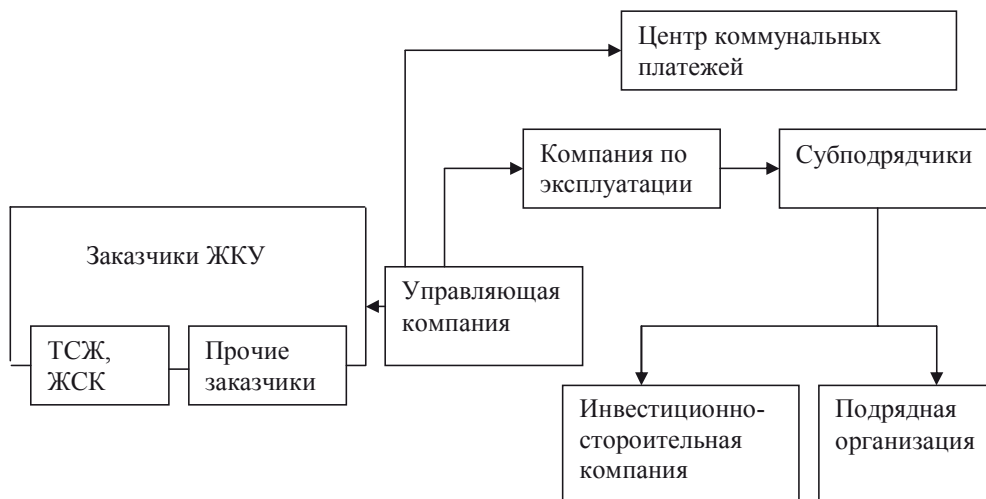
платежей за оказанные жилищно-коммунальные услуги и услуги по содержанию жилищного фонда на основании единой расчетной квитанции, расчет с поставщиками жилищно-коммунальных услуг);

- подрядная организация – ведущая компания по оказанию полного комплекса жилищно-коммунальных услуг домам ЖСК и ТСЖ (исполняет роль генерального подрядчика в домах, обслуживаемых управляющей компанией: ремонт кровли, межпанельных швов, косметический ремонт квартир, подъездов, фасадов);
- компания по эксплуатации жилищного фонда – специализированная компания по оказанию домам ЖСК и ТСЖ таких жилищно-коммунальных услуг, как содержание мест общего пользования, придомовой территории, инженерных сетей, лифтов; вывоз мусора;
- инвестиционно-строительная компания – ведущая компания по проведению ремонтно-строительных и монтажных работ.

Обслуживающие организации, входящие в холдинговую группу, выполняют работы только на условии заключения договоров.

- Подрядные организации (строительные и эксплуатирующие) также подбираются на конкурсной основе и выполняют функции обслуживания.
- Потребители. В настоящее время на российском рынке ЖКУ этот субъект до сих пор не сформировался. Перспективным направлением реформирования рынка ЖКУ считается формирование коллективного потребителя ЖКУ в лице ТСЖ, хотя именно ТСЖ вызывают негативное отношение у населения [1]. Среди основных мотивов участия в ТСЖ выделяются: экономический мотив, достижение контроля за деятельностью коммунальных служб, обеспечение качества ЖКУ и мотив безопасности.

Система отношений между субъектами рынка жилищно-коммунальных выглядит, как показано на рисунке.



Отраслевая структура рынка жилищно-коммунальных услуг

Отраслевая структура рынка ЖКУ предопределяет институциональную структуру. Исходя из предыдущего анализа следует, что в институциональной структуре выделяются три института: рынок, государство и домашнее хозяйство.

Присутствие на рынке ЖКУ государства предопределяется несколькими обстоятельствами. Во-первых, рынки жилья не являются совершенными и имеют монопольную рыночную структуру из-за неоднородности и долговременности жилья. В современных условиях развития (особенно финансового кризиса) дефицит жилья создает рынки продавцов и ведет к завышенным ценам. Во-вторых, рынки характеризуются неполной информацией. В-третьих, рынки ЖКУ являются локальными рынками. На формирование цен на жилье и арендной платы оказывают влияние как объективные, так и субъективные факторы, среди которых выделяются эффекты «соседства», срок аренды, социальные отношения. При формировании цен решающую роль играют институциональные условия, поскольку они определяют регулирование и сегментацию рынка жилья – образование локальных рынков. Кроме того, невозможность перемещения в пространстве, то есть иммобильность жилья, также оказывает влияние не только на локальность рынков жилья, но и цен на него.

Перечисленные обстоятельства предопределяют роль государства на рынке ЖКУ. Государство в жилищной системе играет роль гаранта для всех остальных участников жилищного процесса. Как показано А. Шаститко [6], существует возможность использования государственного регулирования в качестве способа формирования достоверных обязательств на рынке, что обеспечивает рост эффективности его функционирования. Однако чтобы не провоцировать бюрократию и коррумпированность на этом

уровне и чтобы объективно защитить интересы других участников, в орган контроля должны входить представители собственников жилья и потребителей, так как возможно возникновение ошибок первого и второго рода: ошибочное применение государственного регулирования там, где оно излишне, и отказ от регулирования там, где оно необходимо.

Таким образом, у государственной жилищной политики два направления: а) повышения эффективности рынка; б) обеспечения социальной справедливости. Эти два направления оказывают влияние на структуру государственного финансирования на рынке жилья. Средства государственной поддержки должны распределяться между инвестициями в жилищное строительство и ссудами на покупку жилья.

С точки зрения теории трансакционных издержек формирование органов регулирования является решающим условием институциональных преобразований и реформирования коммунальных предприятий, предоставляющих «жизненно важные услуги» домашним хозяйствам. Опыт некоторых стран с развитой рыночной экономикой позволяет утверждать, что характеристики регулирующего органа имеют решающее значение для успешного проведения реформ, особенно если необходимо избежать экспроприации ренты.

Американская модель. В рамках американского подхода были сформированы большие комиссии на федеральном, штатном или локальном уровне в зависимости от юрисдикции, под которой находится рассматриваемая отрасль (например, отрасль водоснабжения регулируется в основном на местном уровне, в то время как электроснабжение – на уровне штата; так или иначе юрисдикция обычно частично совпадает, и федеральное правительство также может принимать участие в регулировании, на-

пример, при строительстве плотины для снабжения водой крупного города, влияющем на развитие штата, в котором находится город, а также на соседние штаты). В большинстве случаев они очень большие, в них разрабатываются детализированные правила рассмотрения вопросов с проведением государственного аудита, включающего оценку экспертов и контрэкспертов. Комиссии часто представляют конфликтующие интересы, поэтому обычно принимаемые ими решения являются компромиссными и в связи с этим не удовлетворяют ни одну из сторон. Медлительность процесса и его бюрократические черты всегда подвергались критике, и, безусловно, ими может быть объяснена сравнительная дискредитация себя этими органами, которая последовательно разрушает их имидж на протяжении последних лет.

Английская модель. Частично реагируя на эту неработоспособность, в восьмидесятых годах XX века была разработана английская модель регулирующих органов. Английское правительство дополнило проведение основной волны приватизации коммунальных предприятий созданием регулирующих органов, которые должны были быть менее бюрократическими и намного более прозрачными, чем в американской модели [8]. В целях претворения этого решения в жизнь за деятельность каждого регулирующего органа в отраслях телекоммуникаций, газоснабжения, электроснабжения, водоснабжения и железнодорожных перевозок нес ответственность один человек. Идея состояла в четкой идентификации уполномоченного лица, с предоставлением ему широкой независимости, но также и наложением на него полной ответственности за принимаемые решения, чтобы потребитель, таким образом, мог точно знать к кому обращаться с жалобой и чьи решения оспаривать в случае несогласия.

Немецкая модель. Третий подход нашел применение в Германии. Он связан с особенностями германской конституции, в которой значительная власть дается региональным правительствам и правительственным органам на местах. Результатом существования такой децентрализованной системы стало развитие регулирующих органов на разных правительственных уровнях. Для предприятий водоснабжения и водоотведения, которые в основном являются локальными монополиями, это не создает больших проблем. Для более сложных и крупных систем, таких как система электроснабжения, существует запутанное переплетение разнообразных указаний различных регулирующих органов, что делает ситуацию особенно сложной для потенциальных конкурентов. Согласно германскому законодательству все управляющие фирмы обязаны проходить аудиторские проверки с правом самостоятельного выбора организации-аудиторов. Союз жилищных фирм земель Берлин – Бранденбург (Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen) является одновременно отраслевым объединением жилищных фирм, а также консалтинговой и аудиторской компанией для своих членов. Союз имеет электронную базу данных о федеральном и земельном законодательстве в жилищной сфере, которая ежеквартально обновляется. Все эти достижения невозможно представить без обширной законодательной базы в жилищной сфере. Определяющими здесь являются ст.13, 14 Основного закона ФРГ, законы о регулировании уровня платы за жилье и коммунальные услуги о собственности на жилье, а также ряд других законодательных и нормативных актов. В условиях рыночной экономики они регулируют отношения между собственниками жилья и государством.

Французская модель является самой централизованной. Большинство коммунальных предприятий находилось не так давно в государственной собственности (отрасль телекоммуникаций открылась для частных инвесторов и конкуренции в 1998 г.). Система электроснабжения продолжает находиться под контролем государственной монополии, хотя ситуация скоро будет меняться – сравнительно постепенно – под сильным давлением Европейской комиссии. До конца восьмидесятых годов XX века эти государственные корпорации были напрямую подчинены министерству, совет директоров назначался в основном правительством, таким образом политическое вмешательство было правилом. Так или иначе эта дискреционная власть была в действительности сильно ограничена существованием больших и компетентных бюрократических управлений на уровне министерств и высокой компетентностью управляющих государственными предприятиями, так же как и присутствием влиятельных групп интересов для проверки их решений (в основном профсоюзов). Ситуация, сложившаяся в отраслях водоснабжения и водоотведения, частично отличается, поскольку предприятия этих отраслей являются локальными монополиями, находящимися в основном под контролем органов местного самоуправления и управляемыми в большинстве случаев по договорам концессии, которые активно используются во Франции [3] (хотя есть также и государственные управляющие). Но даже в этих отраслях решения местных регулирующих органов жестко ограничены правилами игры (примером может служить стандартизация контрактов и правил для их принятия), разрабатываемыми на уровне центрального правительства.

Само государственное регулирование с точки зрения институциональной экономики может быть рассмотрено как

контракт. Агент действует в интересах другого (принципала) в какой-то деятельности, требуя за это плату. На базе этого составляется контракт. Основными чертами отношений являются делегация полномочий; неполнота контракта; ненаблюдаемое поведение; принципал может наблюдать результат, достигаемый агентом; агент не несет в полном объеме последствия совершаемых им действий [4].

Агентом в контрактных взаимодействиях выступает сторона, обладающая правами на остаточный контроль, делегированными ей другой стороной взаимодействия (принципалом). Как правило, является информированным игроком. Принципал – в контрактных взаимодействиях сторона, обладающая правами на остаточный доход. Как правило, является неинформированным игроком.

Регулирование может быть эффективным средством для увеличения или замены долгосрочного частного заключения контрактов, когда неопределенность, комплексные производственные обязательства и невозвратные затраты приводят к значительным издержкам, связанным с полаганием только на частные долгосрочные контракты. В. Голдберг [7] выяснил, что при таких обстоятельствах регулирование можно рассматривать как административный контракт. Отношения между фирмой и ее покупателями администрируются регулируемыми органами. Регулирование можно интерпретировать как институциональную структуру, которая обеспечивает определенный набор правил для ведения переговоров и решения спорных вопросов. Оно является «конституцией» для управления непрерывными отношениями между покупателями и их поставщиком и предоставляет покупателям специального агента – регулирующей орган. В работу регулирующего органа входит сбор информации, принятие решений, ведение переговоров, согласование, мониторинг и контроль за

выполнением условий непрерывных взаимоотношений между покупателями и их поставщиком. Вместо того чтобы пытаться подписывать полные частные контракты, с каждым покупателем, которые тем не менее останутся неполными, обе стороны принимают отношенческий контракт (имплицитный). Вместо того чтобы расписывать в деталях согласование условий торговли, обе стороны приходят к соглашению относительно процесса, в ходе которого эти условия будут приниматься. Регулирование будет эффективной институциональной структурой, если оно является альтернативой с наименьшими затратами. Правительственная альтернатива с наименьшими затратами минимизирует сумму транзакционных издержек и неэффективность, связанную с заключением неполных контрактов, особенно если они возникают из-за недоинвестирования в специфические активы, в нашем случае жилье.

Регулирование как административный контракт обычно имеет две особенности, которые могут снизить транзакционные издержки и неэффективность, связанные с заключением неполных контрактов.

1. Эксклюзивные права на получение и предоставление услуг. Обычно снижается внешний выбор, когда обещана эксклюзивность. Фирмам предоставляют эксклюзивные права на предоставление услуг в обмен на обязательство предоставлять эти услуги. Такое эксклюзивное право устраняет или снижает способность фирм отказаться от поставки услуг или для покупателей – переключиться на других поставщиков. Несомненно, право предоставления услуг подразумевает, что регулирующий орган упрочил входные барьеры для устранения конкуренции.

2. Гибкость цен. Как часть административного контракта регулирующий орган контролирует цену. Регулирование обеспечивает способ, эффективный по

издержкам, для того, чтобы согласовать цены, предложение и другие условия предоставления услуг с изменяющимися обстоятельствами. Выполняя роль специализированного и информированного суда, регулирующий орган снижает издержки заключения контрактов, связанные с заключением неполных контрактов. В целом он может снизить издержки мониторинга, подтверждения и принуждения к соблюдению условий договора. Во-вторых, использование регулирующего органа может быть эффективным по издержкам в связи с определением, является ли просьба о согласовании условий обмена на самом деле эффективной или это просто проявление оппортунистического поведения. Наконец, использование регулирующего органа может напрямую снизить издержки заключения контрактов путем замены ясных, детализированных и дорогостоящих контрактов, заключаемых между фирмой и ее покупателями, простым взаимопониманием между фирмой, ее покупателями и регулирующим органом.

В позитивном подходе в ходе анализа причин и характера сбоев государственного регулирования естественных монополий на первый план вышла проблема асимметричности в положении монополии и регулирующих властей.

Непостоянство регулирования и невозвратные инвестиции ставят регулирующую фирму перед значительным риском регулирования. *Ex ante* регулирующий орган должен обещать фирмам, что их инвестиции будут компенсированы при установлении цен, равных долгосрочным средним издержкам. Если капитальные издержки фирмы являются невозвратными издержками – то есть у них нет другой альтернативы использования – то тогда регулирующий орган может снизить цену до уровня краткосрочных средних переменных издержек. Более низкие цены увеличивают спрос,

уровень выпуска и общие выгоды, получаемые от торговли. Регулирующий орган – в интересах покупателей – экспроприрует капитальные вложения фирмы. Регулирующему органу доступен и более тонкий механизм, который приводит к тому же результату, – это допущение конкурентного входа в отрасль. Фирма, которая ожидает более низкие цены или конкурентный вход, может защитить себя путем недоинвестирования.

Важной целью регулирования является взятие обязательства у регулирующего органа не банкротить фирмы таким образом. Это может быть сделано через юридические требования, которые утверждают «определенные и справедливые ставки» и таким образом предлагают фирмам обращаться в суды, если регулирующий орган действует оппортунистически. Регулирующий орган также может попытаться создать репутацию для поддержания своего *ex ante* обещания, справедливого возмещения расходов. Выполняя свое обещание не экспроприировать сегодня, регулирующий орган стимулирует инвестирование завтра. Такой пример создания репутации окупается в том случае, если в будущем требуются значительные инвестиции.

Таким образом, асимметричность рассматривается с двух сторон. С одной стороны, это асимметричность информации, где явными преимуществами обладает монополист, который имеет возможность искажения и сокрытия информационных отчетных данных. С другой стороны, возникает асимметрия власти, где перевес находится на стороне регулирующих органов. В этом случае регулирующие органы, провозглашая определенную политику в отношении монополии, не могут гарантировать неизменность курса в будущем. Фирма оказывается не застрахованной от своего рода «оппортунистического» поведения [2] регулирующих властей. Один из примеров

«оппортунистического» поведения регулятора – это неожиданный для фирмы преждевременный пересмотр тарифов. Как правило, идущий вразрез со сделанными ранее обещаниями пересмотр ведет к тому, что достигнутые фирмой преимущества от снижения издержек изымаются и переадресуются потребителям через более низкие цены. Подобные действия подрывают не только доверие к проводимой жилищной политике, но и стимулы фирмы к снижению издержек и повышению эффективности.

Проблемой также является неполная информированность государства о положении с благосостоянием своих граждан, что не позволяет ему надежно осуществлять трансферты [5].

Таким образом, степень, в которой политики (агенты) будут действовать в интересах граждан (принципалов) зависит от трех факторов:

1. Степень, в которой различаются цели и предпочтения принципалов и агентов.
2. Способность принципалов отслеживать действия агента. Стимулы или эффективность мониторинга будут снижены, если они будут высокочастотными или нещательными.
3. Степень, в которой принципал сможет объединить интересы агента с интересами и целями принципала. Это зависит от набора доступных механизмов принуждения и их эффективности. Например, если бы договоры о бессрочном найме предписывались законом, то это привело бы к сворачиванию рынка свободной аренды на рынке жилья.

Если интересы различны, а принуждение и мониторинг не совершенны, тогда агент будет иметь большие возможности для того, чтобы осуществить свои интересы, а не интересы принципалов.

Более того, что очень важно, возможности принципалов отслеживать поведение агентов и наказывать агента за действия, противоречащие интересам принципалов, различны, как и степень, в которой проявляется конфликт интересов между агентом и различными принципалами. При таких обстоятельствах у агента будут стимулы больше угождать одним принципалам в ущерб другим.

Рассмотрение природы отношений типа принципал-агент в институциональных преобразованиях на рынке ЖКУ предполагает три основных вывода о государственном регулировании.

1. Фирмы и их поставщики ресурсов будут принимать активное участие в политике регулирования и принятии решений, которые касаются непосредственно их. Это говорит о том, что регулирование будет создавать ренты и что эти ренты будут разделены между фирмами, их управляющими и наемными работниками. Более того, группы потребителей с низкими организационными затратами скорее всего вступят в отношения перекрестного субсидирования с группами потребителей, с более высокими организационными затратами. Из этого можно сделать вывод о том, что фирмы, которые дерегулированы, будут испытывать финансовые трудности [9]. Разделение рент с трудом и другими факторами производства и затратами на поставки группам, получающим субсидии, приведет к структуре затрат, привлекательной для входа в отрасль.

2. Регулирование будет предотвращать вход в отрасль новых фирм. Вход нейтрализует ренты и новички скорее всего не будут хорошо организованы или представлены в процессе регулирования. В той степени, в которой организованные группы потребителей способны принимать участие в получении ренты, обычно через перекрестное субсидирование или специальные услуги за счет регулирова-

ния, они также будут противостоять входу в отрасль, если он будет означать потерю или снижение их доли в рентах. Так будет, даже если конкуренция благоприятна для потребителей в целом.

3. Степень, в которой регулирование и решения по поводу регулирования отличаются от эффективных размещений, зависит от необходимости создания и перераспределения рент в пользу организованных групп. В целом эти группы захотят максимизировать потенциальные ренты, доступные для перераспределения. Степень, в которой возможны отклонения от эффективности, зависит от издержек, переложённых на неорганизованные группы. Когда равновесный объем выпуска становится неравен эффективному размещению, переложённые издержки возрастают в увеличивающейся пропорции.

Второй аспект отношений принципала-агента связан с функционированием акционерных коммунальных предприятий. Считается, что самого пристального внимания заслуживает центральная проблема: принципал-агент, когда между руководством и акционерами существует коренное противоречие по вопросам расходования свободных денежных средств, а именно любых наличных средств, оставшихся после того, как фирма профинансировала все свои текущие инвестиционные проекты.

Поведенный анализ доказывает необходимость осуществления государственного регулирования в форме снижения риска и стимулирования в целях создания и стабилизации рынков ЖКУ. При развитии частных ресурсов и инициатив государство может снизить излишние расходы для того, чтобы оказать более эффективную поддержку обеспечения жильем. То есть государственное регулирование должно проводиться в целях создания многообразных вариантов предложения с сопоставимыми и справедливыми условиями конкуренции.

Список использованных источников

1. Мокроносов А.Г., Руткаскас Т.К. Маркетинговые исследования рынка жилищно-коммунальных услуг // Вестник УГТУ–УПИ. Серия экономика и управление. 2006. № 9.
2. Попов Е.В. Институты минэкономики. М.: Экономика, 2005.
3. Фролова Е.Д. Основные тенденции развития взаимоотношений государства и бизнеса // Вестник УГТУ-УПИ. Серия экономика и управление. 2003. № 7.
4. Хей Д., Моррис Д. Теория организации промышленности: В 2 т. СПб.: Экономическая школа, 1999. Т.2.
5. Хиллман А. Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009.
6. Шаститко А. Достоверные обязательства в контрактных отношениях // Вопросы экономики. 2006. № 4.
7. Goldberg V. Regulation and Administered Contracts // Bell Journal of Economics. 1976. P. 426–448.
8. Privatization: The UK experience and international trend / Ed. by R. Fraser. London, 1988.
9. Vickers J., Yarrow G. Privatization: An Economic Analysis. Cambridge, Mass., 1988. P. 92–101.