

МОСКОВСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ журнал 3/2017

УДК 332.81



Мартынова Елена Юрьевна,

аспирант,

*Северо-Западный институт Управления Российской академия
Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте
РФ, г. Санкт-Петербург,*

Martynova E.Y. natnauka@gmail.com

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СОВМЕСТНОГО УЧАСТИЯ В ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

REGIONAL POLICY OF JOINT PARTICIPATION IN HOUSING AND COMMUNAL
HOUSEHOLD

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы развития механизма государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства России. Анализируются основные проблемы формирования и развития жилищно-коммунальной инфраструктуры в России. Выявлено, что главным препятствием реформирования жилищной коммунальной сферы является дефицит финансовых ресурсов и низкая эффективность их использования.

Очевидно, что функционирование ЖКХ должно основываться на привлечении инвестиционных ресурсов. В статье рассмотрены основные модели развития инфраструктуры в жилищно-коммунальном хозяйстве. Разработаны методические основы региональной политики совместного участия в жилищно-коммунальной сфере.

The article provides an insight into the main obstacles on the way of implementation of Public-private partnership (PPP) mechanism in the sphere of Housing and communal services in Russia. The author analyzes the main problems of formation and development of housing-and-municipal infrastructure in Russia. The author revealed that the main obstacle of reforming of the housing municipal sphere is the deficiency of financial resources and low efficiency of their using. The author considers the functioning of housing and communal services should be based on attraction of investment resources. The article describes the main models of development of infrastructure in housing and communal services. The author developed methodical fundamentals of regional policy of joint participation in housing and households.

Ключевые слова: *жилищно-коммунальное хозяйство, государственно-частное партнерство, концессионное соглашение, инвестиции, региональная политика совместного участия.*

Keywords: *housing and communal households, state and private partnership, concession agreement, investment, regional policy of joint participation.*

Жилищно-коммунальное хозяйство на протяжении многих лет продолжает оставаться одной из самых проблемных отраслей региональной экономики. Главным препятствием на пути реформирования рассматриваемой сферы традиционно называется дефицит финансовых средств при одновременно низкой эффективности их использования. Создание и модернизация объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры в силу высокой стоимости не может быть осуществлена только за счет бюджетных средств или средств потребителей услуг. Сегодня очевидна

ориентация органов власти на политику привлечения частных инвестиций в ЖКХ через механизмы государственно-частного партнёрства.

Самым распространенным механизмом является делегирование субъектам предпринимательской деятельности функций по модернизации и управлению объектами жилищно-коммунального хозяйства, а также по предоставлению коммунальных услуг в форме концессии[1], к достоинствам которой можно отнести наличие для инвестора различных гарантий, например возвратности вложенных средств, снижения рисков, гарантированность сбыта услуг; прозрачные конкурсные процедуры и возможность конкретизации концессионных условий; сохранение у государства права собственности на объект.

Однако для реализации концессионных соглашений существует и множество препятствий, таких как невозможность полного снижения рисков для всех участников (прежде всего для потребителей), административное давление, устоявшиеся коррупционные схемы. Именно поэтому значительная доля объектов ЖКХ продолжает оставаться непривлекательной для частных инвесторов.

Поэтому в современных условиях ощущается острая необходимость в формировании новых подходов к созданию механизмов взаимодействия органов власти и бизнес-структур в региональной жилищно-коммунальной сфере, в частности в процессах создания и развития инфраструктуры. В каждом субъекте РФ должна быть построена эффективная модель развития региональной инфраструктуры в сфере ЖКХ.

Анализируя международный и российский опыт можно выделить следующие модели развития инфраструктуры в сфере ЖКХ:

- публичная модель. Такая модель предполагает полное бюджетное финансирование строительства (модернизации) и государственное (муниципальное) управление эксплуатацией объекта;
- частная модель – строительство (модернизация) осуществляется

за счет частного собственника, причем возможно как наличие, так и отсутствие тарифного регулирования (в чистом виде данная модель практически не используется);

– модель «гарантийное государство» – как и в частной модели, строительство (модернизация) осуществляется за счет частного собственника, но государство дает поручительства по займам (кредитам), получаемым на финансовом рынке собственником;

– партнерские модели – строительство (модернизация) осуществляется за счет бюджетных и частных средств с применением различных форм взаимодействия власти и бизнеса. К этим моделям относятся, в частности:

* лизинговая (арендная) модель;

* модель «совместные предприятия»;

* концессионная модель, предполагающая передачу объекта, находящегося в государственной (муниципальной) собственности частному лицу на определенный срок;

* модель институционального инвестирования (на основе выпуска инфраструктурных облигаций);

– смешанная модель, предполагающая различные комбинации вышеназванных моделей.

Как было указано выше, наиболее предпочтительной моделью развития инфраструктуры в сфере ЖКХ является смешанная, поскольку только при ее использовании можно учесть специфику отрасли, и, соответственно, снизить возможные риски для всех сторон.

Очевидно, что залогом успешного формирования инфраструктуры ЖКХ является комплексность (интеграция) развития территорий и систем инфраструктуры ЖКХ, что предполагает формирование специального направления региональной социально-экономической политики. Автору представляется, что в рамках смешанной модели это направление должно реализовываться именно на уровне

субъекта РФ. В работе предлагается формирование и реализация региональной политики совместного участия в сфере ЖКХ (РПСУ_{ЖКХ}).

Региональную политику совместного участия в сфере ЖКХ (РПСУ_{ЖКХ}) можно определить как совместную деятельность органов власти, бизнес-структур, населения, общественных организаций, осуществляемую посредством формирования особых организационно-экономических механизмов обеспечения территориальных потребностей в объектах жилищно-коммунальной инфраструктуры посредством рационализации финансирования, улучшения инвестиционного климата и повышения эффективности управления процессом предоставления населению услуг ЖКХ.

Целью РПСУ_{ЖКХ} можно считать формирование и развитие эффективной системы предоставления услуг ЖКХ, отвечающих требованиям доступности (территориальной и финансовой) и качества.

На начальном оценочном этапе формирования и осуществления РПСУ_{ЖКХ} должна быть проведена оценка процесса предоставления населению услуг ЖКХ и определены основные направления развития инфраструктуры ЖКХ, учитывающие особенности региона; сформирована расходная часть бюджетов (региональных и муниципальных) для финансирования процессов развития инфраструктуры ЖКХ; определены возможности привлечения иных финансовых источников (федеральных и частных); разработан и конкретизирован комплекс мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности региональной сферы ЖКХ. На следующем организационно-экономическом этапе РПСУ_{ЖКХ} должны быть сформированы планы развития инфраструктуры ЖКХ; разработаны и внедрены эффективные меры регулирования процесса предоставления населению услуг ЖКХ; определены направления по созданию механизма взаимодействия органов власти с потенциальными инвесторами; составлены предложения по участию в региональных программах развития инфраструктуры ЖКХ; начато формирование конкурсных процедур. Третьим этапом является непосредственная реализация проектов и оценка их результативности.

Объектами региональной политики совместного участия в сфере ЖКХ выступают все объекты жилищно-коммунальной инфраструктуры региона, выполняющие функции по удовлетворению потребностей граждан в рассматриваемых видах услуг.

В качестве субъектов РПСУ_{жкх} выступают: федеральные органы управления (определяют согласно законодательству основные приоритеты и направления национальной политики в сфере ЖКХ); региональные и муниципальные органы власти, осуществляющие непосредственную разработку и реализацию развития инфраструктуры ЖКХ; государственные и муниципальные предприятия, оказывающие услуги населению; частные субъекты хозяйствования, оказывающие услуги ЖКХ; инвесторы, в том числе институциональные, участвующие в развитии инфраструктурных объектов на территории региона; банки и другие кредитные учреждения.

Для достижения максимальной эффективности реализации региональной политики совместного участия в сфере ЖКХ она должна основываться на следующих принципах:

- принцип социального партнерства, предполагающий доверие, сотрудничество и взаимную поддержку региональных органов власти и бизнес-структур, а также ориентацию на максимальное удовлетворение интересов потребителей;
- принцип конкурентности, предполагающий одинаковый доступ на рынок услуг ЖКХ для всех добросовестных инвесторов;
- принцип инновационности, т.е. развитие наиболее перспективных отраслей экономики, применение самых передовых методов и технологий, т.е. активизации процесса трансферта технологий;
- принцип открытости, т.е. обеспечение двустороннего информационного сотрудничества региональных органов власти и бизнес-структур;
- принцип инвестиционной привлекательности, позволяющий предпринимателям пользоваться, в том числе и ресурсами внешних источников финансирования;

- принцип многообразия, предполагающий использование множества форм взаимодействия между органами региональной власти и бизнес-структурами;
- принцип секьюритизации, позволяющий превращать неликвидные финансовые инструменты в новые ликвидные (посредством, например, выпуска инфраструктурных облигаций);
- принцип разумной децентрализации, предполагающий эффективную передачу части государственных полномочий на муниципальный уровень;
- принцип оптимальности финансирования, позволяющий определить лучшую с точки зрения бюджетной эффективности степень финансового и организационного участия органов власти.

Отметим, что в условиях кризиса, а также неравномерности регионального развития субъекты РФ имеют неодинаковые возможности для реализации РПСУ_{жкх}, что, прежде всего, заключается в различной степени инвестиционной привлекательности объектов инфраструктуры ЖКХ для инвесторов. В депрессивных регионах с технически и морально устаревшими объектами инфраструктуры требуются значительные капитальные вложения, что повышает сроки окупаемости проектов (иногда эти сроки составляют более 20 лет). Короткий же срок окупаемости предполагает значительный рост тарифов, что в условиях российского законодательства и уровня жизни населения не представляется возможным.

Все вышесказанное предопределяет необходимость создания и развитие новых стимулов организации механизма взаимодействия органов власти и бизнес-структур региона в процессах формирования жилищно-коммунальной инфраструктуры. К таким стимулам можно отнести упорядочение имущественных отношений, оказание мер государственной поддержки, предоставление гарантий, проведение четкой среднесрочной тарифной политики с выделением инвестиционной составляющей тарифов; включение в договоры (контракты) государственно-частного партнерства

механизмов страхования рисков сторон.

Несмотря на кризисное состояние бюджетной сферы, постоянное секвестрование государственных расходов, повышение уровня дотационности ряда субъектов РФ, без финансовой поддержки государства реализация значительного количества инвестиционных проектов в сфере ЖКХ будет невозможной, особенно в отсталых и депрессивных регионах.

Поэтому важным элементом реализации РПСУ_{ЖКХ} является создание в регионах собственной системы поддержки проектов государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ. В качестве механизма такой поддержки можно предложить создание региональных фондов содействия реформированию (модернизации, развития) жилищно-коммунального хозяйства субъекта РФ, создаваемого на основе Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ. В форме унитарной некоммерческой организации, одной из целей деятельности которого будет предоставление прямых финансовых мер поддержки субъектам предпринимательства (прежде всего малого и среднего) в части субсидий, грантов, имущественной поддержки из средств фонда. Такие фонды могут одновременно являться и региональными операторами.

По мнению автора предложенные в статье рекомендации будут способствовать решению таких важных для регионов Российской Федерации задач как обеспечение содержания жилищного фонда, совершенствование деятельности по управлению многоквартирными домами, переселение граждан из аварийного жилого фонда, реализация мер по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, а также необходимость строительства и модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Литература

1. Белицкая А. В. Правовое определение государственно-частного партнерства // Законодательство. 2009. № 8. С. 42.-45.

2. Латынцев А.В. Финансово-правовые механизмы привлечения частных инвестиций в проекты по модернизации и строительству коммунальных объектов: специфика, проблемы и варианты решения (http://niilex.ru/tema/tema_2/list_1.htm).
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2014 года №2316-р «О привлечении частных инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство».
4. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 25 апреля 2012 г.) «О концессионных соглашениях».
5. Федеральный закон от 21.07.2014 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (в редакции от 07.05.2013г. и 21.07.2014 г.).
6. План действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций (утв. распоряжением Правительства РФ от 22 августа 2011 г. N 1493-р).
7. Халимовский Ю.А. Государственно-частное партнерство в субъектах РФ: блуждание в темноте // Налоги. 2011. № 14. С. 18-22.

[1] На 2016 г. в ЖКХ действовало более 900. За счет этого механизма ГЧП в отрасль было привлечено 183 млрд руб. По данным Минстроя, на концессионных предприятиях, занимающихся теплоснабжением, потери снизились на 18%, а аварийность – на 47%. Наиболее привлекательными для концессионеров являются такие элементы отрасли ЖКХ как сфера обращения ТБО (сбор и вывоз ТБО, оборудование полигонов хранения и т.д.), теплоснабжения (ка 2016 году реализуются 456 проектов на сумму 29,8 млрд руб., водоснабжение и водоподготовка: концессионеры активно разбирают региональные водоканалы (по данным <http://usirf.ru/news/koncessii-v-zhkh-pochemu-municipaliteti-p-rotiv-chastnix-investorov.html>)).