

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА
В УПРАВЛЕНИИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ
КОМПЛЕКСОМ РЕГИОНА**

Филатов В.А.

аспирант кафедры региональной экономики Сибирского института управления –
филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 338.242
ББК 65.050.22

В настоящее время состояние основных фондов жилищно-коммунального хозяйства оценивается как критическое. В условиях, когда бюджетных средств недостаточно для решения сложившихся проблем, выходом может послужить создание совместных проектов с частными партнерами. Бизнес привлечет в отрасль необходимые инвестиции, эффективные методы управления и современные технологии.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, жилищно-коммунальное хозяйство, инвестиции, концессия.

Filatov V.A.

**COOPERATION OF POWER AND BUSINESS
IN MANAGING HOUSING AND PUBLIC COMPLEX OF THE REGION**

Now the condition of fixed assets of housing and communal services is estimated as critical. Creation of joint projects can serve in conditions when it isn't enough budgetary funds for the solution of the developed problems, as an exit with private partners. Business will attract necessary investments, effective methods of management and modern technologies in branch.

Key words: public-private partnerships, housing and communal services, investment concession.

Жилищно-коммунальное хозяйство по праву является проблемой номер один в Российской Федерации. Изношенность основных фондов давно перевалила за 60% и темпы ее прироста составляют 1-2% в год. На восстановление отрасли требуется 15 трлн. руб. [1], но данная сумма неподъемна для бюджета, в таком случае существует необходимость привлечения инвестиций в отрасль. Необходимые средства могут быть получены за счет приватизации основных фондов и развития государственно-частного партнерства в отрасли.

Если в случае развития партнерских отношений власть может полностью влиять на бизнес, вплоть до отрешения от управления, то в ситуации с приватизацией дела обстоят сложнее. Необходимо исключить ситуацию, когда предприниматель, владеющий на праве собственности объектом коммунального хозяйства, утратив коммерческий интерес к его использованию, прекратил его эксплуатацию и закрыл предприятие, которое является обязатель-

ным звеном в технологическом процессе, или просто обанкротил его.

Вместе с тем, заключительный этап программы реформирования ЖКХ (2016-2020 годы) предусматривает переход к системе финансирования модернизации жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры в основном за счет кредитов коммерческих банков, привлекаемых товариществами собственников жилья и организациями коммунального комплекса, а так же средств частных инвесторов. При этом планируется значительное сокращение доли бюджетных субсидий в финансировании таких проектов [2]. В таком случае, основной акцент следует сделать на создании отлаженной системы государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Особенность отрасли заключается в том, что она не может быть урегулирована в рамках общего законодательства о партнерстве, данный момент можно проследить по регулярным изменениям, которые происходят в данном направлении:

– принятие закона о концессиях [3] положило начало развитию государственно-частного партнерства на территории Российской Федерации. Модель получила широкое применение в дорожном хозяйстве и строительстве, но с точки зрения ЖКХ появились огромные вопросы и любые проекты, которые осуществляются вместе с бизнесом, в настоящее время заключаются на основании договора аренды.

– следующим моментом стала разработка Министерством регионального развития рекомендаций по привлечению инвестиций в отрасль. Среди основных – переход на долгосрочные тарифы и передача государственных и муниципальных предприятий в концессию.

– в 2012 году более 60 субъектов приняли законы об участии в государственно-частном партнерстве. В большинстве своем, они просто были переписаны с закона Санкт-Петербурга, без учета особенностей региона.

– в итоге Министерство экономического развития подготовило законопроект о государственно-частном партнерстве, из которого было исключено жилищно-коммунальное хозяйство.

Два пакета поправок ЖКХ, которые делались в закон о концессии экспертным сообществом – не смогли устранить противоречия. Не было внесено ни одного проекта с учетом тарифных, имущественных и финансовых условий в отрасли. Более того вторые поправки частично отменяли первые, которые планируются в законе о концессиях по ЖКХ. В итоге следует отметить, что с учетом этих поправок концессионное соглашение в отрасли реализовать практически невозможно [4].

Данный момент подтверждает, что отрасль по-прежнему остается приоритетным направлением, но механизм ГЧП не может быть отрегулирован в рамках общего законодательства. В результате, для устранения противоречий необходимо принять отдельные поправки в отраслевых нормативно-правовых актах и законе о концессиях [5].

По данным Центра развития ГЧП, сейчас в России 52 действующих проекта ГЧП в коммунальной сфере общей стоимостью около 370 млрд. рублей, это около 20% от всех партнерств государства и 5% от их общей стоимости [5].

Сложность государственно-частного партнерства в ЖКХ заключается в том, что в рамках одного проекта сталкиваются интересы трех сторон: власти, бизнеса и банков, которые осуществляют кредитование. У каждой из сторон свои риски, которые отражаются на проекте.

Но в случае рассмотрения отрасли в качестве объекта инвестиционных вложений, проблемы жилищно-коммунального хозяйства выходят на первый план:

– критическая изношенность сооружений и сетей – более 60%, местами до 100%;

– хроническое недофинансирование с начала 90-х годов вплоть до настоящего времени;

– постоянное снижение качества услуг оказываемых муниципальными предприятиями;

– высокий объем нормативного потребления ресурсов. К примеру, в нашей стране водопотребление в 2-3 раза превышает европейский уровень.

– отсутствие долгосрочного тарифообразования, жесткие ограничения на рост тарифов, отсутствие гарантии возврата инвестиций с точки зрения отраслевого законодательства;

– нежелание и неспособность большинства естественных монополий привлекать заемные средства. Большинство инвестиционных программ реализуется за счет бюджетных средств.

Кризисное состояние отрасли является основным фактором, который препятствует привлечению частного капитала, но данный момент нивелируется стабильностью спроса на жилищно-коммунальные услуги и полным охватом всей территории. Немаловажным является и тот факт, что многие технологии производства и транспортировки ресурсов очень устарели, и при использовании современного оборудования появляется возможность в разы снизить издержки и максимизировать прибыль. А это представляет большой интерес с точки зрения долгосрочных инвестиций.

Для жилищной сферы и коммунального комплекса необходимы элементы ГЧП, при этом они в большинстве своем через концессионные механизмы не работают потому, что нет той структуры в том числе платы за счет которой можно было бы возместить затраты на социальные объекты.

Из всех направлений государственно-частного партнерства жилищно-коммунальное хозяйство является самым рискованным, поэтому в самый надежный, с мировой точки зрения бизнес, в нашей стране мало кто в стране инвестирует.

Наряду с общими проблемами, которые возникают при рассмотрении отрасли, есть серьезные препятствия у бизнеса, как будущего оператора при выборе региона:

– несовершенное тарифное регулирование. Жилищно-коммунальное хозяйство, в соответствии со 131 Федеральным законом относится к ведению муниципалитета, а тариф устанавливается на уровне региона. Возникает множественность лиц на стороне концедента в концессионном соглашении, что никак не предусмотрено и противоречит закону о концессиях.

– отсутствие бюджетных гарантий и залога;

– низкая доходность и длительные сроки окупаемости проекта;

– отсутствие единого стандарта подготовки инвестиционных проектов;

– во многих регионах не определены объекты, которые могут быть переданы в управление частному оператору в рамках партнерских соглашений.

Строительство жилья эконом класса и многие другие жилищные проекты в ряде регионов становятся просто невозможными и экономически неэффективными без серьезного участия государства в обеспечении технических площадок и инфраструктуры. Но вместе с тем, со стороны региональной и муниципальной власти проявляются политические риски, которые нельзя не учитывать при реализации совместных проектов и программ.

1. Преемственность власти. Длина проектов в государственно-частном партнерстве составляет от 10 до 25 лет, а политический цикл 4-5 лет. В регионах при смене политического цикла происходит интересный процесс: сначала всё до основания разрушается, а затем построить не успевают, потому что приходит новая власть, которая рушит все, что было сделано старой. Под этот молот попадают проекты ГЧП, которые тщательно выращивались и готовились [6].

2. Непонимание органами публичной власти, что они хотят от проектов ГЧП. Идет разрыв между пониманием своих целей и задач и механизмом их исполнения. Власть не видит экономики, но предлагает, чтобы инвестор самостоятельно зарабатывал. Для того чтобы концессионер вложил деньги, работал со своими кредитными предприятиями – необходимо обеспечить ему возврат инвестиций.

3. Власть собирается самостоятельно проводить подготовку проектов – с этой целью создаются департаменты государственно-частного партнерства. Но данный механизм имеет серьезные недостатки при создании с нуля – специалисты не знают специфики данной сферы и не имеют опыта финансового закрытия проектов.

Для того, чтобы подготовить такие проекты органам публичной власти собственной экспертизы не хватает, поэтому целесообразно выделять деньги на подготовку проекта. Экономия на данном этапе может вылиться в огромные потери в финансовом плане и поставить под угрозу реализацию всего проекта. Поэтому необходимо привлекать к подготовке профессиональных консультантов, которые проведут анализ данного проекта, построят грамотную финансовую модель, помогут публичному сектору дать оценку и понять существует ли необходимость реализации данного проекта, есть ли в нем смысл, составить конкурсную документацию и критерии отбора, а так же сам проект партнерского соглашения.

4. Политическая борьба внутри элит. Проекты государственно-частного партнерства являются пу-

бличными, и подвержены всем политическим рискам – данную проблему может устранить только государство, но никак не инвестор и не кредитор.

В итоге можно сделать вывод, что необходимо подготовить властные структуры к реализации партнерских проектов в жилищно-коммунальном комплексе больших городов. В случае работы с небольшими муниципальными образованиями проекты необходимо укрупнять, что позволяет осуществлять законодательство в рамках одного региона. Вариантом может стать создание в рамках субъекта государственных компаний, которые действительно могут привлечь средства на реализацию.

Инвесторы, которые приходят в регион сталкиваются со сложностью продажи услуг оператора. Качество услуг является важным фактором, но без серьезного финансирования создание проектов государственно-частного партнерства становится невозможным. Именно поэтому к проектам подключаются банки. Наибольший интерес к проектам проявляют большие финансовые группы, способные управлять рисками, что определяется:

1. наличием необходимого капитала для реализации проектов государственно-частного партнерства;
2. опытом работы в крупных проектах;
3. пониманием того, что представляет собой конкурс, как подать на него заявку и сформировать консорциум;
4. могут на себя взять максимальный объем рисков по участию не только в самом проекте, но и получению прав на него через конкурсную процедуру.

Как и в случае с другими участниками государственно-частного партнерства у банковских структур существуют свои опасения на счет таких проектов.

1. Тарифный риск – отсутствие долгосрочного тарифа. Данная проблема должна решиться с 1 января 2014 года, в результате введения трехлетних тарифов [7], но в настоящее время банк опасается тарифного дефолта концессионера, который может произойти в случае, если тариф будет ниже требуемого уровня.

2. Муниципальный риск – финансовая состоятельность бюджета, компенсации расходов на случай выпадающих доходов в текущем периоде, если возник тарифный риск и компенсация при расторжении концессионного соглашения.

3. Инфраструктурными банками так же учитывается качество взаимоотношения между муниципалитетом и субъектом федерации.

4. Согласованные действия концедента и концессионера не в интересах банка.

Банки должны понимать свои инвестиционные риски, в какой момент они остаются крайними и не могут переложить риск на эксплуатирующую

компанию. В какой момент строитель откажется взять на себя риск по переносу каких-либо нераскрытых коммуникаций, в какой момент органы власти в силу ограничения законодательства не смогут покрыть дополнительно возникшие расходы, в какой момент кредиторы не смогут справиться с налагаемыми на них рисками и банки останутся крайними и все потери лягут на них.

По большому счету кредитор работает в проектах через инвестора. Сначала инвестор должен убедиться в том, что проект ему подходит, потом он обращается к кредитору, чтобы обеспечить себе безопасное участие в проекте. Данный момент четко показывает, что подходы к финансированию государственно-частного партнерства отличаются от финансирования других проектов. Необходимо понимать экономическую жизнеспособность проекта, за счет чего будет формироваться доход. Необходимо обеспечить и выстроить долгосрочную стабильность для развития данного вида соглашений, что сводится к распределению рисков.

В проектах государственно-частного партнерства существует большой перекося в распределении рисков. Либо город берет на себя все риски, либо предлагает своим партнерам взять на себя огромные риски, которые никто на себя взять не решает. Данная схема должна быть сбалансирована и интересна каждой из участвующих сторон. Исследования, проведенные компанией Эрнст энд Янг, показали, что очень тонкая зона, в которой совпадают интересы частного и публичного сектора – минимально допустимая ожидаемая доходность частного партнера является максимальной для публичной стороны. Данный момент должен хорошо представляться публичной стороной в начале конкурсной процедуры и в начале переговоров [8].

В результате, после заключения договоров на управление и ведение хозяйственной деятельности операторы сталкиваются с новыми препятствиями при управлении жилищно-коммунальными объектами:

1. Ежегодная индексация тарифов. Ответственность бюджета за пересмотр тарифа исключена. Выходом из сложившейся ситуации может стать принятие поправок, которые определяют с 1 января 2014 года установление предельных индексов изменения тарифов на долгосрочный период не менее 3 лет и индексацию экономически обоснованных потерь в случае их изменения [7].

2. В случае, когда установленный тариф не соответствует тому предложению, которое оператор подавал на конкурс (и оно было принято) – выпадающие расходы оператора компенсируются не позднее, чем на третий календарный год.

3. Отсутствие порядка принудительной установки общедомовых приборов учета, что необходимо частным операторам для ведения расчета объема и расходов коммунальных ресурсов.

4. Отсутствие у товариществ собственников жилья и управляющих организаций мотивации в установке приборов учета и отсутствие штрафных санкций за это.

5. отсутствие возможности включения затрат на услуги по установке приборов учета в тариф и большая рассрочка по оплате.

Но самой главной проблемой является то, что в настоящее время у операторов преимущественно работает схема аренды, при которой невозможно вкладывать долгосрочные инвестиции. Поэтому с точки зрения инвестора наиболее привлекательным вариантом являются концессии, но к сожалению не у всех регионов есть опыт в их реализации. В большинстве регионов нет профессиональных концедентов на всех уровнях, а по большому счету очень мало профессиональных концессионеров. Есть строители, которые хотят строить и банки, которые хотят финансировать. Поэтому власть должна быть готова нанимать консультантов, а у регионов должны быть программы долгосрочного развития инфраструктуры.

При совершенствовании законодательства в сфере ГЧП нужно вводить критерии оценки эффективности со стороны субъекта или муниципалитета в части количества реализованных ГЧП проектов, в том числе в жилищно-коммунальном комплексе. Следует вводить стимулирование, так как сама законодательная база в настоящее время не препятствует реализации данных проектов.

В настоящее время практически невозможно привлечь инвестора большим разнообразием инструментов для реализации государственно-частного партнерства. С целью повышения привлекательности проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве необходимо организовать конкуренцию между регионами, которая может обеспечиваться:

- уровнем налоговой нагрузки;
- количеством рисков, которые принимает на себя субъект при реализации проекта;
- объемом грантового и целевого финансирования со стороны региона.

Вместе с тем, нецелесообразна реализация проектов государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ поселков и деревень ввиду отсутствия экономической эффективности. Решение проблемы может быть достигнуто за счет объединения в один проект ГЧП нескольких муниципальных образований, что в рамках существующего законодательства это достаточно сложно осуществить. Поэтому для создания

благоприятных инвестиционных условий целесообразно:

- провести полную инвентаризацию основных фондов жилищно-коммунального хозяйства региона. Необходимо четко осознавать какие предприятия комплекса находятся в государственной и муниципальной собственности, их производственные мощности и уровень изношенности. Власть должна иметь полную картину по всем объектам – данный момент позволит вести конструктивный диалог по созданию партнерских соглашений и приватизации.

- Вариантом решения проблем коммунального комплекса небольших городов может стать государственное финансирование – например, создание федерального агентства, которое будет брать в рамках одного региона и объединять несколько городов для реализации проектов государственно-частного партнерства.

- Провести ранжирование предприятий комплекса и выделить среди них объекты с большим оборотом, ввиду того, что они могут быть наиболее интересными для частного инвестора.

- Нужна реальная оценка, можно ли вывести предприятие на самоокупаемость или нет. Данная мера позволит избежать создания убыточных и нецелесообразных проектов.

- В рамках одного муниципального образования или субъекта невозможно сделать инвестиционный проект, необходимо привлекать ресурсы соседних регионов.

Помимо уже перечисленных проблем остается одна самая главная и самая очевидная – частные предприниматели просто не знают о существовании возможности инвестирования в жилищно-коммунальный комплекс региона. Вся информация по государственно-частному партнерству в средствах массовой информации ограничивается только освещением законодательных и нормативно-правовых актов или заявлениями первых лиц. Редкостью является транслирование уже достигнутых результатов. В итоге, инвесторы, которых могло бы заинтересовать совершенно новое и перспективное направление средне – и долгосрочного инвестирования, основная целевая категория данного вида проектов, попросту не проинформирована. Для решения данной проблемы предлагается создание инвестиционного каталога жилищно-коммунального хозяйства, в котором были бы прописаны все характеристики инвестиционного предложения. В таком случае будет намного проще привлечь бизнес в отрасль.

Преимуществом инвестиционного каталога является полное отражение информации об объекте и его фактического состояния. Его универсальность состоит в том, что он может применяться к любому объекту партнерских проектов власти и бизнеса.

На начальном этапе развития механизма государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве региона доля бюджетного финансирования должна составлять около 50%. Данный момент позволит показать заинтересованность власти в данном проекте и ее открытость для диалога с бизнесом. При работе с наиболее сложными объектами эта цифра может увеличиться до 70%, но в рамках соглашения она должна ежегодно снижаться и к середине запланированного срока реализации полностью выполняться за счет частного партнера. Либо изначально она может быть значительно уменьшена за счет привлечения крупного инвестора, но в данном случае необходимо обозначить в соглашении возможность возврата средств, в случае несостоятельности проекта.

В соответствии со спецификой жилищно-коммунального хозяйства необходимо внести поправки в региональные законы о государственно-частном партнерстве, которые позволят заключать трех-, четырехсторонние договоры – чтобы они позволяли делать прямые соглашения между финансирующими организациями, субъектом, муниципалитетом и операторами.

Необходимо учитывать, что переговоры с местной властью для бизнеса более реальны, чем на уровне субъекта, но только регион может обеспечить проект необходимыми гарантиями. Поэтому основным моментом является налаживание диалога между местной и региональной властью, определение направления развития в государственно-частных проектах и открытость для предложений бизнеса и финансовых институтов.

В рамках концессионного соглашения следует принять жесткие обязательства концедента по компенсации выпадающих доходов из бюджета при нехватке выручки концессионера для обслуживания долга. Важно включить тарифное соглашение концессионера с субъектом. Целесообразна гарантия полной компенсации как минимум старших кредиторов при расторжении концессионных соглашений по любым основаниям.

Концессионное соглашение должно предусматривать возможность банка инициировать процедуру расторжения концессионного соглашения до вступления в права проектной компании с заменой концессионера в случае, когда концессионер не выполняет требования банка, а концедента все остальное устраивает.

Целесообразно наличие прямого соглашения муниципалитета и кредиторов, в котором прописаны обязательства софинансирования из бюджета выпадающих доходов и полная компенсация старшим кредиторам при расторжении концессионных соглашений по любым основаниям.

Концессионное соглашение должно содержать жесткие требования к акционерам, спонсорам проекта, кредитным соглашениям, гарантии по эксплуатации, соблюдению экологических требований, по банковским гарантиям по финансированию той части проекта, которую на себя берут акционеры, координация требований. Необходимо добиться соблюдение всех условий соглашения каждой из сторон.

Привлечение бизнеса к решению проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве позволит создать благоприятные условия для устойчивого развития отрасли. Привлечение необходимого финансирования позволит провести модернизацию основных фондов и внедрение современных технологий по выработке и транспортировке энергетических ресурсов.

Бизнес как эффективный менеджер сможет создать систему контроля качества на предприятиях комплекса и привлечь необходимые управленческие ресурсы. Запрос на высококвалифицированных специалистов создаст дополнительные рабочие места для населения и повысит конкурентоспособность профессии работника жилищно-коммунального хозяйства. В результате мы сможем привлечь молодых специалистов и восстановить систему отраслевой подготовки кадров. Эффективное управление совместно с профессиональным обслуживанием позволит улучшить качество предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. Итогом развития партнерских отношений в отрасли станет повышение уровня жизни населения.

Литература:

1. Найти 15 трлн. // Государственно-частное партнерство в России [электронный ресурс]. URL: <http://ppp-russia.org/main/novosti/news/closeup/338> (дата обращения: 12.03.2013).
2. Концепция федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 годы»: распоряжение Правительства РФ от 02 февраля 2010 № 102-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О концессионных соглашениях : Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Скрипников И. Материалы Российского бизнес форума ГЧП в России 2012, 7 декабря 2012 г. Москва, 2012.
5. Лютова М., Стеркин Ф. Частников не ждут в коммунальной сфере // Ведомости [электрон-

ный ресурс]. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/3272431/zhkh_bez_partnera (дата обращения 15.03.2013).

6. Сутомина И. Французский опыт ГЧП. Материалы Российского бизнес форума ГЧП в России 2012, 7 декабря 2012 г. Москва, 2012.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения: Федеральный закон от 30.12.2012 № 291-ФЗ // Российская газета. 11 января.

8. Ernst & Young. Как обеспечить успех ГЧП в России // Ernst & Young [электронный ресурс]. URL: <http://www.ey.com/RU/ru/Industries/Government-Public-Sector/PPP-survey-2012-Overview> (дата обращения 22.03.2013).

References:

1. To find 15 trillions // State-private partnership in Russia [e-resource]. URL: <http://ppp-russia.org/main/novosti/news/closeup/338> (date of access 12.03.2013)
2. Concept of the federal purpose-oriented program "Complex program of modernization and reformation of housing and public utilities for 2010-2020": Order of the RF Government dated February 02, 2010 № 102-p [e-resource]. Access from the reference-legal system "Konsultant Plus".
3. On concessionary agreements: Federal law dated 21.07.2005 № 115-FL [e-resource]. Access from the reference-legal system "Konsultant Plus".
4. Skrippnikov I. Materials of the Russian business forum PPP in Russia 2012, December 7, 2012. Moscow, 2012.
5. Lyutova M., Sterkin F. They don't wait for private traders in public utilities sphere // Vedomosty [e-resource]. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/3272431/zhkh_bez_partnera (date of access 15.03.2013)
6. Sutomina I. French experience PPP. Materials of the Russian business forum PPP in Russia 2012, December 7, 2012. Moscow, 2012.
7. On making amendments in certain legislative acts of the RF concerning the improvement tariffs regulations in the sphere of electricity, heat, gas, water supply and water disposal: Federal law dated 30.12.2012 № 291-FL // Rossiyskaya gazeta, January 11.
8. Ernst & Young. How to provide success PPP in Russia // Ernst & Young [e-resource]. URL: <http://www.ey.com/RU/ru/Industries/Government-Public-Sector/PPP-survey-2012-Overview> (date of access 15.03.2013)