

Государственно-частное партнерство как инструмент развития жилищно-коммунального хозяйства России

В.Н. Алферов

Доцент Департамента менеджмента Федерального государственного образовательного бюджетного учреждения «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (г. Москва),
доцент, кандидат экономических наук,
expertavn@bk.ru

Климатич К. А.

Студентка 2-го курса магистратуры, Факультет менеджмента
Федерального государственного образовательного бюджетного учреждения «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (г. Москва),
kklimityatich@gmail.com,

Аннотация. В статье рассматриваются преимущества применения механизма государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Проведен анализ текущего состояния сферы жилищно-коммунального хозяйства России. Определены возможности активизации инвестиционной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Представлена характеристика возможных мероприятий по повышению эффективности применения механизма государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, которые в долгосрочной перспективе будут способствовать модернизации и устойчивому развитию данной сферы.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, жилищно-коммунальное хозяйство, инвестиционные проекты, модернизация экономики.

Public-private partnership in Housing and Utilities sector as a tool for development of the Russian Federation economy.

V. N. Alferov

K.A. Klimiatich

Annotation. The article discusses the advantages of using the mechanism of housing and communal services, analyses the current state of the housing and utilities sector in Russia. Explains certain opportunities for enhancing investment activities in the housing and utilities sector. Description of measures to improve the efficiency of public-private sector mechanisms in the field of the housing and utilities sector in Russia, which will contribute to the sustainable development and modernization of the country's economy.

Keywords: public-private partnership, housing and utilities sector, investment projects, modernization of the economy.

Сфера жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) является чрезвычайно важной для населения страны. ЖКХ – это сфера деятельности, обеспечивающая функционирование инфраструктуры поселений и отдельных зданий с соблюдением стандартов безопасного и комфортного проживания [1, с. 185]. Деятельность ЖКХ осуществляется по различным направлениям, каждое из которых является важным условием совершенствования механизма функционирования и финансирования ЖКХ, построения новых экономических отношений, успешной адаптации данной социальной сферы к работе в современных экономических условиях [2, с. 14].

Годовой оборот в сфере ЖКХ в России превышает 5,1 трлн рублей, это 5,4% ВВП России [3]. Уровень развития данной сферы оказывает влияние на качество и уровень жизни населения, а также определяет уровень социально-экономического развития территории в целом. Жилищные и коммунальные услуги связаны с обеспечением условий жизнедеятельности человека, созданием комфортной среды его проживания [4, с. 82–83]. Именно поэтому актуальной задачей государства в современных условиях является повышение качества предоставляемых ЖКХ услуг населению страны.

Отметим, что для эффективного функционирования ЖКХ очень важно соблюдение определенных условий, к которым в том числе можно отнести обеспечение своевременного и достаточного финансирования. На сегодняшний день основная проблема развития сферы ЖКХ заключается в недостаточности бюджетных средств, которые бы выделялись в целях модернизации основных фондов ЖКХ при очень высоком уровне их изношенности [5, с. 5; 7, с. 24]. Самыми актуальными проблемами в сфере ЖКХ можно считать неудовлетворительное состояние основных фондов, отсутствие прозрачности тарифной политики на услуги ЖКХ, неэффективное использование бюджетных средств на модернизацию сферы ЖКХ.

Согласно данным Министерства строительства Российской Федерации, степень износа основных фондов ЖКХ составляет более 60%, включая износ системы канализации – 65%, и износ системы электросетей – 58%.

Более того, стоит отметить постоянно увеличивающийся уровень аварийности инфраструктуры ЖКХ. [3] Однако осуществление модернизации данной сферы исключительно за счет средств бюджета невозможно, поэтому применение механизма государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в данном случае будет эффективным. ГЧП представляет собой альянс между бизнесом и государством в целях реализации общественно значимых проектов. Посредством ГЧП реализуются задачи, стоящие перед публичными образованиями, повышается качество и доступность услуг, оказываемых публичными образованиями [6, с. 3]. Сфера ЖКХ одна из тех сфер, которая наиболее адаптирована и приемлема для отношений ГЧП, так как она характеризуется следующими важными параметрами:

- стабильный спрос на услуги;
- наличие экономически обоснованных тарифов;
- высокая собираемость платежей.

Кроме того, применение механизма ГЧП позволяет не только привлечь частный капитал, за счет которого будет осуществляться финансирование инвестиционных проектов, а также дает возможность привлекать опыт управления и знания, накопленные в частном секторе. Все это дает возможность обеспечить модернизацию и совершенствование объектов инфраструктуры ЖКХ более эффективными методами в течение всего срока действия указанного соглашения [7, с. 26].

На территории Российской Федерации осуществляют свою деятельность институты, которые осуществляют содействие в развитии сферы ЖКХ. К ним можно отнести Фонд содействия жилищного строительства, Агентство ипотечного жилищного строительства, Фонд содействия реформированию ЖКХ.

Фонд содействия реформированию ЖКХ осуществляет свою деятельность в качестве института развития отрасли ЖКХ. Его основной функцией является предоставление финансовой поддержки на реализацию региональных адресных программ по капремонту многоквартирных домов и по переселению граждан из аварийного жилищного фонда. При этом Фонд также финансирует модернизацию систем коммунальной инфраструктуры [8, с. 11]. Данный механизм финансовой поддержки направлен на финансирование проектов по модернизации инфраструктуры ЖКХ, снижение уровня износа коммунальной инфраструктуры. Например, в рамках Постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 1451 «О предоставлении финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры» по состоянию на 2019 год было реализовано 106 заявок от 35 субъектов Российской Федерации общей стоимостью свыше 24 млрд рублей, в т.ч. за счет Фонда – более 12 млрд рублей.

С участием средств Фонда подготовлено и реализуется 45 проектов модернизации на территории 22 субъектов Российской Федерации. Их общая стоимость составляет 10 423,18 млн рублей, из которых средства Фонда – 5238,34 млн рублей, средства бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований – 1084,94 млн рублей, средства участников проектов – 4099,90 млн рублей [9, с. 63].

На сегодняшний день в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры и благоустройства реализуется 2769 ГЧП-проектов с общим объемом привлекаемых инвестиций в 721,6 млрд руб., из которых 670 млрд руб. составляют средства частных инвесторов. По количеству реализуемых проектов рынок ГЧП в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры и благоустройства формируют такие отрасли, как теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, на них приходится почти 2,5 тысячи из 2,8 тысячи реализуемых проектов. Объем частных инвестиций в этих отраслях составляет 420 млрд руб. [10].

В табл. 1 приведена информация по количеству проектов в сфере ЖКХ, а также по объему внебюджетных инвестиций в реализуемых проектах по федеральным округам Российской Федерации.

Таблица 1. Количество проектов в сфере ЖКХ по федеральным округам
(составлено авторами на основании источника [8]).

Федеральный округ	Количество проектов на основе ГЧП в сфере ЖКХ, шт.	Объем внебюджетных инвестиций в реализуемых проектах по федеральным округам, млрд руб.
Приволжский	809	136
Центральный	480	203
Сибирский	454	31
Дальневосточный	391	14
Уральский	270	97
Северо-Западный	201	49
Южный	150	139
Северо-Кавказский	14	1

Как представлено в табл. 1, по количеству реализуемых проектов в сфере ЖКХ лидирующие позиции занимают следующие округа: Приволжский, Центральный, Сибирский, Дальневосточный. А по объему привлекаемых инвестиций в данные проекты в тройку лидеров входят Центральный, Приволжский и Южный округа.

Наиболее распространенной формой реализации проектов ГЧП в сфере ЖКХ является концессионное соглашение. Концессионное законодательство предполагает, что концессионные соглашения должны включать в себя целевые показатели для инвесторов. Задача частных структур в данном случае состоит в модернизации технологии процесса, который бы позволял предоставлять потребителю качественные услуги при неизменных тарифах [3]. Реализация проектов по концессионному соглашению предполагает возврат инвестиций за счет доходов от продажи коммунальных ресурсов при жестком ограничении роста тарифов. Тем не менее такая форма концессионного соглашения, при которой возврат инвестиций концессионеру будет осуществлен за счет коммерческих доходов, исключая повышение тарифов, может быть реализована лишь в случае снижения операционных расходов и не является всеобщим применимой [11, с. 91].

Проблема установления экономически обоснованных тарифов особенно остро проявляется в малых городах, где стоимость коммунальных услуг, как правило, выше по сравнению с крупными городами, а доходы граждан имеют обратную тенденцию. Повышение тарифов ЖКХ может быть причиной социальных проблем на территории региона, ведь коммунальные услуги должны быть доступными для всех граждан, но в то же время для инвестора плата тарифа за коммунальные услуги – единственная возможность возврата инвестиций. При таком положении дел для привлечения частных инвестиций в сферу ЖКХ органам государственной власти очень важно обеспечить финансовую поддержку инвестора в целях недопущения резкого роста тарифов.

Следующим негативным моментом, который оказывает влияние на привлекательность отрасли ЖКХ для частного инвестора, является законодательно закреплённая возможность переложить на концессионера имеющиеся долги коммунального предприятия-предшественника [11, с.81]. Это является отталкивающим фактором для частного бизнеса, что сдерживает приток инвестиций и модернизацию сферы ЖКХ. Таким образом, для минимизации негативных факторов является рациональным использовать модель концессии с платой за доступность. Данная модель предполагает передачу бытовых рисков, включая риски тарифного регулирования публичной стороне. В данном случае расчет с концессионером осуществляется из двух источников, а именно: тарифная выручка и бюджетные средства. Такая форма реализации концессионного соглашения позволяет контролировать рост тарифов на коммунальные услуги при одномоментном повышении их качества. Таким образом, осуществление модернизации коммунальных объектов за счет их передачи в концессию позволит решить сразу две задачи: предоставить конечным потребителям качественные коммунальные услуги при неизменности тарифов, а также за счет привлечения частных инвестиций способствовать реализации экономического потенциала сферы ЖКХ.

По состоянию на конец 2019 года в России реализуется 2448 проектов в форме концессионного соглашения с общим объемом инвестиций 472 млрд руб., из них внебюджетные инвестиции составляют 420,8 млрд руб. Помимо концессионного соглашения достаточно популярной формой ГЧП-проектов является энергосервисный контракт с признаками ГЧП. На сегодняшний день в данной форме реализуется 192 проекта с общим объемом инвестиций 3,7 млрд руб., включая частные инвестиции в размере 3,3 млрд руб. В прочих формах реализуется 129 проектов, на которые приходится 246,1 млрд руб., из них 245,8 млрд руб. – объем частных инвестиций [8, с.6]. Из приведенных данных можно сделать вывод о том, что большая часть затрат на реализацию ГЧП-проектов в сфере ЖКХ реализуется за счет частных инвестиций и недостаток бюджетных средств компенсирован за счет ГЧП-проектов с привлечением частных инвесторов. При этом приток частных инвестиций в сферу ЖКХ может быть увеличен вполне, так как данная сфера представляет интерес для частных инвесторов, а также является эффективным инструментом получения бизнесом прибыли.

Всплеск числа новых проектов в сфере ЖКХ произошел в 2015–2017 годах, что связано со вступлением в силу положения Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 07.05.2013 № 103-ФЗ, который обязывает публичные правовые образования передавать объекты таких сфер ЖКХ, как тепло-, водоснабжение и водоотведение по концессионным соглашениям. На сегодняшний день реализуется 990 проектов в рамках отрасли водоснабжение и водоотведение, где сумма общих инвестиций составляет 268,9 млрд руб., из которых 243,3 млрд руб. приходится на частные инвестиции. В сфере теплоснабжения реализуется 1476 проектов, где сумма общих инвестиций составляет 193,3 млрд руб., из которых 178,6 млрд руб. приходится на частные инвестиции. В сфере электроснабжения реализуется 173 проекта, где сумма общих инвестиций составляет 59,9 млрд руб., из которых 56,9 млрд руб. приходится на частные инвестиции [8, с. 3].

В сфере ЖКХ деятельность органов исполнительной власти направлена на осуществление тарифного регулирования, долгосрочного инвестиционного планирования, а также методическое сопровождение внедрения данных правил. В этой связи для субъектов Российской Федерации Минстроем России подготовлен модельный комплекс мер («дорожная карта») развития жилищно-коммунального хозяйства субъектов Российской Федерации. «Дорожная карта» содержит перечень мероприятий, реализация которых позволит обеспечить исполнение федеральных решений в сфере ЖКХ на региональном и местном уровне (повышение прозрачности отрасли, повышение качества коммунальных услуг, модернизация коммунальной инфраструктуры, реализация программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда, работа региональных систем капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах). В главе V «Модельный комплекс мер» прилагается комплекс мер по обеспечению модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства, где в том числе приводится к исполнению передача частным операторам на основе концессионных соглашений объектов жилищно-коммунального хозяйства всех государственных (муниципальных) унитарных предприятий, осуществляющих неэффективное управление, а также ключевым моментом в реализации данной «дорожной карты» является повышение инвестиционной привлекательности и привлечение дополнительных инвестиций [3].

В табл. 2 представлена информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов в сфере ЖКХ.

Таблица 2. Информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов в сфере ЖКХ (млрд руб.)

2017 год	2018 год	2019 год	
Расходы на ЖКХ	1 209,9	1 324,1	1 574,9

(Составлено авторами на основе источника [13])

Как приведено в табл. 2, расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов в сфере ЖКХ составили в 2019 году около 1,6 трлн рублей. В то же время, согласно данным Министерства строительства Российской Федерации, на модернизацию сферы ЖКХ в России необходимо минимум 10–13 трлн руб. [12, с.178]. Таким образом, можно сделать вывод, что осуществление комплексной модернизации сферы ЖКХ без дополнительного софинансирования и привлечения частных инвестиций в современных условиях невозможно.

Для еще большего привлечения частных инвестиций в модернизацию и развитие ЖКХ государство должно обеспечить создание условий, которые будут способствовать развитию благоприятной среды для функционирования частных инвесторов. Существует ряд объективных факторов, которые делают сферу модернизации инфраструктуры ЖКХ недостаточно привлекательной для представителей бизнеса, которые не готовы инвестировать собственные и, более того, привлекать заемные средства для данных целей. К ним следует отнести следующее: длительные сроки окупаемости, низкий уровень рентабельности и высокие риски невозврата вложенных средств. Более того, как правило, проекты, связанные с модернизацией инфраструктуры, требуют основных вложений на начальном этапе их реализации, при этом окупаются инвестиции спустя несколько лет. Это является важным сдерживающим фактором в процессе привлечения частных инвестиций.

В результате проведенного исследования было разработано два блока рекомендаций, в том числе: комплекс мер, направленных на создание благоприятной среды для развития ГЧП в сфере ЖКХ; комплекс мер, направленных на совершенствование механизма реализации концессионных соглашений в сфере ЖКХ.

Блок 1. Создание благоприятной среды для развития ГЧП в сфере ЖКХ.

В целях создания общего благоприятного инвестиционного климата в сфере ЖКХ со стороны необходимо:

- расширение со стороны федеральных и региональных властей благоприятного инвестиционного климата для представителей малого и среднего бизнеса, реализация эффективной системы льгот, направленных на привлечение частного капитала в проекты ЖКХ;
- создание прозрачных коммуникаций между управляющими компаниями и населением, что предоставит возможность повысить эффективность, прозрачность, объективность принимаемых инвестиционных решений [14, с.77];
- развитие доступности коммунальных услуг для населения России путем применения концессионной модели «плата за доступность»;
- реализация методов ускоренной амортизации на объекты строительства и реконструкции в сфере ЖКХ, что обеспечит формирование источника возврата инвестиций.

Блок 2. Совершенствование механизма реализации концессионных соглашений в сфере ЖКХ.

1. Концессионное соглашение в сфере ЖКХ должно включать в себя информацию о долгосрочном тарифном регулировании. Данная мера обеспечит большую определенность по критерию возврата инвестиций, что снизит риски инвестора [14, с.78], а также будет препятствовать резкому повышению тарифов на услуги ЖКХ, что обеспечит возврат инвестиций в основном за счет сокращения эксплуатационных издержек, а не за счет роста тарифов.
2. Сокращение срока концессионного соглашения до 15–20 лет в зависимости от продолжительности инвестиционного цикла, что окажет позитивное влияние на прогнозирование будущих доходов.
3. В целях эффективной реализации проектов на основе концессионных соглашений необходимо на предреализационной стадии разработать систему целевых показателей, постоянный контроль исполнения которых позволит повысить прозрачность и эффективность реализации инвестиционных проектов.
4. При проведении конкурсов на реализацию инвестиционных проектов необходимо расширить показатели для участия в проекте, учитывать не только финансовые показатели деятельности участников конкурсов, но и технические критерии, которые представители частных структур готовы реализовать в рамках проекта. Так как частный бизнес владеет техническими компетенциями и может на конкурентной основе предложить наилучшее техническое решение реализации инвестиционного проекта.

Меры по повышению эффективности применения механизма государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, предложенные в данном исследовании, позволят в долгосрочной перспективе увеличить темпы модернизации систем жилищно-коммунального хозяйства за счет эффективного привлечения частных инвестиций. Модернизация и развитие ЖКХ с участием частного бизнеса позволит в ближайшем будущем решить задачи по обеспечению надежности и бесперебойности работы систем коммунальной инфраструктуры, повышению уровня удовлетворенности населения качеством оказания жилищно-коммунальных услуг.

Список литературы:

- [1] *Комиссарова Л.А.* ЖКХ как фактор устойчивого социально-экономического развития страны // Вестник НГИЭИ. 2010. № 1 (том 1). С. 184–191.
- [2] Развитие финансирования в жилищно-коммунальном хозяйстве: Монография / А.Н. Ряховская, А.К. Шрейбер, А.Н. Кириллова и др.; под ред. проф. А.Н. Ряховской – Москва: Магистр: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 256 с. ISBN 978–5-9776-0271–6. – Текст: электронный. – URL: <https://new.znaniy.com/catalog/product/406582> (дата обращения: 14.04.2020).
- [3] Материалы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Электронный ресурс. URL: <https://www.minstroyrf.ru/> (дата обращения: 13.04.2020).
- [4] *Казанбиева А.Х.* Реформа жилищно-коммунального хозяйства в России: анализ и оценка результативности // Вестник ГУУ. 2019. № 9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-zhilishchno-kommunalnogo-hozyaystva-v-rossii-analiz-i-otsenka-rezultativnosti> (дата обращения: 14.04.2020).
- [5] *Алферов В.Н.* Выбор эффективных организационно-экономических форм управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципальных образований: монография. – М.: Издательский Дом «Наука», 2009. – 142 с.
- [6] *Сивакова С.Ю.* Государственно-частное партнерство как форма реализации инвестиционной деятельности в регионе // Вестник евразийской науки. 2015. № 2 (27). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-kak-forma-realizatsii-investitsionnoy-deyatelnosti-v-regione> (дата обращения: 10.04.2020).
- [7] *Белюченко А.В.* Государственно-частное партнерство в ЖКХ как инструмент модернизации экономики // ЭТАП. 2011. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-zhkh-kak-instrument-modernizatsii-ekonomiki> (дата обращения: 14.04.2020).
- [8] Аналитический обзор: ГЧП в коммунальной инфраструктуре и благоустройстве. Электронный ресурс. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/69c/69c99eeb8cb86ed3598d116a943d8c5c.pdf> (дата обращения: 12.04.2020).
- [9] Годовой отчет Фонда содействия реформированию ЖКХ за 2018 год. Электронный ресурс. URL: <https://fondgkh.ru/work-result/rezultaty-raboty/godovye-otchety-fonda/> (дата обращения: 12.04.2020).
- [10] Материалы Национального центра государственно-частного партнерства. Электронный ресурс. URL: <http://pppcenter.ru/> (дата обращения: 13.04.2020).
- [11] Экспертно-аналитический доклад «Жилищно-коммунальный комплекс: между политикой и экономикой». Электронный ресурс. URL: <https://tpprf.ru/ru/interaction/committee/komgkh/news/272119/> (дата обращения: 17.04.2020).
- [12] *Козлова С.В., Грибанова О.М.* Государственно-частное партнерство в сфере ЖКХ: проблемы и перспективы // Вестник Института экономики РАН. 2014. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-sfere-zhkh-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 13.04.2020).
- [13] Ежегодная информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации (данные с 1 января 2006 г.). Электронный ресурс. URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/> (дата обращения: 12.04.2020).
- [14] *Кожевников С.А.* Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве региона: проблемы и перспективы развития. Электронный ресурс: монография / С.А. Кожевников, Т.В. Ускова. – Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2016. – 148 с. – ISBN 978–5-93299-337–8. – Текст: электронный. – URL: <https://new.znaniy.com/catalog/product/1019481> (дата обращения: 17.04.2020).