

**Ю. М. Асриянц<sup>1</sup>**

аспирант кафедры экономической теории Санкт-Петербургского государственного университета

## **ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕССИЙ ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИИ**

Приоритетной задачей для современной России является модернизация экономики страны, без решения которой становится невозможным повышение уровня качества жизни населения. Ключевое значение имеет преодоление инфраструктурного отставания от большинства развитых и развивающихся стран мира. Основными задачами в сфере жилищно-коммунального хозяйства<sup>2</sup> (ЖКХ) являются повышение эффективности функционирования локальных естественных монополий, предоставляющих коммунальные услуги, создание благоприятных условий для притока инвестиций в отрасль, создание конкурентной среды в жилищной сфере.

Современное состояние комплекса ЖКХ характеризуется высокой степенью износа основных фондов, высокими затратами, неудовлетворительным финансовым положением, большими потерями энергоресурсов. К настоящему моменту, по данным Министерства регионального развития РФ, физический износ котельных в стране достиг 55%, электрических сетей — 58%, канализации — 56%, около 30% основных фондов ЖКХ полностью отслужили нормативные сроки (Сухих, Белый, Вершинин, 2010, с. 414).

Данная ситуация сложилась во многом в результате продолжительного совмещения государством функций собственника и осуществления деятельности по содержанию и обслуживанию имущества ЖКХ. Такое совмещение создает внутренний конфликт интересов, итогом которого явилось отсутствие стимулов для повышения эффективности управления. Монополизм коммунальных предприятий и, как следствие, отсутствие конкуренции, а также долгосрочный недостаток бюджетного финансирования содержания инфраструктуры привели к ситуации, когда количество и качество оказываемых услуг находятся на беспрецедентно низком уровне.

Одним из перспективных направлений реформирования государственной собственности в сфере ЖКХ является включение ее в систему рыночных отношений. Успешное решение этой проблемы зависит не только от реализации программ приватизации, но и от использования других механизмов и форм го-

<sup>1</sup> Эл. адрес: jura0586@yandex.ru

<sup>2</sup> Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) — это чрезвычайно крупный по своим масштабам сектор национальной экономики, включающий всю жилищную инфраструктуру с инженерными системами, газо- и водопроводящими сетями и системами энергоснабжения, обслуживающие организации (Десятилетие экономических реформ..., 2001, с. 231).

сударственно-частного партнерства<sup>1</sup> (ГЧП), не предполагающих передачу частным компаниям прав собственности в полном объеме, — концессий<sup>2</sup>, совместных предприятий, соглашений о разделе продукции и др. Это может послужить действенным способом повышения эффективности управления и обеспечения необходимых количественных и качественных характеристик функционирования государственной собственности.

ГЧП позволяет привлечь в государственный сектор экономики дополнительные ресурсы, и в первую очередь инвестиции, ослабить остроту бюджетных проблем, переложить на предпринимательский сектор основную часть технических и коммерческих рисков и в то же время сохранить наиболее важные объекты инфраструктуры в государственной собственности<sup>3</sup>.

В коммунальной сфере государственно-частными считаются партнерства между муниципальными властями и предприятиями частного сектора, создаваемые в целях эффективной эксплуатации или строительства объектов коммунальной инфраструктуры и коммунальных систем. ГЧП предполагает не только привлечение частного сектора для финансирования инвестиционных проектов на основе доходов, полученных от эксплуатации коммунальной инфраструктуры (Кракашова, 2010). Одновременно происходит передача знаний и опыта частного сектора в сфере управления коммунальными системами. В такой системе отношений происходит объединение ресурсов и потенциалов двух хозяйствующих субъектов — государства в форме его собственности и бизнеса в виде предпринимательских принципов хозяйствования, инвестиций, менеджмента и инноваций. Таким образом, ГЧП — более эффективное средство оказания услуг, чем простое финансирование инвестиционных потребностей инфраструктуры.

В международной практике накоплен достаточный опыт эффективного взаимодействия частного сектора и государства, разработан большой арсенал механизмов и инструментов. Концессии, как один из наиболее привлекательных видов ГЧП, используются в мире уже несколько столетий. Начиная с XIX в. в России, Европе, США, Японии они способствовали реализации государством крупных, дорогостоящих, с большими сроками окупаемости проектов по строительству железных и автомобильных дорог, мостов, электроэнергетических объектов, освоению полезных ископаемых.

В Канаде и Великобритании на принципах ГЧП реализуется до 20% инвестиционных проектов. В течение последнего десятилетия в Великобритании было подписано 536 проектов на сумму более 61 млрд ф. ст. Наиболее развитыми европейскими рынками проектов ГЧП являются Испания, Франция, Италия, Греция и Германия. Большое распространение получила эта форма экономиче-

<sup>1</sup> Термин «государственно-частное партнерство» (*public-private partnership*) обозначает совокупность форм взаимодействия государственной или муниципальной власти и частных предприятий в целях выполнения широкого спектра общественно значимых задач (Раткевич, 2010, с. 29).

<sup>2</sup> Концессия — это система отношений между, с одной стороны, государством или муниципальным образованием (концедентом) и, с другой стороны, юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав по владению, пользованию, а при определенных условиях и распоряжению государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые являются исключительным правом государства или муниципального образования (Варнавский, 2005, с. 20).

<sup>3</sup> В таких отраслях, как отрасли производственной и социальной инфраструктуры, а также в государственных монополиях зачастую прямая приватизация невозможна по политическим мотивам и из-за непредсказуемых социально-экономических последствий. В результате практической реализации проектов ГЧП возникают элементы рыночной системы отношений в ранее монопольных средах, появляются эффективные управляющие государственным имуществом, которое не выводится из сферы владения государством, а продолжает оставаться в его собственности.

ского взаимодействия в США, успешно развиваются проекты на принципах ГЧП в Китае, Индии и многих других странах (Сидорова, Татаркин, 2010, с. 95).

Поиск путей дальнейшего расширения частного сектора в России в последние годы осуществляется крайне тяжело и непоследовательно<sup>1</sup>. Концессии совсем недавно стали легитимной формой хозяйствования в связи с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», поэтому этот вопрос крайне актуален на данный момент. В условиях затянувшихся реформ коммунального хозяйства государство испытывает острую потребность в новых подходах к реформированию.

Показательная ситуация складывается в сфере водоснабжения и водоотведения: соотношение государственных и частных предприятий постепенно изменяется в пользу последних. Наиболее крупными операторами на коммунальном рынке России являются ОАО «Российские коммунальные системы», ОАО «Евразийский», УК «Росводоканал», входящая в консорциум «Альфа-Групп», ОАО «РВ «Дон ВК Юг».

Следует также отметить, что в результате развития института ГЧП повышается интерес зарубежных компаний-инвесторов, международных финансовых институтов к российскому коммунальному сектору. В частности, при поддержке Всемирного банка в России реализуется проект «Городское водоснабжение и канализация» объемом заимствования 79,1 млн долл. США, в котором участвуют 13 городов: Вологда, Волхов, Печора, Гагарин, Псков, Чебоксары, Кунгур, Чернушка, Новочеркасск, Таганрог, Брянск, Ростов-на-Дону, Уфа (Ходарев, 2008, с. 113).

В качестве примера работы управляющей компании в сфере водоснабжения и водоотведения можно рассматривать заключение в 2005 г. 25-летнего концессионного контракта на управление ростовским «Водоканалом» между мэрией г. Ростова-на-Дону и компанией «Евразийское водное партнерство». В результате данного государственно-частного партнерства в 2005—2006 гг. было построено три магистральных трубопровода, что позволило существенно улучшить водоснабжение города. В рамках контракта за этот период компания инвестировала в водопроводно-канализационное хозяйство города более 700 млн руб. (Персидский, 2007).

Отдельно стоит подчеркнуть выполнение предприятием следующих обязательств, финансирование которых осуществляется за счет прибыли: софинансирование займа Международного банка реконструкции и развития — 42,9 млн руб., модернизация и реконструкция арендованных основных производственных фондов — 75,4 млн руб., модернизация и реконструкция собственных основных производственных фондов — 21,7 млн руб. Положительным фактором следует считать снижение дебиторской задолженности на 4%. Предприятию удалось снизить производственные потери воды на сетях на 5,5 млн м<sup>3</sup> в год, значительно снизить издержки, сократить избыточную численность персонала, увеличить среднемесячную зарплату на 21% (Милютин, 2007). Данный проект позволит создать коммунальную инфраструктуру, которая открывает возможности для возведения 12,6 млн кв. м нового жилья на 780 тыс. жителей.

<sup>1</sup> Законы субъектов Федерации, регулирующие правоотношения в сфере ГЧП, неоднородны по структуре, в них существенно различаются условия вступления регионов в проекты ГЧП, во многих не прописаны гарантии партнеров. Отсутствие в Законе «О концессионных соглашениях» положений, регулирующих порядок финансирования проектов ГЧП и возврата инвесторам вложенных средств, в том числе при досрочном расторжении соглашения, а также чрезмерная защита законом государства, перекладывание рисков на инвестора делают применение закона на практике затруднительным. Отношения, возникающие между государством и частным бизнесом в рамках концессионных соглашений, не являются прозрачными (Сидорова, Татаркин, 2010, с. 96).

Однако стоит признать, что подобные примеры на данный момент являются скорее исключительными, а такое явление, как ГЧП, не получило достаточно широкого распространения. Годовой объем инвестиций во всю жилищно-коммунальную сферу России не превышает 20 млрд руб. При этом, по аналитическим оценкам Министерства регионального развития РФ, только на приведение инфраструктуры водного хозяйства в нормативное состояние потребуется около 1,9 трлн руб. (Гулина, 2011).

Использование механизмов ГЧП для реформирования ЖКХ сдерживается рядом институциональных и экономических факторов. В частности, к негативным институциональным факторам в первую очередь стоит отнести следующие: отсутствие эффективных и прозрачных процедур формирования и изменения тарифов, высокие политические риски, невыполнение бюджетных обязательств, наличие многочисленных пробелов в нормативно-правовой базе, многосторонний и зачастую нескоординированный контроль различных государственных ведомств, нерешенные проблемы льготных категорий граждан. Наличие этих недостатков ведет к стремлению партнеров, участвующих в реализации проектов ГЧП, максимально подробно специфицировать контрактные отношения, что негативным образом влияет на их гибкость и привлекательность для бизнеса.

Для существующей системы тарифного регулирования, являющейся, по мнению большого числа экспертов (Гулина, 2011), основным источником угроз невозврата инвестиций, характерны краткосрочность планирования и наличие жестких условий. Тарифы на данный момент утверждаются сроком на один год и не могут превысить уровень, заданный предельным индексом роста<sup>1</sup>. Учитывая, что проекты восстановления и модернизации инфраструктуры рассчитаны в среднем на 15—20 лет, прогнозирование возврата инвестиций становится крайне сложным.

Другим препятствием на пути инвестиций является то, каким образом государство осуществляет свои контрольно-надзорные функции в сфере ЖКХ. Например, контроль за объектами коммунального водного хозяйства осуществляют Роспотребнадзор, Минприроды, Росводресурсы, Росрыболовство, Минздрав и Ростехнадзор, постановления которых, изданные в одностороннем порядке, зачастую противоречат друг другу.

К наиболее острым экономическим проблемам отрасли относится неудовлетворительное хозяйственное состояние предприятий ЖКХ (а также отсутствие полной информации о них), дороговизна и сложность долгосрочного кредитования инфраструктурных проектов.

Между тем большинство проектов модернизации жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, транспортной сферы потенциально являются коммерчески выгодными. Создание условий для притока частных инвестиций могло бы значительно изменить финансовое положение отрасли. В этой связи видится необходимость первоочередного решения следующих проблем: создание эффективной и прозрачной системы тарифного регулирования (переход к долгосрочному тарифному регулированию), совершенствование нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства (включая возможность использования расширенных государственных гарантий, в том числе гарантии возврата вложений при досрочном прекращении проектов, хеджирование политических рисков). Целесообразно рассмотреть возможность создания единого федерального ведомства, которое курировало бы сферу ресурсоснабжения

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

ЖКХ. Для повышения привлекательности частного сектора необходимо решить и ряд хозяйственных проблем, таких как: сокращение объема льгот и обеспечение их финансирования, реструктуризация и ликвидация задолженности предприятий ЖКХ. Необходимо создать комплексную систему для привлечения частных инвестиций в жилищную сферу путем формирования целостной политики интеграции сферы ЖКХ в рыночную экономику.

### Источники

- Варнавский В. Г.* Партнерства государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005.
- Гулина К.* Неподъемный кран // Коммерсантъ Деньги. 2011. № 36. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1770674>
- Десятилетие экономических реформ в Санкт-Петербурге / под ред. С. А. Васильева. СПб., 2001.
- Кракашова О. А.* Перекрестное субсидирование в жилищно-коммунальном комплексе России // Финансы и бизнес. 2010. № 1. С. 124—134.
- Персидский Б.* Усилия не напрасны // Вестник Водоканала. 2007. № 1. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.vodokanal.rnd.ru/files/content/144/Gazeta\\_%201\\_2007](http://www.vodokanal.rnd.ru/files/content/144/Gazeta_%201_2007)
- Раткевич С. М.* Государственно-частное партнерство как эффективный инструмент развития малого бизнеса // Национальные интересы приоритеты и безопасность. 2010. № 23. С. 29—33.
- Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А.* Государственно-частное партнерство в условиях кризиса: проблемы, риски, возможности // Экономика региона. 2010. № 2. С. 95—103.
- Слютин В.* О финансово-экономических результатах работы объединения в 2006 году // Вестник Водоканала. 2007. № 7. С. 1—2. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.vodokanal.rnd.ru/files/content/150/Gazeta\\_%207\\_2007.pdf](http://www.vodokanal.rnd.ru/files/content/150/Gazeta_%207_2007.pdf)
- Сухих С. В., Белый Е. М., Вершинин Ю. Б.* Государственно-частное партнерство в сфере жилищных услуг: опыт преодоления посткризисных проблем // Вестник Казанского технологического университета. 2010. № 10. С. 413—419.
- Ходарев А. С.* Государственно-частное партнерство в сфере водоснабжения и водоотведения (из опыта предприятий Ростовской области) // Вестник Финансовой академии. 2008. № 2. С. 109—117.