

АНКУДИНОВ Е. С., ФИХТНЕР О. А.
ANKUDINOV E. S., FIKHTNER O. A.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SPHERE OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Аннотация. В статье рассматриваются особенности государственно-частного партнерства в Российской Федерации в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Сформулированы основные проблемы и препятствия в развитии ГЧП в указанной сфере, такие как ограниченность конкуренции, низкая прибыльность, непрозрачность процесса образования тарифов, а также препятствия институциональной инфраструктуры ГЧП. В работе представлен ряд предложений для решения указанных проблем.

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

Summary. The article considers features of public-private partnership (PPP) in the sphere of housing and communal services in the Russian Federation. The authors formulated the main problems and obstacles in development of PPP in this sphere, such as limited competition, low profitability, lack of transparency of tariffs formation and obstacles of the PPP institutional infrastructure. The article presents a number of suggestions for solving these problems.

Keywords: public-private partnership, housing and communal services.

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) – многоотраслевой комплекс, обеспечивающий население услугами, необходимыми в повседневной жизни, влияющий на социальную стабильность общества. В настоящее время проблемы ЖКХ России и связанные с ними реформы обсуждаются на всех уровнях государственного и муниципального управления. В основном подчеркивается высокая социальная значимость сферы ЖКХ, необходимость реформирования (модернизации) как за счет бюджетных денежных средств, так и путем привлечения частных инвестиций [1, с. 10].

Как показывает мировой опыт, различные модели государственно-частного партнерства (ГЧП) широко и довольно успешно используются для решения проблем в сфере ЖКХ уже на протяжении десятилетий, помогая минимизировать издержки на реализацию проекта, время строительства и

повысить качество публичных услуг [6]. Однако ГЧП в Российской Федерации как в целом, так и в сфере ЖКХ, на сегодняшний день не получает широкого распространения, находясь лишь на стадии формирования институтов ГЧП.

В России ГЧП получило свое развитие лишь в начале двадцать первого века, когда был запланирован переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Постепенно началось учреждение новых институтов государственно-частного партнерства, таких как особые экономические зоны, Инвестиционный фонд РФ, «Банк развития и внешнеэкономической

деятельности» (Внешэкономбанк), Федеральный закон «О концессионных соглашениях», соответствующие департаменты в министерствах, советы при органах власти, многочисленные профильные центры и агентства. Также в регионах начало формироваться законодательство о ГЧП.

Следующим важным этапом формирования ГЧП в России стало принятие Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», обсуждение которого длилось несколько лет.

Вместе с тем, несмотря на некоторые положительные тенденции развития ГЧП в целом [8], развитие института ГЧП в России в сфере ЖКХ сдерживается рядом препятствий. Препятствия носят системный характер и связаны не только со спецификой развития сферы ЖКХ, но и институтом государственно-частного партнерства в целом, как еще не устоявшемся, не имеющим четких правил и отработанного опыта реализации.

К первой группе относятся следующие препятствия.

1. Проблема ограниченности конкуренции. Предприятия, оказывающие коммунальные услуги, по форме собственности являются преимущественно государственными: от 52% (государственные естественно-монопольные компании электроэнергетики) и 57% (предприятия в отрасли гидроэнергетики) до 84% (предприятия сферы водоснабжения и водоотведения) [4, с. 56]. Кроме того, частный сектор не стремится вступать в конкуренцию с государством, тем самым ограничиваются источники инвестирования в эту сферу со стороны частного капитала. Вместе с тем, только благодаря конкуренции можно сделать эту сферу экономики более конкурентоспособной и привлекательной с экономической точки зрения, сдерживать тарифы, находить оптимальные экономические модели и бороться с монополистическими явлениями.

2. Проблема рентабельности и прибыльности предприятий ЖКХ. Так, главной

целью предприятий частного сектора независимо от сферы их деятельности является получение прибыли. Вместе с тем, российские предприятия ЖКХ всегда испытывают финансовые трудности с одной стороны, в связи с низкими тарифами, не всегда способными покрыть все затраты предприятия, а с другой – высокий уровень задолженности физических и юридических лиц перед предприятиями данного сектора. В России имеются регионы, в которых население оплачивает только около 60% коммунальных услуг [3, с. 12]. В Новгородской области, например, уровень платежа населения от установленных экономически обоснованных тарифов по отоплению составляет: в Окуловском районе – 47,6%; в Хвойнинском – 51,6%; по водоснабжению: в Батецком районе – 44,8%, в Солецком – 41%; по водоотведению: в Крестецком районе – 29,8%, в Любытинском – 31,7% и т.д. Задолженность же перед ресурсоснабжающими организациями за потребление газа, тепла и воды нередко образуется и бюджетными организациями. Так, задолженность учреждений Новгородской области, финансируемых из местных бюджетов за услуги тепло-, водоснабжения и водоотведения, по данным Правительства Новгородской области, превышает 300 миллионов рублей. Выделенные Правительством РФ в 2017 году деньги направят в 407 муниципальных учреждений образования, культуры, физической культуры и спорта, в том числе для оплаты задолженности по оплате коммунальных услуг.

3. Проблема непрозрачности процесса тарифообразования. В настоящее время не существует механизма обеспечения прозрачности установления тарифов. Система формирования тарифов на коммунальные услуги в нашей стране устанавливается в зависимости от объема производства услуг, а не потребления [4, с. 56]. К сожалению, такие составляющие как амортизационная или инвестиционная в расчет тарифов также не всегда учитываются. В результате предприятие, несущие такие расходы, не может учесть их при расчете прибыли, поэтому, как правило, с точки зрения бухгалтерского и налогового учета остается без прибыли, а

иногда и с убытками. При этом мотивация частного бизнеса, который смог бы составить конкуренцию государственным компаниям, функционирующим в сфере ЖКХ, серьезно снижена или отсутствует.

Ко второй группе относятся препятствия институциональной инфраструктуры ГЧП в Российской Федерации, к числу которых относятся следующие.

1. Неразвитая законодательная база. Принятый в 2015 году Федеральный закон № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27.07.2010 значительно усовершенствовал правовое регулирование ГЧП. Вместе с тем, региональное регулирование рассматриваемой сферы имеется не во всех субъектах Федерации (исключения составляют Владимирская и Томская области, Республики Алтай, Дагестан, Калмыкия, город Санкт-Петербург и ряд других). В Новгородской области закон № 973-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Новгородской области»¹ был принят еще в 2011 году, а также разработан ряд других нормативно-правовых актов, регламентирующих ГЧП региона. Также важным аспектом регионального регулирования является тот факт, что большая часть региональных нормативных актов имеет существенные недостатки: они носят абстрактный, рамочный и зачастую декларативный характер, не фиксируют инструменты, интересующие региональных и национальных инвесторов, а также имеют невысокий уровень юридической техники. Важно отметить, что региональное законодательство о ГЧП слабо учитывает требования принципа прозрачности. Так, нормы о раскрытии информации, связанной с ГЧП, на официальных сайтах органов власти имеются только в 13 из 64 региональных законов. При этом публикацию программ проектов ГЧП либо перечня проектных предложений, подлежащих разработке на основе

публично-частного партнерства, допускают лишь два нормативных документа – указанный выше закон Новгородской области и закон Оренбургской области от 24.08.2012 № Ю41/308-У-ОЗ «Об участии Оренбургской области в государственно-частном партнерстве». Законодательство остальных субъектов Федерации чаще всего предусматривает публикацию извещений или сообщений о проведении конкурсов на право заключения соглашений или другую незначительную информацию (подробнее см. [7]).

2. Неравномерное распределение рисков. Проекты, организованные в форме ГЧП, будут привлекательны для бизнеса только в том случае, если риск осуществления проекта будет невысок или застрахован. Однако в России в настоящий момент складывается ситуация, когда зачастую риски распределены неравномерно: органы государственной и муниципальной власти стремятся реализовывать подобные проекты, перекладывая весомую часть рисков, связанных с реализацией проекта, на частного инвестора. Именно государственная составляющая ГЧП является более уязвимой с точки зрения риска, поскольку вследствие неэффективных действий государственного аппарата и системы органов исполнительной власти в целом возникают реальные потери для бизнеса. Данная проблематика тем более актуальна в сфере ЖКХ, поскольку здесь возможны не только организационно-экономические и управленческие риски, но и риски технического характера в виде неисправности и износа оборудования, а также финансовые, правовые и инвестиционные риски. Кроме того, государство не обозначает четких границ вмешательства в процесс развития коммунальной сферы, неопределенными остаются перспективы контроля тарифов ресурсопоставляющих компаний, возможности введения жестких административных мер регулирования сферы ЖКХ, что сопровождается нежеланием частного инвестора вкладывать свои деньги, даже в партнерстве с государством.

3. Отсутствие механизмов долгосрочного финансирования. Крупные инфраструктурные проекты, рассчитанные на

¹ Указанный закон утратил силу на основании Областного закона Новгородской области от 04.05.2016 № 953-ОЗ, вступившего в силу 07.05.2016.

10–40 лет реализации, безусловно, требуют больших финансовых затрат. Тем более проекты, реализуемые в форме ГЧП, как правило, должны использовать как «длинные деньги» федерального (регионального) бюджета, так и частного капитала. Однако финансовая ситуация в современной России (рецессия, экономические санкции, политическая нестабильность, обусловленная непреднамеренным участием в международных военно-политических конфликтах и пр.) делает проблематичным долгосрочным финансированием со стороны российских банков, которые пока слабо заинтересованы в предоставлении долгосрочных и поэтому рискованных кредитов. Отечественный финансовый рынок характеризуется «слабой степенью ликвидности и неразвитостью финансовых институтов», поэтому процесс привлечения заемных средств получается довольно сложным [3, с. 8].

4. Отсутствие четкой системы управления и низкий уровень профессиональной подготовки кадров в сфере ГЧП. Для достижения конкретных результатов каждая система должна обладать не только четкими целями, средствами их достижения, но компетентными кадрами, способными эффективно решать поставленные перед ними задачи. В сфере ГЧП эти задачи стоят весьма остро, поскольку в РФ пока весьма фрагментарно сформирована комплексная концепция ГЧП, и как следствие – недостаточно высокий уровень профессиональной подготовки служащих государственного и муниципального управления. Без осознания необходимости, четкой политической воли и эффективного инструментария реализации ГЧП не станет экономически эффективным способом решения проблем регионов. Эффективность управления на государственном уровне в целом определяется в том числе использованием механизмов ГЧП в процессе управления национальным и региональным развитием, положительно скажется на инвестиционном климате и привлекательности данного института для частных инвесторов. Поэтому использование различных схем ГЧП должно быть в арсенале государственных и муниципальных служа-

щих для решения управленческих задач, максимального общественного эффекта от использования каждого вида ресурсов.

5. Непрозрачная система отбора проектов. Эта проблема часто возникает в связи с коррумпированностью отдельных этапов реализации проектов, особенно на стадии отбора проектов и проведения торгов. Несмотря на предпринимаемые государством попытки сделать эту систему более прозрачной, например, путем ужесточения законодательства, коррупционная составляющая по-прежнему остается достаточно высокой, что в целом снижает экономическую заинтересованность потенциальных участников со стороны бизнес-сообщества взаимодействовать с государственными/муниципальными структурами.

Подводя промежуточные итоги исследования, отметим, что большинство из выявленных проблем на пути развития ГЧП в Российской Федерации связано с несовершенным законодательством в этой сфере, что, в свою очередь, обуславливает несформировавшиеся политическую волю и осознание эффективности существующего инструмента для достижения более высоких показателей уровня и качества жизни территорий. Борьба с перечисленными выше препятствиями необходимо не только для развития и роста эффективности институтов ГЧП как таковых, но и для решения прикладных задач, способных, например, в сфере ЖКХ коренным образом изменить ситуацию с приходом туда частного капитала. Безусловно, использование института ГЧП в сфере ЖКХ не должно осуществляться в отрыве от решения проблем самой отрасли – высокая степень износа оборудования, перманентный рост тарифом, низкий уровень платежеспособности населения. Несмотря на существующие проблемы, ЖКХ является приоритетной сферой внедрения ГЧП в связи с ее особой социальной значимостью.

Авторами сформулирован ряд предложений по формированию комплексной стратегии развития ГЧП в современной России. Указанные мероприятия в рамках данной стратегии должны быть направлены на следующие области их применения в систе-

ме ЖКХ.

1. Совершенствование федерального и регионального законодательства.

Представляется, что более четкое, согласованное законодательное регулирование ГЧП в сфере ЖКХ повысит уровень доверия предпринимателей и привлечет новые частные инвестиции.

Со стороны государственных органов власти уже наблюдаются положительные тенденции. В 2017 году на сайте Минстроя России размещена типовая форма концессионного соглашения на модернизацию коммунальной инфраструктуры, которое может использоваться регионами и инвесторами для подготовки, финансирования и сопровождения региональных и муниципальных проектов государственно-частного партнерства. Регионам стал доступен набор шаблонов документов для подготовки, сопровождения и финансирования концессионных проектов в отрасли ЖКХ.

Важно также создать систему подзаконных нормативных актов, раскрывающих порядок и особенности реализации проектов ГЧП с учетом специфики различных сфер применения, в том числе сферы ЖКХ как наиболее социально значимой.

2. Создание привлекательных условий для частных партнеров.

Целью участия частных партнеров в проектах ГЧП является получение прибыли. Однако учитывая тот факт, что сфера ЖКХ является социальной, а, следовательно, некоммерческой, при разработке проектов ГЧП в сфере ЖКХ перед государством стоит непростая задача учета интересов как инвесторов, так и конечных потребителей.

На сегодняшний день уже можно увидеть положительную динамику в отношении данного вопроса. Постановлением Правительства от 5 мая 2017 года № 534 установлено, что с 2018 года расчетная предпринимательская прибыль не будет устанавливаться для регулируемых организаций в сферах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и обращения с твердыми коммунальными отходами. Это решение направлено на развитие института концессии в ЖКХ, а значит на развитие ГЧП.

3. Развитие конкуренции в сфере ЖКХ.

Развитие конкуренции в сфере ЖКХ является одним из важнейших факторов эффективности и повышения качества жилищно-коммунального обслуживания населения (подробнее см. [2]). Одной из предпосылок создания конкурентной среды должна стать приватизация государственных и муниципальных унитарных предприятий, работающих в данной сфере. Это обеспечит равные юридические права для всех участников рынка, а также будет способствовать привлечению частного капитала в ЖКХ.

4. Совершенствование системы тарифного регулирования.

Тарифное регулирование должно быть максимально прозрачным для того, чтобы частные инвесторы имели возможность четко осознавать все риски и перспективы участия в проектах ГЧП в сфере ЖКХ.

5. Подготовку квалифицированных специалистов в сфере ГЧП.

Соблюдение данного условия выступает залогом успешного государственно-частного партнерства. Данная сфера имеет свою особую специфику и объединяет в себе интересы большого числа различных лиц и групп. Поэтому для учета интересов всех заинтересованных сторон необходим всесторонний подход к разработке успешной программы развития ГЧП, что становится возможным только с привлечением высококвалифицированных кадров. Кроме того, сама система государственного и муниципального управления подвержена трансформации, в результате которой служащие должны быть готовы к внедрению новых инструментов управления с использованием принципов стратегического управления [5].

В заключение отметим, что только комплексный подход к проблеме становления института государственно-частного партнерства и его использования в сфере жилищно-коммунального хозяйства позволит добиться положительных результатов в развитии, что в конечном итоге принесет пользу как государству, так и частным партнерам. Целесообразно использовать предложенные выше мероприятия на федераль-

ном и региональном уровне, учитывая специфику отрасли применения.

Литература

1. Агитаев Е. Развитие государственно-частного партнерства в ЖКХ Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://panor.ru/upload/iblock> (дата обращения: 22.04.2017).

2. Антонова К.А. Государственно-частное партнерство как фактор социально-экономического развития России: Автореф. дисс. канд. экон. наук. – М., 2012.

3. Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: Автореф. дис. канд. юр. наук. – М., 2016.

4. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: Монография. – М.: Статут, 2014. – 191 с.

5. Бондаренко Е.А., Фихтнер О.А. Принципы стратегического планирования в развитии системы местного самоуправления // Вестник Института экономики и управления НовГУ. Научно-теоретический и прикладной журнал. – 2016. – № 1(20). – С. 6–10.

6. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт [Электронный ресурс]. – URL: www.eats.ru (дата обращения: 16.05.2017).

7. Ефремов А.А. Проблемы эффективности публично-правового регулирования государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 2. – С. 127–140.

8. Зыков А.А. Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве: концептуальные подходы // Проблемы современной экономики. – 2012. – № 4. – С. 133–140.