

ЧАСТНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЖКХ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Аннотация. В статье анализируются проблемы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации с точки зрения осуществления частных инвестиций, без которых невозможно дальнейшее развитие отрасли. Кратко освещен зарубежный опыт, приводится этапность развития коммунального хозяйства в современной России, выявляются проблемные вопросы на пути осуществления частных инвестиций и предлагаются способы их решения.

Ключевые слова. Жилищно-коммунальное хозяйство, коммунальная инфраструктура, государственно-частное партнерство, концессионные соглашения, жилищное законодательство

Bednyakov A.S.

PRIVATE INVESTMENTS INTO HOUSING AND COMMUNAL SERVICES: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Abstract. The article analyzes the problems of housing and communal services in the Russian Federation in terms of private investments, without which further development of the industry is impossible. International experience is briefly covered, the stages of development of municipal services in modern Russia are given, issues on the way of private investments are revealed, and ways for their resolution are offered.

Keywords. Housing and communal services, communal infrastructure, public-private partnership, concession agreements, housing legislation

Международный опыт развития жилищно-коммунального хозяйства

Из аналитического отчета Национального центра ГЧП «Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации» следует, что в коммунально-энергетической сфере на конец 2018 г. было заключено 2290 концессионных соглашений (92% от всех концессионных соглашений) с объемом частных инвестиций 256,6 млрд руб. (41,4% от частных инвестиций по всем концессионным соглашениям) [1, с. 25]. Несмотря на эти, на первый взгляд, впечатляющие цифры, уровень замены сетей в России, как было отмечено на Петербургском международном экономическом форуме Львом Горилевским, президентом ООО «Группа Полипластик», составляет всего 1% вместо нормативных 4% (исходя из нормативного срока службы 25 лет) [2].

Это уже привело к тому, что средний уровень амортизации по объектам ЖКХ в России достиг 70%, а по многим объектам он превысил 80%. Следовательно, финансирование сферы жилищно-коммунального хозяйства в России остается на неприемлемо низком уровне и должно быть увеличено в 4 раза. Перед тем, как погружаться в анализ причин такого удручающего положения, представляется целесообразным обратиться к моделям развития сферы ЖКХ в зарубежных странах. Это позволит взглянуть на отрасль «свежим взглядом» и понять состояние российского жилищно-коммунального хозяйства, что, в свою очередь, поможет выработать стратегию выхода из кризисного состояния и сделать объекты ЖКХ привлекательными для инвесторов.

ГРНТИ 06.71.51

© Бедняков А.С., 2019

Андрей Сергеевич Бедняков – член экспертного совета Национального центра ГЧП (г. Москва).

Контактные данные для связи с автором: 119415, Москва, ул. Удальцова, д. 14 (Russia, Moscow, Udaltsova str., 14).
Тел.: +7 (963) 777-99 94. E-mail: bednyakov_a@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 01.07.2019.

Можно выделить три основные модели развития ЖКХ за рубежом:

1. Государственная собственность и управление. Такая модель применяется, например, в Объединенных Арабских Эмиратах, Кувейте, Туркменистане. Граждане этих стран не платят за услуги ЖКХ (или не платят за определенный объем этих услуг). В странах Ближнего Востока это объясняется богатством государства. В Туркменистане – бедностью подавляющего числа граждан. В реальности, похожая модель применялась в России и других республиках СССР до 1991 г., когда все предприятия сферы ЖКХ были государственными, убыточными, дотируемыми. Как известно, это не давало позитивных результатов с точки зрения качества предоставляемых услуг и использования передовых технологий. Можно предположить, что такая модель может быть успешной в том случае, когда у государства имеется необходимый объем средств для финансирования отрасли, а также отсутствует коррупция – либо за счет мощной системы контроля, либо потому, что само государство «принадлежит» узкому кругу лиц и они не заинтересованы воровать у самих себя.

2. Отрасль жилищно-коммунальных услуг практически полностью находится в частной собственности и регулируется законами рынка, государственное вмешательство минимизировано. Наиболее ярким примером использования такой модели являются США. Надо отметить, что данная практика сопровождается наличием сильной и независимой судебной-правовой системы, а также сильным конкурентным рынком с множеством игроков, когда отсутствуют риски узурпации / диктата частными операторами. Пользователи могут легко менять провайдеров услуг и практически гарантированно призвать к ответственности в суде виновных лиц в случае каких-либо нарушений. Вряд ли Россия готова к полному отказу государства от управления данной отраслью, как раз в силу отсутствия, как сильных независимых институтов (в первую очередь имеется в виду судебная система), так и в силу пока ограниченного числа инвесторов в отрасль. Вопросы финансирования также не позволяют говорить об использовании данной модели в настоящее время. Хотя, в долгосрочной перспективе и при наличии определенных предпосылок, как показывает опыт США, такая модель может быть хорошим примером, с точки зрения повышения эффективности и внедрения новых технологий.

3. Смешанная модель. В этой модели государство может выступать в роли регулятора наиболее важных стратегических вопросов (например, максимально устанавливаемых тарифов, как в Великобритании), а частные компании предоставляют услуги на конкурентных условиях. Пользователи могут в любой момент выбрать другого провайдера какой-либо услуги из многих действующих на рынке. Более того, система оказания услуг ЖКХ в Лондоне настолько гибкая, что можно одновременно использовать несколько провайдеров для оказания одной и той же услуги в разные временные промежутки дня (например, как в случае с передачей электричества), а минимальный срок использования выбранного провайдера не превышает неделю. С учетом особенностей и истории развития сферы ЖКХ в России, есть понимание, что власти взяли на вооружение данную модель управления, как наиболее применимую. Вместе с тем, существует много проблем, которые необходимо решать для того, чтобы приблизиться к уровню развития отрасли, достигнутому в развитых зарубежных странах.

Независимо от того, какая модель берется на вооружение, в развитых странах можно заметить очень надежную защиту прав граждан в вопросах пользования услугами ЖКХ. В качестве наиболее показательного примера можно отметить опыт Швеции, где существует Жилищный суд. Это позволяет при возникновении обоснованных исков граждан рассматривать их в сжатые сроки и очень эффективно. При этом, все понимают, что суд будет защищать права пользователей, а не частных поставщиков услуг. В России, к сожалению, в отсутствие сильных институтов система функционирует в «ручном режиме», вопросы решаются быстро только тогда, когда граждане направляют свои жалобы не в суд, а на прямую линию президенту страны, и то – только в том случае, если они озвучиваются в прямом эфире. По мнению автора, для усиления защиты прав пользователей российскому законодательству имеет смысл задуматься над созданием отдельного специализированного суда, который был бы сфокусирован на рассмотрении дел, связанных исключительно с рассматриваемой отраслью.

Этапы развития ЖКХ в современной России

Эксперты выделяют пять основных этапов развития сферы ЖКХ в Российской Федерации после распада Советского Союза [3]:

1. 1992 – 1998 гг. На данном этапе происходил переход от государственного централизованного управления сферой ЖКХ к рыночной системе хозяйствования, ставились цели поощрения конкурен-

ции, развития и усиления социально-экономических и правовых гарантий граждан. Стратегия работы государства на данном этапе была сформулирована в Федеральном законе от 24 декабря 1992 года № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики».

2. 1998 – 2004 гг. Можно считать, что с принятием Программы демонополизации (Постановление Правительства РФ от 20 декабря 1997 года № 1613 «О программе демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998-1999 годы») в России начался второй этап реформирования сферы ЖКХ. К сожалению, случившийся в 1998 г. финансовый кризис сильно затормозил реализацию запланированных мер, направленных на дальнейшее реформирование отрасли. Оно продолжилось лишь в 2001 г., с принятием Постановления Правительства РФ от 17 ноября 2001 года № 797 «О подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы». Ставились задачи привлечь в сферу ЖКХ инвестиции, снизить себестоимость услуг, повысить их качество.

3. 2004 – 2010 гг. В этот период государство проводит реорганизацию системы управления отраслью: преобразование Государственного комитета по строительству и ЖКХ в Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой), с передачей некоторых функций другим ведомствам, его последующее переподчинение Министерству регионального развития Российской Федерации и ликвидация. Начинают ставиться вопросы энергосбережения, ставятся цели достижения полной оплаты за услуги ЖКХ, необходимости проведения полной инвентаризации жилого фонда и инфраструктуры, начинают разрабатываться программы капитального ремонта многоквартирных домов (МКД), для решения данных задач создается Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»).

4. 2010 – 2013 гг. С утверждением Концепции федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 годы» (распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2010 г. № 102-р) предпринимается попытка дать новый импульс развитию отрасли для решения ранее обозначенных задач. Воссоздается ранее упраздненное Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. Для придания практического наполнения задаче проведения капитальных ремонтов в многоквартирных домах принимаются изменения в Жилищный кодекс и отдельные законодательные акты РФ (Федеральный закон от 25 декабря 2012 года № 271-ФЗ). В ноябре 2013 г. создается Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Указ Президента РФ от 01 ноября 2013 года № 819).

5. С конца 2013 г. по настоящее время. Планировалось полностью передать бремя проведения капитального ремонта на плечи владельцев помещений, которые должны ежемесячно отчислять определенные суммы на эти цели. При этом координация капитальных ремонтов, признание домов аварийными с последующими мероприятиями должна по-прежнему осуществляться государственными органами власти. На практике государство продолжает играть ведущую роль в программах капитального ремонта и реновации. Наиболее значимым программным документом, принятым государством в этот период, должна была стать «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» (распоряжение Правительства РФ от 26 января 2016 года № 80-р). К сожалению, по оценке экспертов (см., например, анализ Нифонтова Д.Ю. [4]), кроме констатации проблем и декларативных заявлений, в утвержденном документе нет ответа на вопросы, какие меры необходимо предпринять, чтобы вывести отрасль на новый уровень, в том числе – что и как сделать для ускорения привлечения частных инвестиций.

Из анализа данной хронологии развития ЖКХ в России можно сделать вывод о том, что государство постоянно пытается оптимизировать подходы к управлению и администрированию отрасли. Достигнуты определенные позитивные результаты: создана государственная информационная система, обеспечивающая гражданам доступ к информации об оплате услуг ЖКХ, ведена система штрафов в пользу потребителей, введена система лицензирования управляющих компаний, развивается конкуренция на рынке управления обслуживанием многоквартирными домами, реализуется программа реновации, проводится переселение жителей аварийных домов.

Однако, если говорить об улучшении ситуации в жилищно-коммунальном хозяйстве с точки зрения уровня изношенности фондов и эффективности функционирования операторов, то этого не про-

изошло. Осуществляемые меры, как правило, носят формально-бюрократический характер и не приводят к заметным улучшениям. Уровень износа коммунальных систем достиг угрожающей отметки, уровень неплатежей растет в связи с ростом тарифов (хотя ставились цели снижения себестоимости), в результате чего законопослушные граждане несут бремя за недобросовестных жильцов, сохраняется проблема ветхого и аварийного жилья, отсутствует согласованность действий разных служб ЖКХ, эффективность предприятий ЖКХ остается невысокой, несмотря на постоянный рост тарифов (тема эффективности предприятий ЖКХ была предметом исследования Сериковой В.Е. [5]).

Такое положение вещей не может не вызывать обеспокоенность за будущее отрасли, так как она обеспечивает население жизненно-важными услугами. С учетом того, что финансирование объектов ЖКХ в РФ не может быть полностью обеспечено государством (из-за чего отрасль и начала реформироваться), одним из наиболее важных вопросов, который бы позволил двигаться вперед, является привлечение частных инвестиций. В связи с этим анализ проблем и путей выхода из кризисного состояния, включая вопросы повышения инвестиционной привлекательности отрасли, является очень актуальным вопросом и постоянно находится в повестке дня крупнейших мероприятий.

Например, в рамках Петербургского международного экономического форума, прошедшего в июне 2019 г., данный вопрос обсуждался на нескольких сессиях, в том числе на сессии «Коммунальная инфраструктура – бизнес или социальная ответственность?» В следующем разделе статьи, с учетом состоявшейся на Форуме дискуссии, обозначены наиболее острые проблемы отрасли с точки зрения ее привлекательности для частных инвесторов, а также намечены пути их решения, что необходимо для осуществления масштабных капиталовложений и выхода из кризиса.

Анализ проблем на пути привлечения частных инвестиций в ЖКХ и пути их решения

Исходя из анализа развития отрасли жилищно-коммунального хозяйства в РФ, а также основываясь на мнении экспертного сообщества, можно утверждать, что основные проблемные моменты, препятствующие повышению инвестиционной активности в сфере ЖКХ, связаны с несовершенством законодательства, в первую очередь концессионного законодательства. Детально вопросы, связанные с необходимостью совершенствования законодательства о концессионных соглашениях рассмотрены в работе автора [6]. Также, существует много чисто отраслевых проблем в регулировании отрасли, которые были предметом анализа многих других экспертов (такой анализ, например, представлен Нифонтовым Д.Ю. в статье «Тенденции развития жилищного законодательства РФ» [4]).

Говоря в целом о проблеме привлечения частных инвестиций в сферу ЖКХ, можно отметить следующие пять ключевых проблемных зон, требующих незамедлительного решения на законодательном уровне:

- стороны концессионных соглашений находятся в неравноправном положении, что приводит к риску злоупотреблений со стороны государственных чиновников;
- недостаточные инвестиции государства в объекты коммунального хозяйства, что отталкивает частного инвестора;
- отсутствие долгосрочного характера работы с проектами ЖКХ: нет перспективных планов развития территорий, долгосрочных тарифов, тарифного моделирования;
- несогласованность технических данных о подземных коммуникациях данным в государственных реестрах;
- процедуры оформления земельных отношений, оформления разрешений на строительство и прочие документальные вопросы занимают огромные сроки, что приводит к несогласованности графиков работ с действиями государственных органов власти.

Проблема неравноправности положения концедентов и концессионеров неоднократно поднималась в научном и экспертном сообществе не только применительно к сфере ЖКХ, а в целом в отношении концессионного законодательства. Но особенно остро эти вопросы встают в проектах, направленных на совершенствование систем коммунального хозяйства в силу того, что эти проекты несут в себе существенно большие риски, связанные с другими проблемами, описанными ниже. На рынке не так много инвесторов, которые практически в отсутствие какой бы то ни было государственной поддержки берут на себя смелость и инвестируют в объекты ЖКХ. Для решения данной проблемы представляется необходимым уравнивать в правах на законодательном уровне стороны концессионных соглашений – а именно, предусмотреть зеркальную ответственность органов власти ответственности

концессионеров в Федеральном законе от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Говоря о государственной поддержке проектов в сфере ЖКХ, надо отметить, что отрасль находится в дискриминированном положении по сравнению с другими секторами экономики, в которые вкладываются непропорционально более существенные средства, например, в транспортную отрасль. Если в транспортной сфере, как отметил во время Петербургского международного экономического форума – 2019 Максим Ткаченко, исполнительный директор АНО «Национальный Центр ГЧП», на каждый рубль частных инвестиций приходится 1,7 рублей государственных инвестиций, то в сфере ЖКХ на каждый рубль частных инвестиций приходится 0,08 рублей государственных инвестиций [2].

Т.е. наблюдается более чем 20-кратная разница. Такая диспропорция не может помочь привлечь новых инвесторов в ЖКХ. Государству нужно определить оптимальный уровень и формы поддержки (прямые вложения, зеленые гарантии, субсидирование ставок, финансирование технических аудитов и прочие формы), которая требуется для привлечения частных инвесторов в отрасль ЖКХ в необходимом объеме. Эта поддержка должна быть сбалансирована с государственной поддержкой в других отраслях. Представляется, что для решения данной задачи можно использовать модель межотраслевых балансов.

Проблема отсутствия долгосрочного подхода к развитию отрасли также не позволяет привлечь много инвесторов. Без понимания долгосрочных планов и тарифов инвесторы не могут построить обоснованные финансово-экономические модели и получить в банках необходимое финансирование. Поэтому финансируется ограниченный набор проектов. Как только эта проблема будет решена, отрасль ЖКХ, без сомнения, станет привлекательной.

Можно привести в пример Великобританию. Василий Савин, партнер, руководитель практики по работе с компаниями сектора энергетики и коммунального хозяйства КПМГ в России и СНГ, рассказал участникам сессии, прошедшей в рамках Петербургского международного экономического форума и посвященной инвестиционной привлекательности ЖКХ, об опыте Великобритании. С начала 80-х годов 20 века отрасль ЖКХ в этой стране подверглась серьезному реформированию, в результате чего было проинвестировано более 750 млрд долл. США и постоянно поддерживается объем проектов на уровне не ниже 100 млрд долл. США [2]. Таких результатов можно достичь только при использовании риск-подхода и формировании комплексных долгосрочных планов по развитию объектов коммунальной инфраструктуры.

Говоря о проблеме несогласованности технических данных о подземных коммуникациях, передаваемых концессионерам, данным в государственных реестрах, надо отметить, что данная ситуация, которая имеет повсеместное распространение, также повышает риски работы в отрасли. В результате финансово-экономические модели проектов, которые представляются в финансирующие организации, несут в себе много неопределенностей, что не позволяет привлекать серьезные инвестиции. Для решения данных вопросов необходимо в обязательном порядке проводить технический аудит и представлять инвесторам всю картину происходящего с сетями. Если по каким-либо причинам, все же, это невозможно, например, в силу финансовых обстоятельств, необходимо на законодательном уровне предусмотреть возможность внесения изменений в подписанные концессионные соглашения, если реальное положение сетей, переданных в концессию, оказывается не таким, как было представлено концессионером. В настоящее время такие изменения невозможны.

Наконец, проблема сроков оформления земельных отношений, оформления разрешений на строительство и продолжительность решения прочих документарных вопросов, которая характерна не только для сферы ЖКХ, но и для других секторов экономики, является особенно острой в рассматриваемой отрасли в силу ее значимости для населения. Ведь именно в силу этой значимости осуществлять инвестиции в объекты ЖКХ требуется сразу после подписания концессионного соглашения. Часто возникает разрыв между требованиями к инвесторам и оперативностью государственных органов власти по решению тех вопросов, за которые они теоретически отвечают, а на практике затягивание сроков никак не сказывается на их положении. В результате, предприниматели, запускающие проекты, невольно оказываются ответственными за срыв сроков выполнения работ.

В связи с обозначенной проблемой, представляется, что наряду с работой, направленной на повышение эффективности деятельности государственных учреждений в целом, необходимо на законодательном уровне предусмотреть ускоренные сроки исполнения государственными органами власти

своих обязанностей в отношении концессионных соглашений. Также необходимо повышение уровня ответственности чиновников за выполнение возложенных на них функций в полном объеме и в соответствии со сроками, соответствующими срокам выполнения работ концессионерами, указанным в соглашениях с ними. На самом деле, данный вопрос перекликается с тем, насколько равноправными являются стороны концессионных соглашений. На практике они таковыми не являются, и необходимо вносить изменения в концессионное законодательство с целью уравнивания в правах органов власти и частного бизнеса, согласившегося инвестировать в отрасль.

Отрадным является тот факт, что в настоящее время есть признаки понимания существующих проблем Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, которое отвечает за развитие сферы ЖКХ. Выступая на Петербургском международном экономическом форуме и отвечая на некоторые из обозначенных проблемных моментов, Светлана Никонова, директор Департамента развития жилищно-коммунального хозяйства Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, отметила, что будут запущены новые механизмы привлечения инвесторов в отрасль, включая совершенствование применения механизма государственно-частного партнерства.

Например, полномочия по управлению технологическими схемами будут переданы на места. Планируется создать на базе Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации банк концессионных практик (этот вопрос часто поднимался в профессиональном сообществе). Также, понимая тот факт, что без государственного участия и его гарантий будет сложно привлечь в отрасль больше частных инвестиций, планируется создание механизма зеленых государственных гарантий, которые будут покрывать риски концессионеров и, таким образом, повышать их интерес к отрасли [2].

Заключение

Проведенный в статье анализ состояния и проблемных вопросов в сфере ЖКХ говорит о том, что для привлечения частных инвестиций в отрасль в большем объеме необходимо, в первую очередь, решить множество накопившихся вопросов регулирования отрасли. Постоянные хаотичные изменения законодательства в прошлом привели к огромному множеству норм, которые не отражают запросы инвесторов и могут противоречить друг другу. Речь идет как об отраслевом законодательстве, так и об общих нормах права, применяемых к концессионным соглашениям. Надо рассматривать данную проблематику как потенциальную, но слабо реализованную возможность для инвесторов, которые готовы осуществлять инвестиции при условии построения надежной прозрачной системы регулирования – так, как это происходит в развитых странах, чей опыт можно позаимствовать для того, чтобы эффективно развивать сферу ЖКХ. Хочется надеяться на то, что богатый экспертный опыт, накопленный за годы реформирования отрасли ЖКХ, будет позитивно воспринят законодателями, а также исполнительными органами государственной власти, и они обратят внимание на наиболее проблемные моменты для их скорейшего разрешения, в том числе и на те, которые были изложены в данной статье.

ЛИТЕРАТУРА

1. Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. М.: Национальный центр ГЧП, 2018.
2. Коммунальная инфраструктура – бизнес или социальная ответственность? Информационно-аналитическая система Росконгресс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://roscongress.org/sessions/spief-2019-kommunalnaya-infrastruktura-biznes-ili-sotsialnaya-otvetstvennost/translation> (дата обращения 21.06.2019)
3. Развитие ЖКХ в России: проблемы и перспективы УО до 2020 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gkh.ru/article/102167-razvitie-jkh-v-rossii> (дата обращения 21.06.2019).
4. *Нифонтов Д.Ю.* Тенденции развития жилищного законодательства РФ. М.: Акато, 2018.
5. *Серикова В.Е.* Анализ современного состояния ЖКХ в России // Молодой ученый. 2018. № 18. С. 368-371.
6. *Бедняков А.С.* Государственно-частное партнерство: мировой опыт и правовое регулирование в Российской Федерации. М.: Библио-Глобус, 2017. 150 с.