

*Кочеткова Н.А.,
автор статьи, магистрант, 2 курс;
Институт государственного управления и предпринимательства,
Уральский федеральный университет имени первого президента России
Б.Н. Ельцина, г. Екатеринбург;
Мамяченков В.Н., соавтор статьи, доктор исторических наук,
профессор кафедры региональной экономики, инновационного
предпринимательства и безопасности, Институт государственного
управления и предпринимательства,
Уральский федеральный университет имени первого Президента
России
Б. Н. Ельцина; профессор кафедры государственного и
муниципального управления, Институт экономики, Уральский
государственный экономический университет (Екатеринбург, Россия).*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Аннотация: На сегодняшний день из всех направлений развития системы ЖКХ государственно-частного партнерства жилищно-коммунальное хозяйство является самым рискованным, но и самым эффективным. В статье рассмотрено современное положение дел в жилищно-коммунальном хозяйстве России. Рассмотрены риски для частных предприятий при создании ГЧП. Предложены варианты включения бизнеса в партнерские отношения с властью.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, государственно-частное партнерство, политические риски, тарифные риски, муниципальные риски.

Annotation: *To date, of all the directions of the development of the housing and communal services system of public-private partnerships, the housing and utilities sector is the most risky, but also the most effective. The article considers the current state of affairs in the housing and communal services of Russia. The risks for private enterprises in the creation of PPPs are considered. Options for including business in partnership with the authorities are suggested.*

Key words: *housing and communal services, public-private partnership, political risks, tariff risks, municipal risks.*

Из всех направлений государственно-частного партнерства (ГЧП) жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) в России на сегодня является самым рискованным, а, следовательно, и малопривлекательным с инвестиционной точки зрения. И это при том, что в общепринятой мировой практике данный вид бизнеса, напротив, считается весьма надежным. Причинами такого положения вещей, по нашему мнению, является ряд проблем, имманентно присущих ГЧП в ЖКХ в условиях современных российских реалий. В самом общем виде эти проблемы, как нам представляется, выглядят следующим образом:

1. Проблемы, ограничивающие инвестиционную мотивацию бизнеса как будущего оператора при выборе региона. К таковым мы бы отнесли:

– несовершенное тарифное регулирование (суть проблемы: жилищно-коммунальное хозяйство, в соответствии со 131 Федеральным законом относится к ведению муниципалитета, а тариф устанавливается на уровне региона¹. Возникает множественность лиц на стороне концедента в концессионном соглашении, что никак не предусмотрено и противоречит закону о концессиях);

¹ Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (действующая редакция, 2016). // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

- 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.

Между тем нельзя не отметить, что 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 инфраструктуры².

2. Проблемы политических рисков. Они проявляются в ходе функционирования региональной и муниципальной властей и их нельзя не учитывать при реализации совместных проектов и программ. Неизбежной причиной их возникновения служит, например, диспропорция между длиной проектов в государственно-частном партнёрстве (она составляет от 10 до 25 лет) и политическими циклами (4–5 лет)³. Из практики известно, что при сменах региональных и муниципальных властей проекты ГЧП нередко оказываются не только радикально измененными, но и просто отвергнутыми. Под этот молот попадают проекты ГЧП, которые тщательно выращивались и готовились.

Другая проблема – непонимание органами публичной власти, что они хотят от проектов ГЧП. Идет разрыв между пониманием своих целей и задач и механизмом их исполнения. Власть часто плохо представляет себе экономику ЖКХ, но предлагает, чтобы инвестор самостоятельно зарабатывал в этой сфере. Однако для того, чтобы концессионер вложил деньги и работал

² Белькевич Н. Г. Современные проблемы ЖКХ и пути их решения управляющими компаниями муниципальных образований // Молодой ученый. – 2015. - №10. – С. 894-896.

³ Бажнов А. М. Развитие местного самоуправления как одного из институтов гражданского общества в современной России // Местное самоуправление - механизм реализации конституционности России / А. М. Бажнов. – М.: 2015. Ч. 2. – С. 340.

со своими кредитными предприятиями – необходимо обеспечить ему возврат инвестиций.

Наконец, никто не отменял политическую борьбу внутри элит. Проекты государственно-частного партнерства являются публичными, и подвержены всем политическим рискам – данную проблему может устранить только государство, но никак не инвестор и не кредитор.

3. Проблема слабой мотивации банков в реализации проектов ГЧП.

Инвесторы, которые приходят в регион сталкиваются со сложностью продажи услуг оператора. Качество услуг является, без сомнения, важным фактором, но без серьезного финансирования создание проектов ГЧП становится невозможным. Именно поэтому к проектам подключаются банки в лице крупных финансовых групп, способных управлять рисками реализации проектов ГЧП.

При этом участие банков определяется такими факторами, как:

- наличие необходимого капитала для реализации проектов государственно-частного партнерства;
- опыт работы в крупных проектах;
- понимание того, что представляет собой конкурс, как подать на него заявку и сформировать консорциум;
- возможности взять на себя максимальный объем рисков по участию не только в самом проекте, но и получению прав на него через конкурсную процедуру.

Но, как и в случае с другими участниками государственно-частного партнерства, у банковских структур существуют свои опасения на счет таких проектов. Это, например, тарифный риск, то есть отсутствие долгосрочных тарифов. Данная проблема должна была решиться с 1 января 2014 года, в результате введения трехлетних тарифов, но в настоящее время банки

опасаются тарифного дефолта концессионеров, который может произойти в случае, если тарифы будут ниже требуемого уровня. Здесь же следует отметить и муниципальный риск, то есть финансовую состоятельность муниципальных бюджетов.

Наконец, инфраструктурными банками также учитывается качество взаимоотношения между муниципалитетом и субъектом федерации. При этом согласованные действия концедента и концессионера не в интересах банка.

Важным моментом всех наших рассуждений является то, что банки должны понимать свои инвестиционные риски, а также то, в какой именно момент они остаются «крайними» и не могут переложить риск на эксплуатирующую компанию. По большому счету, банки-кредиторы работают в проектах через инвесторов, а поэтому им необходимо понимать экономическую жизнеспособность проектов и то, за счет чего будет формироваться их доход.

4. Проблема диверсификации рисков.

В проектах ГЧП существует большой перекоп в распределении рисков. Либо муниципалитеты берут на себя все риски, либо предлагают своим партнерам взять на себя огромные риски, которые никто на себя взять не решается. Данная схема должна быть сбалансирована и интересна каждой из участвующих сторон. Исследования, проведенное компанией «Эрнст энд Янг»⁴, 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.

5. Проблемы управления объектами ЖКХ.

⁴ <http://www.ey.com/ru/ru/careers/experienced/transactions>

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

- 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;

- 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;

- отсутствие порядка принудительной установки общедомовых приборов учета, что необходимо частным операторам для ведения расчета объема и расходов коммунальных ресурсов;

- отсутствие у товариществ собственников жилья и управляющих организаций мотивации в установке приборов учета и отсутствие штрафных санкций за это;

- 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.

На основании изложенного выше материала, нам представляется возможным сформулировать следующие выводы:

– существующая законодательная база в настоящее время в целом не препятствует реализации проектов ГЧП;

– каждый регион Российской Федерации должен иметь разработанную программу долгосрочного развития инфраструктуры ЖКХ⁵ с активным использованием элементов ГЧП;

– федеральным властям необходимо стимулировать регионы к реализации партнерских проектов в жилищно-коммунальном комплексе;

– с целью повышения привлекательности проектов ГЧП в ЖКХ необходимо организовать конкуренцию между регионами, которая может обеспечиваться:

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

– при совершенствовании законодательства в сфере ЖКХ и ГЧП нужно вводить критерии оценки эффективности со стороны субъекта или муниципалитета в части количества реализованных ГЧП проектов, в том числе в жилищно-коммунальном комплексе.

– в случае работы с небольшими муниципальными образованиями проекты ГЧП необходимо укрупнять, что позволяет осуществлять законодательство в рамках одного региона. Вариантом может стать создание в рамках субъекта государственных компаний, которые действительно могут привлекать средства на реализацию⁶.

⁵ Стукалов А.В. Правовые аспекты полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства и особенности их реализации// Административное право и практика администрирования. 2014. № 1. С. 24 – 83. – 2 п.л.

⁶ Николаева Е.А. Проблемы реформирования ЖКХ и пути их решения [Электронный ресурс] / Е. А. Николаев // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 4. – Режим доступа: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=6645> (дата обращения: 19.01.2017).

Литература.

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (действующая редакция, 2016). // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
2. Бажнов А. М. Развитие местного самоуправления как одного из институтов гражданского общества в современной России // Местное самоуправление - механизм реализации конституционности России / А. М. Бажнов. – М.:, 2015. Ч. 2. – С. 560.
3. Белькевич Н. Г. Современные проблемы ЖКХ и пути их решения управляющими компаниями муниципальных образований // Молодой ученый. – 2015. - №10. – С. 894-896.
4. Николаева Е.А. Проблемы реформирования ЖКХ и пути их решения [Электронный ресурс] / Е. А. Николаев // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 4. – Режим доступа: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=6645> (дата обращения: 19.01.2017).
5. Стукалов А.В. Правовые аспекты полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства и особенности их реализации// Административное право и практика администрирования. 2014. № 1. С. 24 – 83. – 2 п.л.
6. Ernst & Young Global Limited //Режим доступа: <http://www.ey.com/ru/ru/careers/experienced/transactions>