

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Н. И. Сутягина, доцент кафедры «Физико-математические науки» НГИЭИ

Аннотация. В статье рассмотрено государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальной сфере как инструмент привлечения инвестиций в отрасль и одно из направлений развития рынка жилищно-коммунальных услуг. Обобщены механизмы государственно-частного партнерства в мировой практике. Проанализированы наиболее используемые модели государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Выявлены способы привлечения внешнего финансирования для реализации проектов государственно-частного партнерства в Нижегородской области.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; жилищно-коммунальное хозяйство; инвестиции; модель; финансирование

С 4 июля 1991 года вступил в силу Федеральный закон № 1541 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», который установил основные принципы приватизации государственного и муниципального жилищного фонда, тем самым определив правовые, социальные и экономические преобразования в правах собственности на жилище. Закон изменил общественные отношения в жилищной и коммунальной сфере, заложил основу реформ в данной отрасли. Но, несмотря на довольно продолжительный период реформирования жилищно-коммунального хозяйства, существенных преобразований в этом секторе экономики не произошло.

Подтверждением тому служит существенный износ основных фондов, банкротство предприятий и, как следствие, повышенная аварийность на объектах коммунальной инфраструктуры. Так, например, в 2008 году из общего количества аварий на водопроводных и канализационных сетях более 50 % аварий по-прежнему, как и в 2006–2007 гг., происходит по причине ветхости этих сетей.

По данным Росстата, потребность в замене тепловых сетей составляет 45,1 тыс. км (21 % от их общей протяженности), водопроводных сетей – 176,5 тыс. км (33 % от общей протяженности), канализационных сетей – 52,5 тыс. км (30,4 % от всей протяженности).

Очевидно, что жилищно-коммунальное хозяйство – сфера, требующая колоссальных инвестиций. В качестве одного из важнейших механизмов привлечения частного капитала и оптимизации расходов бюджета для решения социально-экономических проблем рассматривают государственно-частное партнерство – некий симбиоз государства и бизнеса.

Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве интересует нас как сотрудничество органов государственной власти или органов местного самоуправления, а так же уполномоченных ими лиц, и частного сектора в целях реализации проектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, связанных с предоставлением жилищно-коммунальных услуг потребителям.

Кроме того, это не просто сложение ресурсов государства и бизнеса, таких как финансы, имущество, профессиональный опыт, эффективное управление, каждая из сторон партнерства имеет собственные цели, решает конкретные задачи, в частности:

– целью государства является улучшение качества предоставляемых потребителям жилищно-коммунальных услуг;

– цель частного сектора – получение стабильной прибыли.

В таблице 1 представлены основные механизмы партнерств, распространенные в мировой практике.

Таблица 1

Основные механизмы партнерств,
распространенные в мировой практике

№ п/п	Название	Краткое содержание	Описание
1	2	3	4
1.	ВОТ	(Build, Operate, Transfer – строительство, управление, передача)	Строительство объекта под ключ, комплексное управление объектом в течение срока достаточного для окупаемости вложенных средств. По истечении срока объект возвращается государству
2.	ВООТ	(Build, Own, Operate, Transfer – строительство, владение, управление, передача)	Частный партнер не только пользуется, но и владеет объектом в течение срока соглашения, по истечении которого объект передается государству
3.	ВТО	(Build, Transfer, Operate – строительство, передача, управление)	Объект передается государству сразу при завершении строительства, после приема государством объект переходит в пользование частного партнера, но без передачи ему права владения
4.	ВОО	(Build, Own, Operate – строительство, владение, управление)	По истечении срока соглашения созданный объект не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора и продолжает функционировать на коммерческой основе

Продолжение таблицы

1	2	3	4
5.	BOMT	(Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство, управление, обслуживание, передача)	Частный партнер несет ответственность за содержание и текущий ремонт сооруженных им объектов
6.	DBOOT	(Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование, строительство, владение, управление, передача)	Частный партнер несет ответственность не только за строительство объекта, но и за его проектирование
7.	DBFO	(Design, Build, Finance, Operate – проектирование, строительство, финансирование, управление)	Частный партнер несет ответственность за проектирование, причем специально оговаривается его ответственность за финансирование строительства объекта

Привлечение средств частного инвестора в жилищно-коммунальную сферу поможет решить многие общественно важные задачи. И, несмотря на то, что наблюдается тенденция роста частных инвестиций в общем объеме инвестиций в модернизацию коммунальной инфраструктуры (2006 г. – 12,8 %, 2007 г. – 35 %, 2008 г. – 40 %), их приток еще не достаточен. Поэтому представляется вполне обоснованным, что одним из направлений развития жилищно-коммунального хозяйства, установленных Концепцией федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010 – 2020 годы», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 02 февраля 2010 г. № 102-р, является развитие механизмов государственно-частного партнерства.

Сформированный за последние годы в Российской Федерации опыт государственно-частного партнерства, применяемый в жилищно-коммунальной отрасли, не слишком разнообразен.

Доля частных компаний, управляющих объектами коммунальной инфраструктуры на основании концессионных соглашений и других договоров, от общего количества организаций коммунального комплекса в 2006 году составляла 15,2 %, в 2007 г. – 18 %, в 2008 году этот показатель несколько увеличился и составил 25 %.

Аренда в ее традиционной форме – самая популярная модель государственно-частного партнерства в коммунальной отрасли. Особенность арендных отношений между государством и частным бизнесом заключается в том, что государственное или муниципальное имущество передается частному партнеру во временное пользование за определенную плату.

Договоры аренды предполагают возвратность предмета договорных отношений, право распоряжения имуществом не передается частному партнеру. В случае заключения договора лизинга лизингополучатель всегда вправе выкупить государственное или муниципальное имущество.

Наибольшей проблемой при заключении долгосрочных договоров аренды является отсутствие государственной регистрации права собственности на объекты недвижимого имущества. Риск, связанный с регистрацией прав на недвижимое имущество, представляет собой один из видов рисков арендной модели государственно-частного партнерства.

В настоящее время в соответствии со ст.17.1 Федерального закона «О защите конкуренции» договоры аренды государственного или муниципального имущества могут заключаться только по результатам торгов, прово-

димых в форме аукциона либо конкурса. Таким образом, к рискам арендной модели можно отнести риски проведения торгов, заключающиеся в возможном проигрыше частного оператора при участии в торгах и рисках арендодателя, вытекающих из необходимости разработки аукционной документации.

Существенными рисками арендатора являются необходимость получения соответствующей разрешительной документации, связанной с оказанием жилищно-коммунальных услуг, поиск обслуживающего персонала, перезаключение договоров на оказание жилищно-коммунальных услуг с потребителями, наличие утвержденного тарифа на оказываемые услуги.

Определенные сложности в учете арендованного имущества представляет собой то, что оно учитывается на забалансовых счетах арендодателя.

Кроме того, определенные риски связаны с затратами на ремонт имущества. Вся арендная плата от имущества поступает в собственные доходы бюджета муниципального образования, при этом выделить из нее средства, необходимые на поддержание этого имущества в рабочем состоянии, не представляется возможным, несмотря на то, что данные средства включены в арендную плату. Все расходы из бюджета, в том числе и на ремонт арендуемого имущества, могут осуществляться только путем размещения публичного заказа по процедуре торгов. Гарантий, что торги выиграет арендатор имущества, отвечающий за его состояние и, соответственно, качество жилищно-коммунальных услуг, нет. Более того, арендатор в этом случае не обладает инструментами контроля над качеством ремонтных работ.

Такие же проблемы могут возникнуть и при инвестировании муниципальным образованием дополнительных средств в арендованное имущество.

Таким образом, несмотря на то, что арендная модель государственно-частного партнерства самая популярная, она далеко не совершенна. Наиболее перспективной формой является модель концессионного соглашения, которая стала единственной моделью государственно-частного партнерства, закрепленной законодательно на федеральном уровне, после принятия в 2005г. Федерального закона «О концессионных соглашениях» и утверждения ряда типовых концессионных соглашений в отношении объектов коммунальной инфраструктуры и коммунального хозяйства.

Сторонами концессионного соглашения являются концедент и концессионер. В качестве концедента выступает публичный собственник, концессионер – индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица.

Немаловажно то, что в качестве объекта концессии может быть имущество, которое концессионеру предстоит создать и за качество которого он отвечает.

При заключении концессионного соглашения так же, как и договора аренды существуют риски организации конкурса и участия в конкурсе, тарифного регулирования. Но в отличие от договора аренды только концессионное соглашение предоставляет сторонам возможность договорного регулирования порядка и условий установления и изменения тарифов и надбавок к тарифам.

В настоящее время развитию концессионных отношений может способствовать федеральная целевая программа «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010 – 2020 годы».

Пожалуй, самой непопулярной моделью государственно-частного партнерства в Российской Федерации является акционирование имущественных комплексов унитарных предприятий. Основная сущность акционирования заключается в том, что муниципальное предприятие, проходя через процедуру реорганизации, преобразуется в открытое акционерное общество, и все имущество, которое будет передано в составе имущественного комплекса предприятия, перестает быть муниципальным имуществом, а переходит в собственность созданного в результате реорганизации акционерного общества. Взамен муниципалитет получает акции акционерного общества в количестве, соответствующем доле стоимости переданного имущества в уставном капитале. Первое, что вызывает негативное отношение к данному способу у органов местного самоуправления, это опасение потерять контроль над организацией жилищно-коммунального хозяйства. Второе – сложность и затратность самой процедуры акционирования.

Акции предприятия жилищно-коммунального хозяйства могут быть переданы в доверительное управление. В доверительное управление может быть передано и имущество, и все предприятие как единый комплекс.

Доверительное управление, как одна из моделей государственно-частного партнерства, так же имеет свои сильные стороны – прозрачность управляющей структуры для муниципальной власти, непосредственно отвечающей перед жителями за качество жилищно-коммунальных услуг, и слабые – плохо разработанная законодательная база. В случае доверительного управления основные фонды не продаются, а местные власти имеют возможность оказывать влияние на частные компании и даже разрывать отношения с управляющей компанией в случае невыполнения ею каких-либо условий.

В настоящее время модели государственно-частного партнерства: доверительное управление и концессия используются в недостаточной степени. Развитие государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства сталкивается с препятствиями как объективного, так и субъективного характера, среди которых можно выделить следующие:

- отсутствие стратегии поэтапного введения и использования моделей государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной сфере;

- несовершенство законодательства, регламентирующего отдельные виды государственно-частного партнерства;

- бюрократизм институтов государства;

- неразвитость банковской системы;

- значительные транзакционные издержки;

- отсутствие квалифицированных специалистов в области государственно-частного партнерства и др.

Одним из первых опытов государственно-частного партнерства в Нижегородской области можно считать учрежденное в декабре 2009 г. мэрией г. Арзамас Нижегородской области и германской группой Remondis государственно-частное предприятие ООО «Ремондис Арзамас Сервис», 25 % уставного капитала которого принадлежат мэрии города, 75 % – Remondis Aqua. Компания в течение 15 лет будет управлять имуществом арзамасского «Горводоканала».

Жилищный фонд Нижегородской области составляет 77,4 млн. кв. м., в том числе 85,7 %, т.е. 66,3 млн. кв. м. – это жилищный фонд частной формы собственности, 13,2 % или 10,2 млн. кв. м. – муниципальный жилищный фонд, 1,1 % (0,9 млн. кв. м) – государственный жилищный фонд.

Услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства в Нижегородской области оказывают предприятия всех форм собственности (рис. 1).

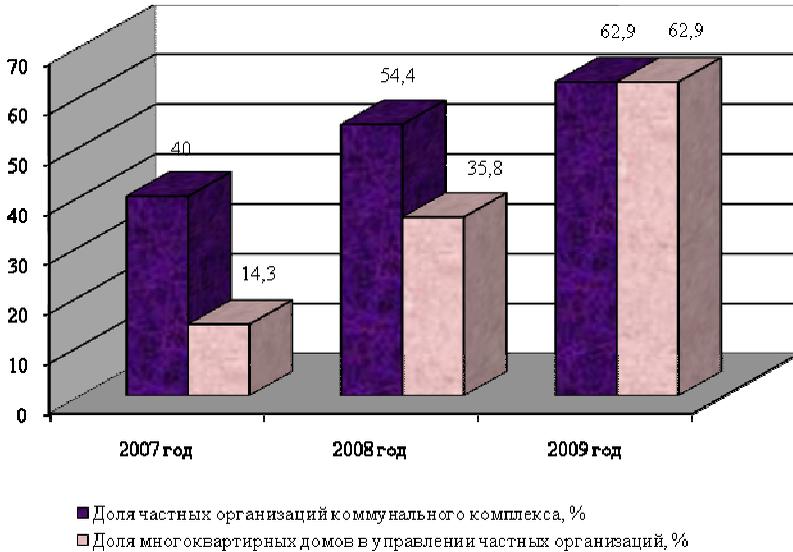


Рис.1. Доля частных организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги в Нижегородской области

Нижегородская область является крупным регионом России крайне заинтересованным в том, чтобы механизмы государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве заработали на полную мощность.

Так, анализируя статистику технологических нарушений на системах жизнеобеспечения за 2007–2009 гг. в Нижегородской области, необходимо отметить, что, несмотря на сокращение числа аварий на объектах жилищно-коммунального хозяйства, их количество остается достаточно большим. Наибольший процент технологических нарушений из общего количества зарегистрирован на сис-

теме холодного водоснабжения (2009 – 46,5 %). Одной из главных причин технологических нарушений на системах холодного водоснабжения являются ветхие сети (2009 – 61 %).

Ремонтный фонд или затраты на ремонт и техническое обслуживание организаций в жилищно-коммунальной сфере за 2009 год, по данным Территориального органа Росстата по Нижегородской области, составил 4591,38 млн. рублей или 5,5 % всех расходов организаций, оказывающих услуги в жилищно-коммунальной сфере.

Важным этапом развития государственно-частного партнерства на региональном уровне стало принятие закона Нижегородской области от 11 марта 2010 года № 40-З «Об участии Нижегородской области в государственно-частном партнерстве».

Государственно-частное партнерство в Нижегородской области определено как взаимовыгодное сотрудничество Нижегородской области с частным партнёром на основе соглашения, целями которого являются создания, реконструкции, модернизации, обслуживания или эксплуатации объектов социальной и инженерной инфраструктуры, обеспечения эффективного использования имущества, находящегося в государственной собственности Нижегородской области. Объектом данного соглашения в жилищно-коммунальном хозяйстве может быть система коммунальной инфраструктуры, объекты благоустройства, объекты по производству, передаче и распределению тепловой энергии.

Законом предусмотрены такие меры государственной поддержки государственно-частного партнерства, как предоставление налоговых льгот, субсидий, отсрочек и рассрочек по уплате налогов, инвестиционных налоговых кредитов, бюджетных инвестиций, объектов залогового фонда; установление льготных ставок арендной платы за

пользование имуществом, которое находится в государственной собственности области; предоставление на конкурсной основе государственных гарантий Нижегородской области.

Принятый закон очень важен для Нижегородской области, так как дает возможность развивать не только применяемые в Российской Федерации формы государственно-частного партнерства, но и использовать вышеуказанные мировые механизмы.

Создание Инвестиционного фонда Российской Федерации имеет большое значение для становления государственно-частного партнерства в регионах. Субъектам Российской Федерации, в том числе и Нижегородской области, предоставлена возможность финансирования региональных и межрегиональных инвестиционных проектов, направленных на социально-экономическое развитие субъектов в части создания или развития объектов коммунальной инфраструктуры. Финансовая поддержка из Инвестиционного фонда проектов, получивших поддержку региональной власти, позволит привлечь значительные инвестиции в жилищно-коммунальный комплекс региона.

Другим способом привлечения внешнего финансирования для реализации проектов государственно-частного партнерства в Нижегородской области может стать Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк). Более того, Внешэкономбанк может финансировать проекты в отрасли коммунального хозяйства и на безвозвратной основе путем участия в уставных капиталах хозяйственных обществ.

В связи с тем, что Инвестиционный фонд, Внешэкономбанк финансируют достаточно крупные проекты, возможно создание холдинговых структур на территории Нижегородской области, включающих в себя организации коммунального хозяйства всех форм собственности.

Для того чтобы реализовывать модели государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной отрасли, важна заинтересованность в этом, прежде всего, органов государственной власти, стимулом для которых должна стать экономия бюджетных средств.

В целом, использование инструментов государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной сфере обеспечит не только существенный приток инвестиций в отрасль, но и рост всей региональной экономики.

Литература

1. Бельчихина, Е. В. Специфика взаимоотношений между государством и частным бизнесом //ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2009. – № 3. – С. 3–14.
2. Доклад «Об итогах работы министерства ЖКХ и ТЭК Нижегородской области в 2009 году и планы на 2010 год» – Web: <http://www.mingkh.nnov.ru>.
3. Об участии Нижегородской области в государственно-частном партнерстве: Закон Нижегородской области от 9 марта 2010 года № 40-3 // Нижегородские Новости – 20.03.2010. – № 48 (4420).

THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN HOUSING-AND-MUNICIPAL AREA

N. I. Sutyagina, the docent of the chair «Physics and mathematics», the Nizhniy Novgorod state engineering-economic Institute

Annotation. In article the state-private partnership in housing-and-municipal area as the tool of attraction of investments into branch and one of directions of progress of the market of housing-and-municipal services is considered. Mechan-

isms of state-private partnership in a world practice are generalized.

The most used models of state-private partnership in the Russian Federation are analysed. Ways of attraction of external financing for realization of projects of state-private partnership in the Nizhniy Novgorod area are revealed.

The keywords: state-private partnership, housing-and-municipal holding, investment, model, financing.