

## РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ

***Ключевые слова.** Жилищно-коммунальное хозяйство, финансирование, жилищно-коммунальные услуги, тарифная политика, реформирование, бюджет, затраты, займы, инвестиционные средства, расходование средств.*

***Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы финансирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства, а также регулирование тарифов в современных условиях реформирования системы финансирования. Заострено внимание на поиске новых механизмов финансирования жилищно-коммунального хозяйства, основанных на переходе к самофинансированию предприятий ЖКХ и полной оплате потребителями жилищно-коммунальных услуг. Предложены направления для улучшения финансового состояния жилищно-коммунального хозяйства.*

Проблема обновления основных фондов жилищно-коммунального хозяйства приобрела стратегически важное значение в условиях постоянного роста аварийности коммунальных сетей, нарушения функций жизнеобеспечения во многих регионах РФ. Наряду с решением других задач по технологическому, экономическому и финансовому оздоровлению предприятий жилищно-коммунальной сферы формирование и диверсификация инвестиционных источников финансирования обновления основных фондов

предприятий ЖКХ стала первоочередной задачей. Для формирования и функционирования рационального хозяйственного механизма в любой сфере деятельности необходима организация надежной системы ресурсного и, прежде всего, финансового обеспечения.

Одним из последствий проведения реформ в жилищно-коммунальном хозяйстве стало кардинальное изменение условий финансирования отрасли. До проведения рыночных преобразований отрасль в основном финансировалась путем централизованного распределения бюджетных ресурсов. В советский период оплата жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) была централизована в бюджете, через платежи населения поступало порядка 4 %, а в начале 90-х гг. примерно 20–25 % стоимости жилищно-коммунальных услуг. Начавшийся в середине 90-х годов рост платежей населения не решил финансовых проблем жилищного хозяйства, так как бюджетные средства выделялись нерегулярно и не в полном объеме. Уровень бюджетного финансирования в эти годы составлял в среднем по регионам 75–80 % потребности предприятий ЖКХ.

Сегодня потребности жилищно-коммунальных предприятий в финансировании с учетом ветшания основных фондов постоянно растут. Имеющиеся ресурсы недостаточны и расходуются крайне неэффективно. Возникает необходимость поиска новых механизмов финансирования жилищно-коммунального хозяйства, основанных на переходе к самофинансированию предприятий ЖКХ и полной оплате потребителями жилищно-коммунальных услуг. Привлечение частного капитала в жилищно-коммунальный сектор может способствовать не только обновлению основных фондов в отрасли, но и активизации ресурсосберегающих процессов, сокращению монополизма, росту конкуренции, а следовательно, повышению качества управления ЖКХ. Однако частный капитал ориентирован лишь на

получение прибыли, поэтому важной задачей местной администрации становится создание таких механизмов взаимодействия и сотрудничества с частным капиталом, которые активно развивали бы конкуренцию на рынке и стимулировали повышение количества и качества ЖКУ [3].

В настоящее время на рынке ЖКУ функционируют несколько крупных частных структур, готовых осуществлять управление государственными и муниципальными инфраструктурными объектами и привлекать в них инвестиционные ресурсы. Малый бизнес, функционирующий в отрасли ЖКХ, представлен бывшими муниципальными коммунальными предприятиями, перешедшими на хозрасчет или приватизированными, а также новыми компаниями. Как правило, небольшие компании не располагают достаточными ресурсами для коренного принципиального изменения системы управления коммунальным хозяйством на местном уровне. Тем не менее, на уровне поставщиков услуг конечным потребителям они способны обеспечивать качество обслуживания потребителей благодаря сокращению непроизводительных потерь как технологических, так и управленческих.

Капитальные расходы могут осуществляться за счет тарифа, причем как непосредственно – определенная часть тарифа изначально полностью направляется на финансирование основных фондов, так и в форме оплаты за счет тарифов расходов по обслуживанию и погашению долга в случае, когда предприятие берет кредит под инвестиционные цели. Однако для обеспечения целевого использования инвестиционных средств механизм тарифного регулирования должен предусматривать инструменты контроля над формированием и расходованием инвестиционных ресурсов. В частности, прибыль должна включаться в тарифы не как установленный заранее процент рентабельности, а в соответствии с согласованной муниципалитетом и

предприятием инвестиционной программой, мониторинг выполнения которой должен быть неотъемлемой частью регулирования деятельности коммунальных предприятий.

Включение инвестиционных затрат в тариф при прочих равных условиях уменьшит прямые бюджетные расходы на капиталовложения в коммунальную инфраструктуру. Однако в то же время в связи с ростом тарифов возрастут бюджетные расходы на льготы, жилищные субсидии, а также на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений.

Альтернативным вариантом финансирования капитальных затрат является выведение инвестиционных расходов из структуры тарифа и осуществление их непосредственно из бюджета в виде целевых программ. В этом случае потенциал обновления основных фондов ЖКХ будет ограничен ресурсными возможностями бюджета. Бюджетное финансирование капитальных расходов, в том числе с привлечением средств федерального бюджета, вполне оправдано в условиях ограниченной платежеспособности населения, а также в том случае, когда потребности в инвестициях существенно превышают локальные возможности, а объекты недостаточно привлекательны для частного инвестора. Примером может служить, в частности, масштабная модернизация котельных.

Привлечение заемных ресурсов малыми частными компаниями ограничивается масштабами их собственных капиталов и недостаточной развитостью региональных (городских) рынков публичных заимствований. Перспективным механизмом повышения кредитоспособности коммунальных предприятий для инвестора могло бы стать предоставление гарантий по займам администрацией города. Сопоставление отвлекаемых для этих целей свободных денежных ресурсов с ежегодными затратами на ликвидацию чрезвычайных ситуаций в коммунальной сфере по-

зволило бы реально оценить масштаб бюджетной экономии от своевременного качественного решения задачи обновления фондов.

Перспективным источником финансирования мероприятий капитального характера в жилищно-коммунальной сфере, реализуемых муниципальной властью, является привлечение средств с рынка капитала путем выпуска муниципальных облигаций. Муниципальные займы, как правило, носят целевой характер и имеют неограниченный круг участников. Однако на настоящий момент осуществление подобных заимствований невозможно, поскольку Федеральным законом от 05.08.2000 г. № 116 - ФЗ из Бюджетного кодекса РФ была исключена ст. 91 «Муниципальные заимствования», которая определяла муниципальные заимствования как займы, по которым возникают долговые обязательства органа местного самоуправления как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками. С учетом острой потребности в инвестиционных ресурсах ЖКХ представляется целесообразным восстановить положение исключённой статьи применительно к заимствованиям на инвестиционные цели [1].

Следует отметить, что серьезных возможностей для финансирования обновления основных фондов ЖКХ у местных бюджетов нет. В то же время у органов местного самоуправления есть возможности формирования конкурентной среды в сфере управления объектами ЖКХ. Для бизнеса очевидным преимуществом обладает схема передачи собственности города в управление компаниям, осуществляющим модернизацию и последующую эксплуатацию, получающим прибыль от этого вида деятельности в качестве основного источника дохода, который, в свою очередь, позволяет осуществлять выплаты по проведенным заимствованиям. Именно разработка эффективного механизма взаимодействия частных профессиональных управ-

ляющих компаний и органов власти должна обеспечить возможность радикального технико-технологического обновления жилищно-коммунальной инфраструктуры.

В настоящий момент ни один из вышеперечисленных механизмов финансирования инвестиций в ЖКХ не получил широкого распространения. Реально инвестиции осуществляются из различных источников, однако носят несистемный характер и не позволяют обеспечить условия для стабильного воспроизводства объектов недвижимости в жилищно-коммунальном секторе. В подобной ситуации все большую роль начинают играть средства консолидированного бюджета, централизованно направляемые на цели поддержания жилищно-коммунальной инфраструктуры. К подобным инструментам относятся беспроцентные адресные ссуды к началу отопительного сезона, а также средства на ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

Однако очевидно, что подобные финансовые вливания носят сугубо оперативный характер и не способствуют созданию устойчивых воспроизводственных процессов в жилищно-коммунальном секторе. Поэтому разработка и внедрение эффективных механизмов стимулирования привлечения частного капитала на долговременной и стабильной основе в сферу ЖКХ представляется чрезвычайно важной задачей.

Одним из эффективных механизмов активизации инвестиционного процесса в отрасли выступает регулирование тарифов на жилищно-коммунальные услуги. С 1 января 2006 г. правила регулирования тарифов ЖКХ регламентируются Федеральным законом от 30.12.2004 года № 210 - ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», в котором определены полномочия Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области регулирования тарифов и надбавок, предусмотре-

ны методы регулирования тарифов: установление фиксированных тарифов и установление предельных тарифов; индексация установленных тарифов [2, 7].

Как инструмент финансового регулирования, тариф может включать в себя инвестиционную составляющую. При этом тариф изначально разбивается на две составляющие, является двухставочным. Одна часть тарифа зависит от текущего потребления, а другая представляет собой капитальные затраты на обслуживание и ремонт сетей. Таким образом, двухставочный тариф состоит из переменной и постоянной частей. Переменная часть определяется фактическим потреблением, а постоянная часть – максимальной заявленной мощностью коммунальных сетей. Именно постоянная часть двухставочного тарифа выступает источником инвестиционных средств обслуживающей компании.

Следует подчеркнуть, что переход к двухставочным тарифам представляется стратегически необходимым условием для создания благоприятного инвестиционного климата в отрасли ЖКХ. При обоснованном регулировании инвестиционной составляющей в ходе роста стоимости жилищно-коммунальных услуг этот инструмент позволит адекватно регулировать соотношение интересов производителей и потребителей, позволяя населению оплачивать фактически потребленные ресурсы, а производителям – получать соответствующую экономию при изменении объемов потребления и снижении ресурсных потерь, доля которых в жилищно-коммунальной сфере продолжает оставаться чрезвычайно высокой.

По оценкам специалистов, сегодня около 50 % тарифа на услуги ЖКХ составляют непроизводственные затраты, обусловленные высокой изношенностью коммунальных сетей и низкой производительностью оборудования. Было бы целесообразно инвестиционную составляющую в двухставочном тарифе ограничить определенной

величиной, не зависящей от нормы прибыли, и эту величину необходимо закрепить законодательно. Причем отношение инвестиционной составляющей в тарифе не должно определяться условно-переменными расходами, иначе у производителя не будет стимулов сокращать их. Уровень тарифа должен определяться не на основе нормативов, а в результате детального постатейного анализа расходов предприятия за последние пять лет.

Было бы целесообразно, чтобы инвестиционные средства из тарифа поступали на специальные счета и расходовались целенаправленно на обновление и капитальный ремонт сетей и оборудования в соответствии с долгосрочным планом. Учет расходования данных средств, а также контроль за направлением их инвестирования мог бы осуществляться местной администрацией с привлечением представителей федерального агентства по ЖКХ [5].

Кроме того, важным представляется формирование долгосрочных правил установления тарифов и принципов их пересмотра на регулярной основе. Привлечение частного бизнеса в отрасль ЖКХ будет зависеть от способности городских властей разработать четкие правила регулирования тарифов и предоставления, нормативно подтвержденных гарантий стабильной тарифной политики с учетом инфляционной составляющей, как минимум, в среднесрочном периоде (на три года).

Периодичность тарифного регулирования может составлять один год. В правилах должны быть прописаны четкие формальные основания для пересмотра тарифа в течение этого периода, определен пакет документов, необходимых для пересмотра тарифа. Например, тарифы должны изменяться, когда меняются цены на энергоносители. Целесообразно также ограничить срок принятия решения по пересмотру тарифов после подачи заявки. Формирование четкого механизма тарифного регулирования позволит

создать основу для взаимоприемлемых отношений и сотрудничества коммунальных предприятий и городской администрации.

Среди действенных организационно-экономических механизмов модернизации системы ЖКХ необходимо выделить инструмент создания мотивации непосредственно у участников преобразований. Существующая концепция реформы и предлагаемые механизмы ее воплощения, несмотря на очевидную теоретическую правильность, четко не отражают интересы основных участников преобразований: органов власти, коммунальных предприятий и населения [6].

На наш взгляд, необходимо сформировать четкую систему стимулов, обеспечивающих согласованность действий всех участников коммунальных взаимоотношений в последовательном практическом воплощении реформы.

Для обеспечения правовой основы реформы ЖКХ необходимо разработать и принять Закон «О правах потребителей жилищно-коммунальных услуг РФ» или Коммунальный кодекс РФ, в котором объединить все права и обязанности граждан в жилищно-коммунальной сфере.

Для улучшения финансового состояния жилищно-коммунального хозяйства:

1. Необходимо снизить расходы на оплату труда (путем механизации и автоматизации производственных процессов).

2. Требуется мобилизация доходов (концентрация этих работ в специализированных ремонтно-строительных организациях, создание объединенных диспетчерских служб, специализированных предприятий).

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 05.08.2000 г. № 116 – ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 210 – ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»
3. Ермолаев Е. Е. Методы проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства, учитывающие его инновационные возможности // Транспортное дело России, 2009. № 3. 45 – 47 с.
4. Климов В. Реформа ЖКХ: опыт Кемеровской области // Строительная газета, 2005. №18. 5 с.
5. Маркварт Э. Основные принципы и направления реформирования муниципального хозяйства // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ, 2008. №12. часть 1, 25 с.
6. Рудометкин К. А. Формирование системы регулирования жилищно-коммунального обслуживания населения // Известия РГПУ им. А. И. Герцена, 2008. № 58, 16 с.
7. <http://www.rosteplo.ru>

## REFORMING OF SYSTEM OF FINANCING OF HOUSING-AND-MUNICIPAL SPHERE

*The key words:* housing and communal services, financing, housing-and-municipal services, the tariff policy, reforming, the budget, expenses, loans, investment means, expenditure of means.

*Abstract.* In article problems of financing of branch of housing and communal services are considered, and also regulation of tariffs in modern conditions of reforming of system of financing. The attention to search of new mechanisms

*of financing of housing and communal services is directed, based on transition to self-financing of the enterprises of housing and communal services and full payment by consumers of housing-and-municipal services directions for improvement of a financial condition of housing and communal services are offered.*

---

**КОМИССАРОВА ЛАРИСА АЛЕКСЕЕВНА** – старший преподаватель кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита, Нижегородский государственный инженерно-экономический институт, Россия, Княгинино, (*Buhngiei@yandex.ru*).

**KOMISSAROVA LARISA ALEKSEEVNA** – the senior teacher of the chair «Bookkeeping, the analysis and audit», Nizhniy Novgorod State engineering-economic institute, Russia, Knyaginino, (*Buhngiei@yandex.ru*).

---