

Федеральное агентство
научных организаций

Российская
академия наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук



С.А. Кожевников, Т.В. Ускова

**Государственно-частное партнерство
в жилищно-коммунальном
хозяйстве региона:
проблемы и перспективы развития**

Вологда
2016

УДК 332.81
ББК 65.441
К58

Публикуется по решению
Ученого совета ИСЭРТ РАН

Кожевников, С.А.

К58 Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве региона: проблемы и перспективы развития [Текст] : монография / С.А. Кожевников, Т.В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2016. – 148 с.

ISBN 978-5-93299-337-8

В монографии раскрыты сущность, особенности, институциональные и экономические аспекты государственно-частного партнерства. Определено место и значение жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) в развитии экономики северного региона. Обобщен зарубежный и отечественный опыт государственно-частного партнерства в этой сфере. Представлены результаты комплексной оценки текущего состояния регионального ЖКХ и особенности управления им. Определены экономические предпосылки и институционально-правовые особенности реализации партнерства власти и бизнеса, выявлены условия развития стратегического управления отраслью на данных принципах. Обосновано организационное и финансовое обеспечение развития государственно-частного партнерства в ЖКХ и разработан методический инструментарий оценки его эффективности.

Книга адресована научным работникам, специалистам органов государственного и муниципального управления, преподавателям и студентам высших учебных заведений экономического и отраслевого профиля.

УДК 332.81
ББК 65.441

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор
директор Института экономики и менеджмента
Владимирского государственного университета им. А.Г. и Н.Г. Столетовых
Захаров Павел Николаевич

доктор экономических наук, профессор
заведующий кафедрой финансов и кредита
Вологодского государственного университета
Губанова Елена Сергеевна

ISBN 978-5-93299-337-8

© Кожевников С.А., Ускова Т.В., 2016
© ИСЭРТ РАН, 2016

ПРЕДИСЛОВИЕ

Необходимость модернизации и структурной перестройки отечественной экономики, перехода к инновационному вектору развития, с одной стороны, и недостаток бюджетных ресурсов для решения данных задач – с другой, актуализируют вопрос поиска эффективных инструментов управления на основе взаимодействия власти и бизнес-структур.

В современных условиях одним из важнейших источников экономического роста и факторов, обеспечивающих устойчивое развитие территорий, является стабильное функционирование инфраструктурных отраслей, к основным из которых относится жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Оно формирует комфортную среду проживания, создает условия для воспроизводства человеческого капитала и достижения высокого качества жизни, обеспечивает население основными жизненно важными услугами (электро-, газо-, тепло-, водоснабжение и т.п.), а промышленность, сельское хозяйство, торговлю и другие отрасли – коммунальными ресурсами для ведения производственной и коммерческой деятельности.

Вместе с тем ЖКХ большинства регионов страны находится в кризисном состоянии. К числу его ключевых проблем можно отнести высокий уровень износа основных фондов (60–70%), аварийности (до 0,7–0,8 аварии в год на 1 км инженерных сетей, что на порядок превышает нормативные значения), потерь ресурсов в сетях, низкое благоустройство жилья, ежегодный рост тарифов без принципиального изменения качества оказываемых услуг [46].

В свою очередь причины кризисного состояния жилищно-коммунального хозяйства кроются как в его постоянном недофинансировании, так и неэффективности системы управления. Внедрение рыночных механизмов хозяйствования и сокращение объемов государственной поддержки отрасли на фоне низкой платежеспособности потребителя услуг (прежде всего населения) привело к ухудшению финансового состояния большинства организаций, снижению инвестиционной активности и, как след-

ствие, к резкому снижению темпов обновления основных фондов. Данные проблемы особенно актуальны для северных регионов страны в связи с существенным дестабилизирующим влиянием на функционирование ЖКХ природно-климатических факторов.

Очевидно, что полноценное решение этих проблем невозможно без консолидации усилий власти и бизнеса. Как свидетельствует мировой опыт, эффективной моделью их взаимодействия является государственно-частное партнерство (ГЧП). Однако институт партнерства в России пока находится на стадии становления, сталкиваясь с множеством барьеров организационного, экономического, институционального и прочего характера. Все это обуславливает целесообразность поиска методов и инструментов развития ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве и повышенный интерес исследователей к этим вопросам.

Обоснование необходимости и методологические подходы к организации взаимодействия власти и бизнес-структур при управлении рыночной экономикой изложены в трудах Дж. Кейнса, А. Маршалла, А. Пигу. В исследованиях отечественных ученых доказано, что в современных условиях один из важных источников территориального развития представляют частные инвестиции (Е.С. Губанова, М.Б. Клинова, О.В. Петко, С.Н. Леонов), разработаны механизмы партнерства органов власти и бизнес-структур при реализации совместных проектов (В.Г. Варнавский, В.А. Кабашкин, А.К. Чонка).

Изучению особенностей и проблем функционирования жилищно-коммунального хозяйства России посвящены работы П.Н. Захарова, А.Н. Кирилловой, А.Н. Ряховской, Ф.Г. Таги-Заде; разработкой инструментария государственно-частного партнерства в данной сфере занимались Р.А. Мартусевич, С.Б. Сиваев, В.С. Чекалин, Л.Н. Чернышов, Д.С. Чувилин и др.

В то же время по-прежнему дискуссионными остаются вопросы, связанные с трактовкой сущности и экономической природы партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур, обоснованием его организационного и финансового обеспечения в жилищно-коммунальном хозяйстве, а также оценкой эффективности такого сотрудничества. Все это определяет актуальность и своевременность изучения вопросов, рассматриваемых авторами в данной монографии.

Результаты работы могут быть использованы региональными и местными органами власти при выявлении основных направлений, форм, методов и инструментов развития государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства региона и осуществлении учебного процесса подготовки бакалавров, магистров, специалистов, повышения квалификации управленческого звена для этой сферы.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

1.1. Институциональные и экономические основы государственно-частного партнерства

Возрастание в России общественных потребностей и острая необходимость технологической модернизации ее экономики на фоне недостатка бюджетных средств для решения данных задач актуализируют вопрос привлечения ресурсов частного сектора посредством использования эффективных форм, методов и инструментов взаимодействия власти и бизнес-структур [136, 137, 142].

Вместе с тем среди исследователей не существует единого мнения относительно возможных форм, механизмов и моделей сотрудничества власти и бизнеса. Сложность поиска путей эффективного взаимодействия заключается прежде всего в том, что каждая из сторон преследует собственные цели и имеет различные интересы, носящие зачастую антагонистический характер. Так, органы власти всех уровней несут прямую ответственность перед обществом за обеспечение высокого качества жизни населения на основе увеличения объемов, разнообразия и улучшения качества производимых товаров и услуг, выступая гарантом соблюдения «правил игры». Для выполнения данных задач власть наделена правом принятия решений, обязательных для исполнения другими субъектами, и контроля за их исполнением. Бизнес же, под которым понимаются коммерческие структуры всех организационно-правовых форм, непосредственно занимается

созданием этих благ, преследуя при этом цель максимизации получаемой прибыли, что иногда может идти вразрез с социальными задачами государства.

В настоящее время в экономической науке сложился целый ряд различных моделей взаимодействия власти и бизнес-структур. В частности, идеальная теоретическая модель характеризует взаимодействие в условиях т.н. «идеального рыночного хозяйства». В данной ситуации государство гарантирует бизнесу благоприятные условия для ведения деятельности, создавая необходимую институциональную, производственную и социальную инфраструктуру, и контролирует соблюдение «правил игры». В свою очередь бизнес-структуры, занимаясь производством экономических благ, несут обязательства по уплате всех налогов своевременно и в полном объеме.

Вместе с тем каждая страна, исходя из исторически сложившейся в ней модели рыночной экономики (социально-корпоративная, либеральная и т.п.), имеет некоторые отличительные особенности в организации взаимодействия государственного и частного секторов. Национальные же особенности хозяйствования непосредственно влияют на распределение функций, прав и обязанностей между властью и бизнесом. В связи с этим исследователи выделяют «национальную» модель взаимодействия.

Принятые в стране формальные нормы, правила и устоявшаяся практика их применения определяют «нормативную» модель взаимодействия власти и бизнеса. Однако следует отметить, что в реальности регулирование отношений между этими сторонами не ограничивается только правовыми нормами. Поэтому целесообразным является описание «реальной институциональной» модели, которая включает в себя совокупность как формальных, так и неформальных норм, правил и практик взаимодействия, сложившихся на определенной территории. Реальную модель отношений власти и бизнес-структур можно представить в виде трех относительно обособленных зон взаимодействия данных субъектов:

1) «белая» зона: формальные практики отношений власти и бизнеса, регламентированные действующим законодательством (административные методы регулирования предпринимательской деятельности: лицензирование, регистрация, контроль и т.п.); и органы власти при этом создают единые правила ведения бизнеса для хозяйствующих субъектов и контролируют их соблюдение;

2) «серая зона»: неформальные взаимоотношения власти и бизнес-структур, заключающиеся в привлечении ресурсов частного сектора к

социально-экономическому развитию территории (поборы с бизнеса, напрямую не связанные с коррупцией, неформальные договоренности с властью без прямого нарушения норм действующего законодательства) в обмен на определенные преференции для данных хозяйствующих субъектов;

3) «черная зона»: неформальные практики, взаимодействие за рамками действующих правовых норм (коррупция). Отношения с бизнесом строятся на индивидуальных корыстных интересах чиновников.

Автором [72] выделяются три альтернативные формы взаимодействия власти и бизнеса:

- интеграция с властью (неформальное спонсорство; подкуп; «личная уния»);
- проникновение во власть (участие предпринимателей в избирательных кампаниях; корпоративное спонсорство; «захват государства» крупным бизнесом и др.);
- конструктивный диалог с властью.

Как полагает автор [139], существуют следующие методы взаимодействия государства и бизнеса:

1. Лоббирование в открытых (информирование, консультирование, угроза) и скрытых (использование семейных и частных связей) формах.

2. Коррупция (подарки чиновникам, финансирование избирательных кампаний и др.). Основной целью бизнеса в данном случае является влияние на принимаемые политическими деятелями и чиновниками решения.

3. Государственное администрирование (административные методы регулирования). Действие групп давления со стороны ведомств и региональных органов власти.

4. Конструктивный диалог власти и бизнеса для достижения консенсуса с привлечением общественных институтов в форме социального партнерства и лоббистской деятельности (экспертные советы, комитеты, комиссии, рабочие группы).

5. Взаимовыгодное сотрудничество (роли органов власти и бизнес-структур разделены). При этом органы власти могут выполнять свои функции только при условии выгоды принимаемых ими действий и для хозяйствующих субъектов.

Другими исследователями предложена более широкая типология возможных моделей взаимодействия власти и бизнеса (табл. 1.1).

Таблица 1.1. **Основные модели взаимодействия власти и бизнес-структур при управлении экономикой** [62, 136]

Модель	Характеристика
1. Модель «подавления» и «принуждения»	Власть на основе использования административного ресурса и контроля требует от бизнеса вложений в реализацию социальных программ и проектов по развитию территории.
2. Модель «доминирования»	Отношения построены на доминировании, а в отдельных случаях на подчинении одной из сторон (как правило, бизнеса). Патернализм в отношениях, обеспечение поддержки деятельности бизнес-структур, выдача преференций в обмен на их лояльное поведение и послушание.
3. Модель «патроната»	Компенсация издержек бизнеса на реализацию программ в социальной сфере путем предоставления доступа к определенным ресурсам, контролируемым властью. Предполагает возможность торга относительно условий поддержки бизнес-структурами социальных программ и проектов.
4. Модель «партнерства»	Понимание со стороны власти важной роли бизнеса в социально-экономическом развитии территории. Конструктивный диалог, достижение компромисса и паритетность интересов власти и бизнеса. Партнерство обеспечивает достижение синергетического эффекта от совместной деятельности публичного и частного секторов.
5. Модель «конкуренции»	Отсутствие открытого диалога сторон, решение задач усилиями одного субъекта, что может быть фактором, снижающим эффективность взаимодействия. Однако в некоторых случаях конкуренция способствует достижению синергетического эффекта от такого взаимодействия.
6. Модель «невмешательства» власти	Власть в данной модели не занимает какой-либо активной позиции по отношению к политике, проводимой бизнес-структурами.
7. Модель «игнорирования»	В рамках данной модели наблюдается отсутствие взаимодействия между субъектами как такового. Государство «не замечает» бизнес. Модель, как правило, является переходной (может формироваться при переходе от доминирования к конфронтации и наоборот).
8. Модель «конфронтации»	В этой модели власть видит в лице бизнес-структур опасность для себя и старается усложнить их деятельность.

Как свидетельствует мировой опыт, использование модели партнерского взаимодействия в современных условиях представляет один из наиболее рациональных путей организации сотрудничества власти и бизнес-структур, так как увеличивает заинтересованность каждой стороны в успешных результатах совместной деятельности. Государственно-частное партнерство позволяет привлекать частное финансирование, инновационные технологии и управленческий опыт бизнеса для достижения долгосрочных целей развития территории. При этом предметом таких соглашений, как правило, являются инфраструктурные объекты, испытывающие острый дефицит инвестиций¹ для стабильного функционирования и развития (водоснабжение, энергетика, канализация, связь, транспорт и др.) [145, 147].

¹ В частности, потребность в инвестиционных ресурсах для развития мировой инфраструктуры до 2030 года оценивается в 35 трлн. долл.

Наиболее развита практика партнерского взаимодействия органов власти и бизнеса в странах неолиберального блока (США, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Ирландия). Реализация совместных проектов осуществляется в рамках новой системы государственного менеджмента (New Public Management), предполагающей вовлечение бизнес-структур в сферу традиционной компетенции публичного сектора [2, 20, 76]. Довольно широко такого рода сотрудничество распространено и в других государствах мира. Так, в 1990–2011 гг. в Европе было реализовано порядка 1500 соглашений партнерства, объем инвестиций при этом составил 282 млрд. евро [157, 158].

Следует отметить, что на протяжении последних лет наблюдается устойчивая тенденция к смещению вектора использования механизмов ГЧП на региональный и местный уровень. В частности, в Германии в 2009 году было заключено 21 соглашение на муниципальном уровне и лишь одно – на федеральном [58]. Похожая ситуация складывается и в других странах. Так, в США для предоставления около трети базовых видов муниципального обслуживания населения (водоснабжение, уборка мусора, школьное образование) местные органы власти привлекают коммерческие фирмы [20]. Таким образом, партнерство органов власти и частных бизнес-структур в современных условиях становится альтернативной формой оказания населению публичных услуг.

В Российской Федерации государственно-частное партнерство находится пока на стадии становления. С участием национальных институтов развития (в первую очередь Инвестиционного фонда РФ) были разработаны нескольких крупных совместных проектов и начата их реализация [45].

На уровне регионов основными сферами, в которых реализуются соглашения с привлечением частного бизнеса, являются:

- жилищно-коммунальное хозяйство и энергетика (Владимирская, Белгородская, Курганская, Тамбовская, Ярославская, Липецкая, Челябинская, Иркутская области, Республика Тыва);
- транспорт (Липецкая, Белгородская, Свердловская области);
- малоэтажное жилищное строительство (Липецкая, Курская, Рязанская области);
- здравоохранение (Республика Алтай, Свердловская область);
- сельское хозяйство (Алтайский край, Республика Бурятия).

Лидерами по количеству заключенных соглашений о государственно-частном партнерстве стали территории с благоприятным инвестицион-

ным климатом (г. Санкт-Петербург, Белгородская, Ленинградская, Калужская, Омская, Томская области) [45, 131].

Однако немногие из региональных проектов реализуются на основе ГЧП по мировым стандартам, так как в данном случае зачастую не обеспечивается солидарная ответственность участников, перекрестное и эффективное разделение рисков между ними, хотя именно в этом и состоит ключевая идея партнерского взаимодействия власти и бизнеса. Участие публичного сектора в совместных проектах ограничивается, как правило, оказанием частному инвестору консультативной поддержки, выделением ему земельного участка, предоставлением возможности минимального софинансирования затрат на возведение транспортной, инженерной инфраструктуры. К реализации некоторых соглашений, инициированных государством, либо вовсе не удалось привлечь инвестора, либо эффективность данных проектов оказалась существенно ниже ожидаемого уровня.

Иными словами, имеющийся потенциал и синергетический эффект от партнерского взаимодействия органов власти и бизнес-структур используется сегодня далеко не в полной мере. На наш взгляд, одной из основных причин этого служит отсутствие единого понимания природы и экономической сущности ГЧП (табл. 1.2; прил. 1).

Таблица 1.2. **Методологические подходы к определению государственно-частного партнерства***

Подход, определение	Авторы и документы
<i>1. Широкий подход</i>	
Государственно-частное партнерство как любые формы взаимодействия между органами власти и бизнесом (налоговые льготы, ярмарки, лоббизм, государственные заказы и др.).	С.Н. Шишкина, А.К. Чонка, Е.А. Махортов, А.С. Семченков, Ф. Марти, А. Вуаззна, С. Троза и др.
<i>2. Институциональный подход</i>	
Государственно-частное партнерство как институт, совокупность норм и правил, регулирующих совместную деятельность органов власти и бизнес-структур для достижения стратегических целей государственного управления.	П. Розенау, Д.М. Амунци, М.В. Вилисов, М.В. Клинова, Б.С. Жихаревич, И.А. Дроздов, Е. Коровин; документы Европейского инвестиционного банка и др.
<i>3. Проектный подход</i>	
Государственно-частное партнерство как юридически закрепленные формы взаимоотношений органов власти и бизнес-структур, реализуемые в рамках проектного финансирования и основанные на разделении полномочий и ответственности участников.	В.Г. Варнавский, А.В. Белицкая, А.А. Спиридонов, В.А. Кузьмин; Декларация тысячелетия ООН (2000), документы МВФ, ЕС и др.
* Составлено по: [3, 7, 8, 13, 14, 23, 26, 33, 40, 55, 61, 69, 77, 86, 109, 124, 127, 130, 133, 148, 149, 150, 151, 152, 156, 162, 163].	

На основе анализа исследований теоретического и прикладного характера можно констатировать, что в значительной части этих работ не выявляются четкие различия между партнерством и иными формами взаимодействия власти и бизнес-сообщества. Так, согласно «широкому» подходу, весьма распространенному в настоящее время, под государственно-частным партнерством понимаются любые формы взаимоотношений между органами власти и бизнес-структурами (лоббизм, госзаказы, консультации сторон, льготы по налогам, субсидирование кредитных ставок). По нашему мнению, это искажает природу партнерства, потому что в такой ситуации не происходит перекрестного разделения рисков между сторонами, а их ответственность ограничивается лишь прямым вкладом в реализацию проекта. Данные формы не позволяют его участникам четко представлять себе цели проекта, а также использовать потенциальный эффект синергии от такого взаимодействия. Вместе с тем данная трактовка является весьма популярной среди региональных органов власти и бизнеса, что связано в первую очередь с отсутствием до недавнего времени на федеральном уровне законодательно утвержденного понятия ГЧП.

Согласно институциональной интерпретации, государственно-частное партнерство – это совокупность правил и норм, регламентирующих совместную деятельность органов власти и частного бизнеса. Однако заметим, что данный подход ограничивает понимание сущности этого института, поскольку партнерство трактуется как передача частным компаниям некоторых функций, обязанность исполнения которых принадлежит к компетенции органов власти. В такой трактовке к категории партнерства относится широкий спектр форм взаимодействия власти и бизнес-структур, далеко не всегда соответствующих его «родовым» признакам (например, аутсорсинг муниципальных функций).

При «проектном» подходе под партнерством понимаются договорные формы сотрудничества сторон в части реализации совместных проектов на основе разделения полномочий, рисков и ответственности участников. В рамках реализации данных соглашений органы власти и частный бизнес участвуют в производственной цепочке по созданию новой стоимости. Такой подход законодательно закреплен в нормативно-правовых актах тех государств, где партнерские отношения власти и бизнеса получили широкое распространение (США, Великобритания, Австралия и др.).

Наряду с этими подходами в исследованиях встречаются и прочие (например, под ГЧП понимают какую-либо одну, конкретную форму взаимодействия органов власти и бизнеса).

Аналогичная ситуация отмечается в нормативно-правовом регулировании партнерства. Отсутствие в течение длительного времени федерального закона о государственно-частном партнерстве (принят лишь в июле 2015 года) привело к тому, что на региональном и местном уровнях также не сложилось единой интерпретации сущности данной формы взаимодействия власти и бизнеса.

Для понимания природы партнерских отношений государственного и частного секторов необходимо сначала определить, что же подразумевается под категорией «партнерство». В Современном экономическом словаре – это «форма организации бизнеса, объединяющая более чем одного владельца, при которой партнеры полностью отвечают по долгам фирмы» [9]. Партнерство оформляется юридически в форме договора (соглашения) между участниками, в котором прописаны их права, обязанности и ответственность [98]. Под участниками соглашения подразумеваются несколько (обычно не более десяти) физических и юридических лиц, которые заключают договор о партнерстве, регулирующий права и обязанности сторон, долю их участия в общих расходах, распределении прибыли. Еще одну отличительную черту партнерских отношений представляет солидарная ответственность. Соглашение заключается на ограниченный срок для достижения заранее поставленных целей, после чего оно прекращает свое существование [37, 143].

Таким образом, основными чертами партнерства является юридически оформленное соглашение между сторонами, направленное на реализацию конкретных проектов и основанное на разделении полномочий, рисков и ответственности партнеров (рис. 1.1).

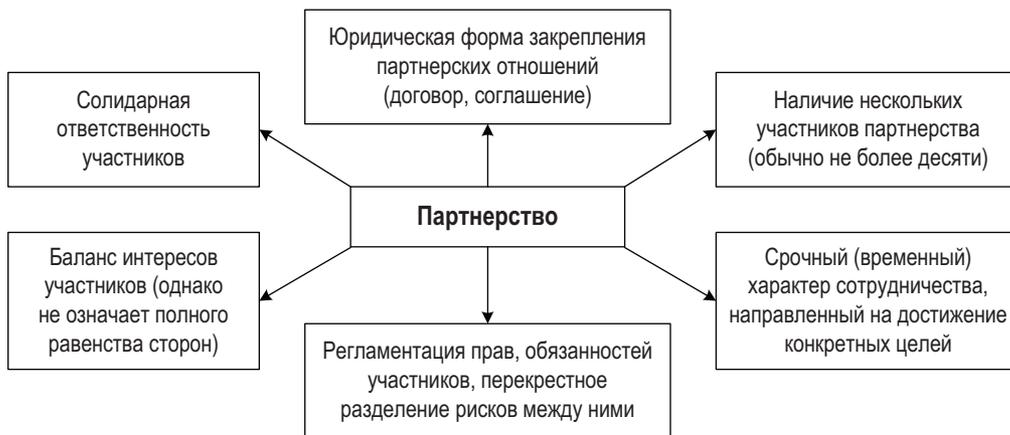


Рис. 1.1. Основные «родовые» признаки государственно-частного партнерства

На основании изложенного можно заключить, что наиболее полно и объективно природу партнерства отражает проектный подход. Поэтому с учетом выявленных «родовых» признаков под *государственно-частным партнерством* будем понимать *долгосрочные договорные отношения между органами власти и бизнес-структурами, направленные на решение общественно значимых задач и реализуемые в рамках проектного финансирования на принципах баланса интересов, разделения рисков, полномочий и солидарной ответственности участников.*

Одним из главных недостатков значительной части трактовок ГЧП, по нашему мнению, является исключение из состава его основных участников населения (в качестве институтов гражданского общества или непосредственно). Вместе с тем оно выступает полноправным субъектом партнерских отношений, выполняя важнейшие функции как при разработке, так и на стадии непосредственной реализации проектов. В зарубежной практике существует множество случаев, в которых реализация проектов партнерства приостанавливалась из-за массовых общественных выступлений, вызванных злоупотреблениями и нарушениями со стороны частного партнера, обострением экологических проблем на территории (концессия на водоснабжение в Атланте в 2003 г.).

Другими субъектами, которые обычно привлекаются к реализации проектов партнерства, выступают организации финансово-кредитной сферы (банки, инвестиционные фонды), страховые и консалтинговые компании [45].

Большая часть исследователей к числу важнейших характеристик партнерского взаимодействия справедливо относят наличие эффекта синергии от такого сотрудничества [15, 71, 109, 140, 155, 160]. Еще одно преимущество ГЧП представляет собой оптимальное перераспределение рисков между участниками, что позволяет повысить эффективность реализации проектов. При этом для успешного управления рисками их целесообразно передавать той стороне, которая способна управлять ими с минимальными издержками. Однако необходимо отметить, что органы власти и бизнес-структуры преследуют разные и зачастую довольно противоречивые цели. В связи с этим успешная реализация ГЧП-проектов предполагает необходимость нахождения определенных выгод для всех участников и достижения некоего баланса их интересов (*табл. 1.3*).

Таблица 1.3. **Основные потенциальные выгоды сторон от участия в проектах государственно-частного партнерства** [45]

Органы власти	Бизнес-структуры	Потребители (население)
1. Сокращение финансовой нагрузки на бюджет при реализации ключевых инвестиционных проектов 2. Оптимизация процедуры управления рисками проекта 3. Повышение эффективности управления имуществом путем применения инновационных технологий, технического и управленческого опыта частного сектора, налаженного механизма управления проектами 4. Оптимизация численности работников органов власти при осуществлении управления проектами 5. Обеспечение оптимального соотношения цены и качества услуг	1. Получение доступа к сферам, ранее закрытым для предпринимательской деятельности 2. Наличие политической, административной, консультационной поддержки при реализации проектов партнерства 3. Снижение издержек на реализацию проектов по причине наличия софинансирования со стороны органов власти 4. Разделение рисков предпринимательской деятельности вместе с публичным сектором 5. Создание позитивного имиджа организации в глазах общественности	1. Повышение качества, физической и экономической доступности предоставляемых услуг

В то же время эти выгоды и преимущества являются потенциальными и объективизация возможна лишь при условии недопущения доминирования интересов одной стороны над другой и множества прочих факторов. Анализ мировой практики реализации ГЧП-проектов позволяет утверждать, что у данной формы сотрудничества могут существовать также потенциальные риски и недостатки, которые заключаются:

- в наличии нечестных намерений у частного партнера (преследование исключительно коммерческих целей в ущерб общественным интересам);
- возможном непрогнозируемом росте тарифов на услуги, связанном с неправильным и необъективным финансово-экономическим обоснованием проекта еще на стадии его разработки;
- опасности передачи всего объема рисков и финансовых издержек на плечи органов власти в случае неудачной реализации проекта;
- недостаточном уровне общественного контроля (после общественного обсуждения и заключения ГЧП-соглашения возможность контроля за реализацией проекта со стороны населения может быть весьма ограничена);
- длительном и весьма затратном порядке организации и проведения тендерных процедур, структурирования взаимодействия сторон [45].

Как свидетельствует отечественный опыт, большинство рисков органы власти стремятся переложить на частный сектор, а проекты остаются несбалансированными с точки зрения интересов сторон. В связи с этим приоритетной задачей органов власти становится минимизация рисков возникновения негативных последствий от реализации ГЧП-соглашения.

В то же время успешный опыт показывает, что финансовое участие в этих проектах органов власти (софинансирование), как правило, обратно пропорционально покупательной способности населения как главного потребителя услуг. Данное обстоятельство особенно актуально для России, где платежеспособный спрос большей части населения является невысоким, поэтому для эффективного завершения совместных проектов участие государственного партнера на начальных стадиях их реализации должно быть весьма существенным.

Реализация проектов государственно-частного партнерства происходит в различных формах, которые, укрупненно, можно разделить на две основные группы: институциональные и контрактные (*прил. 2*).

Институциональные формы партнерства подразумевают создание совместного или акционирование действующего муниципального предприятия, на котором объединяются материальные и нематериальные (финансы, частный управленческий опыт, инновационные технологии) ресурсы частного и государственного сектора для достижения стратегических целей развития территории (отрасли). К недостаткам данных форм организации сотрудничества относятся возможные сложности в управлении организацией, высокие риски частного сектора, связанные с потерей контроля над деятельностью компании и т.п. Эти обстоятельства служат главной причиной того, что совместные предприятия зачастую не являются привлекательным для инвесторов сегментом.

Более гибкую форму организации государственно-частного партнерства представляет заключение контрактов (договоров, соглашений) между органами власти и бизнес-структурами. Среди широкого перечня соглашений можно выделить концессионные и неконцессионные.

По договору концессии концессионер (частный инвестор) осуществляет строительство и модернизацию объекта инфраструктуры, право собственности на который принадлежит или будет принадлежать публичной стороне (муниципальная или государственная форма собственности). После завершения строительства частный оператор продолжает эксплуатировать данный объект в целях возврата вложенных инвестиций и получения необходимого уровня доходности. Как одна из самых сложных форм

сотрудничества органов власти и бизнеса, концессионные соглашения требуют разработки сбалансированных соглашений, с учетом интересов всех участников, чтобы эффективно управлять рисками. Из мировой практики следует, что до истечения срока действия по разным причинам прекращаются 10–15% концессий.

Добавим, что к несомненным плюсам концессионных соглашений относится возможность привлечения в экономику существенных внебюджетных финансовых ресурсов и наличие в российском законодательстве четких правовых рамок для реализации таких проектов. В то же время нормы, регламентирующие реализацию концессий, носят преимущественно императивный характер, что повышает риски частного инвестора [71].

Неконцессионные модели организации партнерских отношений более гибкие, они опираются на нормы действующего законодательства (Гражданского кодекса РФ) и структурируются на их основе, а также предусматривают возможность частной собственности на объекты инфраструктуры. К данным формам относятся контракты на управление и эксплуатацию, аренда (лизинг), проекты «с чистого листа» (greenfield projects) и др.

Однако их использование в условиях российской действительности носит ограниченный характер. Причина этого заключается в отсутствии законодательно закрепленных и унифицированных правил в отношении проведения конкурсных процедур для заключения соглашений государственно-частного партнерства, механизмов обеспечения исполнения долгосрочных обязательств органов власти и др.

В связи с этим важнейшей задачей, стоящей перед органами власти и бизнесом, является выбор оптимальных форм реализации ГЧП-проектов. При этом, по нашему мнению, необходимо исходить из двух основных принципов: экономической целесообразности и юридической обоснованности. Принцип экономической целесообразности обуславливает выбор таких форм партнерства, которые наиболее целесообразны с точки зрения намечаемого объема привлеченных инвестиций, эффективного распределения рисков с учетом отраслевой специфики и т.п. Принцип юридической обоснованности предполагает выбор таких форм сотрудничества, применение которых возможно с учетом норм федерального, регионального и местного законодательства. Кроме того, успешное внедрение механизмов партнерства органов власти и бизнес-структур в качестве эффективного инструмента управления развитием экономики региона требует наличия соответствующих правовых, институциональных и экономических условий [6, 65].

Таким образом, в современных условиях, характеризующихся острым недостатком у органов власти всех уровней бюджетных и прочих ресурсов для решения ключевых социально-экономических проблем территории, рациональным путем является расширение практики использования государственно-частного партнерства в значимых для обеспечения жизнедеятельности сферах регионального хозяйства. Это позволит объединить ресурсы сторон на основе баланса интересов, разделения рисков и полномочий, солидарной ответственности за развитие региона с целью преодоления сложившихся негативных тенденций.

1.2. Специфика жилищно-коммунального хозяйства и его значение в экономике северного региона

Деятельность жилищно-коммунального хозяйства, являющегося одной из наиболее крупных и сложных подсистем экономики региона, направлена на создание условий, необходимых для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения, воспроизводства человеческого капитала, а также стабильного функционирования всей социальной и производственной сферы территории.

Значимость ЖКХ для устойчивого развития региональных социально-экономических систем обусловлена в первую очередь тем, что в число насущных потребностей человека (согласно пирамиде А. Маслоу) входит потребность в безопасности, жилье и услугах, необходимых для обеспечения минимальной комфортности проживания в нем (вода, тепло и т.п.). В связи с этим деятельность ЖКХ носит всеобъемлющий характер, и степень его развития непосредственно влияет на бытовые и санитарно-гигиенические условия жизни населения, уровень его благосостояния [17, 34].

Кроме того, стабильное функционирование ЖКХ обуславливает возникновение множества внешних эффектов (экстерналий) на состояние всей социально-экономической системы. Развитая инженерная инфраструктура выступает «локомотивом» роста экономики, фактором повышения инвестиционной привлекательности территории и обеспечения динамичного развития других отраслей [54, 56, 144]. Так, жилищно-коммунальное хозяйство формирует устойчивый спрос на продукцию машиностроения и прочих отраслей промышленности, строительства, квалифицированную рабочую силу. Динамичное жилищное строительство порождает потребность в комплексном освоении новых территорий (строительство дорог, социальной инфраструктуры, объектов сферы обслуживания и т.п.).

Наряду с этим ЖКХ является поставщиком ресурсов (электроэнергия, газ, вода, тепло) для производственной и коммерческой деятельности хозяйствующих субъектов (рис. 1.2).

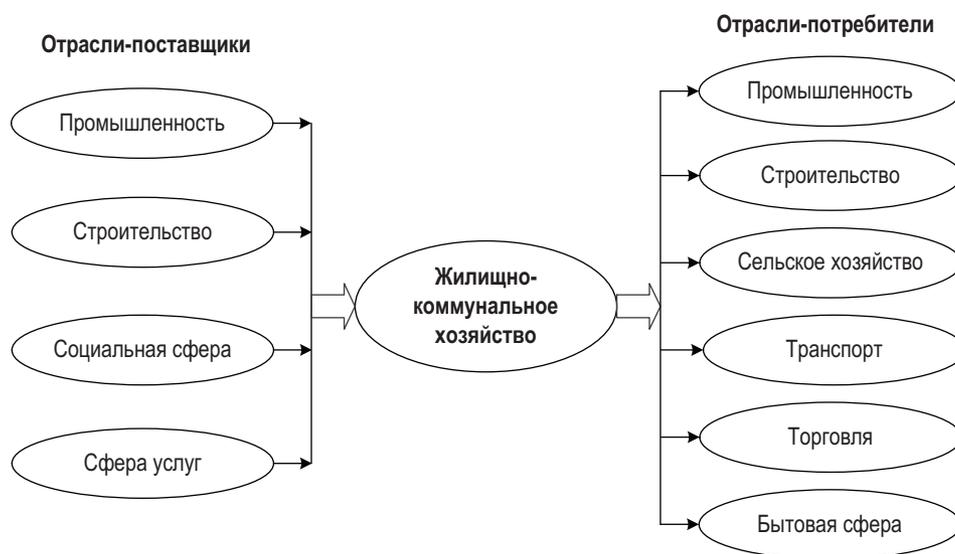


Рис. 1.2. **Связь жилищно-коммунального хозяйства с другими отраслями региональной экономики**

В связи с этим, согласно Д.С. Львову и А.Г. Гранбергу, ЖКХ наряду с дорожным хозяйством, архитектурой и строительством представляет важнейшую подсистему регионального хозяйства (прил. 3) [122].

Ключевые проблемы экономического роста большинства регионов страны в настоящее время связаны с ограничениями инфраструктурного характера. В свою очередь, ЖКХ как важнейший элемент региональной инфраструктуры включает в себя часть:

- а) производственной инфраструктуры (для функционирования реального производства: дороги, инженерные коммуникации);
- б) социальной (создание условий для функционирования организаций здравоохранения, образования, общественного питания);
- в) коммерческой (создание условий для работы торговли и т.п.);
- г) кредитно-финансовой (функционирование страховых компаний, единых расчетно-кассовых центров, терминалов сбора финансовых средств на оплату услуг ЖКХ);
- д) информационной (СМИ, ресурсы сети Интернет для обеспечения потребителей информацией о деятельности организаций ЖКХ);
- е) экологической (организации и мероприятия, обеспечивающие охрану окружающей среды, очистные, парковые зоны) [110].

Поэтому поиск путей развития сферы ЖКХ является для органов власти всех уровней ключевой задачей, решение которой будет импульсом к увеличению темпов роста региональной экономики.

Основу ЖКХ составляет жилищный фонд, в котором создание комфортной среды проживания обеспечивается благодаря наличию эффективной системы эксплуатации жилья, т.е. своевременного предоставления жилищных и коммунальных услуг нормативного качества. При этом отрасли коммунальной сферы, как правило, технологически связаны между собой (водоснабжение, канализация, уборка территории). Таким образом, ЖКХ представляет собой сложный комплекс, включающий в себя несколько десятков видов экономической деятельности, что требует разработки комплексного подхода к управлению данной сферой и ее развитию.

На наш взгляд, на основе изучения публикаций по данной проблематике и исходя из основных задач ЖКХ, стоящих перед ним в современных условиях, можно представить его как производственную структуру, включающую в себя две крупные подсистемы: жилищное и коммунальное хозяйство (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Производственная структура ЖКХ*

* Составлено по: [34, 48, 54, 73, 93, 102].

При этом входящие в состав ЖКХ отрасли имеют различную экономическую природу, отличаются друг от друга инвестиционной привлекательностью, характером протекающих в них финансовых процессов. По признаку возможности развития конкурентных отношений в данной сфере можно выделить три следующих сегмента (табл. 1.4).

Таблица 1.4. Особенности развития конкурентных отношений в различных подотраслях ЖКХ

№ п/п	Сегмент	Элементы
1.	Конкурентный и потенциально конкурентный сегмент	Жилищное и ремонтно-эксплуатационное хозяйство, гостиничное, банно-прачечное хозяйство
2.	Сегмент естественных локальных монополий	Электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение, водоотведение
3.	Сегмент, сочетающий элементы потенциально монопольных и конкурентных структур	Дорожно-мостовое хозяйство, санитарная очистка и утилизация бытовых отходов, озеленение, ритуальное обслуживание
Источник: составлено авторами.		

В связи с активным внедрением в жилищном хозяйстве рыночных механизмов удалось ликвидировать государственный монополизм: появились частные управляющие компании, товарищества собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительные кооперативы. Достаточно хорошо развита конкуренция и среди ремонтно-эксплуатационных, подрядных организаций. В условиях рынка функционируют гостиничное и банно-прачечное хозяйство.

Коммунальное хозяйство предоставляет широкий перечень разнообразных услуг:

- а) обеспечение потребителей коммунальными ресурсами (водо-, тепло-, газо-, электроснабжение и водоотведение);
- б) благоустройство территории (озеленение и освещение улиц, уборка и санитарная очистка территории, утилизация ТБО и др.);
- в) коммунально-бытовые услуги (гостиничное хозяйство, банно-прачечные, ритуальные услуги) [93, 104].

Данная сфера деятельности связана с созданием комфортных условий проживания как в жилых помещениях, так и в целом на территории муниципального образования (городское коммунальное хозяйство), обеспечением производственной деятельности необходимыми энергетическими ресурсами. При этом коммунальное хозяйство характеризуется высокой

капиталоемкостью, сложными схемами технологического взаимодействия между участниками (организациями и потребителями). Вследствие того что производство носит сетевой характер, большинство хозяйствующих субъектов являются локальными естественными монополиями.

Действующее законодательство, в частности ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относит задачи организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом к вопросам местного значения. Отсюда географические границы производства и рынков услуг, как правило, совпадают с административными границами муниципалитетов (за исключением электрических, газовых, водопроводных сетей и ряда других объектов, которые могут иметь межмуниципальное значение)² [18, 73].

Третий сегмент сочетает в себе как монопольные, так и конкурентные элементы (дорожно-мостовое хозяйство, утилизация ТБО).

В соответствии с принципом разделения рынков на монопольные и конкурентные, особенностями функционирования в рыночных условиях отраслей, входящих в состав ЖКХ, целесообразно использовать различные инструменты управления: минимальное вмешательство органов власти в деятельность жилищного хозяйства и активное участие государства для обеспечения стабильного функционирования коммунальной сферы. Несмотря на объективную взаимосвязь этих элементов в рамках единой системы жизнеобеспечения, необходимо рассматривать их как два самостоятельных сегмента, имеющие свою структуру и внутренние взаимосвязи.

В качестве основных субъектов в сфере ЖКХ можно выделить следующие.

Со стороны спроса на услуги жилищно-коммунального хозяйства:

1. Население как главный потребитель жилищно-коммунальных услуг. При этом целесообразно дифференцировать данного потребителя на группы в соответствии с уровнем платежеспособности и возможностями оплачивать весь спектр потребленных услуг.

2. Предприятия и организации всех форм собственности, выступающие в основном потребителями коммунальных услуг.

² Наибольшее распространение такие межмуниципальные коммунальные предприятия получили в Краснодарском, Ставропольском крае, г. Санкт-Петербурге.

Со стороны предложения услуг:

1. Организации, занимающиеся производством коммунальных услуг и относящиеся при этом к локальным естественным монополистам.

2. Организации, предоставляющие жилищные услуги, и хозяйствующие субъекты, экономически связанные с естественными монополиями, однако действующие в условиях конкурентной среды (ремонтно-эксплуатационные организации).

3. Организации, занимающиеся профессиональным управлением объектами в сфере ЖКХ [73].

Следовательно, к числу основных особенностей жилищно-коммунального хозяйства можно отнести:

- высокую социальную значимость данной сферы (жизнеобеспечение населения посредством предоставления широкого перечня услуг, связанных с формированием комфортной среды проживания, что, в свою очередь, обуславливает необходимость активного государственного регулирования и контроля со стороны потребителей, гарантированного обеспечения минимума услуг независимо от их платежеспособности);

- совмещение как производственных, так и непроизводственных функций в части создания материальных благ и предоставления услуг;

- организацию центров предоставления услуг в соответствии со сложившейся структурой размещения населения как основного потребителя, что является главной причиной, обусловившей важнейшую роль местных органов власти в системе управления данной сферой экономики;

- многообразие потребителей (население, предприятия, бюджетные организации) [54, 56].

Большая социальная значимость сферы ЖКХ особенно характерна для северных регионов страны, отличающихся суровыми природно-климатическими условиями. В этой ситуации крайне необходимо устойчивое функционирование ЖКХ для создания минимальных условий обеспечения возможности жизнедеятельности и организации производственно-хозяйственной деятельности в данной местности. В связи с этим крайне важно выделение территорий, относящихся к категории северных регионов.

Усиление самостоятельности территорий в течение последних десятилетий явилось главной причиной резкого развития региональной экономической науки. Однако следует отметить, что к настоящему времени так

и не сложилось единого подхода к определению сущности региона. В экономической литературе известны *территориально-пространственный* (А.Г. Гранберг, Л.С. Тарасевич, Э.Б. Алаев), *территориально-административный* (Г.В. Гутман, В.И. Бутов, Л.А. Романова, А.А. Мироедов, О.П. Звягинцева), *экономико-географический* (И.И. Сигов, В.А. Долятовский, В.П. Орешин, Л.В. Потапов) и *воспроизводственный* (А.И. Добрынин, О.С. Пчелинцев, В.Я. Любовный, И.В. Арженовский) подходы к решению данной задачи [1, 16, 25, 51, 78, 85, 92, 97, 99].

В рамках нашей работы, исходя из специфики объекта исследования и поставленных задач, будем придерживаться *территориально-пространственного подхода*, при котором под регионом (по А.Г. Гранбергу) понимается «определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов» [21].

Изучение исследований по данной проблематике позволило выявить наличие совокупности признаков для выделения региона, к числу важнейших из которых относятся:

а) экономические (структура хозяйства, сложившаяся на территории; особенности связей с внешней средой; затраты на производство продукции, оказание услуг; развитость инфраструктуры и т.п.);

б) географические (плотность и численность населения, тип его расселения и т.п.);

в) природно-климатические (климат, рельеф, почвенный покров).

Как показал анализ данных признаков, в настоящее время особую группу составляют северные территории (на *рис. 1.4.* обозначены заливкой), отличающиеся сложными природно-климатическими условиями, низкой плотностью населения (не более 5 чел./кв. км на большей части данных территорий, за исключением нескольких крупных городов, являющихся центрами концентрации основной части жителей) и точечным характером его расселения, очаговым характером размещения производительных сил, низким уровнем развития инфраструктуры (обеспеченность населенных пунктов централизованными инженерными сетями составляет менее 1 км/кв. км, тогда как в центральных районах – 2–5 км/кв. км, а в среднем по стране – 1,8), повышенными издержками на производство продукции и оказание услуг по жизнеобеспечению.



Рис. 1.4. Северные территории Российской Федерации

Однако критерию целостности и взаимосвязанности отвечают территории Европейского Севера России (на карте обозначены штриховкой), для которых характерно довольно интенсивное взаимодействие друг с другом, наличие единой транспортной инфраструктуры и др. На основании вышесказанного можно заключить, что они в полной мере отвечают всем признакам выделения региона.

Рассмотренные особенности северных территорий накладывают существенный отпечаток на функционирование сферы жилищно-коммунального хозяйства. Суровые природно-климатические условия, точечное размещение населения, большая удаленность населенных пунктов друг от друга, высокий уровень износа основных фондов являются здесь главными причинами более высоких издержек на оказание жилищно-коммунальных услуг (их себестоимость в 5–6 раз выше, чем в центральных районах страны) [70]. Так, согласно климатологическому разделению субъектов РФ, эти территории относятся к северным экономическим районам 1-ой зоны, где одни из самых высоких среднедушевых расходов тепловой энергии на отопление и горячее водоснабжение по сравнению с уровнем других территорий европейской части России. В связи с этим порядка 40–50%

общего объема предоставляемых потребителям жилищно-коммунальных услуг приходится на теплоснабжение и горячее водоснабжение [92, 129].

Кроме того, значительная часть городских населенных пунктов Европейского Севера являются малонаселенными (*прил. 4*). В частности, в Республике Коми около 97% общего количества поселков городского типа и 72% – городских населенных пунктов имеют численность населения менее 10 тыс. человек (соответственно в Карелии – 100 и 62,5%; Архангельской области – 85 и 59%).

Аналогичная картина в сельской местности: более чем в половине населенных пунктов численность населения составляет менее 100 человек (*табл. 1.5*). Очевидно, что в данной ситуации тарифная выручка большинства организаций ЖКХ не только не позволяет провести полноценную модернизацию основных фондов, но и не способствует даже стабилизации финансового состояния хозяйствующих субъектов.

Таблица 1.5. Количество сельских населенных пунктов Европейского Севера России с численностью населения менее 100 человек

Территория	Количество сельских населенных пунктов, ед.	В % от общего количества сельских населенных пунктов
Республика Карелия	667	67,6
Республика Коми	684	49,9
Архангельская область	3122	83,4
Ненецкий автономный округ	40	32,5
Вологодская область	5875	89,9
Мурманская область	98	52,0

Источник: результаты Всероссийской переписи населения 2010 года.

Значительная часть северных территорий является промышленно не освоенной, размещение производительных сил носит очаговый характер. Поэтому главную особенность этого региона представляет слабый уровень развития централизованных систем инженерной инфраструктуры (электро-, водо-, теплоснабжения). Так, обеспеченность населенных пунктов большей части северных территорий инженерными сетями составляет менее 1 км/кв. км (в среднем по России – 1,8 км/кв. км).

Электрическую энергию потребителям поставляют в основном малые автономные электростанции (преимущественно дизельные), на которых стоимость ее выработки значительно выше. Причем электроснабжение осуществляется, как правило, не более 8–10 часов в сутки, что заметно снижает комфортность проживания.

В связи с этим на территориях с децентрализованным энергоснабжением, изолированных от Единой энергетической системы России, невозможно формирование рынка электрической энергии. Это обстоятельство служит главной причиной, вызывающей необходимость государственного регулирования тарифов на данную услугу.

Для сферы теплоснабжения также характерна низкая степень централизации, наличие значительного количества котельных малой мощности для обслуживания потребителей одного населенного пункта. Кроме того, в суровых природно-климатических условиях физический износ этих инженерных коммуникаций происходит более быстрыми темпами.

Другая особенность отдаленных северных территорий – отсутствие круглогодичного транспортного доступа к ним. Поэтому важнейшей задачей является своевременный завоз топливно-энергетических ресурсов и подготовка к осенне-зимнему периоду. Необходимость организации «северного завоза» ведет к удорожанию стоимости электрической и тепловой энергии в этих районах.

Таким образом, ЖКХ северных регионов должно стать сферой особой ответственности государства, которое должно играть важную роль в обеспечении потребителей основными видами услуг, развитии теплоэнергетики и надежного энергоснабжения данных территорий. Вместе с тем очевидно то, что невозможно решить огромный объем проблем, накопившихся в ЖКХ Севера, исключительно за счет бюджетных средств. В связи с этим актуализируется задача поиска путей организации партнерского взаимодействия органов власти и бизнес-структур при управлении развитием данной сферы региональной экономики на основе обобщения успешного зарубежного и отечественного опыта.

1.3. Зарубежный и отечественный опыт партнерства власти и бизнеса

Партнерское взаимодействие государства и частного сектора в жилищно-коммунальном хозяйстве имеет весьма продолжительную историю. В частности, первые соглашения с частным сектором на оказание услуг по водоснабжению населения реализовывались еще во времена Древнего Рима. Однако активизация партнерских отношений власти и бизнес-структур в ЖКХ началась лишь с 1990-х гг. В настоящее время развитие данной сферы во многих странах мира осуществляется на основе консолидации усилий, ресурсов государства и бизнеса путем нахождения новых форм и методов сотрудничества [40, 109, 146, 154, 159, 161, *прил. 5*].

Успешная мировая практика свидетельствует, что реализация государственно-частного партнерства, позволяющая привлекать в ЖКХ дополнительные финансовые ресурсы, инновационные технологии и частный управленческий опыт, активно используется в следующих сферах:

- а) водоснабжение и водоотведение (Австралия, США, Великобритания, Канада, Франция, Ирландия, Португалия, Испания, Аргентина);
- б) утилизация отходов (Бельгия, Канада, Италия, Великобритания);
- в) теплоснабжение (Германия, Дания, Нидерланды) [4, 24, 148, 150, 153].

При этом, по данным Всемирного банка, наиболее приоритетными для реализации ГЧП-проектов отраслями являются энергетика (35–40% общего числа соглашений), водоснабжение и очистка стоков (15%) [43].

В рамках соглашений государственно-частного партнерства бизнес-структурам в коммерческих целях и на основе разделения рисков с публичным сектором делегируются права пользования и владения объектами ЖКХ при условии выполнения задач, имеющих высокую общественную значимость и закрепленных в соглашении о партнерстве (рис. 1.5).



Рис. 1.5. Принципиальная схема ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве

Довольно активно партнерские отношения власти и бизнеса в жилищно-коммунальном хозяйстве используются в странах неоллиберального блока (Великобритания, США, Австралия, Ирландия). Так, в США

для предоставления около трети базовых видов коммунального обслуживания (водопровод, уборка мусора и т.п.) муниципалитет привлекает коммерческие фирмы³.

Кроме того, ГЧП-проекты в ЖКХ довольно успешно реализуются в развитых странах континентальной Европы, в которых институт партнерства находится на высоком уровне «зрелости», и в отдельных азиатских государствах (например, в Китае).

В данных странах созданы объективные условия, позволяющие наладить эффективное партнерское взаимодействие власти и бизнес-структур во многих отраслях экономики, в том числе и в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Нормативно-правовая база, регулирующая такое взаимодействие, состоит как из рамочных законов, так и широкого количества подзаконных актов правоприменительного плана. Существуют документы (концепции, программы), регламентирующие стратегическое развитие института партнерства. На национальном, региональном и местном уровне создаются структуры, ответственные за поддержку ГЧП-проектов. К их реализации активно привлекаются все заинтересованные стороны: потребители, консалтинговые компании, банки, инвестиционные и пенсионные фонды и другие институциональные единицы финансовой сферы. Органы власти разрабатывают схемы участия публичного сектора в проектах партнерства для эффективного управления имеющимися рисками (прил. 6).

При этом используется широкий спектр мер государственной поддержки бизнес-структур:

а) организационные (несение бремени затрат по оценке и регистрации объектов инженерной инфраструктуры; разработка технико-экономического обоснования проекта партнерства; организация и проведение конкурсных процедур и торгов; сопровождение реализации совместных проектов на протяжении всего их жизненного цикла);

б) финансовые (софинансирование части капитальных затрат на реализацию проекта; предоставление субсидий, гарантий и льготных кредитов частному сектору; прямые платежи для окупаемости инвестиций).

Наличие успешного зарубежного опыта послужило главной причиной того, что российские органы власти рассматривают ЖКХ как перспективную сферу для реализации инвестиционных проектов на принципах

³ Данные Национального совета по государственно-частному партнерству.

партнерства власти и бизнес-структур. Так, в Сибирском федеральном округе жилищно-коммунальное хозяйство является отраслью-лидером по количеству проектов (22), реализующихся при участии частного бизнеса. Активное сотрудничество власти с бизнес-структурами в ЖКХ отмечается также в Белгородской, Владимирской, Липецкой, Тамбовской и Иркутской областях (прил. 7)⁴.

С точки зрения частного бизнеса жилищно-коммунальное хозяйство является той сферой, где использование механизмов государственно-частного партнерства при определенных условиях может быть вполне эффективным. Согласно исследованию, проведенному Ассоциацией менеджеров, около 55% представителей частных компаний, принимавших участие в опросе, придерживались именно такой позиции⁵.

Однако в России институт партнерства власти и бизнеса находится лишь на стадии становления. С участием федеральных (Инвестиционный фонд РФ, Центр ГЧП Внешэкономбанка) и наднациональных (Европейский банк реконструкции и развития) институтов развития в жилищно-коммунальном хозяйстве страны реализуется несколько крупных ГЧП-соглашений (например, водоснабжение г. Ростов-на-Дону, г. Санкт-Петербурга). При этом подавляющее большинство таких проектов приходится на ЖКХ больших городов (с населением свыше 500 тыс. чел.), в средних и малых городах опыт их реализации крайне ограничен.

Вместе с тем для полной модернизации ЖКХ регионов страны, по оценкам Министерства регионального развития РФ, необходимо около 15 трлн. рублей⁶. В связи с этим развитие партнерских отношений власти и бизнеса рассматривается органами власти всех уровней как главный инструмент решения проблем отрасли. Данное положение нашло свое официальное закрепление в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года, основных стратегических документах развития сферы ЖКХ, долгосрочных целевых программах и т.п.

⁴ Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура» [Электронный ресурс] / Центр развития государственно-частного партнерства; Институт современного развития. – Режим доступа: http://pprcenter.ru/assets/files/Anons/a_CFO%203.pdf

⁵ Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». – М.: Ассоциация Менеджеров, 2007. – 116 с.

⁶ Товкайло М. В Минрегионе посчитали, что на модернизацию ЖКХ нужно 15 трлн. руб. [Электронный ресурс] // Ведомости. – Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/newsline/news/1241953/v_minregione_poschitali_chno_na_modernizaciyu_zhkh_nuzhno_15

Непосредственно сам процесс вхождения частного бизнеса в ЖКХ начался с 2003 года, когда на российском рынке появились ОАО «Российские коммунальные системы» (электро-, тепло-, водоснабжение и канализация муниципальных образований: Амурская, Кировская, Владимирская, Тамбовская, Брянская области, Республика Карелия, Алтайский и Пермский край), ОАО «Евразийское водное партнерство» (система водоснабжения и канализации: города Ростов-на-Дону и Сочи, Краснодарский край), «Комплексные энергетические системы», «Коммунальные инвестиции», ОАО «Росводоканал» (водоснабжение и канализация: города Барнаул, Краснодар, Омск, Оренбург, Тверь, Тюмень) [116, 117].

На первом этапе (2003–2004 гг.) отмечалась активная экспансия данных компаний в регионы. При этом бизнес рассматривал ЖКХ как крупный рынок с огромными финансовыми потоками, потенциальными возможностями для снижения издержек производства при активной поддержке органов власти и в условиях ограниченной конкуренции.

Из-за отсутствия сформированной законодательной базы, регламентирующей деятельность частного бизнеса в сфере ЖКХ, а также из-за существенных рисков реализации совместных проектов большинство заключенных соглашений партнерства являлись договорами краткосрочной аренды без инвестиционных обязательств [116].

Второй этап развития партнерского взаимодействия власти и бизнеса в ЖКХ России, датируемый серединой 2004–2008 гг., характеризуется активным развитием нормативно-правовой базы, регулирующей реформирование сферы ЖКХ на основе партнерства власти и бизнеса. Вступили в действие Жилищный кодекс РФ (2005), ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (2004) и т.п. [116].

Существенным шагом в становлении ГЧП-партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве явилось принятие в июле 2005 года ФЗ «О концессионных соглашениях». Это позволило несколько повысить инвестиционный климат в отрасли и снизить риски, связанные с реализацией совместных проектов.

Кроме того, в течение этого периода отмечалось интенсивное развитие институциональной среды партнерства. Так, в июне 2008 года при Внешэкономбанке был создан Центр ГЧП для оказания технической помощи субъектам РФ при планировании развития инфраструктуры на принципах ГЧП, содействия по формированию институциональных условий для развития партнерства (обучение и переподготовка кадров органов власти, развитие местного законодательства, организация деятельности

региональных центров ГЧП), а также для информационного обеспечения, консультационной поддержки и сопровождения проектов, реализуемых на принципах партнерства власти и бизнеса, организации взаимодействия участников ГЧП-проектов. Другой институт развития – Инвестиционный фонд РФ оказывает финансовую поддержку ГЧП-проектов, непосредственно участвует в развитии инженерной инфраструктуры общественно значимых проектов.

По результатам конкурсов и аукционов на право управления системами коммунальной инфраструктуры были заключены первые долгосрочные договоры аренды в ЖКХ. Так, на данном этапе в сфере водоснабжения было заключено более 10 долгосрочных договоров, зона обслуживания которых охватывала около 15% населения страны [116, 117].

В целях дальнейшего содействия развитию партнерских отношений власти и бизнеса в большинстве субъектов РФ приняты региональные законы об участии в проектах ГЧП, закрепляющие основные принципы и формы организации такого взаимодействия (по состоянию на первое полугодие 2014 года соответствующие документы приняты в 67 субъектах РФ). Повышалась законодательная активность и на местном уровне (приняты положения о муниципально-частном партнерстве: Усть-Цилемский (Республика Коми), Лухский (Ивановская область), Комсомольский муниципальный районы (Хабаровский край), города Грозный, Улан-Удэ и др.). Вместе с тем имел место острый недостаток подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих партнерские отношения власти и бизнеса в отрасли [47].

В то же время на региональном уровне функционируют структуры, к непосредственной компетенции которых относится развитие института партнерства власти и бизнеса:

1. Региональные центры ГЧП в составе региональных администраций (Калининградская и Курганская области).
2. Отделы, сектора и управления государственно-частного партнерства при департаментах (Нижегородская и Рязанская области).
3. Корпорации развития (Калужская, Белгородская, Вологодская области).
4. Агентство по сопровождению инвестиционных проектов (Брянская область).

На муниципальном уровне для этих целей создаются подразделения местной администрации, рабочие группы и т.п.

Как свидетельствует отечественный опыт реализации проектов в ЖКХ на принципах государственно-частного партнерства, в настоящее время большинство заключаемых контрактов – это арендные соглашения, договоры о государственном (муниципальном) заказе. Использование более развитых форм государственно-частного партнерства (концессионные соглашения, контракты жизненного цикла и т.п.), предполагающих привлечение масштабных инвестиций, носит ограниченный характер из-за сложности выстраивания партнерских отношений.

В связи с этим меры, предпринимаемые органами власти по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство бизнеса, пока не привели к существенному притоку частных инвестиций. Так, в 2010 году, судя по информации Минрегиона РФ, инвестиции в ЖКХ страны составляли 164 млрд. руб., однако 99% их общего объема формировалось за счет тарифов и затрат бюджетов различных уровней [118].

Российские бизнес-структуры ориентируются на ЖКХ крупных городов, в то время как малые муниципальные образования являются непривлекательными для инвесторов. Низкая платежеспособность населения, узкая зона обслуживания и продолжающиеся процессы депопуляции и миграционного оттока из сельской местности – вот главные факторы, тормозящие привлечение частных инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство таких муниципалитетов.

С целью объективной оценки привлекательности российского ЖКХ для частного бизнеса, а также возможностей и потенциальных препятствий для развития ГЧП в этой сфере проведем SWOT-анализ (табл. 1.6).

Таблица 1.6. **SWOT-анализ развития государственно-частного партнерства в ЖКХ регионов России**

S (сильные стороны)	W (слабые стороны)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Наличие стратегических документов развития сферы ЖКХ в субъектах РФ и муниципальных образованиях (концепции, стратегии). 2. Приватизация жилищного фонда, появление реального собственника жилья; привлечение частных компаний к управлению объектами коммунальной инфраструктуры. 3. Наличие институциональной поддержки развития партнерских отношений в отрасли (Фонд содействия реформированию ЖКХ, Фонд содействия развитию жилищного строительства и др.). 4. Наличие первого положительного опыта реализации ГЧП-проектов в данной сфере. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Высокий уровень износа объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда. 2. Устаревшие технологии производства. 3. Краткосрочное и непрозрачное тарифообразование, опережающий рост тарифов по отношению к росту доходов населения. 4. Низкий уровень квалификации работников сферы ЖКХ. 5. Нестабильное финансовое состояние организаций ЖКХ. 6. Продолжающиеся процессы разграничения государственной и муниципальной собственности на объекты коммунальной инфраструктуры. Наличие бесхозных инженерных сетей, находящихся в неудовлетворительном техническом состоянии. 7. Низкий уровень оборудования жилья приборами учета потребляемых ресурсов.

О (возможности)	Т (угрозы)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Принятие рамочной нормативно-правовой базы, регламентирующей развитие партнерства (типовое концессионное соглашение в отношении систем коммунальной инфраструктуры, ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»). 2. Повышение социальной и политической активности населения, инициативности собственников жилья. 3. Повышение реальных доходов граждан (как потребителей услуг). 4. Организация выпуска инфраструктурных облигаций, привлечение средств пенсионных и инвестиционных фондов на модернизацию коммунальной инфраструктуры. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недостаточный объем бюджетного финансирования на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры. 2. Недостаточно проработанные документы территориального планирования, что препятствует формированию качественных инвестиционных проектов с привлечением частных инвестиций. 3. Слабое развитие финансовых рынков. 4. Недостаточный уровень квалификации работников органов власти. 5. Ограничения бюджетного законодательства по срокам предоставления государственных и муниципальных гарантий по кредитам и займам, привлекаемым на модернизацию коммунальной инфраструктуры.

Одна из наиболее важных проблем, препятствующих становлению государственно-частного партнерства в ЖКХ, – это отсутствие у органов власти стратегического подхода к развитию отрасли. Вместе с тем соглашения о партнерстве представляют собой проекты с длительными сроками окупаемости (10 и более лет). В связи с этим актуальным становится стабильность условий и «правил игры» для всех участников.

Основным стратегическим документом территориального развития муниципального образования является генеральный план, регламентирующий застройку и развитие социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры на долгосрочную перспективу. В соответствии с ним органы власти должны разрабатывать программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (ПКР СКИ), которая позволяет выявить «узкие места» в развитии этой сферы экономики и направить на их «расшивку» имеющиеся финансовые ресурсы. Кроме того, благодаря этой программе инвестор имеет возможность определить наиболее приоритетные и перспективные для реализации инвестиционные проекты [46].

Однако такие программы утверждены далеко не во всех муниципалитетах, что не дает возможности в полной мере использовать потенциал сотрудничества власти и бизнеса. В первую очередь, мешает этому высокая затратность процесса разработки данных программ, которая ложится тяжелым бременем на местные бюджеты⁷.

⁷ По экспертным оценкам, стоимость разработки ПКР СКИ зависит от размера муниципального образования и составляет в среднем: для муниципалитета с численностью населения от 40 до 400 тыс. человек – 27,3 млн. руб.; 400–900 тыс. человек – 49,4 млн. руб.; более 900 тыс. человек – 80 млн. руб. Источник: Ильина И.Н. Экономика городского хозяйства: учебное пособие. – М.: КНОРУС, 2013. – 248 с. – (Бакалавриат).

Другой проблемой, с которой сталкивается бизнес при реализации совместных проектов, является неопределенность относительно объемов капитальных вложений в модернизацию объектов ЖКХ. Коммунальные сети, как правило, находятся под землей, их инвентаризация и оценка в течение последних десятилетий проводилась несистематически (в то же время существуют и бесхозные сети, не поставленные на баланс муниципалитета), поэтому объективно судить о реальном уровне их износа не представляется возможным. В связи с этим предполагаемый объем инвестиций в ходе реализации соглашения может существенно вырасти и проект станет нерентабельным для частного партнера. Обязанности по содержанию, учету и страхованию передаваемого имущества ложатся на плечи частного инвестора, что повышает его финансовые издержки [74, 115, 150].

Становлению партнерства в ЖКХ препятствуют также сложившиеся в отрасли принципы тарифообразования. Несмотря на постепенный переход к долгосрочным тарифам (на 3–5 лет), процесс их утверждения по-прежнему носит административный характер (основные параметры задаются на федеральном и региональном уровне). Ограничение роста тарифов нормативными актами и низкой платежеспособностью потребителей требует от частного партнера поиска путей возврата инвестиций. В данной ситуации оптимальным, на наш взгляд, является распределение нагрузки на существующих (инвестиционная составляющая в тарифе), новых пользователей (плата за подключение) и местный бюджет. Причем чем ниже платежеспособность потребителей, тем более существенным должно быть финансовое участие органов власти в проектах партнерства (софинансирование, гарантии, субсидирование процентной ставки по займам и т.п.).

В соответствии с последними поправками в действующее законодательство органы власти могут компенсировать частному инвестору убытки, полученные в результате пересмотра долгосрочных тарифов, из которых стороны исходили при заключении соглашения о партнерстве. Таким образом, первые положительные шаги в данном направлении уже сделаны.

Разработка технико-экономического обоснования проекта, конкурсной документации, проведение торгов связаны со значительными финансовыми затратами. Это особенно актуально для малых муниципальных образований, органы власти которых не имеют необходимых финансовых и кадровых возможностей для грамотной организации и проведения торгов на право заключения соглашения о партнерстве, а бизнес не проявляет интереса к таким рынкам. Вместе с тем именно в этих муниципалитетах ЖКХ находится в наиболее кризисном состоянии [44].

Кроме того, реализация проектов партнерства в ЖКХ на местном уровне встречается с целым комплексом других проблем. Хотя в стране существуют соответствующие институты развития (Инвестиционный фонд РФ – ИФ РФ, Внешэкономбанк), подавляющая часть муниципалитетов практически не могут рассчитывать на получение их поддержки. Так, минимальная стоимость проектов регионального уровня, реализуемых при участии ИФ РФ, составляет 500 млн. руб. А большинство проектов местного уровня являются менее капиталоемкими и не удовлетворяют данным критериям.

Дополнительные риски для бизнес-структур порождает существующее бюджетное планирование, согласно которому обязательства по финансированию проектов ограничены 3-летним периодом, но большая часть капиталоемких инвестиционных проектов имеют длительные сроки окупаемости (15–20 лет). В данной ситуации возникает риск невозможности дальнейшего рефинансирования таких проектов.

Кроме того, существующая нормативно-правовая база значительно сокращает возможности использования инструментов поддержки частного сектора при реализации проектов партнерства. Так, согласно ст. 100 п. 4 Бюджетного кодекса РФ, местные органы власти не могут предоставлять муниципальные гарантии на срок, превышающий 10 лет, в то время как, например, концессионные соглашения заключаются на 15–20 лет.

Практика применения других инструментов финансовой поддержки (субсидирование ставок по привлеченным займам, инвестиционные налоговые кредиты, льготы по налогам) не получила широкого распространения и не стимулирует приток частных инвестиций. Данные формы поддержки носят точечный характер и не способны полноценно минимизировать имеющиеся у бизнеса риски. В свете этого показательным является успешный опыт США, где органы власти имеют широкий перечень инструментов поддержки ГЧП-проектов, что позволяет минимизировать риски бизнес-структур, в том числе в случае возникновения ситуаций форс-мажора, а также общей экономической нестабильности. Существующие меры поддержки гарантируют получение инвестором минимально закрепленного уровня дохода даже в условиях временной убыточности проекта, но его высокой социальной значимости.

Слабое развитие российских финансовых рынков не позволяет привлекать дешевые и длинные заемные средства на реализацию ГЧП-проектов в ЖКХ. В настоящее время объем капитализации крупнейших российских банков и фондового рынка на порядок уступает уровню развитых стран. При этом практически не работают механизмы привлечения средств инвестиционных и пенсионных фондов, сбережений населения.

Большинство малых муниципальных образований региона также имеют слабую финансово-экономическую базу, наблюдается массовый отток и депопуляция населения. В связи с этим значительная часть инвестиционных проектов без разработки соответствующих мер государственной поддержки становятся непривлекательными для частного инвестора.

Таким образом, эффективная реализация проектов государственно-частного партнерства в региональном ЖКХ невозможна без учета территориальных особенностей функционирования данной отрасли экономики и прочих факторов. Изучение литературы и обобщение опыта реализации ГЧП-проектов в ЖКХ позволило выявить следующие факторы внешней и внутренней среды, оказывающие непосредственное влияние на особенности управления реализацией соглашений о партнерстве (рис. 1.6).

При выстраивании полноценных партнерских отношений власти и бизнес-структур в ЖКХ необходимо учитывать такие факторы внутренней среды, как сложная производственная структура данной сферы, особенности протекания инвестиционных процессов, финансово-экономическое состояние организаций, технико-технологические факторы (текущее состояние основных фондов), обеспеченность и уровень квалификации персонала и т.п.



Рис. 1.6. Факторы, определяющие особенности управления реализацией соглашений о государственно-частном партнерстве в региональном ЖКХ

Кроме того, огромное влияние на процесс реализации проектов партнерства оказывают факторы внешней среды: политические, нормативно-правовое регулирование, макрофакторы (бюджетная, инвестиционная, налоговая политика, доступность заемного финансирования, темпы инфляции) и непосредственного окружения (платежеспособность потребителей, демографические процессы на территории). Объективная оценка влияния данных факторов служит необходимым условием для разработки эффективного организационно-экономического механизма управления реализацией ГЧП-проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве. Актуальность разработки эффективной системы управления ими обусловлена высокой социальной значимостью данной сферы региональной экономики.

Организационно-экономический механизм включает в себя совокупность форм, методов, инструментов управления проектами партнерства в ЖКХ (*прил. 8*). Разработка и реализация такого механизма создаст объективные предпосылки для минимизации рисков и будет способствовать притоку в отрасль частных инвестиционных ресурсов. При этом в целях успешной реализации проектов партнерства в малых городах, городских и сельских поселениях целесообразным является адаптация данного механизма к территориальной специфике функционирования отрасли.

Таким образом, важнейшей задачей, стоящей перед органами власти всех уровней, выступает адаптация успешного зарубежного опыта ГЧП к российской действительности, что предполагает необходимость создания для этого благоприятных правовых, организационных и институциональных условий. Для этого требуется: во-первых, развитие нормативно-правовой базы, принятие целого ряда подзаконных актов, регламентирующих партнерские отношения власти и бизнеса; во-вторых, создание программ развития института партнерства, комплексных инструментов поддержки частного инвестора, условий для привлечения финансовых ресурсов к реализации совместных проектов; в-третьих, разработка практических документов, открытых баз данных проектов, что позволит тиражировать успешный опыт; в-четвертых, создание структур, институтов развития, основной задачей которых является всесторонняя поддержка проектов партнерства; в-пятых, повышение роли институтов гражданского общества в проектах партнерства, привлечение к их реализации всех заинтересованных сторон. Только в этом случае государственно-частное партнерство станет эффективным инструментом модернизации жилищно-коммунального хозяйства и других отраслей экономики региона.

ГЛАВА 2

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАЛЬНОМ ЖКХ

2.1. Жилищно-коммунальное хозяйство северного региона: состояние и проблемы

Жилищно-коммунальное хозяйство является одной из ключевых отраслей экономики Европейского Севера России, способствующих формированию благоприятного пространства для жизнедеятельности на этих территориях и обеспечению функционирования всего регионального хозяйства в суровых природно-климатических условиях.

В структуре валового регионального продукта (ВРП) северных территорий на ЖКХ приходится около 5–8%, что в целом сопоставимо со средним по стране показателем (порядка 7%; *рис. 2.1*).

Непосредственно в этой сфере и смежных с ней отраслях трудится около 7–10% населения, занятого в экономике данных субъектов РФ (*прил. 9*). На ЖКХ приходится около трети общего объема платных услуг, оказанных потребителям (в 2014 году в Мурманской области эта доля составляла 39,2%, Республике Карелия – 33,9%, Коми – 32,8%). Причем в течение 2000–2014 гг. удельный вес жилищно-коммунальных услуг на территории Европейского Севера увеличивался быстрее, чем в среднем по стране, что может быть вызвано более высокими темпами роста тарифов, чем в других субъектах РФ (*табл. 2.1*).

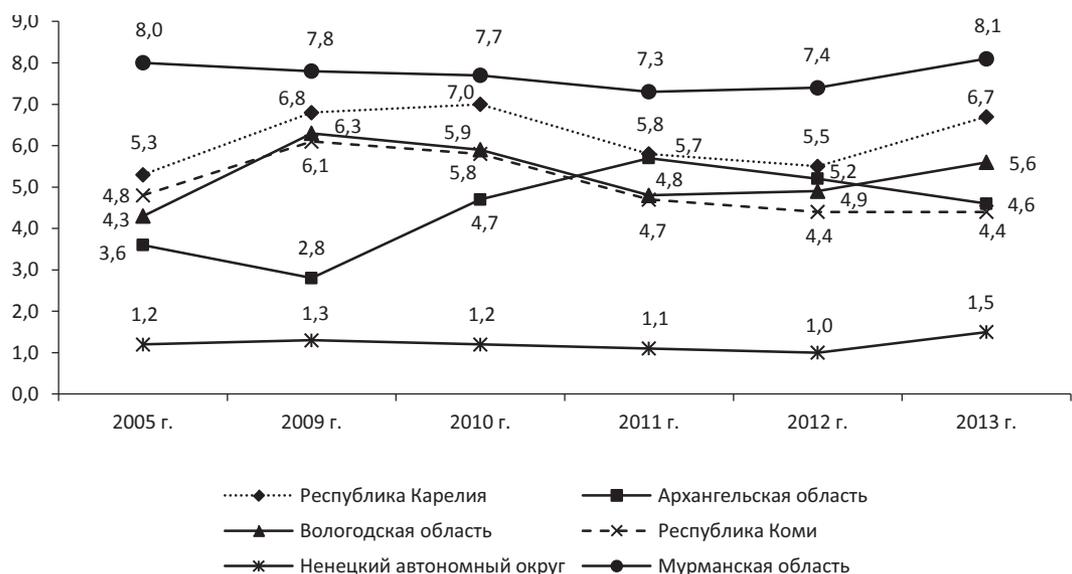


Рис. 2.1. Удельный вес в валовом региональном продукте видов экономической деятельности, относящихся к ЖКХ, %*

* Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – 900 с.; Национальные счета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#

Таблица 2.1. Доля жилищно-коммунальных услуг в общей стоимости оказанных платных услуг, %*

Территория	Год						2014 к 2000, п.п.
	2000	2005	2009	2010	2013	2014	
Российская Федерация	20,3	23,6	24,9	26,9	26,7	27,1	+6,8
Северо-Западный федеральный округ	25,5	25,5	25,6	28,7	28,4	28,8	+3,3
Республика Карелия	24,8	31,2	31,0	36,0	34,9	33,9	+9,1
Республика Коми	23,6	31,8	35,0	36,4	32,5	32,8	+9,2
Архангельская область	21,9	25,4	20,0	24,2	27,5	27,6	+5,7
Ненецкий автономный округ	35,7	32,3	35,2	35,1	30,0	32,4	-3,3
Вологодская область	21,3	30,6	32,5	34,6	33,2	30,9	+9,6
Мурманская область	26,0	32,3	34,5	45,3	38,8	39,2	+13,2

* Рассчитано по: Платное обслуживание населения в России – 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_78/Main.htm

В настоящее время ЖКХ северных территорий продолжает оставаться в состоянии глубокого и системного кризиса. Одной из ключевых проблем данной сферы является высокий уровень физического и морального износа основных фондов. Причем в худшем состоянии находятся основные

фонды в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения, средний износ которых составляет 50–60%, что существенно выше среднероссийского уровня (табл. 2.2).

Таблица 2.2. **Уровень износа основных фондов организаций ЖКХ, %***

Территория	Управление эксплуатацией жилого фонда	Производство газообразного топлива и его распределение	Производство, передача и распределение пара, горячей воды (тепловой энергии)	Сбор воды, очистка и распределение	Удаление сточных вод, отходов и аналогичная деятельность
Российская Федерация	45,9	39,7	37,2	38,8	32,0
Северо-Западный федеральный округ	60,1	20,1	38,3	54,6	35,6
Республика Карелия	62,5	67,0	31,8	73,7	56,7
Республика Коми	54,2	39,4	37,8	32,8	58,1
Архангельская область	62,7	25,5	50,6	47,6	57,7
Ненецкий автономный округ	24,7	н.д.	30,5	н.д.	н.д.
Вологодская область	63,7	25,5	60,2	47,6	57,7
Мурманская область	54,2	45,4	36,3	37,2	33,8

* Составлено по: Жилищное хозяйство в России. 2013: стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – 286 с.

При этом если проанализировать текущее состояние отдельных объектов коммунальной инфраструктуры, то ситуация выглядит еще более пессимистично. Так, в Вологодской области износ сетей водопровода составляет 69,6% (Архангельская область – 67,5%, Республика Коми – 64%), канализации – 69,8% (соответственно 70,6 и 79%), теплоснабжения – 61,6% (55 и 62%). В ряде муниципалитетов износ сетей достигает 80% и продолжает ежегодно увеличиваться. Значительная часть объектов уже отслужили нормативные сроки амортизации, но продолжают эксплуатироваться. Высокая изношенность сетей ведет к значительным непроизводительным потерям энергетических ресурсов, в разы превышающим нормативные значения.

Аналогичная ситуация складывается в жилищном хозяйстве. Его хроническое недофинансирование на протяжении последних десятилетий привело к дальнейшей деградации в большинстве северных территорий жилищного фонда, уровень ветхости и аварийности которого превышает среднероссийский показатель (2,7% в 2014 году; табл. 2.3).

Таблица 2.3. Доля ветхого и аварийного жилья в общей площади жилищного фонда, %*

Территория	2001 г.	2005 г.	2009 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 к 2001, п.п.
Российская Федерация	3,1	3,2	3,1	3,0	2,8	2,7	-0,4
Северо-Западный федеральный округ	3,0	3,3	3,2	3,2	2,6	2,4	-0,6
Республика Карелия	3,9	2,8	3,6	4,0	4,2	3,0	-0,9
Республика Коми	6,0	7,8	9,0	10,2	7,4	6,7	+0,7
Архангельская область	6,6	7,8	7,9	8,2	8,5	8,4	+1,8
Ненецкий автономный округ	7,0	12,0	9,4	4,3	4,7	5,0	-2,0
Вологодская область	4,8	5,5	6,0	6,0	4,1	3,9	-0,9
Мурманская область	2,1	1,7	2,3	2,5	2,3	2,4	+0,3

* Составлено по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – 900 с.; Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=40458>

Другой особенностью территорий Европейского Севера (за исключением Мурманской области) является низкое благоустройство жилищного фонда основными видами услуг. Так, водопроводом в 2014 году в Вологодской области было оборудовано только 60,5% жилья, в Ненецком автономном округе – 54,6%, тогда как в среднем по России – 77,1%. Аналогичная ситуация с обеспеченностью канализацией, отоплением и горячим водоснабжением (табл. 2.4).

Таблица 2.4. Благоустройство жилищного фонда (2014 г.), %*

Территория	Водопровод	Водоотведение и канализация	Отопление	Газ	Горячее водоснабжение
Российская Федерация	77,1	72,4	81,7	65,3	63,9
Республика Карелия	75,5	73,8	73,9	43,1	53,6
Республика Коми	74,9	72,5	80,5	49,5	66,3
Архангельская область	62,6	59,8	64,8	53,4	54,6
Ненецкий автономный округ	54,6	41,1	94,2	70,0	47,5
Вологодская область	60,5	53,7	56,9	68,9	46,8
Мурманская область	96,7	96,7	97,0	31,4	95,5

* Составлено по: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>

В сложившейся ситуации крайне актуальна для органов власти всех уровней такая задача, как поиск путей решения накопившихся проблем и полноценная технологическая модернизация отрасли.

Концепцией реформирования ЖКХ России, продолжающегося на протяжении двух последних десятилетий, является перераспределение функций между различными уровнями системы управления (федеральным, субфедеральным, местным); отказ от прямых (административных) принципов управления данной сферой экономики и внедрение рыночных механизмов хозяйствования; постепенное сокращение прямого государственного финансирования и перевод отрасли на самофинансирование и самоокупаемость. В настоящее время на федеральном уровне (Министерство строительства и ЖКХ, Федеральная служба по тарифам, Фонд содействия реформированию ЖКХ и др.) определяются лишь общие направления развития ЖКХ (нормативно-правовое регулирование, основы жилищной, тарифной политики, определение отдельных категорий льготников, социальные стандарты, финансирование в рамках госпрограмм и т.п.), на субфедеральном – осуществляется контроль за реализацией федеральных норм, разрабатываются региональные программы развития отрасли на территории субъекта, устанавливаются стандарты оплаты услуг и тарифов, в то время как основные и финансово затратные функции непосредственно по организации предоставления потребителям услуг и развитию объектов ЖКХ переданы на муниципальный уровень [19, 79, 123, 125].

Данные трансформационные преобразования затронули и ЖКХ северных регионов, в которых на протяжении последних лет отмечается сокращение доли расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и реальных объемов его бюджетного финансирования. Так, в 2000–2014 гг. удельный вес этих расходов в консолидированном бюджете Республики Коми снизился на 11,8 п.п. (с 19,2 до 7,4% общего объема расходов бюджета), Вологодской области – на 12,5 п.п. (с 15,8 до 3,3%), Мурманской области – на 14,4 п.п. (с 25,4 до 11%; табл. 2.5).

Таблица 2.5. **Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на жилищно-коммунальное хозяйство (в ценах 2014 г.)***

Территория	Единица измерения	Год						2014 к 2000, раз (п.п.)
		2000	2005	2010	2012	2013	2014	
Российская Федерация	Тыс. руб./чел.	5,68	7,09	7,85	7,30	7,00	6,16	1,09
	% от общего объема	19,40	15,80	12,60	10,60	10,20	9,60	-9,80 п.п.
Республика Карелия	Тыс. руб./чел.	4,66	3,33	5,17	3,68	3,38	2,87	0,62
	% от общего объема	15,50	7,60	7,80	5,60	5,32	4,81	-10,6 п.п.
Архангельская область	Тыс. руб./чел.	4,17	3,71	7,61	6,71	6,39	6,74	1,62
	% от общего объема	19,30	9,60	11,40	9,50	8,60	9,70	-9,60 п.п.

Вологодская область	Тыс. руб./чел.	6,20	5,93	5,05	3,02	2,05	1,62	0,26
	% от общего объема	15,80	11,80	8,50	5,20	3,80	3,30	-12,50 п.п.
Республика Коми	Тыс. руб./чел.	8,20	6,38	6,25	6,26	6,32	6,54	0,80
	% от общего объема	19,20	12,00	8,80	6,80	6,69	7,41	-11,79 п.п.
Ненецкий авт. округ	Тыс. руб./чел.	33,14	60,98	94,07	92,76	92,25	88,67	2,68
	% от общего объема	21,20	23,80	28,10	23,20	21,25	19,40	-1,80 п.п.
Мурманская область	Тыс. руб./чел.	10,72	5,68	10,63	12,19	10,92	9,61	0,90
	% от общего объема	25,4	12,7	13,0	13,8	12,2	10,96	-14,44 п.п.
* Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – 900 с.; Открытый информационный ресурс по анализу финансового и социально-экономического развития субъектов РФ на основании информации официальных источников: Минфин России, Казначейство России, Росстат [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.iminfin.ru .								

Другим источником бюджетных инвестиций в отрасль в настоящее время являются ассигнования федерального Фонда содействия реформированию ЖКХ. Однако срок функционирования государственной корпорации ограничен 2018 годом, а с 2014 года часть его функций была передана региональным фондам капитального ремонта многоквартирных домов и бюджетам субъектов РФ. Вместе с тем следует отметить, что в данной ситуации решение проблемы капитального ремонта и модернизации коммунальной инфраструктуры станет тяжелым, а порой и неподъемным бременем для бюджетной системы и собственников жилых помещений [44].

Кроме того, в большинстве субъектов ликвидируется прямое дотирование отрасли, перекрестное субсидирование и осуществляется поэтапный переход на рыночные рельсы хозяйствования. Основным источником покрытия затрат на предоставление услуг служат платежи потребителей. Если в советское время население возмещало лишь незначительную часть их себестоимости (5–10%, а остальные затраты дотировались из бюджета), то сейчас – уже более 90%. Причем практически на всех территориях Европейского Севера данный показатель выше среднероссийского уровня, который в 2014 году составлял 90,7% (рис. 2.2).

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время конечный потребитель оплачивает не только стоимость потребленных им услуг, но и все непроизводительные потери, и это на фоне сокращения дотаций и прямых бюджетных капиталовложений в отрасль является одним из главных факторов ежегодного роста тарифов на услуги ЖКХ [93]. Так, в 2000–2014 гг. стоимость услуг в Ненецком автономном округе выросла в 8,5 раза, Республике Карелия – 7,5, в Архангельской области – в 7,2 раза (табл. 2.6).

Причем темпы их увеличения существенно опережают изменение цен в других секторах экономики и рост уровня жизни населения страны. В 2000–2014 гг. потребительские цены в России выросли в 4,2 раза, а рост реальных денежных доходов жителей северных территорий за исследуемый период был ниже.



Рис. 2.2. **Уровень возмещения населением затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг (2014 г.), %***

* Составлено по: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>.

Таблица 2.6. **Стоимость жилищно-коммунальных услуг, руб. на чел. в месяц*** [27]

Территория	Год						2014 к 2000, раз
	2000	2006	2009	2010	2013	2014	
Российская Федерация	274,1	815,9	1361,0	1528,7	1968,6	2093,5	7,6
Северо-Западный федеральный округ	269,1	826,6	1306,2	1505,4	1831,8	1935,1	7,2
Республика Карелия	266,1	745,2	1391,9	1498,1	1943,9	1988,9	7,5
Республика Коми	490,1	905,8	1677,8	1857,2	2096,3	2262,3	4,6
Архангельская область	297,3	900,3	1097,8	1674,3	2031,1	2140,3	7,2
Ненецкий автономный округ	693,1	1971,3	3835,9	3756,6	4594,1	5861,5	8,5
Вологодская область	260,4	786,5	1118,3	1303,8	1485,3	1571,5	6,0
Мурманская область	587,1	1098,1	1881,7	2088,4	2331,4	2473,9	4,2

* Составлено по: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>

В связи с этим расходы на оплату услуг ЖКХ ложатся тяжелым бременем на бюджеты домохозяйств. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, в 2000–2014 гг. эти затраты на территориях Европейского Севера увеличились на 4–7 п.п. и составляют порядка 8–12% общей суммы расходов домохозяйств на потребительские нужды (рис. 2.3).

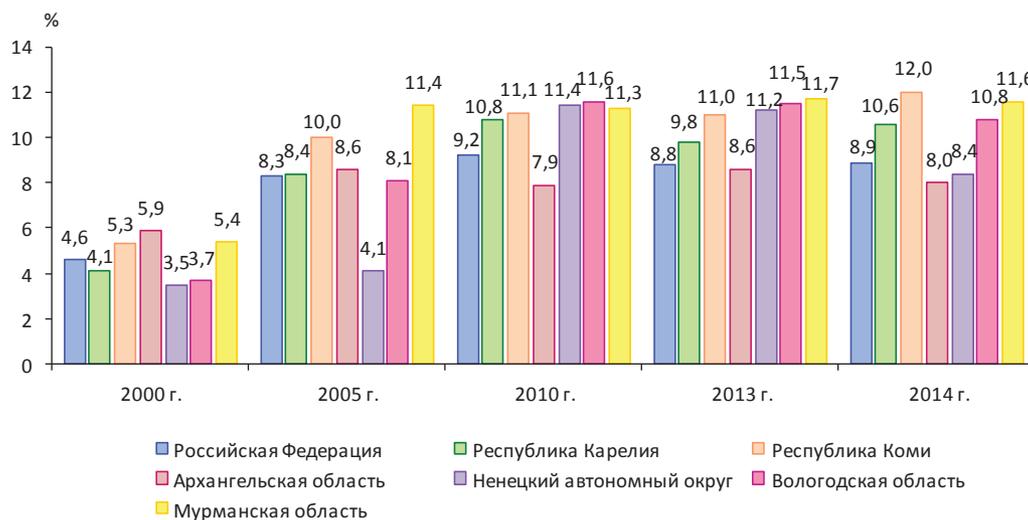


Рис. 2.3. **Расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг,**
% от общей суммы расходов домохозяйств*

* Составлено по: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>

Дальнейший рост тарифов на услуги может привести к обвальному снижению уровня собираемости платежей за потребленные услуги и росту социального напряжения. Во избежание данной ситуации государство оказывает поддержку социально незащищенным гражданам в форме ежемесячных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Причем объемы поддержки в течение последних лет существенно выросли (табл. 2.7).

Однако, как можно отметить, рыночные механизмы хозяйствования внедряются в ЖКХ северных территорий непоследовательно и недостаточно полно. В частности, значительная часть жилищного фонда продолжает оставаться в государственной и муниципальной собственности (в Карелии – 24% общей площади жилья, Мурманской области – 21,3%, Республике Коми – 20,9%), что существенно выше среднероссийского уровня (11,1% в 2013 г.; рис. 2.4). Обязанность по его содержанию ложится на региональные и местные бюджеты, не имеющих на то достаточных финансовых ресурсов.

Таблица 2.7. Сумма начисленных населению субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, млн. руб.*

Территория	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 к 2000, раз
Российская Федерация	3081,6	40035,5	55719,4	5634,9	59110,9	59661,5	19,4
Северо-Западный федеральный округ	590,5	4456,9	4605,2	5374,7	5405,2	5278,1	8,9
Республика Карелия	22,0	178,9	256,9	322,1	314,4	309,1	14,1
Республика Коми	65,6	561,8	769,9	580,2	549,2	496,6	7,6
Архангельская область	33,5	182,9	454,6	6904,8	740,2	644,3	19,2
Ненецкий автономный округ	0,2	0,7	67,0	76,3	88,4	78,1	390,5
Вологодская область	23,6	230,2	430,4	479,6	538,7	565,5	24,0
Мурманская область	73,7	959,8	1025,1	1453,9	1550,8	1591,1	21,6

* Составлено по: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>

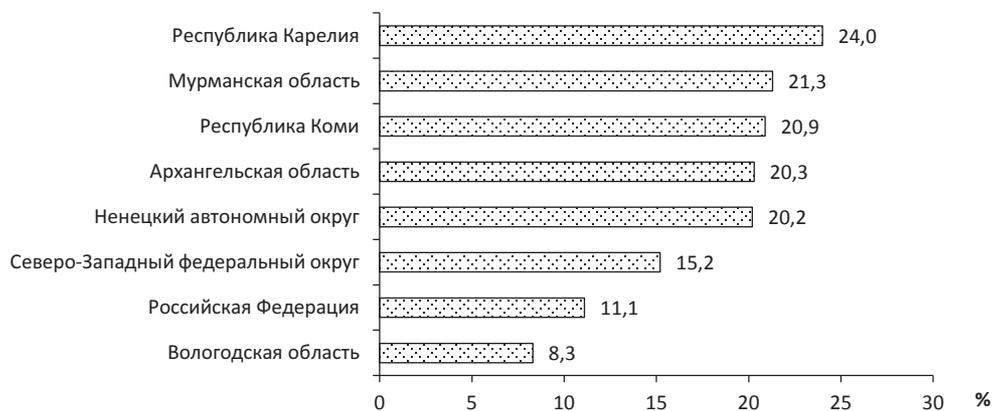


Рис. 2.4. Жилищный фонд, находящийся в государственной и муниципальной собственности (2013 г.), % его общей площади*

* Составлено по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – 900 с.

Кроме того, по-прежнему большая часть коммунальных ресурсов отпускается по административно утвержденным нормативам, не учитывающим реальных объемов потребления услуг. Так, в 2012 году в Мурманской области на основании приборов учета отпускалось только 38,4% общего объема потребленной холодной воды, в Архангельской области – около 40%, тогда как в целом по СЗФО – 77,9%, а в среднем по России – 75,8% (табл. 2.8). Аналогичная ситуация отмечается в отношении горячего водоснабжения и теплоснабжения.

Таблица 2.8. **Доля энергетических ресурсов, отпускаемых на основании приборов отпуска (2012 г.), % от общего объема их отпуска***

Территория	Холодная вода	Горячая вода	Газ	Тепловая энергия
Российская Федерация	75,8	71,0	89,6	54,9
Северо-Западный федеральный округ	77,9	34,7	92,9	51,5
Республика Карелия	80,9	35,3	58,5	45,5
Республика Коми	71,2	38,1	65,5	29,9
Архангельская область	39,9	25,1	21,6	47,1
Ненецкий автономный округ	54,2	27,6	96,5	32,1
Вологодская область	87,5	75,9	95,1	55,4
Мурманская область	38,4	30,7	13,0	27,3

* Составлено по: Жилищное хозяйство в России. 2013: стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – 286 с.

Отсутствие приборного учета коммунальных ресурсов не позволяет объективно оценить реальные объемы потребления, выявить масштабы непроизводительных потерь ресурсов и не стимулирует предприятия к оптимизации и повышению эффективности производственной деятельности, а потребителей – к ресурсосбережению. В такой ситуации тарифы на услуги могут все больше отрываться от реальной себестоимости их оказания.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что жилищно-коммунальное хозяйство Европейского Севера России находится в состоянии системного кризиса. При этом, вследствие специфических особенностей функционирования данной сферы экономики на этих территориях (повышение себестоимости предоставления услуг из-за суровых природно-климатических условий; наличие большого количества малочисленных населенных пунктов, находящихся на значительном удалении друг от друга и др.), решить проблемы отрасли исключительно за счет внедрения рыночных инструментов и передачи большей части функций по управлению с государственного на муниципальный уровень не представляется возможным. Жилищно-коммунальное хозяйство северных территорий в его нынешнем виде не является привлекательным сегментом для бизнеса. В свою очередь, финансовые возможности местных бюджетов ограничены, а провести технологическое обновление отрасли за счет тарифных источников ни с экономической, ни с социальной точки зрения не реально.

В связи с этим ЖКХ территорий Европейского Севера России должно стать сферой особой социальной и инвестиционной ответственности государства. Управление развитием отрасли должно строиться на оптималь-

ном сочетании инструментов прямого государственного регулирования и рыночного саморегулирования. При этом необходимо увеличение организационного и финансового участия государства в модернизации данной сферы экономики. Без привлечения масштабных инвестиций в ее технологическое обновление не удастся решить огромный объем накопившихся проблем. Государство в такой ситуации должно выступать «инвестором-локомотивом», консолидировать и эффективно использовать ограниченные бюджетные средства, создавать условия для привлечения в отрасль заемного финансирования.

2.2. Особенности функционирования и управления развитием отрасли на локальном уровне

В жилищно-коммунальном хозяйстве Вологодской области сосредоточены значительные человеческие, финансовые и другие материальные ресурсы. В частности, в 2014 году на ЖКХ приходилось около 20% населения, занятого в сфере услуг субъекта, и около трети в общем объеме оказанных потребителям платных услуг⁸.

Концептуальной идеей реформирования ЖКХ области, продолжающегося уже на протяжении двадцати лет, является отказ от административных принципов управления и перевод отрасли на рыночные принципы хозяйствования. В связи с этим в течение 2000–2014 гг. значительная часть жилищного фонда была приватизирована, а сегодня около 90% жилья находится в частной собственности (табл. 2.9).

Таблица 2.9. Жилищный фонд Вологодской области*

Показатели	Год						2014 к 2000, раз
	2000	2005	2008	2012	2013	2014	
Жилищный фонд, млн. кв. м	28,0	29,4	30,5	32,3	32,3	33,3	1,19
в том числе: - частный;	15,8	21,3	24,7	27,2	28,1	29,1	1,84
- государственный;	0,70	0,44	0,39	0,37	0,10	0,28	0,40
- муниципальный.	10,92	7,67	5,18	3,18	2,58	2,44	0,22
Ввод жилых домов, тыс. кв. м	204,0	293,0	545,4	389,1	575,5	774,4	3,80
Ветхое жилье, млн. кв. м	0,54	1,49	1,43	1,52	0,94	0,98	1,81
Аварийное жилье, млн. кв. м	0,06	0,15	0,29	0,43	0,39	0,31	5,17
* Составлено по: Жилищный фонд Вологодской области в 2014 году: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2015. – 86 с.; Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000–2014: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2015. – 307 с.							

⁸ Сфера услуг Вологодской области: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2014. – 81 с.

Однако трансформационные преобразования, произошедшие в структуре жилищного фонда региона, появление реального собственника, на которого действующим законодательством возложено бремя содержания приватизированного имущества, не решили проблему деградации и постепенного нарастания уровня изношенности жилищного фонда области. Так, в 2014 году к категории аварийного и ветхого относилось 3,9% общей площади этого жилья субъекта РФ, что существенно выше среднего уровня по стране (2,7%) и СЗФО (2,4%; табл. 2.10).

Таблица 2.10. **Ветхий и аварийный жилищный фонд**, % от общей площади жилья*

Территория	Год							2014 к 2000, п.п.
	2000	2005	2008	2010	2012	2013	2014	
Вологодская область	2,1	5,5	5,6	6,1	6,0	4,1	3,9	+1,8
СЗФО	1,9	3,3	3,3	3,3	3,2	2,6	2,4	+0,5
РФ	1,7	3,2	3,2	3,1	3,0	2,8	2,7	+1,0

* Составлено по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – 900 с.; Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>

Добавим, что за этим показателем скрываются существенные территориальные различия. В частности, в 2014 году крайне высокая доля аварийного и ветхого жилья была зафиксирована в Междуреченском (25,5% общей площади его жилищного фонда), Вашкинском (18,2%) и Белозерском (16,1%) районах. В лучшем техническом состоянии находится жилищный фонд г. Череповца (0,1%), Устюженского (0,2%), Кадуйского (0,5%) и Череповецкого (0,5%) районов, где уровень его изношенности существенно ниже среднего по субъекту значения [5, 46].

В капитальном ремонте в целом по области нуждается более ¼ площади жилья, однако к настоящему времени он проведен лишь в менее чем 10% многоквартирных домов [38]. В то же время потребность в финансовых ресурсах для полноценной реновации жилищного фонда области оценивается в 26,2 млрд. рублей, что составляет около половины общего объема доходов консолидированного бюджета области в 2014 году.

Для предотвращения дальнейшей деградации жилищного фонда необходимы ежегодные ассигнования в размере 0,5 млрд. рублей. Но, например, в 2013 году на эти цели из бюджета было предусмотрено 56,3 млн. рублей (11% от необходимого объема), что не позволяет полно-

ценно решить проблему. В такой ситуации оставшуюся нагрузку, в соответствии с действующим законодательством, должны взять на себя собственники многоквартирных домов⁹.

Еще одной важнейшей проблемой жилищной сферы является невысокий уровень благоустройства жилья. В 2014 году лишь 46,8% жилищного фонда было оборудовано горячим водоснабжением, 50,3% – централизованным отоплением, 53,7% – канализацией (рис. 2.5). Для сравнения отметим, что в среднем по стране услугами водоснабжения было обеспечено 77,1% жилья, водоотведения (канализации) – 72,4. Аналогичная ситуация складывается с благоустройством централизованным отоплением и горячим водоснабжением. Особенно остро эта проблема стоит в сельской местности.

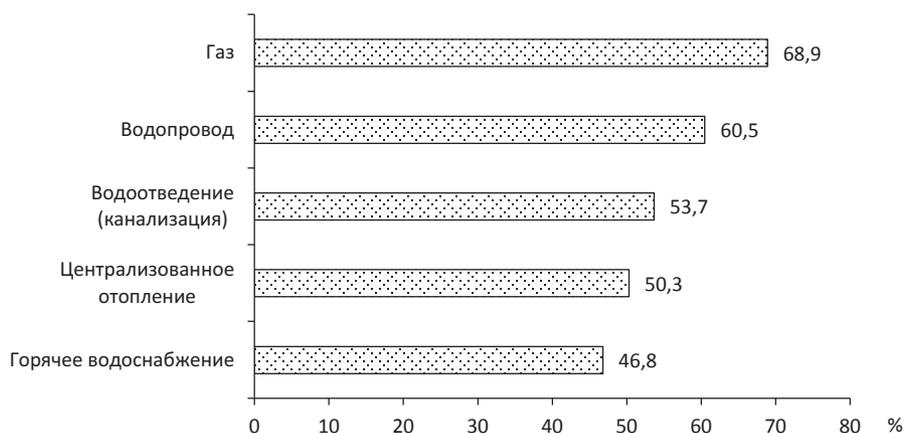


Рис. 2.5. Благоустройство жилищного фонда Вологодской области (2014 г.), % от его общей площади

В неудовлетворительном техническом состоянии находится и коммунальная инфраструктура региона, что обусловлено ее хроническим недофинансированием. В среднем износ сетей канализации на начало 2014 года составлял 69,8%, водопровода – 69,6%, тепловых сетей – 61,6% [53, 84]. При этом темпы ветшания основных фондов весьма существенны. Так, в 2000–2014 гг. доля паровых и тепловых сетей, нуждающихся в замене, увеличилась более чем в 2 раза и составляет в данное время 42,4% их общей протяженности. Аналогичная ситуация сложилась в водопроводном и канализационном хозяйстве (табл. 2.11).

⁹ Доклад Губернатора Вологодской области О.А. Кувшинникова в рамках заседания Государственного совета Российской Федерации по вопросу совершенствования деятельности Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Таблица 2.11. **Состояние коммунальной инфраструктуры Вологодской области в 2000–2014 гг.***

Показатели	Год						2014 к 2000, +/-, п.п.
	2000	2005	2008	2012	2013	2014	
1. Протяженность тепловых и паровых сетей, км	1790	1996,8	1876,4	1840,7	1828,1	1792,2	+2,2
– из них нуждается в замене, % от их общей протяженности	21,0	34,0	36,7	41,0	41,5	42,4	+21,4
Потери тепловой энергии, % от общего объема поданного в сети тепла	4,6	8,5	7,1	8,5	8,8	8,8	+4,2
2. Протяженность водопроводных сетей, км	2464	2728,5	2616,0	2671,5	2774,1	2758,2	+294,2
– из них нуждается в замене, % от их общей протяженности	20,0	29,0	29,0	32,0	35,2	34,9	+14,9
Утечка и неучтенный расход воды, % от общего объема поданной в сети	16,0	18,4	19,9	22,0	22,2	19,8	+3,8
3. Протяженность канализационных сетей, км	1882	2164	1956	2071,3	2102,2	2119,0	+237
– из них нуждается в замене, % от общей их протяженности	13,0	15,0	18,9	23,0	24,1	27,0	+14,0

* Составлено по: Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2014 году: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2015. – 53 с.

Более ветхими инженерные коммуникации являются в сельской местности. Например, в Кичменгско-Городецком районе в 2014 году 70% водопроводных сетей эксплуатировались за пределами срока амортизации, Вожегодском – 67%, Череповецком – 65,2%. Были изношенными и нуждались в замене 68% сетей теплоснабжения в Усть-Кубинском районе, 61% – в Устюженском, 60% – в Междуреченском районе.

Около 60% всех объектов канализации области были построены в 70–80-е годы XX века и имеют высокий уровень износа (в 2014 году 27,0% сетей отслужили свои нормативные сроки). За период их эксплуатации в основном производился лишь текущий ремонт, новые объекты в отрасли практически не возводились.

Из-за высокого уровня изношенности основных фондов канализационного хозяйства недостаточен уровень очистки сточных вод. В 2014 году около ¼ общего объема воды, прошедшей через очистные сооружения, не соответствовало санитарным нормам и положениям экологического законодательства. Например, в Вашкином и Верховажском районах

сбрасывались в водоемы без очистки все сточные воды, в Чагодощенском были пропущены через сооружения канализации лишь 74% сточных вод, в Кадуйском – 68% их объема [52].

При этом сложившиеся темпы обновления объектов инженерной инфраструктуры по-прежнему являются крайне низкими. Так, каждый год заменяется не более 1–2% от общей протяженности сетей (водоснабжения, канализации, теплоснабжения), в то время как реальная ежегодная потребность для прекращения дальнейшего нарастания уровня износа данных объектов составляет не менее 4–5%, а для проведения их полноценной модернизации – 10–12%.

Резко сократилось и развитие систем коммунальной инфраструктуры за счет нового строительства. Если в 1991 году в области было введено в эксплуатацию 73,4 км водопроводных сетей, то в настоящее время объемы их ввода упали весьма существенно. В 2014 году в среднем по региону было введено в действие только 5,2 км водопроводных сетей (тогда как 35% их общей протяженности нуждались в замене), 0,8 км сетей канализации и вовсе не строились новые сети теплоснабжения, хотя в замене нуждается соответственно 27,0 и 42,0% их общей протяженности (табл. 2.12).

Таблица 2.12. **Ввод в действие коммунальных сетей в Вологодской области***, км

Коммунальная инфраструктура	Год							2014 к 2000, раз
	2000	2005	2008	2010	2012	2013	2014	
Водопровод	8,9	2,3	6,7	8,8	5,3	7,2	11,9	1,34
Канализация	0,9	0,4	2,0	8,8	1,0	7,0	0,8	0,89
Теплоснабжение	4,9	2,3	0,1	0,5	0,8	2,9	0,0	–
Газовые сети	87,5	31,1	34,4	49,8	37,7	57,4	68,6	0,78

* Составлено по: Сфера услуг Вологодской области: стат. сборник. – Вологда, 2012. – 85 с.; Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2014 году: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2015. – 53 с.

Таким образом, существующие темпы нового строительства в ЖКХ не способны покрыть даже простого выбытия коммунальной инфраструктуры из-за ветхости. Исключением является отрасль газоснабжения, которая довольно динамично развивается за счет привлечения частных инвестиций в транспортировку газа и газификацию отдаленных районов области.

Вследствие высокой изношенности инженерных коммуникаций растут аварийность и непроизводительные потери ресурсов, уровень которых в разы превышает нормативные значения. В 2014 году в среднем по области 19,8% общего объема поданной в сети воды приходилось на потери и

неучтенный расход (в 2000 году – 16%), потери тепла в суммарном объеме отпущенной тепловой энергии составили 8,8% (в 2000 году – 4,6%) [52]. Эти показатели могут свидетельствовать не только о ветхости основных фондов, наличии несанкционированных подключений к сетям, но и неэффективной системе учета потребляемых ресурсов [94].

Комфортная среда проживания на территории обеспечивается благодаря устойчивому функционированию сферы благоустройства и муниципального коммунального хозяйства. Однако данный сектор в большинстве муниципалитетов развит довольно слабо. В среднем по области в 2014 году только 85% улиц, набережных и парков было обеспечено освещением (в 1991 г. – 87,3%).

Необходимым условием поддержания на территории стабильной экологической ситуации является утилизация твердых бытовых отходов (ТБО) в соответствии с требованиями СанПиНа. Однако лишь в двух муниципальных районах области (Кадуйский, Сокольский) на всех имеющихся свалках организован учет захораниваемых отходов [112, 113].

Кризисное состояние ЖКХ Вологодской области подтверждают и результаты ежегодно проводимых ИСЭРТ РАН опросов глав муниципальных образований. Так, в 2013 году 34,7% глав сельских и 25% – городских поселений признали состояние муниципального ЖКХ плохим. При этом возможности местных органов власти в решении проблем отрасли из-за недостаточных объемов собственных финансовых, кадровых и прочих ресурсов весьма ограничены. На это указало 46% глав городских и 37,7% – сельских поселений субъекта [120].

В связи с этим является очевидным, что динамичное развитие ЖКХ области невозможно без его стабильного функционирования на всей территории субъекта. Поэтому особую актуальность приобретает проведение объективной, комплексной оценки текущего состояния и определение ключевых проблем отрасли на местном уровне.

Для решения данной задачи нами разработан необходимый методический инструментарий. На основе изучения стратегических отраслевых документов федерального и регионального уровня выявлены следующие наиболее приоритетные направления деятельности органов власти по развитию сферы ЖКХ: *улучшение жилищных условий населения и развитие рыночных отношений в жилищном хозяйстве; приведение систем коммунальной инфраструктуры в нормативное состояние; улучшение среды проживания на территории; достижение финансовой стабильности в отрасли*. Исходя из анализа имеющихся публикаций по данной тематике

[118, 119, 134] и основополагающих отраслевых документов по каждому направлению была предложена система показателей, объективно и всесторонне характеризующих текущее состояние жилищно-коммунального хозяйства, и определены их эталонные значения. Все показатели являются базовыми, и поэтому признаны равнозначными (табл. 2.13; прил. 10).

Таблица 2.13. Показатели, характеризующие состояние сферы ЖКХ на муниципальном уровне

Блок 1. Жилищное хозяйство	Блок 2. Коммунальное хозяйство (отрасли ресурсоснабжения)
1. Удельный вес жилья, не относящегося к категории аварийного и ветхого, в общей площади жилищного фонда муниципалитета, %	1. Доля коммунальных сетей, не нуждающихся в замене, в их общей протяженности, %
2. Жилищный фонд, оборудованный основными видами благоустройства (водоснабжением, отоплением, газом или электроплитами, канализацией), % от его общей площади	2. Потери ресурсов в сетях, %
3. Многоквартирные дома, находящиеся под управлением товариществ собственников жилья (ТСЖ), частных управляющих организаций, жилищно-строительных кооперативов (ЖСК), % от их общего количества	3. Объем коммунальных ресурсов, отпускаемых на основе приборов учета, от общего объема их потребления, %
Блок 3. Благоустройство территории	Блок 4. Финансовые процессы в ЖКХ
1. Доля освещенных улиц, набережных, проездов в их общей протяженности, %	1. Уровень собираемости платежей за жилищно-коммунальные услуги, %
2. Доля свалок твердых бытовых отходов, на которых организован учет утилизируемых отходов, в их общем количестве, %	2. Доля прибыльных организаций ЖКХ в их общем количестве, %
	3. Отношение дебиторской задолженности предприятий к стоимости оказанных жилищно-коммунальных услуг, %
Источник: составлено авторами.	

Расчет интегрального индекса осуществлялся в следующей последовательности [46].

1 этап. По каждому блоку показателей было определено значение частного индекса (R_j):

$$R_j = \frac{\sum_{i=1}^n k_i}{n}, \quad (1)$$

где k_i – стандартизированный коэффициент; n – количество показателей в блоке.

Стандартизированные коэффициенты для прямых показателей¹⁰ рассчитывались по формуле 2, для обратных – на основании формулы 3:

$$k_i = \frac{x_i}{x_3}, \quad (2)$$

$$k_i = \frac{x_3}{x_i}, \quad (3)$$

где x_i – значение i -го показателя в муниципальном образовании; x_3 – эталонное значение i -го показателя.

2 этап. Вычисление интегрального индекса (R), в целом характеризующего состояние жилищно-коммунального хозяйства муниципалитета:

$$R = \frac{R_1 + R_2 + R_3 + R_4}{4}, \quad (4)$$

где R_1 – индекс по блоку «Жилищное хозяйство»;

R_2 – индекс по блоку «Коммунальное хозяйство»;

R_3 – индекс по блоку «Благоустройство территории»;

R_4 – индекс по блоку «Финансовые процессы в ЖКХ».

3 этап. Выявление территорий, характеризующихся схожими проблемами в жилищно-коммунальном хозяйстве. Область потенциально возможных значений интегрального показателя¹¹ находится в интервале от 0 до 1. При этом чем хуже текущая ситуация в отрасли, тем ближе к нулю его значение. Однако необходимо отметить, что нулевое значение в реальности является в принципе недостижимым. Далее были выделены четыре типа муниципалитетов (при этом 4 группа имеет более широкие границы интервала)¹², (рис. 2.6) [46].

¹⁰ Прямой показатель – это показатель, рост абсолютных значений которого свидетельствует о наличии положительных тенденций, об улучшении ситуации в ЖКХ территории. Обратный показатель – показатель, рост которого означает ухудшение ситуации в данной сфере экономики.

¹¹ Если муниципальное образование имеет эталонные значения по всем показателям, максимальное значение интегрального индекса потенциально может быть равно единице.

¹² Изначально было выделено 5 групп территорий с одинаковой величиной интервала для каждой группы (0,2). Однако в связи с тем, что распределение единиц наблюдаемой совокупности по группам было крайне неравномерным и не позволяло объективно выполнить оценку, была проведена вторичная перегруппировка путем преобразования интервалов первичной группировки (объединение IV и V групп).



Рис. 2.6. Интерпретация значений интегрального показателя (I), характеризующего состояние ЖКХ муниципалитета [46]

Разработанный инструментарий апробирован на материалах Вологодской области, что позволило выявить наличие трех типов территорий¹³. При этом в *первую группу*, характеризующуюся хорошим состоянием ЖКХ, в 2012 году не вошел ни один муниципалитет (табл. 2.14).

Таблица 2.14. Типологизация муниципальных образований Вологодской области по состоянию сферы ЖКХ [46]

Группа	Состояние ЖКХ	Территории
II	Удовлетворительное: $0,600 \leq I < 0,800$	г. Вологда (0,781), г. Череповец (0,758), Кадуйский (0,664), Шекнинский (0,623) районы
III	Неудовлетворительное: $0,400 \leq I < 0,600$	Череповецкий (0,570), Сокольский (0,556), Чагодощенский (0,542), Верховажский (0,540), Тарногский (0,536), Вологодский (0,535), Усть-Кубинский (0,506), Нюксенский (0,491), Бабушкинский (0,490), Великоустюгский (0,470), Устюженский (0,470), Вожегодский (0,469), Междуреченский (0,468), Грязовецкий (0,445), Кирилловский (0,437), Тотемский (0,418), Никольский (0,418), Белозерский (0,416), Сямженский (0,409) районы
IV	Критическое: $0,000 < I < 0,400$	Вытегорский (0,391), Вашкинский (0,385), Харовский (0,383), Бабаевский (0,367), Кичм.-Городецкий (0,367) районы

Общая характеристика ЖКХ в различных типах территорий представлена в *таблице 2.15*. Как видно, в муниципалитетах *второй группы* ЖКХ находится в удовлетворительном состоянии. Здесь ниже удельный вес аварийного и ветхого жилищного фонда (в среднем по группе он составлял 2,3%), чем в среднем по области (6,0%). Наряду с этим уровень благоустройства жилья достаточно высокий. Основными видами коммунальных

¹³ В качестве территорий для проведения исследования были взяты все муниципальные районы Вологодской области (26 единиц) и городские округа региона (Вологда и Череповец).

услуг (отоплением, газом или электроплитами, холодным и горячим водоснабжением, канализацией) обеспечено более 90% жилищного фонда [46].

Таблица 2.15. **Характеристика ЖКХ в муниципальных образованиях Вологодской области** [46]

Показатель	Среднее значение по группе			В среднем по области
	II	III	IV	
1. Удельный вес ветхого и аварийного жилья в общей площади жилищного фонда муниципалитета, %	2,3	9,2	11,9	6,0
2. Жилищный фонд, оборудованный всеми видами благоустройства (водоснабжением, канализацией, отоплением, газом или электроплитами), %	91,7	25,6	16,7	57,6
3. Многоквартирные дома (МКД), находящиеся под управлением частных управляющих организаций, товариществ собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительных кооперативов, % от их общего количества	89,2	47,3	48,6	54,8
4. Доля коммунальных сетей, не нуждающихся в замене, в их общей протяженности, %:				
– водоснабжения	72,4	64,7	73,4	67,9
– теплоснабжения	45,2	74,7	70,7	59,2
5. Потери ресурсов в сетях, %:				
– водоснабжения	19,7	29,2	22,1	21,7
– теплоснабжения	6,2	11,2	12,8	8,5
6. Объем коммунальных ресурсов, отпускаемых на основании приборов учета, % от общего объема их потребления:				
– тепловой энергии	67,8	23,9	25,9	55,4
– горячей воды	80,5	41,6	25,6	75,9
– холодной воды	95,4	52,9	23,2	87,5
7. Доля освещенных улиц, проездов, набережных в их общей протяженности, %	86,0	65,4	69,4	76,4
8. Доля свалок твердых бытовых отходов (ТБО), на которых организован учет утилизируемых отходов, в общем количестве свалок ТБО, %	87,5	27,2	8,9	54,3
9. Отношение дебиторской задолженности организаций к стоимости оказанных жилищно-коммунальных услуг, %	50,6	49,6	38,2	49,9

В жилищную сферу на протяжении последних лет активно внедряются рыночные механизмы. В связи с этим порядка 90% многоквартирных домов (МКД) находилось на обслуживании частных управляющих компаний и товариществ собственников жилья (ТСЖ)¹⁴. В свою очередь доля хозяйствующих субъектов муниципальной формы собственности сокращается [46, 111].

¹⁴ См.: Сведения о структурных преобразованиях и организационных мероприятиях в сфере жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области – форма № 22-ЖКХ (реформа).

Организации коммунальной сферы имеют достаточно большие производственные мощности, однако их деятельность характеризуется наличием существенных непроизводительных потерь энергетических ресурсов (в частности, воды – 19,7%), что обусловлено высоким уровнем морального и физического износа основных фондов. Так, в среднем по группе 55% тепловых и 28% сетей водоснабжения эксплуатировались за пределами срока амортизации [46].

Кроме того, финансовое состояние хозяйствующих субъектов весьма неустойчиво (их дебиторская задолженность превышает 50% стоимости предоставленных потребителям услуг). Это заметно ограничивает возможности самостоятельного решения ими существующих проблем, а также привлечения для этих целей заемного финансирования.

В большей части муниципалитетов области (68%), относящихся к *третьей группе*, ЖКХ находится в глубоком и системном кризисе. Основными проблемами отрасли данных территорий являются:

а) высокий износ жилищного фонда (более 9% его площади являлось ветхим и аварийным, что выше среднего по области уровня) и объектов коммунальной инфраструктуры (более 35% сетей водоснабжения и ¼ тепловых сетей отслужили свои нормативные сроки);

б) низкое благоустройство жилья (только ¼ его площади обеспечено всеми видами коммунальных услуг);

в) значительные непроизводительные потери ресурсов (тепла – 11,2%, воды – 29,2%), обусловленные технологической отсталостью большинства организаций и изношенностью основных фондов;

г) неэффективная система учета потребляемых ресурсов (на основании счетчиков отпускалось лишь 24% тепловой энергии, горячей воды – 42%, холодной воды – 53%);

д) низкий уровень развития сектора благоустройства (в 2012 г. лишь на 27% свалок и полигонов осуществлялся учет утилизируемых отходов; услугами освещения было обеспечено только около 65% общей протяженности улиц, парков, набережных);

е) неустойчивое финансовое состояние организаций ЖКХ (высокий уровень их дебиторской и кредиторской задолженности, убыточный характер хозяйственной деятельности);

ж) низкие темпы осуществления рыночных преобразований.

При этом финансирование отрасли из бюджета находится на невысоком уровне. Основным источником для реализации инвестиционных программ компаний выступают платежи населения за потребленные услуги.

В *четвертой группе* территорий состояние ЖКХ можно признать критическим. Техническое состояние жилищного фонда крайне неудовлетворительное, доля аварийного и ветхого жилья составляет 12%, что выше среднего по области показателя в 2 раза. Уровень благоустройства остается очень низким (всеми видами коммунальных услуг обеспечено лишь 17% жилищного фонда). Поэтому широкое распространение получают индивидуальные системы жизнеобеспечения населения (прежде всего объекты теплоснабжения и водоснабжения).

Коммунальные организации, являясь малыми, имеют незначительные производственные мощности. Наряду с этим их деятельность характеризуется наличием значительных непроемких потерь энергетических ресурсов, в разы превышающих нормативный уровень, что обусловлено как высокой изношенностью сетей, так и крайне низким уровнем обеспеченности жилья приборами учета (с их использованием отпускаясь лишь 23% холодной воды, 26% тепловой энергии). Оказание большинства услуг убыточно, что ведет к неустойчивому финансовому состоянию хозяйствующих субъектов и невозможности полноценно и в полном объеме реализовать инвестиционные программы.

Сфера благоустройства этих территорий развита весьма слабо: лишь на 9% свалок организован учет утилизируемых ТБО, только 69% протяженности улиц обеспечено услугами освещения [46].

В связи с наличием существенных различий в текущем состоянии ЖКХ на муниципальном уровне приоритетной задачей органов власти всех уровней является создание условий для стабильного функционирования отрасли на всей территории области. В свою очередь политика должна носить дифференцированный характер и учитывать отмеченные выше территориальные особенности, предполагать разработку мер, ориентированных на консолидацию и эффективное использование существующих ресурсов.

В частности, ввиду высокого уровня износа коммунальных сетей (систем водо- и теплоснабжения) во *второй группе* муниципальных образований требуется активная реализация хозяйствующими субъектами широкомасштабных инвестиционных программ, направленных на технологическое обновление отрасли. Финансирование их целесообразно осуществлять как за счет тарифной выручки, так и с привлечением частных инвестиционных ресурсов.

Поэтому приоритетами государственной политики в ЖКХ данных территорий, по нашему мнению, являются:

- независимый аудит деятельности организаций коммунальной сферы (определение объективного уровня себестоимости предоставления услуг);

- разработка долгосрочных (на срок более 5 лет) производственных и инвестиционных программ, утверждение тарифов в соответствии с объективными потребностями в финансовых средствах для их реализации;

- реструктуризация имеющейся у организаций задолженности;

- разработка инструментов государственного обеспечения заемного финансирования (компенсация ставки по займам, гарантии и др.); бюджетные средства при этом целесообразно использовать в качестве инструмента, обеспечивающего доступ хозяйствующих субъектов к кредитным источникам и средствам институтов развития (преимущественно Фонда содействия реформированию ЖКХ);

- реализация комплекса мероприятий, направленных на повышение уровня обеспеченности жилья приборами учета потребляемых ресурсов. Муниципальным органам власти одновременно с проведением активной информационной работы среди жителей необходимо разработать комплекс мер их поддержки, включающий инструменты рассрочки платежей, а также льготного кредитования при установке счетчиков [46].

Текущее состояние жилищно-коммунального хозяйства в *третьей и четвертой группах* муниципальных образований области можно охарактеризовать как системно кризисное, требующее разработки комплексных мер поддержки данной сферы экономики. При этом очевидно то, что в нынешних условиях такие территории не являются привлекательным сегментом для бизнес-структур, а огромный масштаб имеющихся проблем, ограниченные объемы бюджетных средств не позволяют местным властям самостоятельно в полной мере решить данные задачи. Поэтому политика органов власти должна предполагать максимальное финансовое и организационное участие публичного сектора в развитии сферы ЖКХ в тесном и активном сотрудничестве с частным бизнесом и населением.

Усилия местных органов целесообразно сконцентрировать на ликвидации аварийного и ветхого жилья. Один из путей решения этой проблемы наряду с формируемой в настоящее время системой капитального ремонта – участие в адресных региональных программах, предполагающих софинансирование из Фонда содействия реформированию ЖКХ. Однако для получения данной формы поддержки требуется активизация

работы в жилищной сфере в направлении проведения рыночных преобразований, регистрации прав на объекты инженерной инфраструктуры, кадастрового учета находящихся под МКД земельных участков.

В этих муниципалитетах также особенно остро стоит проблема модернизации инженерной инфраструктуры. В свою очередь, реализация масштабных программ по ее технологическому обновлению должна ориентироваться на оптимальное использование бюджетного и частного финансирования, распределение финансового бремени между текущими и потенциальными потребителями услуг [46].

В целях недопущения «распыления» ограниченных финансовых ресурсов необходимо создать объективные условия для эффективного инвестирования в инженерную инфраструктуру, базовым из которых является наличие программ развития систем инженерной инфраструктуры. Но данные программы утверждены далеко не во всех муниципальных образованиях (по состоянию на начало 2013 года – лишь в 204 муниципалитетах, или 67,5% от их общего числа). К тому же они обычно не носят комплексного и стратегического характера [83]. В этом случае основная проблема заключается в том, что разработка таких документов осуществляется, как правило, местными органами власти, которые не обладают необходимыми для этого финансовыми и кадровыми ресурсами. Как нам видится, выходом из сложившейся ситуации может стать целевое софинансирование данных издержек из бюджета субъекта РФ или их включение в стоимость конкурсной документации.

Кризис в ЖКХ рассматриваемых территорий усугубляется также тем, что значительная часть сельских населенных пунктов являются «вымирающими». Поэтому строительство новых коммунальных объектов нецелесообразно и крайне невыгодно ни с экономической, ни с коммерческой точки зрения. В связи с этим следует отметить, что государственная политика должна ориентироваться на разработку инструментов, направленных не только на модернизацию существующих, но и на активное стимулирование установки локальных систем жизнеобеспечения [46].

Таким образом, активное внедрение в управление жилищно-коммунальным хозяйством Европейского Севера России преимущественно рыночных инструментов не обеспечивает выход отрасли из кризисного состояния и предопределяет необходимость развития в ней государственно-частного партнерства в целях концентрации ограниченных ресурсов на социально значимых направлениях регионального развития. При этом меры государственной поддержки частного инвестора в различных типах муниципальных образований должны носить дифференцированный характер исходя

из текущего состояния и инвестиционной привлекательности ЖКХ территории. В одних муниципалитетах (это прежде всего крупные города) усилия органов власти должны быть сконцентрированы преимущественно на создании благоприятных организационных условий реализации проектов партнерства, в других, а их большинство, – на разработке комплексного подхода к поддержке (организационной, финансовой) таких проектов.

2.3. Экономические условия и институционально-правовые особенности реализации государственно-частного партнерства

Состояние жилищно-коммунального хозяйства территорий Европейского Севера России показывает, что решение проблем, накопившихся в данной сфере экономики, невозможно без консолидации и эффективного использования ресурсов государственного и частного секторов на принципах партнерства. Вместе с тем развитие такого партнерского взаимодействия в ЖКХ требует наличия определенных организационных, экономических предпосылок и целого ряда других условий, одним из которых является отказ от административных и внедрение рыночных механизмов хозяйствования.

Следует отметить активизацию процессов рыночных преобразований после вступления в силу Жилищного кодекса РФ (2005) [30] и начала деятельности Фонда содействия реформированию ЖКХ (2008). В результате чего в настоящее время в ЖКХ Вологодской области функционируют 565 организаций (в 2000 году – 98 ед.), из которых 472 – субъекты частной формы собственности. При этом за последние пять лет доля частных компаний в общем количестве организаций увеличилась с 29,0 до 83,5%.

В жилищном хозяйстве появились профессиональные управляющие и жилищно-эксплуатационные организации (управляющие компании, ТСЖ и т.п.). Так, в 2008–2012 гг. доля управляемых ТСЖ многоквартирных домов в их общем количестве в области увеличилась с 4,6 до 14,6% (в среднем по России – с 5,3 до 13,6%), а доля МКД, находящихся на содержании частных управляющих компаний, – с 25,2 до 67,9% (с 27,6 до 53,7%; табл. 2.16) [89].

Однако при этом существуют муниципалитеты, где конкурентный рынок жилищных услуг не сформировался. Например, в Шекснинском районе 28,3% МКД находятся на содержании муниципальных управляющих компаний, а 20,9% – в непосредственном управлении собственников [112, 113]. Похожая ситуация отмечается также в Бабаевском, Бабушкинском районах и др.

Таблица 2.16. **Рыночные преобразования в жилищном хозяйстве
Вологодской области***

Территория	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 к 2008, п.п.
Доля многоквартирных домов: – управляемых товариществами собственников жилья, % в общем количестве многоквартирных домов						
Вологодская область	4,61	6,75	15,31	15,1	14,58	+9,97
Российская Федерация	5,29	6,71	12,45	13,57	13,63	+8,34
– частными управляющими компаниями, % в общем количестве многоквартирных домов						
Вологодская область	25,24	33,81	64,4	66,27	67,86	+42,62
Российская Федерация	27,6	34,34	48,26	51,47	53,73	+26,13
* Составлено по: Официальный сайт Фонда содействия реформированию ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.reformagkh.ru/state/stat?region=315#dynamic /315/1/0/0/1/13 .						

Основной проблемой большинства управляющих компаний является слабая собственная материально-техническая база, которая ограничивает возможности по привлечению заемного финансирования для проведения капитального ремонта многоквартирных домов, устранения кассовых разрывов и в целом ведет к финансовой неустойчивости организаций.

В целях координации деятельности управляющих компаний, превращения их в полноценных участников партнерских отношений, а также выработки единой согласованной политики по управлению жилищным фондом и оказанию качественных услуг в регионе созданы и функционируют две саморегулируемые организации в сфере управления многоквартирными домами: НП «Развитие управляющих компаний» и «Региональная ассоциация Управляющих компаний». Их деятельность носит, по сути, формальный характер, так как отсутствует сформированная законодательная база, которая ограничивала бы доступ недобросовестных участников на рынок. Кроме того, не работают механизмы солидарной ответственности участников данных ассоциаций.

В течение последних пяти лет произошли существенные трансформационные преобразования и в коммунальной сфере. К настоящему времени практически ликвидированы МУПы, и во всех районах преобладают хозяйствующие субъекты частной формы собственности. При этом следует отметить, что большинство организаций владеют объектами инфраструктуры на основе договоров краткосрочной аренды, которые не обязывают к осуществлению капиталовложений в обновление инфраструк-

туры. Иными словами, бизнес-структуры привлекаются преимущественно к управлению объектами ЖКХ и не несут какой-либо ответственности за их модернизацию. В связи с высоким уровнем рисков не получили распространения концессии и другие формы ГЧП.

Это подтверждается и результатами проведенных ИСЭРТ РАН опросов среди глав муниципальных образований Вологодской области. Так, выявлено, что к развитию муниципального жилищно-коммунального хозяйства бизнес-структуры привлекаются по большей части в рамках традиционных форм сотрудничества (краткосрочные договоры аренды, поставки товаров и услуг для муниципальных нужд, совместные предприятия). На это указали 58% глав городских и 57% – сельских поселений (рис. 2.7). Имеет также место социальная ответственность: регулярно и на безвозмездной основе бизнес вкладывает средства в развитие коммунальной инфраструктуры (соответственно 16 и 17% опрошенных глав).

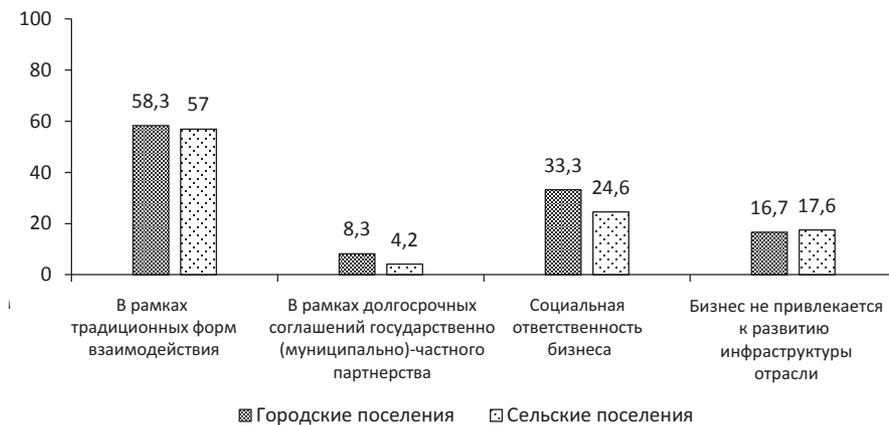


Рис. 2.7. **Формы участия бизнес-структур в развитии сферы ЖКХ,**
% от общего количества ответивших глав муниципалитетов области*

* Респондент имел возможность выбрать несколько подходящих вариантов ответа.

При этом использование государственно-частного партнерства в ЖКХ (концессия, аренда с инвестиционными обязательствами) крайне ограничено. Применение данных механизмов взаимодействия власти и бизнеса в своем муниципальном образовании отметили лишь 8% глав городских поселений и 4% руководителей сельских поселений области. Более того, по оценкам около 17% глав, бизнес-структуры вовсе не привлекаются к развитию жилищно-коммунального хозяйства территории.

На фоне постоянного сокращения прямых бюджетных капиталовложений невысокая привлекательность ЖКХ для частного бизнеса является главной причиной низкой инвестиционной активности в данной сфере. Наиболее привлекательна для частных инвесторов энергетика: на протяжении 2005–2014 гг. объем привлеченных средств (прежде всего в строительство магистральных сетей) увеличился в сопоставимых ценах в 5,1 раза (табл. 2.17).

Таблица 2.17. **Объем инвестиций, направленных в коммунальную сферу Вологодской области (в ценах 2014 г.), млрд. руб.***

Вид экономической деятельности	Год					2014 к 2005, раз
	2005	2010	2012	2013	2014	
Производство, передача и распределение электроэнергии	1,53	8,43	8,04	12,25	7,84	5,14
– пара и горячей воды	0,36	1,02	0,65	1,62	1,26	3,48
– газообразного топлива	0,12	0,14	0,59	0,11	0,19	1,59
Сбор, очистка и распределение воды	0,47	0,68	1,01	0,18	0,22	0,47

* Рассчитано по: Инвестиционные процессы в Вологодской области: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2015. – 98 с.

На основании соглашений, ежегодно заключаемых в рамках программы газификации территории области между региональными органами власти и ОАО «Газпром», активно привлекаются инвестиционные средства в строительство сетей газоснабжения (рост объема капиталовложений почти в 1,6 раза). При этом системы водоснабжения, теплоснабжения и канализации, находящиеся в наиболее неудовлетворительном техническом состоянии, испытывают острый дефицит инвестиций, оцениваемый в 27 млрд. руб. Аналогичные проблемы характерны и для инвестиционных процессов, протекающих в жилищном хозяйстве.

В структуре инвестиций в основной капитал хозяйствующих субъектов ЖКХ по-прежнему преобладают собственные средства и привлеченные финансовые ресурсы (институтов развития: гранта ЕБРР, Фонда содействия реформированию ЖКХ), доля которых в общем объеме инвестиций в данную сферу в 2014 году была подавляющей (рис. 2.8). В то же время объемы бюджетных капиталовложений в отрасль находятся на крайне низком уровне, ограничено также использование кредитных и прочих заемных ресурсов.



Рис. 2.8. Структура инвестиций в ЖКХ Вологодской области (2014 г.), % от общего объема инвестиций [36]

Одной из ключевых причин низкой инвестиционной активности и непривлекательности ЖКХ для кредитных структур является отсутствие у хозяйствующих субъектов свободных ресурсов вследствие нерентабельности в течение последних лет оказания почти всех видов услуг (табл. 2.18). Это также выступает одним из главных факторов, приведших к увеличению в области доли убыточных организаций ЖКХ до более чем половины в их общем количестве в 2014 году.

Таблица 2.18. Финансовый результат деятельности по оказанию жилищно-коммунальных услуг, млн. руб.*

Виды услуг	Год							2014 к 2000, +/-
	2000	2005	2008	2010	2012	2013	2014	
Жилищное хозяйство	-358,6	-396,2	-263,6	96,7	-10,3	483,7	86,7	445,3
Водоснабжение	-20,9	17,1	-25,5	-100,0	-60,6	40,6	-3,5	17,4
Водоотведение	-19,5	-0,3	-21,6	55,2	13,4	17,6	11,1	30,6
Снабжение: сетевым газом	26,1	-29,3	-55,1	-71,7	-62,3	-4,8	1,6	-24,5
– сжиженным газом	-7,2	3,2	2,6	15,5	50,0	30,0	40,3	47,5
Электроснабжение	56,8	134,4	458,9	1217,5	169,8	380,9	495,7	438,9
Теплоснабжение	-238,0	-200,6	54,3	-2,7	-203,0	131,9	206,2	444,2
Прочие услуги	-0,3	-35,8	14,4	-40,8	-82,0	-111,9	5,2	5,5

* Составлено по: О работе организаций Вологодской области, оказывающих жилищно-коммунальные услуги в 2012 году: статистический бюллетень / Вологдастат, 2013. – 41 с.; Статистический ежегодник Вологодской области / Вологдастат, 2012. – 396 с.; Жилищно-коммунальное хозяйство Вологодской области в 2014 году: доклад / Вологдастат, 2015. – 37 с.

Причем ограниченные финансовые средства используются крайне рационально, что обусловлено прежде всего технологической отсталостью организаций, низким КПД, высоким уровнем износа основных фондов. Так, в 2014 году около 91,8% расходов хозяйствующих субъектов сферы ЖКХ направлялось на возмещение высоких эксплуатационных издержек (затраты на электроэнергию, топливо, материалы), тогда как на инвестиции – лишь 8,2%¹⁵ (рис. 2.9).



Рис. 2.9. Структура расходов организаций сферы ЖКХ Вологодской области в 2014 году, % от общего объема их расходов

Назовем и другую проблему, оказывающую влияние на финансовую устойчивость и инвестиционную привлекательность организаций ЖКХ области, – это высокий уровень их дебиторской и кредиторской задолженности. Ежегодное повышение тарифов выступает одним из главных факторов, обуславливающих рост неплатежей населения. Его общая задолженность в 2014 году составляла 4,5 млрд. руб., что в 6,8 раза выше уровня 2005 года (табл. 2.19).

¹⁵ При этом нормативным значением считается 25–30% (источник: Рекомендации по расчету тарифов в водопроводно-канализационном хозяйстве [Электронный ресурс] / Институт экономики жилищно-коммунального хозяйства. – М., 2004. – Режим доступа: www.adm.yar.ru/rek/norm/rf/rekom_rasch.doc).

См. также: Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2012: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2013. – 62 с.

Таблица 2.19. **Финансовое состояние организаций ЖКХ Вологодской области**, млн. руб.*

Показатели	Год						2014 к 2000, раз
	2000	2005	2008	2010	2013	2014	
Кредиторская задолженность	1057,8	1216,6	2229,6	3256,5	6000,3	5700,3	5,39
В т.ч.: по платежам в бюджет	н.д.	236,8	243,0	186,7	300,7	350,1	–
Дебиторская задолженность	593,3	1342,9	2731,1	4173,3	6278,8	7566,0	12,75
В т.ч.: бюджетов всех уровней	н.д.	342,5	141,3	252,2	90,2	55,1	–
– населения по оплате услуг ЖКХ	н.д.	665,8	1340,7	2193,8	3634,0	4506,2	–

* Составлено по: О ходе реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Вологодской области в 2011 году: доклад / Вологдастат, 2012. – 40 с.; Статистический ежегодник Вологодской области / Вологдастат, 2012. – 396 с.; Жилищно-коммунальное хозяйство Вологодской области в 2014 году: доклад / Вологдастат, 2015. – 37 с.

В свою очередь, несвоевременное и неполное поступление денежных средств привело к кризису ликвидности организаций и росту их задолженности. В связи с неустойчивым финансовым состоянием большинства хозяйствующих субъектов привлечение заемного финансирования к реализации инвестиционных проектов является проблематичным.

Используемая сейчас практика применения инвестиционной надбавки в тарифе не позволяет аккумулировать финансовые средства, необходимые для «залпового» обновления основных фондов в данной сфере. Такая накопительная модель не способствует своевременному и полноценному решению проблемы постепенной деградации отраслевой инфраструктуры, а, по сути дела, ведет только к росту тарифов. Так, в 2000–2014 гг. в Вологодской области стоимость ЖКУ выросла в 6 раз и составила в 2014 году 1571,5 руб./чел. в месяц [27].

Галопирующий рост тарифов вызывает увеличение неплатежей и нарастание социальной напряженности в обществе. В данной ситуации очевидно, что финансирование масштабных инвестиционных программ исключительно за счет конечного потребителя становится невозможным вследствие невысокого уровня жизни большинства населения страны.

Источником финансовых ресурсов в ЖКХ являются также прямые бюджетные ассигнования. Однако в течение 2000–2014 гг. объемы расходов консолидированного бюджета области на жилищно-коммунальное хозяйство фактически не изменились (2000 г. – 1979,1 млн. руб., 2014 г. – 1927,9 млн. руб.), более того, наблюдается их устойчивое снижение в реальных ценах. Имеющихся средств по-прежнему недостаточно для полного решения проблемы высокой изношенности основных фондов (причем рас-

ходы в сопоставимых ценах сократились почти в 3 раза). Это обусловлено тем, что в современных условиях на прямые инвестиции в отрасль направляется только около половины бюджетных средств (в 2011 году – 46%).

Из-за острого недостатка финансовых средств инвестиционные программы организаций коммунальной сферы реализуются лишь в нескольких муниципалитетах (как правило, в крупных городах и населенных пунктах с емким рынком – Вологде, Шекснинском и Вологодском районах) [96, 101].

При этом с точки зрения органов местного самоуправления области существует множество факторов, тормозящих развитие партнерства органов власти и бизнеса в региональном ЖКХ (табл. 2.20). Главными из них они называют несовершенство и нестабильность нормативно-правовой базы (почти 79% руководителей муниципальных районов, 42% глав городских и 47% – сельских поселений).

Таблица 2.20. **Факторы, сдерживающие развитие механизмов государственно-частного партнерства**, % от числа ответивших глав муниципальных образований области

Фактор	Муниципальное образование		
	муниципальный район	городское поселение	сельское поселение
Несовершенство и нестабильность нормативно-правовой базы	78,9	41,7	46,9
Сложность получения государственной поддержки на реализацию инвестиционных проектов	63,2	50,0	52,4
Отсутствие эффективных механизмов обеспечения мотивации частного инвестора	47,4	41,7	37,9
Убыточность большинства таких проектов без наличия значительной бюджетной поддержки	31,6	41,7	45,5
Неготовность кредитных организаций финансировать проекты государственно-частного партнерства ввиду высокого уровня рисков	31,6	16,7	17,9
Недостаточные навыки у работников местных органов власти в разработке и реализации совместных с бизнесом проектов	15,8	58,3	31,0
Отсутствие согласованности стратегических ориентиров развития муниципалитета и интересов частного бизнеса	15,8	8,3	14,5
Длительность и сложность процедур согласования ГЧП-проектов	10,5	16,7	19,3
Источник: результаты опросов, проведенных ИСЭРТ РАН среди глав муниципальных образований Вологодской области в 2014 году.			

Следует отметить, что бизнес, вступая в проекты партнерства в ЖКХ, заинтересован в долгосрочном и стабильном сотрудничестве, т.е. когда заранее известны и понятны «правила игры», гарантирующие возврат вложенных финансовых средств и необходимый уровень доходности.

Отсюда для успешной реализации ГЧП-проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве необходимо наличие развитой правовой и институциональной среды. В то же время федеральное законодательство, регулирующее партнерские отношения власти и бизнеса, еще только формируется.

В сложившейся ситуации субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены самостоятельно разрабатывать и принимать нормативно-правовую базу, регламентирующую права, обязанности сторон и сколько-нибудь защищающую интересы органов власти и частного партнера в совместных проектах. Например, в Вологодской области принят закон «Об участии Вологодской области в государственно-частном партнерстве» от 31.05.2010 № 2308-ОЗ и Постановление Правительства области «О порядке участия органов исполнительной государственной власти области в ГЧП» от 01.08.2011 № 914. Вместе с тем данные документы носят рамочный характер и содержат лишь наиболее общие положения, регламентирующие права и обязанности участников. На местном уровне заполнить этот правовой вакуум возможно за счет разработки необходимой нормативно-правовой базы, закрепляющей механизмы взаимодействия сторон при реализации проектов партнерства в отрасли (*прил. 11*).

Основные программно-стратегические документы федерального и регионального уровня, определяющие развитие ЖКХ, рассматривают ГЧП в качестве эффективного инструмента решения проблем отрасли с привлечением ресурсов частного сектора. Однако основные формы, принципы и механизмы взаимодействия органов власти и бизнеса при этом недостаточно интегрированы, лишь упомянуты в них или носят декларативный характер, а то и вовсе не нашли отражения в данных документах. Так, в принятом Губернатором области в 2013 году распоряжении об утверждении графика передачи в концессию или долгосрочную аренду объектов энергетики и коммунальной сферы не были представлены механизмы и инструменты поддержки проектов партнерства в ЖКХ.

В то же время именно сложности с получением государственной поддержки на реализацию ГЧП-проектов являются, по мнению респондентов, одним из главных факторов, тормозящих развитие партнерских отношений в отрасли (63% глав муниципальных районов области, более половины руководителей поселений).

Однако объемы государственного финансирования ЖКХ в течение последних лет снижаются. Ликвидировано перекрестное субсидирование и дотирование предприятий, бюджетные средства предоставляются преимущественно на выплату субсидий населению при оплате жилищно-коммунальных услуг и другим льготным категориям граждан.

На федеральном уровне в число ключевых инструментов поддержки партнерских отношений власти и бизнеса в отрасли в настоящее время входит ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ». Хотя, как следует отметить, доступность его средств постепенно снижается из-за ужесточения требований, предъявляемых к их получателям. В частности, привлечение средств Фонда к реализации региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов требует наличия значительного софинансирования за счет бюджета и собственников жилых помещений. Так, на 2013 год для Вологодской области оно было предусмотрено на уровне 45,23% общего объема необходимых финансовых средств, что в условиях бюджетного кризиса оказалось неподъемным для подавляющего большинства муниципальных образований; софинансирование за счет собственников также увеличилось с 5 до 15%¹⁶.

Наряду с этим Фонд содействия реформированию ЖКХ оказывает поддержку реализации проектов модернизации систем коммунальной инфраструктуры населенных пунктов с численностью жителей не более 250 тыс. чел, в которых организации коммунальной сферы (кроме МУПов) владеют объектами инженерной инфраструктуры на основе договоров долгосрочной аренды (сроком не менее 5 лет), концессии или частной собственности. При этом общая стоимость всех мероприятий региональной программы модернизации систем коммунальной инфраструктуры не должна быть менее 100 млн. руб. [44].

Однако существует целый ряд условий (наличие утвержденных долгосрочных тарифов, коллективных приборов учета потребления услуг, отсутствие просроченной кредиторской задолженности и др.), выполнение которых является обязательным для получения данной формы государственной финансовой поддержки. С этими ограничениями сталкиваются в первую очередь малые и средние муниципалитеты, в жилищно-коммунальном хозяйстве которых не получили широкого распространения рыночные отношения, и оно находится в наиболее кризисном состоянии.

¹⁶ Областная адресная программа № 8 «Капитальный ремонт многоквартирных домов в муниципальных образованиях Вологодской области на 2013 год» (утв. Постановлением Правительства Вологодской области от 24 июня 2013 года № 645).

Решение проблемы огромного «недоремонта» жилищного фонда области, объем которого в целом по субъекту оценивается более чем в 26 млрд. руб., региональные органы власти видят в организации новой системы капитального ремонта. Для этого в 2013 году был создан «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Вологодской области». Таким образом, в соответствии с действующим законодательством основное финансовое бремя содержания жилищного фонда и проведения его капитального ремонта переложено на собственника, а государство в лице фонда будет осуществлять лишь организационную и сопроводительную работу [87].

На областном уровне реализуется также ряд государственных программ, ориентированных на использование механизмов партнерства в развитии отрасли. Однако запланированные в их рамках объемы бюджетного финансирования являются при этом весьма ограниченными. Так, на весь период реализации подпрограммы «Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры» государственной программы «Обеспечение населения Вологодской области доступным жильем и формирование комфортной среды проживания на 2014–2020 гг.» из областного бюджета предусмотрено лишь 42 млн. руб. (*прил. 12*). Поддержку предполагается осуществлять в форме предоставления организациям субсидий на реализацию проектов по модернизации инженерной инфраструктуры при условии наличия у хозяйствующих субъектов утвержденной инвестиционной программы и определенного уровня софинансирования за счет собственных источников и местного бюджета [53].

Кроме того, возможно выделение субсидий ресурсоснабжающим организациям на уплату процентов по привлеченным кредитам. Однако данный вид поддержки, на наш взгляд, будет доступен далеко не всем компаниям, поскольку одним из ключевых критериев ее предоставления является отсутствие у них задолженности в бюджет по уплате налогов, сборов, страховых взносов. Вместе с тем в 2008–2014 гг. объем такой кредиторской задолженности у коммунальных предприятий области вырос в 1,4 раза и составил в 2014 году 350,1 млн. руб. Иными словами, значительная часть хозяйствующих субъектов, находящихся в неустойчивом финансовом состоянии и не обладающих необходимыми ресурсами для модернизации инженерной инфраструктуры, исключаются из числа потенциальных получателей этой формы государственной поддержки.

При этом необходимо отметить, что даже в случае использования данных мер поддержки возврат кредитных средств могут обеспечить только субъекты коммунальной сферы городов Вологды и Череповца. Следо-

вательно для малых, средних городов, сельских и городских поселений крайне важна разработка эффективных инструментов господдержки модернизации инженерной инфраструктуры, направленных на привлечение в ЖКХ длинных и дешевых кредитных ресурсов, средств частных инвесторов.

Сложности с реализацией ГЧП-проектов в отрасли обусловлены также продолжающимися в ней процессами разграничения государственной и муниципальной собственности, отсутствием понятного и долгосрочного механизма тарифообразования. Поэтому важнейшим направлением государственной политики, ориентированным на приток внебюджетных инвестиций в ЖКХ, является переход к принципам долгосрочного тарифообразования (на 3–5 лет).

Успешное развитие ГЧП требует от органов власти владения навыками проектного финансирования и управления совместными проектами. Однако, как свидетельствуют результаты опроса глав муниципальных образований, они такими навыками не обладают. В связи с этим в 2012 году в регионе был создан специализированный институт – ОАО «Корпорация развития Вологодской области», основными функциями которого является привлечение частных инвестиций в экономику. Одно из направлений деятельности – сопровождение и поддержка инвестиционных проектов в сфере энергетики и коммунальной инфраструктуры. Однако к настоящему времени в инвестиционном портфеле корпорации практически нет проектов, реализуемых в ЖКХ на принципах партнерства, что позволяет говорить о недостаточной эффективности ее деятельности в данном направлении [88].

Из вышеизложенного следует, что ключевыми проблемами институционально-правового обеспечения и существующего механизма государственной экономической поддержки партнерских отношений органов власти и бизнеса в ЖКХ являются:

- рамочный характер нормативно-правовой базы, не позволяющий выстраивать и успешно реализовывать ГЧП-проекты в отрасли;
- недостаточные навыки у работников местных органов власти в части управления реализацией проектов партнерства;
- недостаточная гибкость в деятельности органов власти при выстраивании партнерских отношений с бизнес-структурами;
- ограниченные объемы государственной поддержки совместных проектов, более того, имеющие тенденцию к дальнейшему сокращению, снижение ее доступности для потенциальных получателей;

– прямые бюджетные инвестиции (преимущественно субсидии в рамках реализации государственных программ «Жилище», «Чистая вода» и др.), позволяющие лишь точно решать имеющиеся проблемы и не создающие условий для притока внебюджетных инвестиций в ЖКХ;

– финансовые средства институтов развития (например, госкорпорации «Внешэкономбанк»), предоставляемые только под крупные инвестиционные проекты (более 2 млрд. руб.), в то время как основные проблемы отрасли сосредоточены в малых и средних муниципальных образованиях.

Привлечению частных инвестиций в ЖКХ на принципах партнерства будет способствовать выполнение следующих условий:

а) создание понятных «правил игры» для всех участников (стабильное и развитое законодательство, долгосрочное тарифообразование);

б) проведение инвентаризации, технического обследования, регистрации прав собственности на объекты коммунальной инфраструктуры;

в) разработка и утверждение в муниципалитетах программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры как инструмента, позволяющего согласовывать инвестиционные планы хозяйствующих субъектов со стратегическими целями развития территории;

г) внедрение нового механизма управления объектами ЖКХ;

д) разработка модели финансирования проектов партнерства в ЖКХ региона на основе оптимального распределения нагрузки между хозяйствующими субъектами, бюджетами всех уровней и потребителями [44].

Реализация комплекса вышеперечисленных мероприятий позволит повысить эффективность управления отраслью, устранить «инвестиционный голод», решить накопившиеся проблемы путем развития механизмов партнерства органов власти и бизнеса и превратить жилищно-коммунальное хозяйство в стабильно функционирующую в условиях рынка сферу региональной экономики.

ГЛАВА 3

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПАРТНЕРСТВА ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

3.1. Стратегическое управление развитием отрасли на основе государственно-частного партнерства

Достижение стратегических целей социально-экономического развития территории невозможно без консолидации усилий органов власти, бизнес-структур, институтов гражданского общества и построения эффективного механизма их партнерского взаимодействия. В свою очередь, партнерство, основанное на тесном и взаимовыгодном сотрудничестве и балансе интересов сторон, является основной движущей силой, позволяющей эффективно использовать их ограниченные ресурсы (финансовые, трудовые и др.) и конкурентные преимущества. Участие в партнерстве общественных организаций и других институтов гражданского общества обеспечивает транспарентность и активную поддержку реализации стратегических программ и проектов со стороны населения, усиление сплоченности общества.

Таким образом, в современных условиях партнерство служит инструментом, позволяющим органам власти совместно с бизнес-сообществом и общественностью солидарно разделять риск и ответственность за достижение долгосрочных целей территориального развития.

Данные положения нашли свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, в ред. от 08.08.2009 № 1121-р). В этом документе партнерство рассматривается в качестве одного из наиболее

эффективных в условиях ограниченности бюджетных средств инструментов развития на инновационной основе отечественной экономики, повышения уровня и качества жизни населения.

Использование механизмов государственно-частного партнерства, наиболее востребованное в инфраструктурных отраслях (энергетика, транспорт, водоснабжение, связь), дает возможность привлекать дополнительные ресурсы частного сектора (финансовые, управленческий опыт, инновационные технологии) для повышения эффективности функционирования данных отраслей.

Вектор на развитие партнерских отношений закреплён и в большинстве стратегий субъектов РФ и муниципальных образований. Так, Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2020 года (в ред. постановления Правительства Вологодской области от 11.11.2013 № 1157) предполагает осуществлять модернизацию ведущих отраслей экономики (ЖКХ, транспорт, образование, здравоохранение) на основе партнерства органов власти и бизнес-структур.

Интенсивный сценарий развития жилищно-коммунального хозяйства области, позволяющий провести полноценное технологическое обновление отрасли, ориентирован на активное привлечение внебюджетных инвестиций на основе использования концессионных соглашений и иных форм государственно-частного партнерства [123]. При этом к 2020 году внебюджетное финансирование должно составлять около 30% общего объема инвестиций, привлекаемых в данную сферу экономики [19].

Вместе с тем, как показывает практика, потенциал государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве используется не в полной мере. Одна из главных причин этого кроется в отсутствии как на федеральном, так и региональном уровне сформированной системы управления развитием данного института. Стратегии развития субъектов РФ и муниципальных образований в настоящее время зачастую носят «представительский» характер и не отвечают всем предъявляемым к ним требованиям как к основе организации всей системы государственного и муниципального управления. Наряду с этим отсутствует опыт интеграции форм, методов и инструментов партнерства в практику программно-целевого управления, финансирования и управления реализацией проектов государственно-частного партнерства. Поэтому практика партнерского взаимодействия власти и бизнеса в ЖКХ отмечается некоторой «стихийностью». А здесь необходимо наличие политической воли, активная позиция местных властей, как, например, в городах Вологде и Череповце, поскольку

без этого невозможно никакое партнерство. Совместно с инвесторами в данных муниципалитетах были разработаны проекты, наиболее приемлемые схемы их финансирования, разделения рисков между органами власти и бизнесом.

Как свидетельствует зарубежный и отечественный опыт, успешное развитие партнерских отношений власти и бизнеса в ЖКХ требует формирования системы управленческих процессов (разработка принципов, направлений развития механизмов партнерства, организационных структур, нормативно-правовой базы), инструментов его внедрения в существующий механизм функционирования ЖКХ. При этом данные мероприятия должны быть формализованы в виде стратегических документов.

Развитие системы государственного управления партнерством в жилищно-коммунальном хозяйстве даст возможность повысить объективность, прозрачность и эффективность принимаемых инвестиционных решений, интерес частного сектора к этой сфере.

Более эффективно решать приоритетные задачи ее развития позволяет стратегическое управление на основе государственно-частного партнерства, акцентированное на формировании механизма взаимодействия органов власти и бизнес-структур. Важную роль при этом играет разработка методов регулирования развития управляемой подсистемы, целеориентированных мер государственной поддержки.

Для успешного развития партнерского взаимодействия необходимо:

а) наличие постоянного и открытого диалога власти и бизнеса при разработке и на всех этапах реализации стратегии развития ЖКХ;

б) включение различных инструментов партнерства в механизм реализации стратегии и программ развития жилищно-коммунального хозяйства, причем последние должны содержать перечни приоритетных инвестиционных проектов, которые предполагается реализовать на принципах государственно-частного партнерства (формирование адресной инвестиционной программы – АИП);

в) партнерство в институциональном обеспечении реализации стратегии (*прил. 13*).

К процессу формирования государственной политики в области развития партнерских отношений в ЖКХ рекомендуется привлекать как основных участников (органы власти, бизнес-сообщество, институты гражданского общества), так и все заинтересованные лица (банки и другие финансовые структуры, консалтинговые, экспертные и страховые организации). Учет мнения бизнес-сообщества, общественных организаций

относительно проблем и ориентиров развития жилищно-коммунального хозяйства, а также основных факторов, тормозящих развитие государственно-частного партнерства, является необходимым условием повышения эффективности всей системы стратегического управления в отрасли.

Решить данные проблемы возможно путем создания *Координационного совета по развитию государственно-частного партнерства* при государственном органе власти (департамент, министерство), ответственном за реализацию политики в региональном ЖКХ. В Совет должны входить представители региональных и местных органов власти, бизнес-структур (ассоциации управляющих компаний, некоммерческие партнерства и др.), институтов гражданского общества, защищающих интересы потребителей услуг, финансовых структур (крупнейшие банки, инвестиционные фонды, страховые компании), консалтинговых компаний (рис. 3.1).

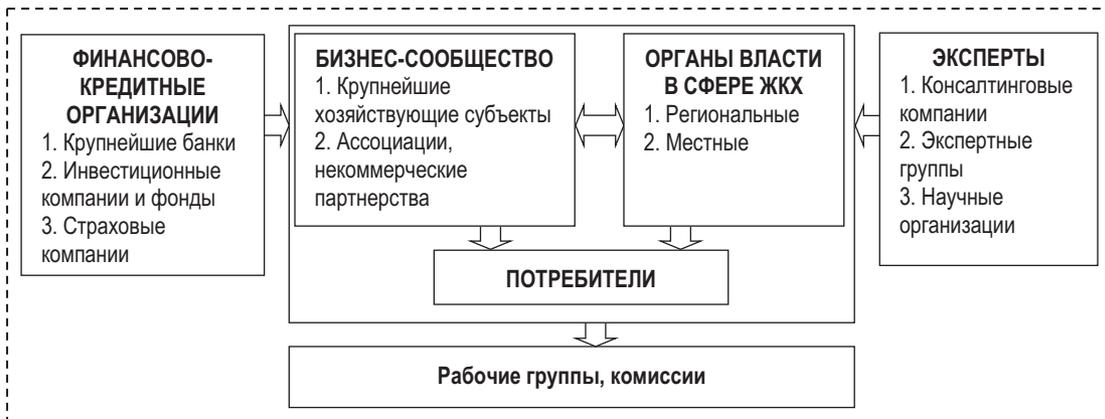


Рис. 3.1. Структура Координационного совета по развитию государственно-частного партнерства в ЖКХ

Координационный совет как постоянно действующий коллегиальный орган, обеспечивает эффективное взаимодействие между органами власти и бизнесом в сфере жилищно-коммунального хозяйства, разработки и реализации мер по развитию института государственно-частного партнерства.

Совет может решать следующие задачи:

1. Формирование предложений по поддержке партнерских отношений власти и бизнеса в ЖКХ.
2. Организация совместных действий участников с целью сокращения административных барьеров, а также разработки проектов нормативных актов, способствующих разрешению данной проблемы.

3. Разработка и принятие концепции развития государственно-частного партнерства в ЖКХ.

4. Разработка рекомендаций, предложений по улучшению состояния инвестиционного климата в отрасли, механизмов привлечения внебюджетных инвестиций.

Для выполнения возложенных на него задач и функций Совет имеет право запрашивать у организаций, банков и других кредитных организаций необходимую информацию.

Организация круглых столов, рабочих групп, анкетирование участников являются наиболее эффективными формами подготовки и реализации стратегий и программ развития отрасли, крупных проектов государственно-частного партнерства.

При этом базовым и, пожалуй, одним из самых главных элементов системы стратегического управления, долгосрочного целеполагания развития партнерских отношений органов власти и бизнеса в ЖКХ выступает официальное закрепление общего видения, правил и процедур реализации политики по развитию партнерства в отрасли путем разработки и принятия *концепции развития государственно-частного партнерства*. Данный документ должен содержать цели, для достижения которых необходимо привлечение ресурсов частного сектора, определение задач партнерства, основных принципов реализации ГЧП-проектов, а также форм, схем финансирования и механизмов поддержки таких проектов (прил. 14).

Для успешного внедрения государственно-частного партнерства в стратегию развития ЖКХ необходимы пересмотр существующей модели развития отрасли, *внедрение новых механизмов функционирования организаций и управления объектами жилищно-коммунального хозяйства*, адаптированных к рыночным условиям хозяйствования (переход к оплате потребляемых ресурсов на основании приборов учета, повышение уровня конкуренции и прозрачности деятельности хозяйствующих субъектов).

Ключевую роль при этом играет открытый и конкурентный выбор оператора, который может наиболее эффективно достичь поставленных перед ним целей (обновление инженерной инфраструктуры, сокращение непроизводительных потерь ресурсов, снижение тарифов и др.). Причем основную проблему представляет в настоящее время недостаточный уровень квалификации и отсутствие у работников органов власти навыков в части разработки и сопровождения ГЧП-проектов. В связи с этим важным является проведение мероприятий, направленных на повышение их про-

фессионального уровня в сфере управления проектами партнерства (обучающие семинары, курсы повышения квалификации), разработка необходимых методических материалов (инструкций, рекомендаций и др.).

Кроме того, существующие затратные принципы формирования тарифов и административный порядок их утверждения, характеризующийся отсутствием прозрачности, объективной экономической обоснованности расчета себестоимости предоставления услуг, не создают объективных стимулов для организаций коммунальной сферы к повышению эффективности производственной деятельности, притоку частных инвестиций в отрасль из-за отсутствия:

- долгосрочных параметров тарифного регулирования (для обеспечения возврата и получения необходимого уровня доходности инвестированного капитала тарифная политика должна прогнозироваться не менее чем на 5–10 лет);

- четких и экономически привлекательных механизмов возврата через тариф вложенных инвестиций¹⁷.

Наряду с этим значительным недостатком действующей системы тарифообразования является несбалансированность тарифов на первичные энергоресурсы (газ, электрическую энергию) и услуги ЖКХ, отсутствие зависимости между установленным тарифом и целевыми показателями деятельности организаций коммунального комплекса (в части обеспечения надежности, качества и энергоэффективности) [80, 108].

Итак, наиболее перспективным направлением изменений является внедрение тарифообразования, основанного на доходных принципах, создающего стимулы к снижению издержек производства (что, в свою очередь, предотвратит ежегодный рост стоимости услуг ЖКХ)¹⁸. В то же время переход к долгосрочным тарифам заметно снизит риски инвестора, позволит довольно точно прогнозировать финансовые потоки от реализации проекта.

¹⁷ Планируемый объем прибыли коммунального предприятия рассчитывается путем умножения себестоимости предоставления услуги на нормативный процент рентабельности. Таким образом, снижение издержек означает уменьшение абсолютной величины получаемой прибыли.

¹⁸ Вместе с тем, как показала российская действительность, успешное внедрение доходных методов тарифообразования требует наличия эффективного контроля со стороны органов регулирования за соблюдением баланса интересов инвестора и потребителей при установлении объективной величины тарифа, закрепления права собственности на модернизируемое в рамках проектов государственно-частного партнерства имущество.

При этом данные тарифы должны:

а) быть доступными для населения, т.е. не превышать приемлемой доли в семейном бюджете (предельного размера совокупного коммунального платежа);

б) не только покрывать расходы производителя, но и создавать источники расширенного воспроизводства и обновления основных фондов ЖКХ.

Успешному развитию государственно-частного партнерства в ЖКХ будет способствовать не только тарифное регулирование, но и адаптация действующего в отрасли и разработка специального законодательства, регламентирующего отношения бизнес-структур и органов власти. Существующая на федеральном и региональном уровне законодательная база, носящая рамочный характер, не дает возможности выстраивать эффективное сотрудничество из-за отсутствия необходимого количества подзаконных актов и правоприменительной практики.

Специальное правовое регулирование института партнерства может включать в себя следующие нормативно-правовые акты и программные документы:

1. Положение о применении государственно-частного партнерства в стратегии социально-экономического развития территории и сферы жилищно-коммунального хозяйства.

2. Закон об участии субъекта РФ в проектах государственно-частного партнерства. Данный закон должен регулировать порядок, формы и механизмы взаимодействия региональных, местных органов власти и бизнеса при подготовке и реализации проектов партнерства.

3. План действий по развитию практики партнерства (в настоящее время такой документ имеется в Калужской области, Республике Татарстан, Пермском крае).

4. Нормативно-правовые акты для целей реализации механизма ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве (в т.ч. регулирующие порядок функционирования региональных институтов развития).

5. Долгосрочные целевые программы развития ЖКХ на принципах партнерства. Данные программы должны содержать портфель пилотных проектов, предлагаемых частному инвестору для реализации, широкий перечень инструментов поддержки бизнес-структур.

Система долгосрочного управления в ЖКХ должна отвечать принципам сочетания территориального и отраслевого подхода, а также совмещения всех уровней (национального, регионального, муниципального, корпоративного). Так, развитие систем коммунальной инфраструктуры должно быть взаимоувязано со стратегическими документами социально-эконо-

мического (стратегия, программа развития субъекта РФ и муниципального образования, отраслей) и территориального (генеральный план, правила землепользования и застройки, схемы территориального планирования) развития муниципалитета. При этом данный процесс должен быть максимально открытым и учитывать инвестиционные и производственные планы хозяйствующих субъектов. Такой подход к планированию позволяет соблюсти интересы и минимизировать риски всех субъектов инвестиционной деятельности (органов власти, бизнес-структур, населения), обеспечить прозрачность формирования и реализации государственной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве на местах на долгосрочный период.

Эффективным инструментом решения этих задач является принятие программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры территории (ПКР СКИ). ПКР СКИ – стратегический документ, реализация которого направлена на сбалансированное, перспективное развитие систем коммунальной инфраструктуры в соответствии с потребностями в объектах капитального строительства (социальная инфраструктура, производственные объекты) и ожидаемым спросом на услуги ЖКХ (рис. 3.2).



Рис. 3.2. **Стратегическое планирование развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования**

Вместе с тем деятельность органов власти Вологодской области по разработке и принятию данных документов пока можно оценить как весьма неудовлетворительную. По состоянию на начало 2014 года схемы водоснабжения и водоотведения были приняты лишь в 114 муниципальных образованиях области (53,3% от числа таких схем, необходимых к утверждению), схемы теплоснабжения – в 116-ти (58%). Следует отметить, что значительная часть уже принятых документов не отвечают предъявляемым к ним требованиям как к основе эффективного планирования развития сферы ЖКХ территории [83].

Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры позволяет сформировать перечень приоритетных инвестиционных проектов, реализацию которых целесообразно осуществлять в рамках адресных инвестиционных программ (АИП). При этом для каждого проекта требуется разработка финансовой модели и организационно-экономического механизма с целью достижения баланса интересов всех участников и минимизации их рисков.

Развитие партнерских отношений в ЖКХ органы власти могут поддерживать также с помощью методов бюджетной, налоговой и имущественной политики. При этом важным является закрепление в Концепции развития ГЧП *(прил. 14) новой модели финансирования проектов партнерства, которая должна отвечать следующим принципам:*

- достаточности финансовых средств;
- оптимизации стоимости капитала;
- минимизации рисков для всех участников;
- обеспечения необходимого уровня доходности для инвестора.

Основными источниками финансирования развития и модернизации объектов ЖКХ в настоящее время служат:

а) собственные средства хозяйствующих субъектов (тарифные источники, плата за подключение, ремонтный фонд, амортизация, доходы от аренды имущества);

б) бюджетные ассигнования (прямые бюджетные инвестиции в рамках государственных и муниципальных программ поддержки ЖКХ, средства институтов развития (Фонд содействия реформированию ЖКХ, Фонд содействия жилищному строительству и т.п.));

в) внебюджетные источники (кредиты российских и международных банков, прямые инвестиции финансовых инвесторов, фондов прямых инвестиций, облигационный заем и др.).

Очевидно, что удовлетворить потребность в инвестиционных ресурсах исключительно за счет тарифных источников ввиду огромного масштаба накопившихся проблем и низкой платежеспособности потребителей не представляется возможным [46].

В связи с этим при планировании системы финансирования ГЧП-проектов необходимо учитывать такие факторы, как уровень физического и морального износа объектов ЖКХ; необходимый объем капитальных вложений в обновление основных фондов; зона обслуживания (количество абонентов-потребителей услуг – физических и юридических лиц); платежеспособность потребителей.

Следует отметить, что жилищно-коммунальное хозяйство крупных муниципальных образований (городов с населением свыше 300 тыс. человек) обладает достаточно высокой привлекательностью для частного инвестора. Поэтому участие публичного сектора в таких проектах должно заключаться преимущественно в создании благоприятной правовой и организационной среды (оценка и регистрация объектов ЖКХ, организация и проведение конкурсных процедур), государственном софинансировании части расходов на прединвестиционной стадии проекта (разработка проектно-сметной документации).

Вместе с тем наиболее остро нуждается в инвестициях сфера ЖКХ малых и средних муниципалитетов региона. Однако процессы, связанные с дальнейшим сокращением в большинстве из них численности населения, сжатием производственной деятельности, привели к существенному сокращению зоны обслуживания. Наряду с этим отмечается невысокий уровень платежеспособности потребителей.

Данные обстоятельства не способствуют реализации инвестиционных программ лишь за счет тарифных источников. В свою очередь, частное финансирование сопровождается крайне высоким уровнем рисков. Поскольку изношенные объекты ЖКХ не способны на начальном этапе обеспечить приемлемую для бизнеса доходность, для реализации проектов должна быть предусмотрена существенная бюджетная поддержка, объем которой должен быть прямо пропорционален уровню износа объектов ЖКХ и обратно пропорционален зоне обслуживания, платежеспособности потребителя. В связи с этим объемы бюджетного софинансирования могут достигать 50–70% общего объема инвестиций. Только в этом случае они становятся коммерчески привлекательными для бизнеса. Поэтому требуется обеспечить комплексный подход к финансированию проектов с учетом возможных ограничений по источникам и объемам финансирования.

Неотъемлемым элементом системы стратегического управления является мониторинг достигнутых результатов. Он нацелен на объективную оценку деятельности органов власти по решению задач, способствующих развитию партнерства власти и бизнеса (формирование благоприятного инвестиционного климата, деbüroкратизация предпринимательской деятельности и др.). Для этого необходимо сформировать систему, позволяющую выявить причины расхождения плановых и фактических результатов через комплекс показателей (индикаторов) эффективности и степени достижения стратегических целей и задач.

Таким образом, развитие стратегического управления сферой ЖКХ на основе государственно-частного партнерства предполагает необходимость согласования интересов сторон и разработку инструментов, позволяющих интегрировать партнерство в практику программно-целевого управления, финансирования и реализации совместных проектов.

3.2. Организационное и финансовое обеспечение партнерства власти и бизнеса в жилищно-коммунальном хозяйстве

Одной из главных особенностей партнерских отношений является долгосрочный характер взаимодействия публичного и частного сектора, что необходимо для достижения стратегических целей территориального развития на основе баланса интересов сторон, оптимального разделения рисков и компетенций между участниками. В связи с этим крайне актуальным становится создание организационных условий и формирование финансового механизма, позволяющих эффективно управлять проектами партнерства на всех стадиях их жизненного цикла.

Эти особенности характерны и для управления соглашениями государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве. Кроме того, в связи с острой социальной направленностью данной сферы экономики, неразвитостью рыночных механизмов хозяйствования, огромным масштабом накопившихся в отрасли проблем, а также недостатком бюджетных средств и собственных ресурсов хозяйствующих субъектов для их решения возникает необходимость активной государственной поддержки партнерских отношений органов власти и бизнеса в отрасли.

В настоящее время на федеральном уровне эти функции выполняют такие институты развития, как Фонд содействия реформированию ЖКХ и Фонд содействия развитию жилищного строительства, активно оказывающие организационную, финансовую, информационную и прочую под-

держку субъектам РФ и муниципальным образованиям в вопросах модернизации жилищно-коммунального хозяйства и стимулирования развития жилищного строительства на основе партнерства с бизнес-структурами. Однако объемы предоставляемой поддержки весьма ограничены, зачастую она недоступна для многих муниципальных образований из-за ужесточения требований к потенциальным получателям. Кроме того, функционирование Фонда содействия реформированию ЖКХ прекращается в 2018 году.

В связи с этим наметился вектор на формирование аналогичных институтов на региональном уровне. Так, с 2010 года в Новосибирской области действует Фонд развития и модернизации жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований Новосибирской области, учредителем которого является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства области. Данная структура функционирует по принципу федерального Фонда содействия реформированию ЖКХ, оказывая финансовую поддержку муниципальным образованиям в части реализации проектов модернизации отрасли при соблюдении ими ряда формальных требований (рост числа частных коммунальных организаций, управляющих компаний, товариществ собственников жилья, увеличение объемов отпуска энергетических ресурсов на основе приборов учета и т.п.). Финансовые средства (федеральных программ, регионального и муниципального бюджета) предоставляются хозяйствующим субъектам на реализацию ими инвестиционных программ и проведение капитального ремонта жилищного фонда на конкурсной основе. Создание похожего института планируется и в других субъектах (Алтайский край, Свердловская область)¹⁹.

Вместе с тем следует отметить, что существующий механизм модернизации ЖКХ опирается преимущественно на консолидацию и эффективное использование ограниченных бюджетных ресурсов и не создает объективных условий для активного притока частных инвестиционных ресурсов в отрасль. Так, в 2013 году в сфере ЖКХ Новосибирской области на стадии реализации находилось 108 проектов (76 проектов в сфере теплоснабжения, 32 проекта – водоснабжения) с общим финансированием 1,02 млрд. руб. (причем частные инвестиции составили только 58,8 млн. руб., или 5,7% общего объема капиталовложений).

¹⁹ См., напр.: Концепция формирования комплексной программы модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства Алтайского края на 2011–2020 годы [Эл. pec.]. – Реж. дост.: http://www.gkh-altai.ru/assets/files/Projekt_koncepcii_15_06_2011.doc.

Отсюда возникает необходимость совершенствования организационных и финансовых условий развития партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур в ЖКХ. Выполнение этой задачи позволит создать благоприятный инвестиционный климат в отрасли и эффективно управлять проектами государственно-частного партнерства. Подчеркнем при этом, что в настоящее время в научной литературе представлены исследования, посвященные данной проблематике, однако предлагаемые в них модели и инструменты ориентированы преимущественно на поддержку крупных и средних муниципальных образований и не учитывают особенности инвестиционных процессов, протекающих в ЖКХ малых муниципалитетов, что не позволяет эффективно решать их проблемы в этой сфере экономики [138].

Реализация соглашений государственно-частного партнерства, осложненная длительностью процедур согласования, долгосрочным характером таких проектов, высоким уровнем рисков и нередко их непредвиденным характером, требует определенного профессионального уровня, навыков проектного финансирования, которыми большинство работников органов власти не обладают. В связи с этим актуальна задача организации квалифицированного сопровождения ГЧП-проектов на всех стадиях их жизненного цикла. При этом функции по информационному, консультационному, организационно-методическому сопровождению проектов партнерства целесообразно возложить на созданный на уровне субъекта РФ Фонд модернизации ЖКХ, действующий в качестве некоммерческой организации (рис. 3.3).

Фонд создается в субъекте РФ по инициативе органа государственной власти, осуществляющего функции в части реализации политики по развитию жилищно-коммунального хозяйства (департамент, министерство), а его деятельность регламентируется Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ, Гражданским кодексом Российской Федерации, другими нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровня, а также уставом Фонда.

С момента государственной регистрации Фонд обладает всеми правами юридического лица. При этом учредитель не отвечает по его обязательствам, и наоборот. Имущество данного института состоит из первоначального взноса учредителя (средства регионального бюджета), кредитных ресурсов, добровольных взносов и пожертвований юридических и физических лиц, доходов, получаемых от использования собственности и других не запрещенных законом способов.

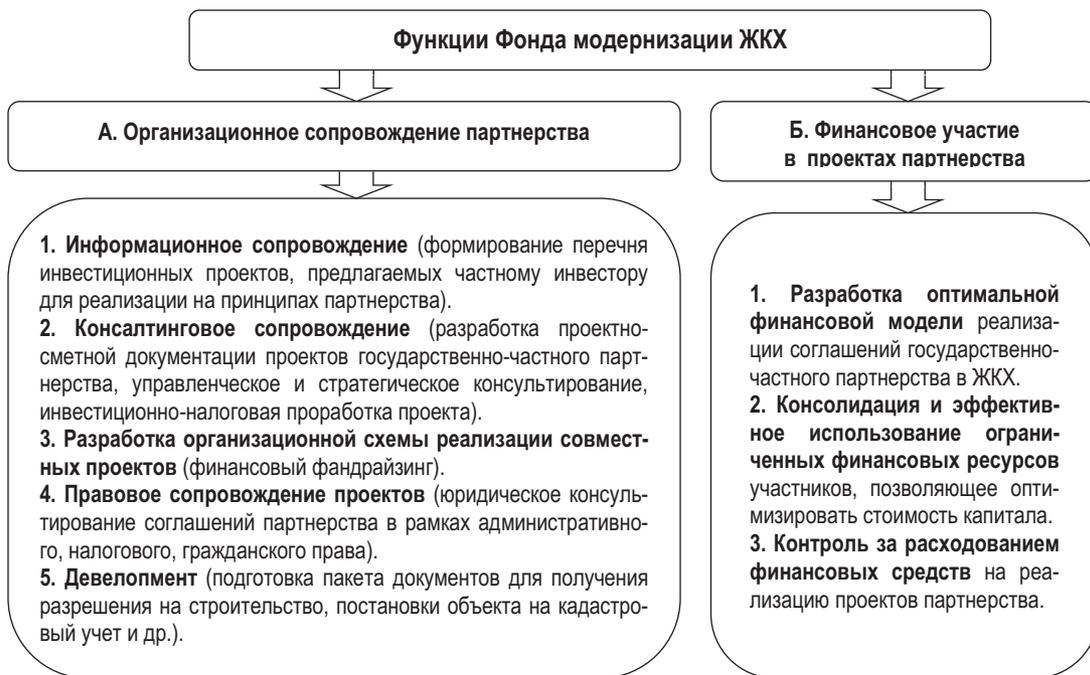


Рис. 3.3. **Функции Фонда модернизации жилищно-коммунального хозяйства**

Высшим органом управления данной структурой является учредитель, который руководит ее деятельностью в соответствии с действующим законодательством и уставом некоммерческой организации. При этом к исключительной компетенции государственного органа власти относится определение приоритетных направлений деятельности Фонда, принципов формирования и использования его имущества, утверждение финансовых планов и внесение в них изменений, назначение директора, ревизора и попечительского совета и досрочное прекращение их полномочий.

Штат Фонда должен состоять из профессионалов-практиков, которые имеют опыт реализации ГЧП-проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве. По нашему мнению, создание данной структуры должно происходить одновременно с оптимизацией численности персонала в органах исполнительной государственной власти субъекта РФ (подразделения, ответственные за решение проблем инвестиционного развития и модернизации ЖКХ) и прочих институтах развития (Корпорация развития, Региональный инвестиционный фонд и др.; *рис. 3.4*).

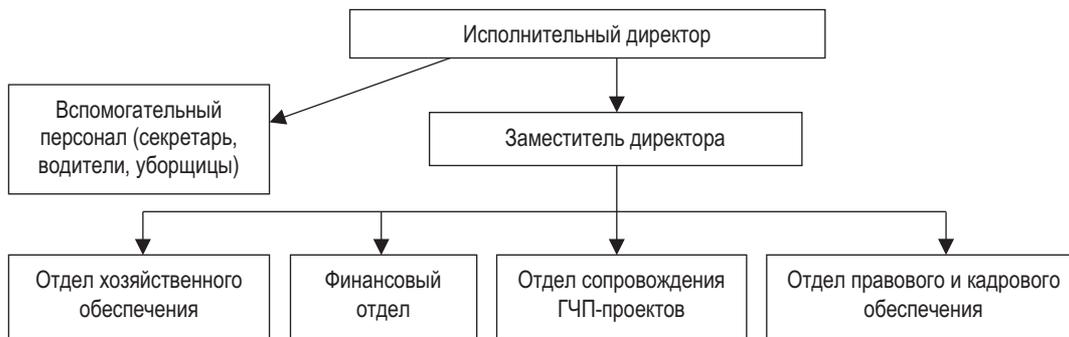


Рис. 3.4. Примерная организационная структура Фонда модернизации жилищно-коммунального хозяйства

В связи с тем, что в настоящее время на всей территории страны формируется новая система капитального ремонта многоквартирных домов, а поддержка остальных подотраслей ЖКХ носит весьма ограниченный характер, основной задачей Фонда становится привлечение инвестиций преимущественно в модернизацию коммунальной сферы, финансовое участие в проектах государственно-частного партнерства. Состояние жилищно-коммунального хозяйства в большинстве муниципальных образований таково, что ни один из участников (хозяйствующие субъекты, бюджеты регионального и муниципального уровня) не имеет достаточных ресурсов для самостоятельного решения накопившихся в нем проблем. В свою очередь, долгосрочное заемное финансирование, вследствие слабой инвестиционной привлекательности отрасли и высокого уровня рисков, является недоступным или крайне дорогим.

Поэтому важнейшими функциями Фонда выступают консолидация, оптимальное использование ограниченных бюджетных средств и привлечение заемного финансирования в отрасль. В целях решения поставленных перед ним задач и на основании имеющихся заявок Фонд может привлекать средства государственных программ (федеральных и региональных) поддержки жилищно-коммунального хозяйства, федеральных институтов развития (Внешэкономбанк, Инвестиционный фонд РФ и др.) для реализации инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства. Другим механизмом использования бюджетных средств служит выплата субсидий и предоставление гарантий по привлеченным кредитам, полученным организациями-получателями этой формы государственной поддержки²⁰.

²⁰ Кожевников С.А. Организационно-экономический механизм государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве региона // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 5 (Ч. 2). – С. 318-323.

Основной акцент в дальнейшем реформирования ЖКХ федеральные органы власти делают на сокращении бюджетных средств, направляемых в отрасль, и увеличении к 2017 году доли заемного финансирования до 30% общего объема капиталовложений²¹. К числу основных источников внебюджетных инвестиций в ЖКХ можно отнести кредиты российских и международных банков, инвестиционных компаний, средства и гранты наднациональных институтов развития (ЕБРР, МБРР), внебюджетных энергосберегающих и экологических фондов. Кроме того, довольно перспективное направление представляет расширение использования энергосервисных контрактов.

Однако ЖКХ в большинстве муниципалитетов (особенно малых и средних поселений) является непривлекательным сегментом для частных инвесторов. Одни из главных причин – высокий уровень рисков, длительные сроки окупаемости вложенных средств и низкая доходность. В свою очередь, ограниченные средства бюджетов не позволяют местным органам власти в качестве обеспечения по таким займам предоставлять муниципальные гарантии, а имущество организаций, характеризующееся высоким уровнем износа и низкой ликвидностью, не может выступать в качестве достаточного залога под привлеченные кредитные ресурсы. При этом большинство организаций ЖКХ находятся в нестабильном финансовом состоянии, в связи с чем использование заемного финансирования имеет весьма ограниченные объемы.

Но именно в этих муниципальных образованиях объекты жилищно-коммунального хозяйства находятся в наиболее кризисном состоянии (уровень их износа достигает 70–80%), используются устаревшее оборудование и неэффективные технологии. Это требует скорейшего осуществления масштабных капиталовложений в модернизацию ЖКХ. Вместе с тем действующие ограничения на рост тарифов, низкая платежеспособность потребителя, небольшая емкость рынка снижают возможности коммунальных предприятий в части решения указанных проблем²². В то же время в данных поселениях имеется значительный потенциал ресурсосбережения, ликвидации неэффективных производственных потерь, сокращения издержек производства и получения на основе этого приемлемого уровня доходности.

²¹ Государственная программа «Обеспечение комфортным и доступным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (утв. распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2012 г. № 2227-р).

²² Так, валовая выручка коммунального предприятия в поселениях с численностью населения около 2 тысяч человек составляет в среднем 7–10 млн. рублей в год. При этом на инвестиционные вложения направляется только 5–10% от общего объема их расходов.

Главной проблемой при этом выступает отсутствие эффективных механизмов управления ГЧП-проектами и их поддержки. Повысить инвестиционную привлекательность отрасли возможно путем создания прозрачных и эффективных механизмов возврата инвестиционных ресурсов на основе внедрения долгосрочного и экономически обоснованного тарифообразования (5–7 лет), разработки оптимальных схем финансирования проектов партнерства.

Использование долгосрочного тарифообразования, основанного на доходных принципах, позволит создать условия для повышения инвестиционной привлекательности ЖКХ. Так, на базе технического задания, выдаваемого местной администрацией в рамках реализации программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования, предприятием разрабатывается инвестиционная программа, направленная на модернизацию объектов жилищно-коммунального хозяйства. Государственный орган власти, отвечающий за тарифное регулирование, исходя из экономически обоснованных и документально подтвержденных затрат на реализацию программы и в соответствии с соблюдением критерия доступности услуг для потребителей утверждает для организации долгосрочный тариф и инвестиционную надбавку.

Таким образом, у хозяйствующего субъекта появляется возможность в течение срока реализации программы окупить инвестиционные ресурсы за счет получения дополнительной прибыли (Π) на основе внедрения энергоэффективных технологий, сокращения себестоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг (C). Именно эта экономия затрат может выступать источником возврата вложенных в модернизацию отрасли финансовых средств частных инвесторов:

$$\Pi = \sum_{i=1}^n (T_{\partial} - C_i), \quad (5)$$

где Π – дополнительная прибыль предприятия, получаемая от реализации ресурсосберегающих мероприятий, снижения издержек по предоставлению жилищно-коммунальных услуг;

T_{∂} – долгосрочный тариф, утвержденный для реализации инвестиционной программы хозяйствующего субъекта (сроком на 5–7 лет);

C_i – себестоимость предоставления услуг;

i – год реализации инвестиционной программы;

n – количество лет, на которое рассчитана инвестиционная программа.

Оптимальному использованию ограниченных бюджетных средств будет способствовать финансирование инвестиционных проектов модернизации ЖКХ в рамках адресной инвестиционной программы (АИС), формируемой на 3 года. В АИП должны включаться проекты, носящие острую социально-экологическую направленность и имеющие высокую значимость для муниципального образования, однако их реализация за счет собственных средств хозяйствующих субъектов и местного бюджета не представляется возможной, а заемное финансирование без существенных мер государственной поддержки является недоступным.

Финансирование совместных проектов в ЖКХ осуществляется следующими способами. Во-первых, Фонд выступает в качестве «канала», позволяющего привлекать бюджетные ресурсы с федерального и регионального уровня на основе подготовки соответствующих заявок и участия бизнес-структур в государственных программах поддержки жилищно-коммунального хозяйства (например, мероприятия региональной программы энергосбережения и повышения энергетической эффективности, ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 года», Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) и т.п.), программ Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Во-вторых, эффективным инструментом поддержки проектов в ЖКХ, реализуемых с привлечением внебюджетных ресурсов, служит их прямое бюджетное финансирование. Причем финансовые средства должны использоваться либо в качестве катализатора процесса привлечения частных инвестиций, либо как инструмент, обеспечивающий окупаемость проектов для бизнес-структур, в следующих направлениях:

- для обеспечения доступа организаций сферы ЖКХ к длинным и дешевым кредитным ресурсам институтов развития, финансовых структур;
- поддержки социально- и экологически значимых, но не окупаемых в приемлемые сроки проектов в малых и средних муниципальных образованиях (перекладка сетей, строительство очистных сооружений, полигонов ТБО и т.п.);
- разработки типовых технологических и технических решений, проектов модернизации и строительства объектов и систем коммунальной инфраструктуры, типовой банковской и конкурсной документации для организации конкурсов на привлечение частных инвесторов (рис. 3.5)²³.

²³ Кожевников С.А. Организационно-экономический механизм государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве региона // Экономика и предпринимательство. – 2014. – №5 (Ч. 2). – С. 318-323.



Рис. 3.5. Алгоритм функционирования Фонда модернизации жилищно-коммунального хозяйства

Чтобы не допускать «распыления» ограниченных финансовых ресурсов и эффективно их использовать, для потенциальных получателей устанавливаются минимальные требования к размерам зоны обслуживания, объемам ежегодной выручки организации и т.п. (например, количество потребителей услуг должно быть не менее 500 единиц). Соблюдение данных критериев является минимальным условием, обеспечивающим финансовую устойчивость, долгосрочную платежеспособность организации в ходе реализации инвестиционного проекта и позволяющим включить его в дальнейший процесс отбора в адресную инвестиционную программу.

При этом следует отметить, что данные условия будут стимулировать коммунальные предприятия к выстраиванию своей производственной деятельности не по наиболее популярной в настоящее время модели поселенческого типа, а, на наш взгляд, более перспективной для сельской местности – модели консолидации (хозяйствующий субъект действует на территории нескольких поселений, муниципального района или же происходит объединение инвестиционных проектов различных коммунальных организаций в рамках одной программы модернизации жилищно-коммунального хозяйства территории). Такой опыт уже имеется в некоторых субъектах страны, в том числе и в Вологодской области. Например, для обеспечения населения Коротовского, Абакановского, Мяксинского и Судского сельских поселений Череповецкого муниципального района услугами водоснабжения и водоотведения было организовано ООО «Череповецкие водохозяйственные системы».

В процессе отбора в целях исключения субъективизма рассчитывается интегральный показатель для каждого субъекта, характеризующий приоритетность его включения в адресную программу Фонда.

Данный показатель состоит из следующих компонентов:

1. *Износ основных фондов:*

$$I_{I_i} = \frac{K_{I_i} - K_{I_{\min}}}{K_{I_{\max}} - K_{I_{\min}}}, \quad (6)$$

где I_{I_i} – индекс износа основных фондов i -го субъекта;

K_{I_i} – коэффициент износа основных фондов i -го субъекта, %;

$K_{I_{\max}}$ – максимальный коэффициент износа основных фондов среди всех субъектов, участвующих в отборе, %;

$K_{I_{\min}}$ – минимальный коэффициент износа основных фондов среди всех субъектов, участвующих в отборе, %.

2. *Зона обслуживания организации:*

$$I_{O_i} = \frac{Z_i - Z_{\max}}{Z_{\min} - Z_{\max}}, \quad (7)$$

где I_{O_i} – индекс зоны обслуживания i -го субъекта;

Z_i – коэффициент зоны обслуживания i -го субъекта;

Z_{\max} – максимальное значение коэффициента зоны обслуживания среди всех субъектов, участвующих в отборе;

Z_{\min} – минимальное значение коэффициента зоны обслуживания среди всех субъектов, участвующих в отборе.

Коэффициент зоны обслуживания i -го субъекта (Z_i):

$$Z_i = \frac{Z_o}{Z}, \quad (8)$$

где Z_o – зона обслуживания организации (количество абонентов, находящихся на обслуживании у компании), ед.

Z – общее количество потребителей услуг (текущих и потенциальных) на территории муниципалитета (численность населения, хозяйствующих субъектов), ед.

3. Платежеспособный спрос конечного потребителя (среднедушевые доходы населения как главного потребителя услуг):

$$I_{Pi} = \frac{Pi - P_{\max}}{P_{\min} - P_{\max}}, \quad (9)$$

где I_{Pi} – индекс платежеспособного спроса потребителей (текущих и потенциальных) услуг i -го субъекта;

P_i – коэффициент платежеспособного спроса потребителей услуг i -го субъекта;

P_{\max} – максимальное значение коэффициента платежеспособного спроса потребителей среди всех субъектов, участвующих в отборе;

P_{\min} – минимальное значение коэффициента платежеспособного спроса потребителей среди всех субъектов, участвующих в отборе.

Коэффициент платежеспособного спроса потребителей услуг i -го субъекта (P_i):

$$P_i = \frac{D_i}{M}, \quad (10)$$

где D_i – среднедушевые доходы населения муниципалитета, на территории которого функционирует i -ый претендент, руб./мес.;

M – величина прожиточного минимума, установленная для населения на момент подачи заявки, руб./мес.

Первый индикатор характеризует потребность организации в инвестиционных ресурсах для реализации проекта, второй и третий – потенциальную возможность реализации проекта хозяйствующим субъектом самостоятельно (за счет тарифной выручки) и с привлечением заемного финансирования.

Интегральный оценочный индекс претендента (I) рассчитывается как среднее арифметическое значение частных составляющих:

$$I = \frac{I_{И_i} + I_{О_i} + I_{П_i}}{3}. \quad (11)$$

Максимально возможное значение интегрального индекса – 1, а минимальное – стремится к нулю. Чем выше значение данного показателя, тем приоритетнее становится субъект для включения в адресную инвестиционную программу. Однако объем финансовой поддержки Фонда лимитирован его бюджетом, выделяемым на данные цели на очередной финансовый год.

Каждый проект должен реализовываться в рамках законодательно утвержденной программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования, иметь утвержденный долгосрочный тариф и уровень софинансирования за счет частных инвесторов (кредиты, займы и др.) и бюджета муниципалитета не менее 30% общего объема капиталовложений. Во всех проектах, реализуемых с участием средств данного института развития, должны быть утвержденные показатели окупаемости, экономической эффективности.

Финансовые ресурсы выделяются на принципах возвратности и платности под реализацию инвестиционных проектов инновационного характера, представляющих большую социальную значимость. Снижение стоимости услуг и возникающая в ходе реализации проекта экономия являются источниками возврата данных средств. При этом дополнительная прибыль организации распадается на две части: одна идет на уплату процентов по привлеченным кредитам (k), а другая – возвращается в Фонд в виде ежемесячных платежей в качестве уплаты долга (f):

$$I = k + f. \quad (12)$$

Фонд ежегодно проводит контроль целевого использования средств, мониторинг технического состояния модернизированных объектов.

Хозяйствующим субъектам, действующим на территории крупных муниципальных образований (например, города с численностью населения 300–500 тыс. чел.) и обладающим достаточно высокой инвестиционной привлекательностью, Фонд может оказывать поддержку в форме компенсации части процентной ставки по привлеченным кредитам или предоставлять гарантии по таким займам.

Успешное внедрение механизмов государственно-частного партнерства невозможно без достижения предприятиями ЖКХ финансовой устойчивости. В связи с этим важнейшей функцией Фонда, направленной на их поддержку, является краткосрочное кредитование (на срок до 1 года). Финансовые средства могут выделяться на подготовку к отопительному сезону, устранение аварийных ситуаций, проведение планово-предупредительного ремонта под меньший процент, чем в настоящее время кредитуют коммерческие банки. Этим решаются сразу две важнейшие задачи: организации коммунальной сферы получают возможность финансирования кассовых разрывов на основе использования довольно дешевых финансовых средств, а Фонд модернизации ЖКХ – капитализирования временно свободных финансовых средств.

Благодаря деятельности данного института развития можно дополнительно привлечь в жилищно-коммунальное хозяйство региона 0,5–3 рубля частных инвестиционных ресурсов на каждый бюджетный рубль. Таким образом, объем финансовых средств, направляемых на капиталовложения в отрасль, в течение ближайших лет увеличиться в 1,5–4 раза (табл. 3.1).

Таблица 3.1. **Потенциальный эффект от деятельности Фонда модернизации жилищно-коммунального хозяйства**

Показатель	Без Фонда	С Фондом	
		I этап (2015–2019 гг.)	II этап (2020–2025 гг.)
1. Объем инвестиций, привлекаемых в коммунальную сферу, % к уровню 2014 года	100	150–250	250–400
2. Доля коммунальных сетей в их общей протяженности, заменяемых в течение года, %	1,0–2,0	1,5–4,5	5,0–8,0
3. Стоимость платы за технологическое подключение, % от общих затрат на строительство 1 кв. м жилья	10–15	9–12	3–7
4. ВРП, % к уровню 2014 года	100	135–140	
Источник: расчеты авторов.			

Достигнутые при этом темпы обновления коммунальной инфраструктуры дадут возможность не только решить проблему нарастания уровня ее изношенности, но и значительно сократить накопленные в последние десятилетия огромные объемы «недоремонта», провести технологическое обновление отрасли, обеспечить опережающее развитие инженерных коммуникаций в соответствии с потребностями в жилищном и прочем строительстве.

В результате этого удастся снизить непроизводительные потери энергетических ресурсов в сетях, размер платы за технологическое подключение жилищного фонда к инженерным сетям, себестоимость его строительства и, как следствие, увеличить доступность для широких слоев населения жилья, спрос на дополнительные объемы строительства, остановить рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги, а также повысить в целом инвестиционную привлекательность территории и темпы роста всей региональной экономики. Так, рост объемов капиталовложений в жилищно-коммунальное хозяйство в 1,5–4 раза позволит в долгосрочной перспективе увеличить ВРП в 1,35–1,4 раза²⁴. Иными словами, полноценная модернизация ЖКХ создаст импульс к динамичному развитию всей экономики региона.

Таким образом, организационное и финансовое обеспечение государственно-частного партнерства в ЖКХ достигается путем создания Фонда модернизации с целью консолидации, рационального использования имеющихся бюджетных и частных финансовых ресурсов, повышения эффективности партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур при реализации проектов.

3.3. Методический инструментарий оценки эффективности ГЧП-проектов

Для успешной реализации соглашений государственно-частного партнерства необходимо достижение баланса интересов всех участников (органов власти, бизнес-структур, потребителей). Очевидно, что, вступая в проекты партнерства, власть и бизнес преследуют разные и довольно противоречивые цели. Получение стабильной прибыли и приемлемого уровня доходности от вложенного капитала служит ключевым условием участия хозяйствующих субъектов в таких соглашениях. В свою очередь, для органов власти, представляющих интересы населения, приоритетом является решение важнейших социально-экономических задач развития территории в ситуации ограниченности бюджетных и прочих ресурсов. В связи с этим крайне важным видится проведение оценки потенциальной реализуемости и эффективности ГЧП-проектов еще на стадии разработки.

²⁴ Согласно исследованиям Всемирного банка, рост инвестиций в развитие инфраструктуры на 10% способствует увеличению экономического роста на 1 п.п. в долгосрочной перспективе (источник: <http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/FINAL%20DOKLAD2-A4.pdf>)

Вопрос оценки эффективности проектов, реализуемых с привлечением ресурсов частного сектора, особенно актуален для такой сферы, как ЖКХ. Ее острая социальная направленность, с одной стороны, и недостаток бюджетных средств для решения накопившихся проблем – с другой, обуславливают необходимость эффективного использования ограниченных ресурсов и создания условий для привлечения частных инвестиций.

Обобщение теоретических исследований, зарубежного и отечественного опыта реализации государственно-частного партнерства в различных отраслях позволяет утверждать, что подход к оценке таких проектов несколько отличается от традиционных методов анализа эффективности инвестиционных проектов в силу их следующих особенностей и причин:

1. Участниками ГЧП-проектов являются органы власти и бизнес, преследующие порой явно антагонистические цели; при этом проект не может быть реализован, если хотя бы один из участников не выполнит в полной мере возложенные на него обязанности (т.н. «правило двух ключей»). Отсюда крайне важна оценка не только эффективности проекта в целом, но и эффективности участия в нем каждой из сторон.

2. Проекты, как правило, носят инфраструктурный характер, являются долгосрочными (до 25–35 лет) и имеют социальную направленность. Поэтому на всех стадиях жизненного цикла требуется постоянный государственный контроль и оценка эффективности проекта.

3. Целесообразно проводить предварительную оценку эффективности реализации проекта (прежде всего коммерческой) как при государственной поддержке, так и без нее. Это позволит определить оптимальные объемы государственного участия (финансового, организационного, кадрового) для обеспечения приемлемых условий частному сектору.

4. Необходимость оценивать не только количественные результаты реализации инвестиционного проекта, но и качественные характеристики, а также влияние его внешних эффектов на состояние всей социально-экономической системы.

Резюмируя вышесказанное, можно сформулировать алгоритм оценки эффективности государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве.

1 этап. Оценка эффективности ГЧП-проекта в целом.

На данном этапе проводится анализ проекта с точки зрения его полезности для всего общества – оценивается его общественная значимость (ситуация «с проектом» – «без проекта»). Проект является общественно значимым, если он способствует решению приоритетных проблем в отрасли и повышению качества жизни населения.

Затем необходимо рассчитать возможность его реализуемости исключительно за счет бюджетных средств. В случае их недостатка и наличия общественной значимости реализация проекта на принципах ГЧП – целесообразна, в противном случае, при условии его коммерческой эффективности и привлекательности, проект может быть реализован самостоятельно частным инвестором.

Далее оценивается общественная эффективность проекта, и это позволяет в целом охарактеризовать полученные социально-экономические, экологические результаты и последствия (в т.ч. «внешние эффекты») реализации проекта для общества в целом в сопоставлении с понесенными затратами (прил. 15).

Причем в связи с острой социальной значимостью рассматриваемой сферы экономики крайне важен не только анализ экономических индикаторов ГЧП-проекта, но и объективная оценка его социальной эффективности, наличие которой выступает обязательным условием участия в нем государственного сектора.

Следует отметить, что социальная эффективность таких проектов в ЖКХ нередко не поддается прямой стоимостной оценке, поскольку заключается прежде всего в повышении качества жизни населения на основе роста доступности (физической и экономической) всего спектра услуг, своевременности и регулярности их предоставления, в создании комфортной среды проживания на территории.

Отсюда возникает острая необходимость «оцифровки» социального эффекта от реализации ГЧП-проекта в ЖКХ (I_s). Нами предлагается оценивать его исходя из анализа ряда показателей путем расчета интегрального индикатора с использованием следующего математического аппарата:

$$I_s = \sum_{i=1}^N Z_i \times W_i, \quad (13)$$

где Z_i – значение i -го частного показателя, баллов;

W_i – вес (значимость) i -го показателя;

N – количество показателей;

i – номер показателя;

При этом данные индикаторы характеризуют как общую степень социальной направленности ГЧП-проекта (блок I), так и его непосредственное влияние на качество жизни населения (блок II). Вес каждого показателя ($W_1 + W_2 + W_3 = 1$) совместно определяется участниками (региональные и

местные органы власти, представители бизнес-сообщества, институтов гражданского общества), входящими в рабочие группы (комиссии) Координационного совета по развитию государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве и Попечительским советом Фонда модернизации ЖКХ (табл. 3.2).

Таблица 3.2. Показатели для оценки социального эффекта от реализации ГЧП-проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве

Показатель	Вес	Содержание показателя	Значение показателя, балл
<i>I. Социальная направленность ГЧП-проекта</i>			
1. Приоритетность. Соответствие цели ГЧП-проекта стратегическим приоритетам социально-экономического развития территории и отрасли.	W_1	Полностью соответствует	100
		Частично соответствует	50
		Не соответствует	0
2. Обеспеченность потребителей услугами. Уровень обеспеченности потребителей жилищно-коммунальными услугами до реализации проекта по сравнению с показателем в среднем по субъекту РФ.	W_2	Менее 50%	100
		50–75%	60
		75–100%	30
3. Масштаб проекта. Потребители (физические и юридические лица), использующие результаты реализации ГЧП-проекта.	W_3	Все потребители территории	100
		Не менее 50% потребителей	80
		Не менее 25% потребителей	60
		Не менее 10% потребителей	40
		Не менее 10% потребителей	20
<i>II. Влияние ГЧП-проекта на качество жизни населения территории</i>			
1. Стоимость жилищно-коммунальных услуг. Снижение стоимости жилищно-коммунальных услуг по итогам реализации ГЧП-проекта.	W_1	Снижение более 30%	100
		Снижение от 1 до 30%	70
		Осталась на том же уровне	20
2. Качество жилищно-коммунальных услуг. Изменение качества и технологии оказания услуг в результате реализации ГЧП-проекта (по нормативным документам и опросам населения).	W_2	Повысилась качество и улучшилась технология предоставления ЖКУ потребителям	100
		Повысилась качество ЖКУ	70
		Усовершенствовалась технология предоставления ЖКУ	30
3. Обеспеченность услугами. Возможность предоставления в результате реализации ГЧП-проекта новых ЖКУ, а также увеличения объемов текущих услуг.	W_3	Оказание ранее не предоставлявшейся услуги	100
		Увеличение объемов существующей услуги	50

Порядок оценки проекта при этом заключается в следующем. В первую очередь рассчитывается его социальная направленность (максимальное значение – 100 баллов). Если по данному критерию проект набрал более 50 баллов, то далее оценивается его влияние на качество жизни населения (максимум – 100 баллов). Проект, получивший по этому критерию более 75 баллов, является социально значимым, т.е. оказывает существенное положительное влияние (эффект) на качество жизни населения на территории. В данном случае необходимо рассчитать стоимостную оценку социального эффекта от реализации проекта и путем сопоставления с понесенными затратами оценить его социальную эффективность.

Кроме того, если реализация социально эффективного проекта связана с улучшением технико-технологических характеристик инфраструктуры ЖКХ, улучшением экологической обстановки на территории, то можно говорить об общественном эффекте проекта (общественной эффективности).

Таким образом, если данный проект является общественно значимым и эффективным, то он считается целесообразным для реализации и допускается к процессу отбора в адресную инвестиционную программу Фонда модернизации ЖКХ на очередной финансовый год, в противном случае – следует отказаться от реализации такого проекта на принципах ГЧП.

2 этап. Оценка эффективности участия в проекте.

В случае коммерческой привлекательности инвестиционного проекта для частного сектора разрабатывается организационно-экономический механизм его реализации; в случае непривлекательности без бюджетного финансирования выбираются инструменты его государственной поддержки и разрабатывается оптимальная схема финансирования.

Данный механизм должен обеспечивать эффективность участия в проекте для всех сторон. При этом необходимо провести оценку эффективности процесса с точки зрения достижения поставленных целей и имеющих интересов для каждой из сторон:

- *для бизнеса* – это окупаемость вложенных средств, получение приемлемого уровня доходности от вложенного капитала, снижение издержек производства, расширение зоны обслуживания (показатели коммерческой эффективности);

– *органов власти (региональные и местные)* – решение проблем в функционировании ЖКХ, прочие социальные, экономические и экологические эффекты (общественная эффективность);

– *потребителей (население)* – повышение доступности и рост качества жилищно-коммунальных услуг, снижение их стоимости, улучшение экологической ситуации и др. (преимущественно социальная и экологическая эффективность).

Обязательным условием реализуемости ГЧП-проекта является согласование, конвергенция и баланс интересов сторон, то есть нахождение условий, при которых проект станет выгоден для всех участников (выполнение «правила двух ключей»: для успешной реализации соглашения партнерства необходимо своевременное и полное выполнение сторонами возложенных на них обязательств; *рис. 3.6*).



Рис. 3.6. **Интересы участников соглашений государственно-частного партнерства в ЖКХ и их конвергенция***

* Заливкой обозначена конвергенция.

Достижение вышесказанного невозможно без оптимального и сбалансированного распределения рисков между публичным и частным сектором. Причем оптимальность означает, что риск передается той стороне, которая может им управлять (минимизировать, хеджировать, уклоняться) с меньшими издержками.

Объем принимаемых стороной рисков должен быть пропорционален объемам получаемого за это финансового вознаграждения:

$$\begin{cases} R_{\text{ч}} + R_{\text{г}} = 1 \\ V_{\text{возн.}} = f(R_i), \end{cases} \quad (14)$$

где $R_{\text{ч}}$ – риски, передаваемые частному инвестору;

$R_{\text{г}}$ – риски, остающиеся у органов власти;

$V_{\text{возн.}}$ – объем получаемого вознаграждения, млн. руб.;

$f(R_i)$ – зависимость между объемом принимаемых рисков и получаемым сторонами вознаграждением, официально закрепленная в соглашении о ГЧП.

Эффективность участия в ГЧП-проектах оценивается как отношение эффекта от их реализации для заинтересованной стороны к понесенным при этом затратам. В свою очередь, полученный эффект целесообразно оценивать путем установления показателей результативности. При этом данные индикаторы рекомендуется формировать таким образом, чтобы они объективно и комплексно отражали изменения (эффект) в социальной, экономической, экологической и бюджетной сферах территории, связанные с реализацией инвестиционного проекта, и характеризовали его результативность для бизнес-структур.

Органы власти представляют интересы проживающего на соответствующей территории населения, поэтому ключевым показателем для проведения оценки результативности инвестиционного проекта в ЖКХ является социальная эффективность, которая состоит в повышении комфортности среды проживания населения и качества его жизни.

В то же время экономическая эффективность связана с улучшением технологических характеристик объектов ЖКХ, повышением рациональности использования ресурсов и эффективности деятельности муниципальных унитарных предприятий отрасли. Кроме того, к экономической эффективности относятся результаты, выходящие за пределы финансовых интересов участников проекта (увеличение темпов жилищного строительства и т.п.).

Технологическая модернизация сферы ЖКХ непосредственно выражается в снижении его негативного влияния на окружающую среду (экологическая эффективность).

Вместе с тем для органов власти важна и оценка бюджетной эффективности (БЭ) ГЧП-проекта (отношение сальдированного финансового потока в бюджет от реализации проекта к расходам на его реализацию), которая характеризуется не только увеличением объемов налоговых поступлений (НП) в бюджеты всех уровней, но и снижением бюджетных расходов на ЖКХ (ЭБ). Последнее особенно актуально в свете постепенного сокращения государственной финансовой поддержки данной сферы:

$$БЭ = \frac{НП + ЭБ}{БП}, \quad (15)$$

где БЭ – бюджетная эффективность;

НП – налоговые поступления от реализации проекта, млн. руб.;

ЭБ – экономия расходов бюджета от реализации проекта, млн. руб.;

БП – объемы бюджетной поддержки проекта, млн. руб.

Однако для бизнес-структур превалирующую роль играет коммерческая эффективность – это экономический результат реализации их проекта, определяемый как разность между поступлением и оттоком денежных средств после инвестиционных вложений, оказания жилищно-коммунальных услуг (с учетом внесения и уплаты различных платежей и налогов). Этот вид эффективности – ключевой для инвестиционных проектов в ЖКХ, реализуемых на принципах партнерства. При этом ее уровень должен быть достаточным для того, чтобы инвестор не предпочел участию в данном проекте альтернативные варианты размещения своих финансовых активов.

Отличительной особенностью оценки коммерческой эффективности ГЧП-проекта является то, что частный партнер получает не весь положительный финансовый эффект от его реализации (как это бывает в традиционных инвестиционных проектах), а только в пределах его участия и в соответствии с объемом принимаемых рисков.

Перечень индикаторов, которые могут использоваться для оценки эффективности участия сторон в проектах, реализуемых в ЖКХ на принципах партнерства власти и бизнеса, представлен в *таблице 3.3*.

Таблица 3.3. Система индикаторов для оценки эффективности участия сторон в проектах государственно-частного партнерства в ЖКХ

Вид эффекта	Показатели
<i>Для органов власти (населения):</i>	
Экономический	Снижение уровня износа жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры, % Снижение дефицита мощностей инженерных коммуникаций, % Сокращение уровня непроизводительных потерь ресурсов, % Снижение количества аварий на 1 км коммунальных сетей, ед./км сетей Увеличение объемов отпуска коммунальных ресурсов (электроэнергии, холодной и горячей воды, тепла) на основании приборов учета, % Увеличение чистой прибыли муниципальных унитарных предприятий от реализации инвестиционного проекта, млн. руб. Увеличение темпов жилищного строительства на территории, тыс. кв. м
Социальный	Увеличение уровня благоустройства жилищного фонда, % Снижение доли расходов на услуги ЖКХ в общем объеме доходов домохозяйств, % Увеличение уровня удовлетворенности населения качеством предоставления жилищно-коммунальных услуг, % от числа опрошенных Снижение численности граждан, проживающих в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными, чел. Доля населения, обеспеченного питьевой водой, отвечающей требованиям санитарной безопасности, %
Бюджетный	Увеличение объемов поступлений в бюджетную систему от реализации инвестиционного проекта, млн. руб. Снижение бюджетных расходов на сферу ЖКХ, млн. руб.
Экологический	Увеличение степени очистки сточных вод, % Снижение объемов вредных веществ, выбрасываемых в атмосферу, кг Экономия энергетических ресурсов (тепла, электроэнергии, воды), достигнутая в результате реализации инвестиционного проекта, % Увеличение объемов переработки отходов, тыс. куб. м Рост объемов работ по благоустройству территории, тыс. кв. м
<i>Для бизнес-структур:</i>	
Коммерческий	Увеличение чистой прибыли организации, млн. руб. Снижение издержек производственной деятельности, млн. руб.

По итогам реализации проекта оценка эффективности государственно-частного партнерства в ЖКХ проводится путем сопоставления достигнутых результатов в рамках имевшегося на момент начала реализации бюджета. Степень достижения конечного результата ГЧП-проекта по каждому индикатору (L_i) оценивается по 10-балльной шкале:

$$L_i = \frac{I_{\phi}}{I_n} \times 10, \quad (16)$$

где I_{ϕ} – фактическое значение индикатора по итогам реализации проекта;

I_n – плановое значение индикатора.

Итоговая оценка эффективности ГЧП-проекта (L_{cp}) рассчитывается по следующей формуле:

$$L_{cp} = \frac{\sum_{i=1}^n L_i}{n} \times 10, \quad (17)$$

где L_i – степень достижения планового значения по i -му индикатору;

n – число индикаторов;

i – номер показателя.

При этом обязательным условием эффективности ГЧП-проекта является достижение запланированного уровня результативности без повышения стоимости инвестиционных вложений. В случае увеличения бюджета проекта по каждому критерию его оценка понижается на один балл.

Если: а) получено от 9,00 до 10,00 баллов – ГЧП-проект реализован эффективно (удалось добиться поставленных значений результативности без повышения инвестиционных расходов); б) 8,99–7,00 баллов – проект недостаточно эффективный; в) 6,99–5,00 баллов – проект неэффективный; г) менее 4,99 балла – проект провальный.

Таким образом, предложенный методический инструментарий позволяет оценивать эффективность ГЧП-проекта на протяжении всего его жизненного цикла:

- предварительная оценка – основание для привлечения к его реализации бюджетных ресурсов (включение в адресную инвестиционную программу);
- оценка эффективности проекта для основных участников;
- итоговая эффективность реализации ГЧП-проекта.

Непрерывная система оценки эффективности дает возможность оптимально использовать ограниченные бюджетные ресурсы и корректировать ход реализации проектов партнерства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ситуации ограниченности ресурсов (финансовых, инвестиционных, кадровых, информационных) публичного сектора для решения всего спектра стоящих перед ним задач актуальной становится проблема поиска путей управления экономикой региона на основе взаимодействия власти и бизнеса. Как свидетельствует мировой опыт, использование модели партнерства в современных условиях является одним из наиболее рациональных способов организации сотрудничества власти и бизнеса, так как увеличивает заинтересованность каждой стороны в успешных результатах совместной деятельности. Государственно-частное партнерство, позволяющее привлекать частное финансирование, инновационные технологии и управленческий опыт бизнеса для достижения долгосрочных целей развития территории, активно применяется прежде всего в инфраструктурных отраслях. Однако потенциал такого партнерства используется не в полной мере, что обусловлено отсутствием единого понимания его природы, наличием ограничений и барьеров организационного, институционального и экономического характера.

Важнейшей инфраструктурной отраслью является жилищно-коммунальное хозяйство, создающее условия для роста всей региональной экономики, качества жизни населения и воспроизводства человеческого капитала, однако находящееся в кризисном состоянии в большинстве регионов страны. К числу ключевых проблем отрасли можно отнести высокий износ основных фондов, аварийность в сетях и большие непроизводительные потери ресурсов, низкую обеспеченность жилья основными видами коммунальных услуг, ежегодное увеличение тарифов без принципиального повышения качества услуг [46].

Как свидетельствует успешный зарубежный и отечественный опыт, государственно-частное партнерство служит инструментом решения данных проблем и позволяет привлекать ресурсы, необходимые для развития отрасли в долгосрочной перспективе. В рамках соглашений ГЧП бизнес-структурам в коммерческих целях и на основе разделения рисков с публичным сектором делегируются права пользования и владения объектами ЖКХ при условии выполнения задач высокой общественной значимости, закрепленных в соглашении о партнерстве.

Как следует подчеркнуть, вышеперечисленные проблемы жилищно-коммунального хозяйства особенно остро стоят в северных регионах страны, что обусловлено дестабилизирующим влиянием на функционирование отрасли природно-климатических факторов. Расчеты, проведенные с использованием разработанного методического инструментария на материалах Вологодской области, входящей в состав Европейского Севера России, показали, что ЖКХ 86% муниципальных образований региона находится в неудовлетворительном и критическом состоянии. Основными проблемами являются: крайне высокий износ жилья, в 1,5–2 раза превышающий показатель в среднем по области; исключительно низкий уровень благоустройства жилищного фонда – основными видами услуг одновременно обеспечено лишь $\frac{1}{4}$ его площади; существенные потери ресурсов; низкий уровень развития сектора муниципального коммунального хозяйства; неустойчивое финансовое состояние хозяйствующих субъектов [46]. При этом объем необходимых инвестиций в технологическое обновление данной сферы оценивается в десятки миллиардов рублей.

В такой ситуации становится очевидным, что ни один из участников (органы власти, бизнес-структуры) не способен самостоятельно решить огромный объем проблем, накопившихся в ЖКХ северного региона. В связи с этим актуальной задачей становится концентрация и оптимальное использование ограниченных ресурсов государственного и частного секторов на принципах партнерства.

Однако государственно-частное партнерство в ЖКХ не получило широкого распространения. Развитие взаимодействия власти и бизнеса сдерживают барьеры экономического (недоступность государственной поддержки при реализации инвестиционных проектов, отсутствие эффективных механизмов мотивации частного сектора, неготовность финансовых организаций инвестировать в ГЧП-проекты) и институционально-правового (низкие навыки работников органов власти в сопровождении проектов партнерства, несогласованность стратегических ориентиров тер-

риториального развития и интересов хозяйствующих субъектов, несовершенство и нестабильность законодательства) характера. Следовательно, важнейшей задачей, стоящей перед органами власти, является ликвидация имеющихся барьеров и создание благоприятных условий для развития партнерских отношений власти и бизнес-структур в данной сфере региональной экономики.

Развитие стратегического управления ЖКХ на основе государственно-частного партнерства предполагает необходимость согласования интересов публичного и частного сектора и разработки инструментов, обеспечивающих достижение данной задачи. Базовым инструментом при этом служит разработка и принятие концепции развития государственно-частного партнерства, в которой необходимо официально закрепить основные формы и принципы реализации совместных проектов, направления государственной политики по развитию партнерства (внедрение нового механизма управления объектами ЖКХ и разработка новой модели финансирования ГЧП-проектов).

Налаживание открытого и постоянного диалога между властью и бизнес-структурами, разработку и реализацию их совместных действий по поддержке института партнерства целесообразно, на наш взгляд, осуществлять на базе Координационного совета по развитию ГЧП. В состав совета следует включить представителей властных структур, бизнес-сообщества, институтов гражданского общества, организаций финансовой сферы.

Развитию партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур в ЖКХ будет способствовать организация деятельности на региональном уровне Фонда модернизации, к основным функциям которого относятся организационное сопровождение (информационное, консалтинговое, правовое и т.п.) и финансовое участие в ГЧП-проектах. Деятельность данной структуры позволит консолидировать, оптимально использовать ограниченные бюджетные средства и создать условия для привлечения частных инвестиционных ресурсов к реализации совместных проектов. При этом финансовые средства предоставляются хозяйствующим субъектам, включенным в адресную инвестиционную программу, на условиях платности и возвратности под реализацию инвестиционных проектов инновационного характера, имеющих высокую значимость для территории.

Оптимальное использование ограниченных ресурсов достигается благодаря проведению объективной оценки эффективности совместных проектов на всех стадиях их жизненного цикла с учетом достижения баланса

интересов сторон (органов власти, бизнес-структур, потребителей), влияния результатов реализации данных проектов на экономику региона в целом.

Как видится, внедрение обоснованных в работе предложений в практику регионального и муниципального управления дает возможность обеспечить полноценную модернизацию и устойчивое развитие жилищно-коммунального хозяйства, что в конечном счете повысит инвестиционную привлекательность территории и создаст импульс к динамичному развитию всей региональной социально-экономической системы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абалкин, Л.И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики [Текст] / Л.И. Абалкин // Вопросы экономики. – 1997. – № 6. – С. 4-12.
2. Айрапетян, М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]: аналитическая записка // Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. – 2008. – Режим доступа: – <http://pda.iam.duma.gov.ru/node/3/4669>.
3. Амуниц, Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовых проектов [Текст] / Д.М. Амуниц // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – № 12. – С. 16-24.
4. Баженов, С.И. Оптимальная стратегия инвестиционного развития жилищно-коммунального хозяйства в условиях реформирования [Текст] / С.И. Баженов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 9 (147). – С. 49-58.
5. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>.
6. Барьеры развития механизма ГЧП в России [Электронный ресурс]. – М.: НПФ «Экспертный институт», 2010. – 32 с. – Режим доступа: http://www.exin.ru/PPP-Results_24_11_2010_Fin_1.pdf.
7. Белицкая, А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А.В. Белицкая; МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2011. – 24 с.
8. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия [Текст] / науч. рук. авт. кол. А.Н. Шохин. – М.: Издат. дом ВШЭ, 2011. – 349 с.
9. Бизнес-словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.businessvoc.ru/indexWords.asp?search=%EF%E0%F0%F2%ED%E5%F0%F1%F2%E2%E>.

10. Богачев, В.Ф. Инновационные предпринимательские структуры: облачный принцип формирования [Текст] / В.Ф. Богачев, Н.В. Метлюк // Общество. Среда. Развитие. – 2012. – № 4 (25). – С. 14-17.
11. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики [Текст] / В.Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41-50.
12. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски [Текст] / В.Г. Варнавский. – М.: Наука, 2005. – 315 с.
13. Варнавский, В. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика [Текст] / В. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 7 – С. 28-37.
14. Вилисов, М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект [Электронный ресурс] / М.В. Вилисов // Власть. – 2006. – № 7. – Режим доступа: http://www.rusrand.ru/public/public_7.html.
15. Воротников, А. Организация управления проектами государственно-частного партнерства [Текст] / А. Воротников // Государственная служба. – 2010. – № 3. – С. 13.
16. Гаврилов, А.И. Региональная экономика и управление [Текст]: учеб. пособ. / А.И. Гаврилов. – М.: Юнити, 2002. – 239 с.
17. Гайнанов, Д.А. Организационно-экономический механизм повышения качества предоставления жилищно-коммунальных услуг [Текст] / Д.А. Гайнанов, Л.И. Спирина // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2014. – № 6 (66). – С. 6.
18. Гайнанов, Д.А. Основные направления формирования организационно-экономического механизма управления муниципальным жилищно-коммунальным комплексом [Текст] / Д.А. Гайнанов, Т.А. Герасимов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 2. – С. 70-75.
19. Государственная программа «Обеспечение комфортным и доступным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2012 г. № 2227-р).
20. Государственно-частное партнерство в зарубежных странах, или Как реализовать ГЧП в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/media/files/41d44f243d8be7603d1f.pdf>.
21. Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов [Текст] / А.Г. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 495 с.
22. Губанова, Е.С. Формирование и реализация региональной инвестиционной политики [Текст] / Е.С. Губанова. – Вологда: Легия, 2007. – 300 с.
23. Дерябина, М. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Текст] / М. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61-77.

24. Дзембак, А. Основы долгосрочных договорных отношений государственно-частного партнерства в коммунальном секторе [Текст] / А. Дзембак, Д. Хомченко, С. Сиваев. – Фонд «Институт экономики города», 2008. – 24 с.
25. Дмитриева, Т.Е. Территориальная организация северного региона: масштабы периферии [Текст] / Т.Е. Дмитриева // Север. Проблемы периферийных территорий / отв. ред. В. Н. Лаженцев. – Сыктывкар: Коми НЦ УрО РАН, 2007. – 420 с.
26. Дубская, О.С. Институт муниципально-частного партнерства как инструмент совершенствования использования муниципальной собственности в коллективных интересах [Текст] / О.С. Дубская // Terra Economicus. – 2011. – Т. 9. – № 4. Ч. 2. – С. 25-28.
27. Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do>.
28. Жаров, В.С. Инновационное развитие предприятий и экономические интересы субъектов управления [Текст] / В.С. Жаров // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2012. – № 3. – С. 84.
29. Жилищно-коммунальное хозяйство в Вологодской области в 2012 году [Текст] : доклад / Вологдастат. – Вологда, 2013. – 37 с.
30. Жилищный кодекс Российской Федерации (в ред. от 29.06.2012).
31. Захаров, П.Н. Региональные аспекты развития ЖКХ [Текст] / П.Н. Захаров, А.А. Посаженников // Сборник материалов международной научной конференции «Проблемы региональной экономики: теория и практика» / под редакцией Л.Л. Божко. – Киров, 2014. – С. 35-38.
32. Захаров, П.Н. Проблемы перехода к синергетической модели развития жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования [Текст] / П.Н. Захаров // Экономика образования. – 2012. – № 3. – С. 68-73.
33. Захаров, П.Н. Оценка эффективности механизмов государственно-частного партнерства при инвестировании в объекты инфраструктуры [Текст] / П.Н. Захаров, Д.И. Кузьмин // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011. – № 48. – С. 7-12.
34. Иванов, А.Р. Реструктуризация сферы услуг ЖКХ [Текст] / А.Р. Иванов. – М. : Альпина Паблишерз, 2013. – 200 с.
35. Ильин, В.А. Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 188 с.
36. Инвестиционные процессы в Вологодской области: стат. сборник [Текст] / Вологдастат. – Вологда, 2013. – С. 35-40.

37. Интернет-ресурс http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RPgwylwxyig
38. Информационная система мониторинга результативности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] // ГАС Управление. – Режим доступа: <http://www.gas-u.ru/scheme/link/show/22.ht>.
39. Кабашкин, В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации [Текст]: учеб. пособие / В.А. Кабашкин. – М.: Дело, 2011. – 120 с.
40. Кабашкин, В.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы [Текст] / В.А. Кабашкин – М.: МИЦ, 2010. – 576 с.
41. Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег [Текст] / Дж. М. Кейнс. – М.: Гелиос АРВ, 1999. – 352 с.
42. Кириллова, А.Н. Институциональная инфраструктура реформирования жилищно-коммунального комплекса [Текст] / А.Н. Кириллова // Эффективное антикризисное управление. – 2010. – № 3. – С. 40-47.
43. Клинова, М.В. Государство и частный капитал в поисках прагматичного взаимодействия [Текст] / М.В. Клинова. – М.: МЭИМО РАН, 2009. – 122 с.
44. Кожевников, С.А. Государственная поддержка жилищно-коммунального хозяйства региона [Текст] / С.А. Кожевников // Проблемы развития территорий. – 2014. – № 6 (67). – С. 63-72.
45. Кожевников, С.А. Институциональные и экономические основы государственно-частного партнерства [Текст] / С.А. Кожевников // Дискуссия. – 2013. – № 10 (40). – С. 83-88.
46. Кожевников, С.А. Комплексная оценка состояния жилищно-коммунального хозяйства в муниципальных образованиях региона [Текст] / С.А. Кожевников // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 6 (30). – С. 224-233.
47. Кожевников, С.А. Модернизация жилищно-коммунального хозяйства на основе партнерства власти и бизнеса / С.А. Кожевников // Проблемы развития территории. – 2012. – № 1 (63). – С. 37-46.
48. Козлова, С.Б. Финансирование жилищно-коммунального хозяйства в условиях его реформирования [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / С.Б. Козлова. – М., 2012. – 26 с.
49. Козьменко, С.Ю. Модернизация арктического ресурсного и транспортного потенциала: экономическая конъюнктура энергетических рынков [Текст] / С.Ю. Козьменко // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2014. – Т. 3. – № 40. – С. 48а-51.
50. Козырева, Г.Б. Бизнес и социальная ответственность: вопросы методологии и практики [Текст] / Г.Б. Козырева // Труд и социальные отношения. – 2007. – № 4. – С. 60.

51. Колосовский, Н.Н. Теория экономического районирования [Текст] / Н.Н. Колосовский. – М.: Мысль, 1969. – 335 с.
52. Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2012 [Текст]: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2013. – 62 с.
53. Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры Вологодской области на 2012–2017 гг. [Электронный ресурс]: долгосрочная целевая программа: принята Постановлением Правительства Вологодской области от 28.02.2011 № 163.
54. Кондратьева, М.Н. Организация и управление жилищно-коммунальным хозяйством : учеб. пособие для студентов высших учебных заведений [Текст] / М.Н. Кондратьева. – Ульяновск : УлГТУ, 2009. – 160 с.
55. Коровин, Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки [Электронный ресурс] / Е. Коровин // Выступление на круглом столе 10 октября 2006 г. «Федеральные инструменты поддержки инвесторов» – Режим доступа: http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr.
56. Кузнецов, С.В. Проблемы государственного регулирования развития коммунальной инфраструктуры [Текст]: монография / С.В. Кузнецов, А.В. Курячий. – СПб.: ГУАП, 2012. – 66 с.
57. Кузнецов, С.В. Экономическое пространство. Теория и практика [Текст] / С.В. Кузнецов, Н.М. Межевич. – СПб.: Ин-т проблем региональной экономики РАН, 2012. – 149 с.
58. Кузьмин, В.А. Государственно-частное партнерство: опыт реализации механизма в Германии и возможности его использования в России [Электронный ресурс] / В.А. Кузьмин. – Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/Kuzmin_PPP_Germany.pdf.
59. Кукор, Б.Л. Взаимодействие бизнеса и власти в региональных антикризисных проектах [Текст] / Б. Л. Кукор, С.Н. Зубарев // Теория и практика корпоративного менеджмента: сборник научных статей / Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный университет». – Пермь, 2010. – С. 87-90.
60. Лаженцев, В.Н. Территориальное развитие как экономико-географическая деятельность (теория, методология, практика) [Текст] / В.Н. Лаженцев // Экономика региона. – 2013. – № 1. – С. 10-19.
61. Лапин, А.Е. К вопросу о формировании муниципально-частного партнерства в РФ [Текст] / А.Е. Лапин, И.Ф. Алиуллов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 4 (18). – Т. 4. – С. 38-45.
62. Лапина, Н.Ю. Модели взаимодействия бизнеса и власти в российских регионах и типы предпринимательского делового поведения [Текст] / Н.Ю. Лапина // Российское предпринимательство: стратегия, власть, менеджмент. – М.: Институт социологии РАН, 2000. – С. 45-55.

63. Ларичкин, Ф.Д. Совершенствование стратегического планирования регионального развития с учетом качества экономического роста [Текст] / Ф.Д. Ларичкин, С.А. Семенов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2008. – № 2. – С. 14-20.
64. Лексин, В. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений [Текст] / В. Лексин, А. Швецов // Федерализм. – 2003. – № 2. – С. 97-122.
65. Леонов, С.Н. Риски реализации государственно-частного партнерства при освоении Севера России [Текст] / С.Н. Леонов // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2014. – № 1 (15). – С. 18-22.
66. Леонов, С.Н. Особенности государственно-частного партнерства в развитии Крайнего Севера Дальнего Востока [Текст] / С.Н. Леонов // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2012. – № 5. – С. 5.
67. Леонов, С.Н. Механизм государственно-частного партнерства. Необходимость использования и причины неудач [Текст] / С.Н. Леонов // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – 2009. – № 1. – С. 13-26.
68. Леонтьев Р.Г. Континуум императивов государства, корпораций и регионального бизнеса [Текст]: монография / Р.Г. Леонтьев, Н.П. Веретенников. – Владивосток-Хабаровск: ДВО РАН, 2006. – 419 с.
69. Ломовцева, О.А. Государственно-частное партнерство как фактор повышения эффективности муниципального управления [Текст] / О.А. Ломовцева, А.И. Мордвинцев // Научные ведомости. – 2009. – № 9 (64). – С. 5-10.
70. Лукин, Ю.Ф. Становление новой модели местного самоуправления в северных территориях [Текст] / Ю.Ф. Лукин // Вестник Национального комитета «Интеллектуальные ресурсы России». – 2006. – № 4. – С. 112-126.
71. Максимов, В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре. Критерии оценки концессионных конкурсов [Текст] / В. Максимов. – М.: Альпина Паблишерз, 2010. – 278 с.
72. Малкина, М.Ю. Взаимодействие государства и рынка в современной России: институционально-эволюционный подход [Текст] / М.Ю. Малкина // Матер. конференции лауреатов и стипендиатов Международного научного фонда экономических исследований академика Н.П. Федоренко (Москва, 1 декабря 2005 г.). – М.: ЦЭМИ РАН, 2006. – 125 с.
73. Мамашев, Д.Р. Управление жилищно-коммунальным хозяйством муниципального управления [Текст]: монография / Д.Р. Мамашев, Е.А. Вяткина; Алт. гос. техн. ун-т, БТИ. – Бийск: Изд-во Алт. гос. техн. ун-та, 2008. – 105 с.
74. Мартусевич, Р.А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве [Текст] / Р.А. Мартусевич, С.Б. Сиваев, Д.Ю. Хомченко. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. – 240 с.

75. Маршалл, А. Принципы экономической науки [Текст] / А. Маршалл. – М.: Прогресс, 1993. – 594 с.
76. Маховикова, Г.А. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии [Текст] / Г.А. Маховикова, Н.Ф. Ефимова. – СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2013. – 251 с.
77. Махортов, Е.А. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России [Текст] / Е.А. Махортов, А.С. Семченков // Вестник Московского ун-та. Сер. 12 «Политические науки». – 2007. – № 6. – С. 41–51.
78. Минакир, П.А. Экономика и пространство (тезисы размышлений) [Текст] / П.А. Минакир // Пространственная экономика. – 2005. – № 1. – С. 4–26.
79. Морозов, В.А. Программное совершенствование системы ЖКХ в регионах [Текст] / В.А. Морозов // Российское предпринимательство. – 2013. – № 16 (238). – С. 115–128.
80. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30.12.2012. № 291-ФЗ.
81. О мерах по повышению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг [Текст]: доклад / Государственный совет Российской Федерации. – СПб., 2013. – 97 с.
82. О работе организаций Вологодской области, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, в 2012 году: статистический бюллетень [Текст] / Вологда-стат. – Вологда, 2013. – 41 с.
83. Об утверждении графика подготовки программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Вологодской области от 24 февраля 2012 г. № 151.
84. Обеспечение населения Вологодской области доступным жильем и формирование комфортной среды проживания на 2014–2020 гг. [Электронный ресурс]: государственная программа Вологодской области: принята постановлением Правительства Вологодской области от 28 октября 2013 г. № 1105.
85. Орешин, В.П. Управление региональной экономикой [Текст]: учеб. пособ. / В.П. Орешин, Л.В. Поталов. – М., 2003. – 118 с.
86. Орлова, Э.О. Механизм инвестиционного взаимодействия бизнес-структур и местного самоуправления [Текст] / Э.О. Орлова, П.М. Советов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 184 с.: ил.
87. Официальный сайт некоммерческой организации Вологодской области «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Вологодской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fondkapremmkdvologda.ru/>.

88. Официальный сайт ОАО «Корпорация развития Вологодской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.invest35.ru.
89. Официальный сайт реформы ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.reformagkh.ru/state/stat?region=315#dynamic/315/3/0/0/1/16>.
90. Петко, О.В. Инвестиционный процесс в ходе экономических реформ в России [Текст] / О.В. Петко // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5: Экономика. – 2003. – № 1 (5). – С. 52-62.
91. Пигу, А. Экономическая теория благосостояния: в 2 т. [Текст] / А. Пигу. – М.: Прогресс, 1985. – Т. 1. – 512 с.; Т. 2. – 454 с.
92. Пилясов, А.Н. И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания [Текст] / А.Н. Пилясов. – М.: ЛИБРОКОМ, 2009. – 522 с.
93. Планирование и контроллинг в коммунальной сфере [Текст]: учеб. для вузов / под общ. ред. проф. П.Г. Грабового. – Москва–Екатеринбург: УГТУ–УПИ, 2009. – 483 с.
94. Примин, О. Пути снижения потерь воды [Электронный ресурс] / О. Примин // Коммунальный комплекс России. – 2013. – № 4 (106). – Режим доступа: <http://www.gkhprofi.ru/news.php?id=748>.
95. Пространственные аспекты развития региона [Текст] / В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин; под ред. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.
96. Публичный доклад о результатах деятельности Региональной энергетической комиссии Вологодской области за 2013 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/tushinov.pdf>.
97. Пчелинцев, О.С. Регулирование воспроизводственного потенциала территории как основа региональной политики [Текст] / О.С. Пчелинцев, В.Я. Любовный, А.Б. Воякина // Проблемы прогнозирования. – 2000. – №5. – С. 62-68.
98. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь [Текст] / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 2-е изд., испр. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
99. Регион в новой парадигме пространственной организации России [Текст] / под ред. академика РАН А.И. Татаркина. – М.: Экономика, 2007. – 752 с.
100. Рекомендации по расчету тарифов в водопроводно-канализационном хозяйстве [Электронный ресурс] / Институт экономики жилищно-коммунального хозяйства. – М., 2004. – Режим доступа: www.adm.yar.ru/rek/norm/rf/rekom_rasch.doc.
101. Романов, В. 400 тысяч вологжан почувствуют отдачу от модернизации котельных [Текст] / В. Романов // Красный Север. – 2012. – № 196 (26 976). – 17 октября. – С. 6.

102. Рохчин, В.Е. Социально-экономическое развитие муниципального образования. Методология разработки концепции и механизм ее реализации [Текст] / В.Е. Рохчин, А.И. Филиппов. – СПб., 1996. – 117 с.

103. Рохчин, В.Е. Стратегическое управление развитием экономики в пределах федеральных округов Российской Федерации. Теоретические и методологические аспекты [Текст] / В.Е. Рохчин, А.Э. Далгатова. – СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2013. – 135 с.

104. Ряховская, А.Н. Особенности ЖКХ и их влияние на процессы финансирования [Текст] / А. Н. Ряховская // Эффективное антикризисное управление. – 2010. – № 3. – С. 48-57.

105. Ряховская, А.Н. Рыночные методы управления ЖКХ (вопросы антикризисного управления) [Текст]: учебное пособие / А.Н. Ряховская, Ф.Г. Таги-Заде. – М.: Российский научный центр государственного и муниципального управления, 2004. – 300 с.

106. Савельев, Ю.В. Современное территориальное стратегическое планирование: состояние, проблемы и организация (опыт Республики Карелия) [Текст] монография / Ю.В. Савельев, А.И. Шишкин. – Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2003. – 355 с.

107. Савельева, С.Б. Перспективы социально-экономического освоения арктического побережья [Текст] / С.Б. Савельева, Л.В. Геращенко // Вестник Мурманского государственного технического университета. – 2012. – Т.15. – № 1. – С. 212-215.

108. Савин, К.Н. Экономический анализ качества услуг жилищно-коммунального хозяйства [Текст]: монография / под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. Б.И. Герасимова. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2004. – 192 с.

109. Сазонов, В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты [Текст]: монография / В.Е. Сазонов. – М.: Российский университет дружбы народов, 2012. – 492 с.

110. Сафаров, С.М. Совершенствование управления развитием региональных подсистем жилищно-коммунального хозяйства: методический аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук, 08.00.05 / С.М. Сафаров. – Иваново, 2009. – 24 с.

111. Сведения о структурных преобразованиях и организационных мероприятиях в сфере жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области – форма № 22-ЖКХ (реформа) за 2012 год.

112. Сводный доклад Вологодской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/ru/documents/database>.

113. Сводный доклад Вологодской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов

гов и муниципальных районов по итогам 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/ru/documents/database>.

114. Селин, В.С. Значение северных и арктических регионов в новых геоэкономических условиях развития России [Текст] / В.С. Селин, Е.П. Башмакова // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 3. – С. 23-39.

115. Сиваев, С.Б. Государственная поддержка жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры [Текст]: учеб. пособие / С.Б. Сиваев, Э.К. Трутнев, В.Ю. Прокофьев. – М.: Дело, 2009. – 264 с.

116. Сиваев, С.Б. Реформа ЖКХ в 2003–2008 гг. – извилистая дорога к рынку [Электронный ресурс] / С.Б. Сиваев. – Режим доступа: UrbanEconomics.ru/download.php.

117. Сиваев, С.Б. Частный бизнес в коммунальном секторе: практика развития [Текст] / С.Б. Сиваев. – М.: Ин-т экономики города, 2011. – 12 с.

118. Скрипник, О.Б. Реформирование регионального жилищно-коммунального комплекса: методология и практика [Текст] / О.Б. Скрипник. – М.: Финансы и статистика, 2013. – 288 с.: ил.

119. Соргутов, И.В. Методический подход к оценке уровня безопасности системы территориального жизнеобеспечения [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / И.В. Соргутов. – Екатеринбург, 2013. – 25 с.

120. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

121. Столбов, А.Г. Оптимизация стратегии развития морской деятельности в Арктике [Текст] / А.Г. Столбов. // Морской сборник. – 2009. – Т. 1943. – № 1. – С. 56-63.

122. Стратегическое управление: регион, город, предприятие [Текст] / под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина; ООИ РАН, НИМБ. – М.: Экономика, 2004. – 605 с.

123. Стратегия реформирования жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области до 2020 года [Электронный ресурс]: принята Постановлением Правительства Вологодской области от 3 октября 2011 г. № 1264.

124. Сухих, С. В. Государственно-частное партнерство в сфере жилищных услуг: опыт преодоления посткризисных проблем [Текст] / С.В. Сухих, Е.М. Белый, Ю.Б. Вершинин // Вестник Казанского технологического университета. – 2010. – № 10. – С. 413-419.

125. Ускова, Т.В. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства: региональный аспект [Текст] / Т.В. Ускова, О.Н. Гордина, А.С. Барабанов // Проблемы развития территории. – 2010. – № 5. – С. 14-19.

126. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст]: монография / Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
127. Ускова, Т.В. Частно-государственное партнерство как механизм модернизации экономики территорий: теоретико-методологические основы [Текст] / Т.В. Ускова // Проблемы развития территорий. – 2013. – № 3 (65). – С. 7-16.
128. Фаузер, В.В. Демографический потенциал северных регионов России как фактор экономического освоения Арктики [Текст] / В.В. Фаузер // Арктика и Север. – 2013. – № 10. – С. 19-47.
129. Фортунская, Н. Реформирование ЖКХ Карелии [Электронный ресурс] / Н. Фортунская. – Режим доступа: <http://www.gkhprofi.ru/page.php?id=190>.
130. Холодная, Н.Д. ГЧП – новый тип отношений в Российской экономике [Текст] / Н.Д. Холодная // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 42-56.
131. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации [Текст]. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2005. – 24 с.
132. Чекалин, В.С. Принципы эффективного развития ЖКХ крупных городов и регионов России в современных условиях [Текст] / В.С. Чекалин, П.В. Немкин // Вестник ИНЖЭКОНа. Серия: Экономика. – 2013. – № 1 (60). – С. 43-47.
133. Черниговский, М. Партнерство во имя развития [Текст] / М. Черниговский // Корпоративный юрист. – 2008. – № 10. – С. 3.
134. Чернышов, А.Н. Управление жилищно-коммунальным хозяйством региона на основе программно-целевого подхода [Текст] : автореф. дис. ... к-та экон. наук: 08.00.05 / А.Н. Чернышов. – Челябинск, 2011. – 26 с.
135. Чернышов, Л.Н. Экономика городского хозяйства [Текст]: монография / Л.Н. Чернышов. – М., 1999. – 328 с.
136. Чирикова, А.Е. Бизнес как субъект социальной политики в современной России [Текст] / А.Е. Чирикова // Общество и экономика. – 2006. – № 9. – С. 116-117.
137. Чонка, А.К. Государственно-частное партнерство: симбиоз государства и бизнеса [Текст] / А.К. Чонка // Бюджет. – 2009. – № 7. – С. 56-59.
138. Чувилин, Д.В. Организационно-финансовый механизм поддержки модернизации систем коммунальной инфраструктуры [Текст] / Д.В. Чувилин // Экономические науки. – 2011. – № 1 (74). – С. 161-164.
139. Шамхалов, Ф.И. Государство и экономика: (Власть и Бизнес) [Текст] / Ф.И. Шамхалов; отд. экон. РАН; науч.-ред. совет изд-ва «Экономика». – М.: Экономика, 1999. – 414 с.
140. Шарингер, Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора [Текст] / Л. Шарингер // Мир перемен. – 2004. – № 2. – С. 13.

141. Шишкин, А.И. Государственная политика регионального развития (роль государства, бизнеса и общества) [Текст] / А.И. Шишкин // Приграничный регион в условиях интеграционных процессов и реформирования местной власти. – Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2005. – С. 31-35.
142. Шишкин, С.Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект [Текст] / С.Н. Шишкин. – М., 2007. – 233 с.
143. Экономика [Текст] : толковый словарь : англо-русский / сост. Дж. Блэк; пер. с англ. А.В. Щедрин [и др.]; общ. ред.: И.М. Осадчая. – М.: ИНФРА-М: Весь Мир, 2000. – 830 с.
144. Ясин, Е. Политическая экономия реформы ЖКХ [Текст] / Е. Ясин // Экономическая политика. – 2006. – №2. – С. 95-119.
145. A World Economic Forum Global Risk Report 2010 [Text]. – Geneva, 2010. – P.18.
146. Barnekov, T. Privatism and urban Policyun Britain und United States [Text] / T. Barnekov, R. Boele, B. Rich. – Oxford., 1989. – P. 54.
147. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships [Text] / A Deloitte Research Study, 2006. – P. 5.
148. Damjanović, D. Public-Private Partnerships: Successes and Failures in Central and South Eastern Europe [Text] / D. Damjanović, T. Pavlović-Križanić, G. Péteri. – Budapest: Open Society Foundations, 2011. – 206 p.
149. EIB (European Investment Bank), The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs) // European Investment Bank, Luxembourg. 2004. – July 15. – 21 p.
150. Fussel, N. Public-private partnerships: understanding the challenge / N. Fussel, C. Beresford, R. Mellanby. – Vancouver: Columbia Institute, Centre for Civic Governance, 2009. – 120 p.
151. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions Commission of the European Communities [Text]. – Brussels, 2003.
152. Ham, van H., Koppenjan J. Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development [Text] // Public Management Review. – 2001, December. – Vol. 3. – № 4. – P. 593-616.
153. Housing and Communal Services Project [Electronic resource] / The World Bank. – Available at: <http://www.worldbank.org/projects/P079032/housing-communal-services-project?lang=ru&tab=overview>.
154. Iossa, E. Contract Design in Public-Private Partnerships. Report prepared for the World Bank [Text] / E. Iossa, G. Spagnolo, M. Vellez. – September 2007. – 100 p.
155. Linder, S. Coming to Terms with the public-private partnership: a grammar of multiple meanings [Text] / S. Linder // American behavioral scientist, 1999. – № 43 (1). – P. 35-51.

156. Marin, P. Public-private partnerships for urban water utilities: a review of experiences in developing countries [Electronic resource] / P. Marin. – Washington DC: The World Bank, 2009. – 206 p. – Available at: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-0-8213-7956-1>.
157. McKenzie, D. PFI in the UK & PPP in Europe / TheCityUK, February 2012 [Electronic resource] / D. McKenzie. – Available at: <http://www.thecityuk.com/research/our-work/reports-list/?start=40>.
158. McKenzie, R. Strategies to improve value for money in financing public private partnerships [Electronic resource] / D. McKenzie // Public Infrastructure Bulletin. – 2008. – Vol. 1. – № 7. – P. 5-16. – Available at: <http://epublications.bond.edu.au/pib/vol1/iss7/2/>.
159. Moszoro, M. Optimal Capital Structure of Public-Private Partnerships [Text] / M. Moszoro, P Gasiorowski // International Monetary Fund Working Paper. – 2008. – № 1. – Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1087179.
160. Rosenau, P. Public-Private policy partnerships [Text] / P. Rosenau // Cambridge, MA: MIT press. 2000. – P. 77-91.
161. Squires, G.D. Public-Private Partnerships Unequal Partnerships [Text] / G.D. Squires. – New Bruswisk. – 1989. – P. 87.
162. Standard and Poor's, Public Private Partnerships: Global Credit Survey [Text] // Standard and Poor's – New York, United States – 2005, April 25. – 502 p.
163. Uskova, T. Public-private partnership as a mechanism of economic modernization [Text] / T. Uskova // Vykonnst' pobniky. – 2012. – № 2 – P. 107-113.

ПРИЛОЖЕНИЯ

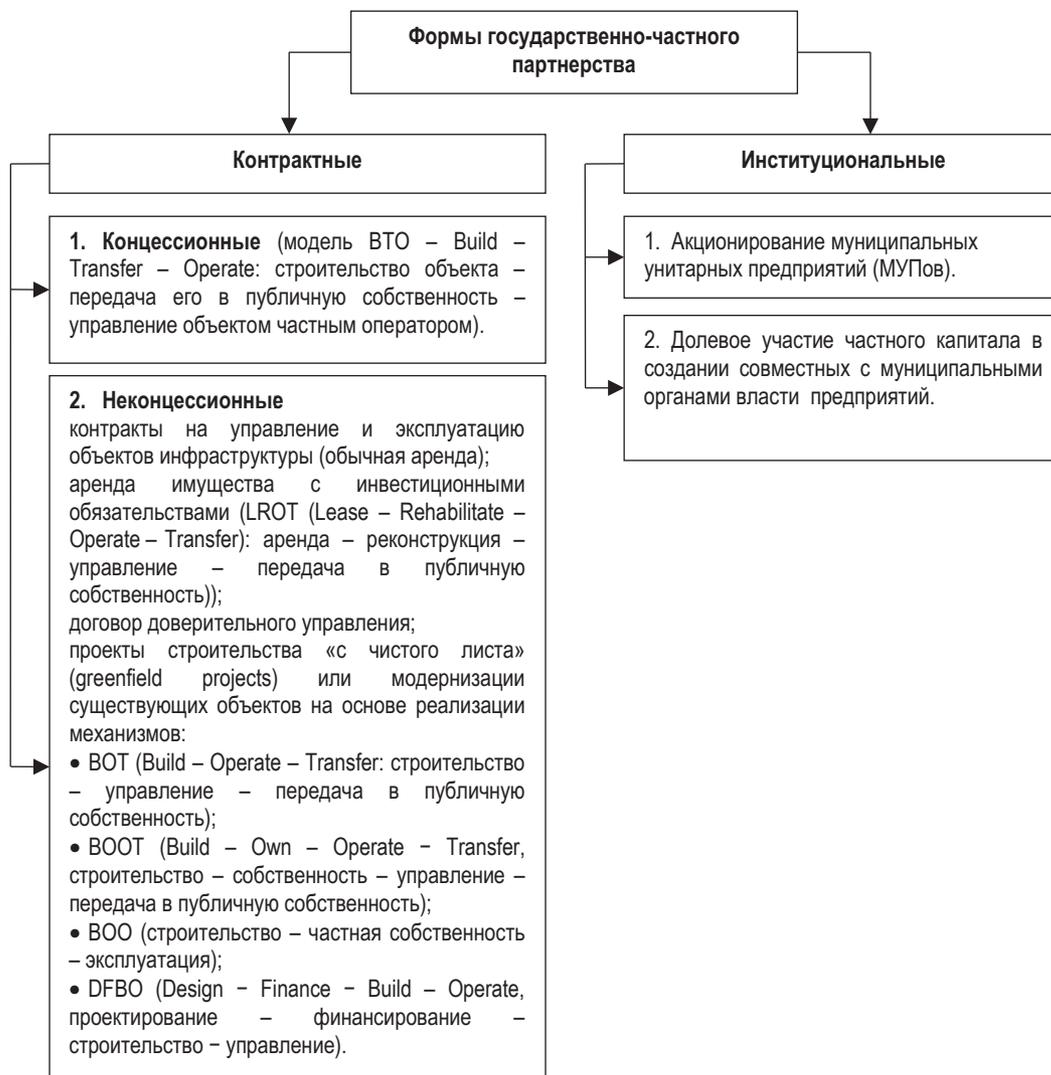
Подходы к определению государственно-частного партнерства

№ п.п.	Определение	Авторы, документы
<i>Широкий подход:</i> Государственно-частное партнерство как любые формы взаимодействия между органами власти и бизнесом (налоговые льготы, ярмарки, лоббизм, государственные заказы и др.).		
1.	Государственно-частное партнерство – любая сделка, предполагающая совместную работу государственного и частного сектора для достижения общей цели.	Консалтинговые компании PriceWaterhouse-Coopers и C'M'S' Cameron McKenna
2	Государственно-частное партнерство – любые договоренности на фиксированный или неограниченный срок между государственными и частыми партнерами, в рамках которых обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и совместно инвестируют ограниченные ресурсы для достижения конкретных целей в определенные объекты.	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР)
3	Государственно-частное партнерство – взаимодействия частного и публичного сектора, которые могут выражаться в формах «консультаций представителей власти и бизнеса в рамках ассоциаций предпринимателей; независимой экспертизы проектов нормативно-правовых актов органов исполнительной власти разных уровней; подготовки и внесения предложений по реализации направлений государственной политики; государственной поддержки экспортеров; информационной поддержки взаимодействия власти и ассоциаций».	Е.А. Махортов, А.С. Семченков
4.	Государственно-частное партнерство – все формы объединения государственного сектора с частным для обеспечения всего объема или части публичных функций.	Ф. Марти, А. Вуазэна, С. Троза
5.	Государственно-частное партнерство – любое возможное взаимодействие бизнеса, органов власти и общества: от благотворительности и социальной ответственности бизнеса до субсидирования частных компаний и приватизации.	А.К. Чонка
6	Государственно-частное партнерство – это прямая форма государственной поддержки предпринимателей, заключающаяся в «участии государства в финансировании определенной социально значимой деятельности субъектов предпринимательской деятельности, в том числе в предоставлении объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности, во временное владение и пользование частному сектору.	С.Н. Шишкина
<i>Проектный подход:</i> Государственно-частное партнерство как юридически закрепленные формы взаимоотношений органов власти и бизнес-структур, реализуемые в рамках проектного финансирования и основанные на разделении полномочий и ответственности участников.		
7.	Государственно-частное партнерство – юридически оформленная, предполагающая соинвестирование и разделение рисков система отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами – с другой, предметом которой выступают объекты государственной и/или муниципальной собственности, а также услуги, оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями.	В.Г. Варнавский
8.	Государственно-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля.	А.В. Белицкая

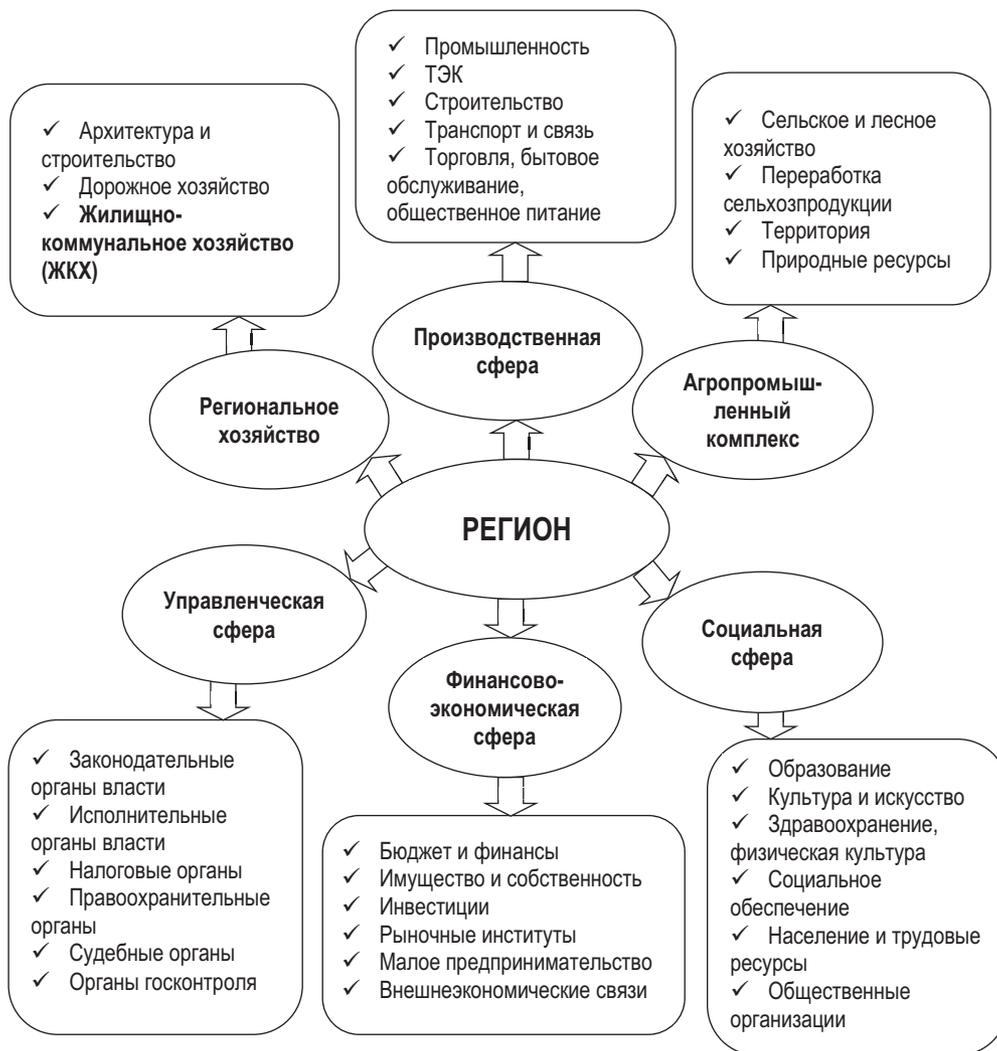
Окончание приложения 1

9.	Государственно-частное партнерство – это юридически оформленные отношения органов власти и субъектов предпринимательства в отношении объектов, находящихся в юрисдикции государства, основанные на обязательном разделении рисков, учете интересов и координации усилий сторон, осуществляемые в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное общественно-государственное значение.	А.А. Спиридонов
10.	Государственно-частное партнерство – взаимодействие, направленное на реализацию соглашений путем проектного финансирования с использованием частных инвестиций на условиях перенесения рисков из публичного сектора в частный.	Декларация тысячелетия ООН (2000 г.), документы МВФ, ЕС
11.	Государственно-частное партнерство – привлечение на контрактной основе органами власти частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору экономики, на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств и компетенций.	В.А. Кузьмин
<i>Институциональный подход:</i> Государственно-частное партнерство как институт, совокупность норм и правил, регулирующих совместную деятельность органов власти и бизнес-структур для достижения стратегических целей государственного управления.		
12.	Государственно-частное партнерство – отношения между предпринимательским сектором и структурами государственного сектора с целью привлечения ресурсов и кадрового потенциала частного сектора для оказания помощи в производстве общественных благ и услуг.	Европейский инвестиционный банк
13.	Государственно-частное партнерство – юридическая форма кооперации, которая может элиминировать провалы как рынка, так и государства, совмещать лучшие качества обеих сторон, достигая таким образом синергетического эффекта от сотрудничества.	П. Розенау
14.	Государственно-частное партнерство – это специфическая форма взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики, основополагающими чертами которой являются сбалансированность интересов, прав и обязательств сторон в процессе его реализации.	Д.М. Амуңц
15.	Государственно-частное партнерство – это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления.	М.В. Вилисов
16.	Государственно-частное партнерство – форма взаимодействия, при которой «бизнес по поручению и при поддержке государства выполняет функции, которые раньше возлагались на него, когда рыночные начала внедряются в традиционную сферу активности государства, в том числе в инфраструктуру.	М.В. Клинова
17.	Частно-государственное партнерство – объединение материальных и нематериальных ресурсов общества и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ или оказания общественных услуг.	Б.С. Жихаревич
18.	Государственно-частное партнерство – «привлечение частного капитала в государственный сектор экономики на условиях, взаимовыгодных для государства и инвесторов».	И.А. Дроздов
19.	Государственно-частное партнерство – среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным секторами, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод.	Е. Коровин

Основные формы государственно-частного партнерства



**Место жилищно-коммунального хозяйства
в региональной социально-экономической системе [116, с. 146]**



**Количество городских населенных пунктов с численностью проживающего
в них населения менее 10 тыс. чел.**

Населенный пункт	Количество городских населенных пунктов, ед.	% от общего количества городских населенных пунктов
Республика Карелия		
Число городских населенных пунктов	15	62,5
Число городов	4	30,8
Число поселков городского типа	11	100,0
Республика Коми		
Число городских населенных пунктов	28	71,8
Число городов	0	0,0
Число поселков городского типа	28	96,6
Архангельская область		
Число городских населенных пунктов	20	58,8
Число городов	3	21,5
Число поселков городского типа	17	85,0
Ненецкий автономный округ		
Число городских населенных пунктов	1	50,0
Число городов	0	0,0
Число поселков городского типа	1	100,0
Вологодская область		
Число городских населенных пунктов	14	58,3
Число городов	7	46,7
Число поселков городского типа	7	77,8
Источник: результаты Всероссийской переписи населения 2010 года.		

Мировой опыт успешной реализации проектов государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве

Название проекта	Участники	Особенности реализации ГЧП-проекта
<p>1. Концессия систем водоснабжения и водоотведения сроком на 30 лет г. Буэнос-Айреса.</p>	<p>Концессионер Aguas ARGENTINAS; государственное предприятие OSN (Obras Sanitarias de la Nacion); городские органы власти.</p>	<p><u>Проблема.</u> На момент начала реализации концессионного соглашения основные фонды водоснабжения города были в неудовлетворительном состоянии, ежегодные объемы инвестиций не покрывали амортизацию; 99% потребителей не имели счетчиков; уровень собираемости платежей – 80%. Значительная часть населения (прежде всего, городских окраин и бедных слоев) не имели доступа к системе централизованного водоснабжения.</p> <p><u>Решение.</u> Частная компания, выбранная по результатам конкурса, осуществляла эксплуатацию, ремонт и содержание основных фондов отрасли. В контракте были прописаны целевые показатели увеличения доли обслуживаемого населения, преимущественно городских окраин, по снижению непроизводительных потерь воды, установке приборов учета.</p> <p>Активное привлечение официальных представителей профсоюза в процесс разработки контракта позволило заручиться его поддержкой. Широкое привлечение консалтинговых компаний, международных агентств (IDB, UNDP и др.). Значительное сокращение численности персонала государственного предприятия (было сокращено 1618 человек).</p> <p>Общий объем инвестиционной программы оценивался в 4,1 млрд. долл. Инвестиционная программа более чем на 60% состояла из ремонта и развития сетей, однако при этом было условие по модернизации существующих объектов, строительство новых (очистка питьевой воды и т.п.). Утвержденный тариф стимулировал частного оператора к расширению зоны обслуживания, вместе с тем не создавал предпосылок для снижения объемов потребления и установки приборов учета ресурсов.</p> <p><u>Результаты.</u> Снижение тарифов (на 13%); повышение качества и доступности услуг; рост инвестиций (с 10 млн. долл. до начала реализации проекта до 1,05 млрд. долл.); увеличилось производство воды (с 3,6 до 5 млн. куб. метров в день); решена проблема с перебоями; 1500 км сетей водоснабжения и канализации были отремонтированы и заменены; к сетям водоснабжения были подключены 2 млн. жителей, канализации – 1 млн. пользователей; повышение уровня собираемости платежей до 94%; сокращение потерь воды с 44% (1992 г.) до 34% (1998 г.), повышение эффективности управления объектами за счет компьютеризации данных процессов.</p>

<p>2. Управление станцией по производству питьевой воды в г. Шенгду (Китай) на основе использования модели BOT (строительство – управление – передача в публичную собственность) на 18 лет.</p>	<p>Концессионер Vivendi & Magubeni; муниципалитет г. Шенгду; CWGC (предприятие водоснабжения города); кредиторы: Азиатский банк развития (ADB), Европейский банк инвестиций (EIB), Credit Lyonnais.</p>	<p><u>Проблема.</u> Недостаток мощностей по водоснабжению потребителей г. Шенгду. <u>Решение.</u> Проект был инициирован центральными органами власти Китая. Частная компания должна была разработать, профинансировать, построить и в дальнейшем эксплуатировать станцию по производству воды и проложить при этом 27 км трубопроводов. Фаза строительства – 2,5 года, период эксплуатации – 15,5. Общая стоимость инвестиций составляла порядка 106,5 млн. долл. Соотношение собственных и заемных средств – 1 : 3 (местные источники финансирования). К разработке проекта активно привлекались консультанты (Дентос Холл, ПрайсУотерхаус Куперс и др.). Предлагаемая модель позволила эффективно распределять и управлять рисками (риск изменения законодательства – публичный сектор; возможные компенсационные выплаты частному сектору). <u>Результаты.</u> Строительство станции мощностью 460 тыс. куб. м. в день и повышение уровня доступности для потребителей услуг водоснабжения.</p>
<p>3. Договор на управление предприятием водоснабжения и водоотведения г. Еревана (Армения) на 4 года</p>	<p>ЗАО «Ереванский водоканал»; итальянская компания «ACEA»/A/Utility</p>	<p><u>Проблема.</u> Высокие эксплуатационные затраты предприятия: на начало 2000 г. износ основных фондов – 62%, неучтенный расход воды превышал 70%, собираемость платежей – 8-12%. <u>Решение.</u> По результатам конкурентных торгов был заключен договор на управление с частной компанией-оператором, предполагающий достижение следующих целей: сокращение объемов неучтенного расхода воды, потребления электроэнергии, аварийности, повышение собираемости платежей. Была внедрена система измерения водопотребления; произведен учет абонентов (стимулирование установки индивидуальных приборов учета); реструктуризация и списание части задолженности населения, заменена значительная часть магистральных водоводов; работы по оптимизации давления в сетях водоснабжения; закуплена новая техника, машины; переподготовка персонала; внедрена новая бухгалтерско-финансовая система и т.п. <u>Результаты.</u> Снижение расхода электроэнергии на водоканале с 240 млн. кВт/ч до 169, увеличение сбора платежей с 12% в 1999 году до 99% в 2004 году. Однако не удалось снизить неучтенные потери воды.</p>
<p>4. Система водоснабжения и водоотведения, г. Росток (Германия)</p>	<p>Публичный партнер «Варновское объединение по водоснабжению и сточным водам»; частные партнеры: французская «СУЕЦ Инвайромент», «Ойравассер Норд».</p>	<p><u>Проблема.</u> Недостаточные объемы инвестиций в модернизацию систем водоснабжения потребителей. <u>Решение.</u> Объекты соглашения – системы водоснабжения на 260 тыс. потребителей в г. Росток и 36 муниципальных образований. Срок – 25 лет. Инвестор эксплуатирует системы водоснабжения с соблюдением качества предоставляемых услуг. Объем осуществленных инвестиций – 365 млн. евро. <u>Результаты.</u> Повышение качества и доступности услуг водоснабжения для потребителей, улучшение уровня очистки сточных вод.</p>

<p>5. Жилая застройка района Суарклифф в г. Лидс (Великобритания)</p>	<p>Администрация г. Лидс; «Carillion PLC»; компания «Yorkshire Housing», Банк Шотландии</p>	<p><u>Проблема.</u> Высокий уровень износа муниципального жилищного фонда, неудовлетворительное качество дорог, парковок, низкое благоустройство общественных мест. На решение этих проблем необходимо около – 150 млн. инвестиций.</p> <p><u>Решение.</u> К решению данных проблем был привлечен частных инвестор. Проект осуществлялся в рамках модели «Build – Own – Operate – Transfer», BOOT (Строительство – Владение – Управление и эксплуатация – Передача) в течение 25 лет.</p> <p>Цели проекта: строительство качественного и доступного жилья, капитальный ремонт имеющегося фонда, озеленение территории, создание общественных зон, улучшение дорожной инфраструктуры. Объем инвестиций проекта – около – 150 млн., при этом – 79 млн. выделено правительством Великобритании и – 81 млн. составили вложения частного сектора.</p> <p>До окончания срока действия соглашения все построенные объекты находились в частной собственности, а по окончании срока действия контракта они перешли в муниципальную собственность. На время действия соглашения о партнерстве все объекты жилищного строительства будут арендованы местными органами власти.</p> <p><u>Результаты.</u> Долгосрочный контракт, прибыль частного сектора составила около – 10 млн. Улучшены жилищные условия более чем 1600 семей, проживавших в муниципальном жилье, территория стала более ухоженной. Повышение общей доступности жилья.</p>
<p>Источник: составлен авторами по [67]</p>		

Группировка стран по уровню развития института ГЧП

Этапы развития института партнерства и представители	Особенности
1 этап (Албания, Польша, Эстония, Латвия, Россия, Словакия, Китай, Индия, ЮАР, Бразилия и др.)	<ul style="list-style-type: none"> • Органы власти проявляют заинтересованность к ГЧП и рассматривают реализацию проектов на принципах партнерства власти и бизнеса как альтернативу системе традиционных госзакупок; • нормативно-правовая база партнерства находится на стадии становления (разработка федеральных и региональных законов о государственно-частном партнерстве, программ развития партнерства, в том числе на местном уровне (ЮАР)); • создание национальных органов власти и прочих институтов, ответственных за руководство и реализацию проектов на принципах партнерства (в России – Центр ГЧП при Внешэкономбанке, Инвестиционный фонд РФ и др.; ЮАР: Управление по государственно-частному партнерству в Министерстве финансов (2000 г.), ГЧП Центр Китая (2003 г.), Бразилия – Фонд гарантирования для ГЧП и т.п.); • разработка типовых соглашений партнерства (Россия, Индия: типовые концессионные соглашения в различных отраслях экономики; ЮАР: проект «Стандартные положения ГЧП» и др.).
2 этап (Австрия, Греция, Нидерланды, Дания, Япония, Новая Зеландия, Финляндия, Кипр, Венгрия и др.)	<ul style="list-style-type: none"> • Создание специализированных подразделений, ответственных за развитие института партнерства в местных и отраслевых органах власти; • появление гибридных форм соглашений (механизмы DFBO, модель «Sale-and-Lease-back» и др.), стандартизация процедур реализации проектов; • институт партнерства гармонично вписывается в правовую систему государства путем принятия широкого перечня законов и прочих подзаконных нормативно-правовых актов (Закон Греческой республики № 3389 «О партнерстве между государственными и частными секторами»: оптимизация норм бюджетного, инвестиционного, налогового, тендерного законодательства для успешной реализации проектов ГЧП); • активное сотрудничество и координация деятельности всех уровней власти при реализации проектов партнерства (Греция: Межведомственная комиссия по вопросу реализации ГЧП, Специальный секретариат по ГЧП); • привлечение средств федерального, регионального и местного уровня власти, финансово-кредитных институтов (банки и прочие кредитные организации); • складывание рынка ГЧП-проектов, конкуренция между участниками.

<p>3 этап (Великобритания, США, Австралия, Испания, Франция, Италия, Германия, Ирландия, Португалия и др.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Частный сектор является инициатором большинства ГЧП-проектов; • создание комплексных программ развития партнерства, применение контрактов жизненного цикла и широкого перечня инструментов поддержки частного сектора; • для проектов характерны креативность, гибкость, информационная транспарентность и публичность на всех этапах прохождения (Германия – база данных проектов ГЧП): все соглашения, реализуемые на принципах партнерства, а также бухгалтерские документы в соответствии с международными стандартами отчетности находятся в открытом доступе и публикуются в сети Интернет (США, Австралия); • привлечение институтов гражданского общества и населения к обсуждению и реализации проектов партнерства (снижение коррупционных рисков, рисков завышения проектного финансирования на стадии подготовки и т. п.); • разработка практических документов, являющихся руководством для органов власти и бизнеса по вопросам реализации проектов (Практическое руководство по контрактам партнерства (Франция), ежегодный Форум ГЧП в Париже; Австралия: Общее руководство по ГЧП); • создание структур, осуществляющих информационное, консалтинговое и финансовое сопровождение проектов на всех стадиях его реализации (Германия: консалтинговое общество – PP Deutschland, в акционерном капитале которого наряду с федерацией участвуют 10 земель, более 80 муниципалитетов, частный капитал; Partnership UK (Великобритания), Partnership Victoria (Австралия, штат Виктория), Partnership BC (Канада, провинция Британская Колумбия); • эффективное управление рисками за счет усложняющихся схем их деления между участниками (США, Австралия). В контрактах прописываются действия партнеров при досрочном прекращении контракта, нарушениях условий одной из сторон, а также при наступлении ситуации форс-мажора. При этом частный инвестор получает реальные гарантии возврата вложенных средств, т.к. государство гарантирует компенсацию финансовых потерь в случае низкой рентабельности или изменения законодательства («соглашение о гарантированном доходе»); • расширяется круг участников рынка ГЧП, к реализации проектов привлекаются пенсионные, инвестиционные фонды и прочие финансовые структуры (Австралия). Привлечение дополнительного финансирования за счет выпуска инфраструктурных облигаций и других государственных долговых ценных бумаг под гарантии органов власти (Австралия), использования производных финансовых инструментов (свопов, опционов). На долю органов власти приходится лишь около 20% от общего объема инвестиций.
<p>Источник: составлено авторами по [138].</p>	

**Проекты в ЖКХ регионов России, реализуемые на принципах
государственно-частного партнерства**

Проект	Объем инвестиций	Схема реализации
1. Строительство инженерных, транспортных сетей, зданий и сооружений для обеспечения комплексной застройки жилого района «Юго-Западный-2». (Белгородская область, г. Белгород).	Инвестор: ОАО «Дирекция Юго-Западного района». Инвестиции – 8826,52 млн. руб., в т. ч.: • бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда РФ – 968,9 млн. руб.; • субъекта РФ – 756,0 млн. руб.; • частные инвестиции – 7101,62 млн. руб.	1. Соглашение о предоставлении бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации для реализации проекта от 28.09.2009 г. №528/09. 2. Инвестиционное соглашение о порядке реализации совместного финансирования проекта от 29.09.2009 г. № 17.
2. Создание современной комплексной системы обращения с отходами (Белгородская область, г. Губкин и г. Старый Оскол).	Инвестор: ЗАО «Белгородский Областной Промышленно-Экологический Комплекс» (ЗАО «БОПЭК») Инвестиции – 515,00 млн. руб. (средства областного и местного бюджета, Инвестиционного фонда РФ, частные инвестиции).	Инвестиционный договор, договоры аренды.
3. Реконструкция системы теплоснабжения (Владимирская область, г. Владимир).	Инвестор: ОАО «Владимирские коммунальные системы». Инвестиции – 550,7 млн. руб., в т. ч.: • средства инвестора – 309,7 млн. руб.; • местный бюджет – 53 млн. руб.; • Инвестиционный фонд – 188 млн. руб.	Соглашения между: – Минрегионразвития России и администрацией Владимирской области; – Администрацией Владимирской области и Владимирскими коммунальными системами; – Администрацией Владимирской области и г. Владимиром.
4. Строительство и реконструкция сети электроснабжения (Ивановская область, г. Иваново)	Инвестиции – 1929,5 млн. руб., в т. ч.: • областной бюджет – 609,8 млн. руб.; • местный бюджет – 201,2 млн. руб.; • внебюджетные источники – 1118,24 млн. руб.	Инвестиционный договор.
5. Строительство объектов сбора и очистки ливневых стоков со сбросом в р. Уводь (Ивановская область, г. Иваново).	Инвестиции – 11144,5 млн. руб., в т. ч.: • областной бюджет – 3572,93 млн. руб.; • местный бюджет – 1217,1 млн. руб.; • внебюджетные источники – 6354,53 млн. руб.	Инвестиционный договор.
6. Строительство очистных сооружений (Липецкая область, с. Становое)	Инвестиции – 1800 млн. руб. (областной бюджет, частные инвестиции).	Соглашение о ГЧП.
7. Проект реконструкции городских очистных сооружений (Липецкая область, г. Лебедин)	Инвестиции – 8000 млн. руб. (областной бюджет, частные инвестиции).	Соглашение о ГЧП.

Окончание приложения 7

8. Проект реконструкции очистных сооружений (Липецкая область, г. Усмань).	Инвестиции – 4419 млн. руб. (областной бюджет, частные инвестиции).	Соглашение о ГЧП.
9. Строительство насосных станций водоснабжения (Липецкая область, г. Усмань)	Инвестиции – 453,8 млн. руб. (муниципальный бюджет, средства федерального бюджета (ВЭБ), частные инвестиции).	Инвестиционный договор.
10. Строительство и реконструкция сооружений Смоленского и Сибирского водозаборов (Забайкальский край, г. Чита)	Инвестиции – 2720 млн. руб.: • бюджетные средства (ФЦП) – 2180 млн. руб.; • внебюджетные источники – 540 млн. руб.	Инвестиционный договор.
11. Развитие сетей водоотведения (строительство канализационного коллектора: Омская область, г. Омск)	Инвестиции всего – 707,61 млн. руб., в т. ч.: собственные средства (356,3 млн. руб.); бюджет субъекта РФ (44,6 млн. руб.); бюджет муниципального образования (62,9 млн. руб.); ассигнования Инвестиционного фонда (243,4 млн. руб.)	Инвестиционный договор.
12. Благоустройство территории (Омская область, г. Омск)	Инвестиции всего – 5,6 млн. руб., в т. ч.: собственные средства (1,9 млн. руб.); привлеченные средства ООО «Апельсин» (3,7 млн. руб.)	Создание предприятия по оказанию услуг по обустройству окружающей среды.
13. Проектирование, строительство и эксплуатация 14 модульных газовых котельных (Томская область, г. Колпашово и п. Тогур)	Инвестиции – 337,475 млн. руб. ООО «Колпашевская тепловая компания», ООО «Лизинговая компания УРАЛСИБ», Администрация Колпашевского городского поселения).	Договор финансовой аренды (лизинга), договоры аренды муниципального имущества.
14. Реконструкция котельной № 4 ООО «СТЭС (Томская область, г. Стрежевой)	Инвестиции – 0,0925 млн. руб. (банковский кредит, муниципальные гарантии).	Концессионное соглашение.
15. Модернизация и развитие системы теплоснабжения (Асиновское городское поселение Томской области)	Инвестиции – 437 млн. руб., в т. ч.: • средства инвестора – ООО «Асиновская тепловая компания» – 191 млн. руб. • местный бюджет – 246 млн. рублей.	Договор финансовой аренды (лизинга), договоры аренды муниципального имущества.
16. Строительство системы очистки воды с обеззараживанием ультрафиолетом (г. Москва, Южное Бутово)	Объем инвестиций – 31,140 млн. евро, объем рефинансирования – 64,450 млн. евро.	Инвестиционный договор между Правительством Москвы и фирмой «Саарберг Хельтер Проектгезельшафт Зюд Бутово ГмбХ – модель ВООТ
17. Строительство очистных сооружений (Московская область, г. Зеленоград)	Инвестор: фирма «СХВ Хельтер Проектгезельшафт Зеленоград мбХ». Затраты инвестора – 65,304 млн. евро, объем рефинансирования – 135,160 млн. евро.	Модель ВООТ
18. Строительство Юго-Западной водопроводной станции (г. Москва)	Объем затрат инвестора – 189,875 млн. евро, объем рефинансирования – 286,797 млн. евро.	Договор по организации финансирования, строительства и эксплуатации станции, подписанный между Правительством Москвы и ВТЕ Вассертехник ГмбХ.

**Составляющие механизма управления государственно-частным партнерством
в региональном ЖКХ**

Составляющие механизма	Элементы	Реализация
1. Формы	а) планы развития б) целевые программы в) проекты	а) стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства региона (преимущественно с ориентацией на частные инвестиции); план действий по привлечению частных инвестиций в ЖКХ и т. п. б) региональные и муниципальные программы развития ЖКХ на основе партнерства власти и бизнеса; в) проекты государственно-частного партнерства;
2. Методы и инструменты	а) административные б) экономические в) организационные г) нормативно-правовые д) информационные	а) лицензирование, регламентация, антимонопольные запреты, стандарты, нормативы, государственные заказы, налоги, налоговые льготы, дотации и др. б) стоимость заемного финансирования, развитие конкуренции, субсидирование производителей и потребителей услуг, экономически обоснованное тарифообразование, страхование и др.; в) институциональное обеспечение реализации проектов партнерства (создание институтов развития, координационных советов и т.п.), привлечение институтов гражданского общества к разработке и реализации проектов партнерства (публичные слушания и т. п.). Пример: наличие организационной структуры – контролирующие органы или акционерные компании (National Council for Public-Private Partnerships (США), PPP Centrum (Чехия), Partnerships UK (Великобритания), Irish Government's Central PPP Unit (Ирландия), National Treasury's PPP Unit (ЮАР); г) нормативно-правовое регулирование ГЧП в ЖКХ (подзаконные акты и нормы правоприменительного характера и т. п.); д) информационная открытость и прозрачность реализации ГЧП на всех стадиях реализации, информационное сопровождение в СМИ;
3. Обеспечение	а) организационное б) ресурсное в) правовое г) методическое д) мотивационное е) информационно-аналитическое	а) участие в проектах всех заинтересованных сторон, выстраивание между ними прямых и функциональных связей в соответствии с целями соглашения ГЧП; б) оптимальная финансовая модель реализации ГЧП-проекта на основе рационального использования бюджетных и частных ресурсов, кадровое обеспечение и т. п.; в) правовое сопровождение реализации ГЧП-проекта; г) методические рекомендации для реализации совместных проектов, типовые соглашения и т. п.; д) создание условий, обеспечивающих мотивацию для каждого участника соглашения; е) «банк лучших практик» ГЧП-проектов в ЖКХ, консалтинговое обеспечение и т. п.
Источник: составлено авторами.		

**Доля занятых в сфере жилищно-коммунального хозяйства,
% от общего количества занятых в экономике субъекта**

Территория	2000 г.	2005 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Российская Федерация	5,1	6,5	6,7	6,6	6,6	6,6
Северо-Западный федеральный округ	5,9	7,0	7,1	7,0	7,0	7,0
Республика Карелия	6,5	7,2	7,3	7,0	7,0	6,9
Республика Коми	7,2	9,4	9,3	8,9	8,8	8,8
Архангельская область	5,9	6,3	7,3	6,6	6,6	6,7
Ненецкий автономный округ	10,0	7,9	8,8	8,9	9,1	8,6
Вологодская область	5,0	6,6	6,9	6,7	6,6	7,0
Мурманская область	7,0	8,8	9,8	9,4	9,5	9,8

Показатели, характеризующие состояние ЖКХ муниципального образования

Показатель	Характеристика
Блок 1. Жилищное хозяйство	
1.1. Удельный вес жилья, не относящегося к категории аварийного и ветхого, % от общей площади жилищного фонда	Высокий уровень ветхости жилья обуславливает наличие значительных непроизводительных потерь энергетических ресурсов (электроэнергии, воды, тепла) и в целом снижает комфортность проживания в нем. Наряду с этим, наличие аварийного и ветхого жилищного фонда свидетельствует не только о недостаточных темпах строительства жилья, но и о неэффективности деятельности организаций, занимающихся его управлением и содержанием.
1.2. Жилищный фонд, оборудованный всеми видами благоустройства, % от его общей площади	Одной из ключевых задач государственной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве является достижение полного обеспечения потребителей всеми видами услуг нормативного качества. Поэтому благоустройство жилищного фонда является одним из ключевых индикаторов, характеризующих общий уровень развития ЖКХ муниципалитета.
1.3. Многоквартирные дома, находящиеся под управлением частных управляющих организаций, ТСЖ, ЖСК, % от их общего количества	В условиях рыночных преобразований отрасли ликвидация государственного монополизма является одним из ключевых приоритетов ее дальнейшего развития. В такой ситуации внедрение прогрессивных форм управления жильем, развитие уровня конкуренции между субъектами, занимающимися его управлением и содержанием, позволяет не только повысить качество и спектр оказываемых услуг, но и выступает фактором, стимулирующим развитие инициативы собственников жилья.
Блок 2. Коммунальное хозяйство	
2.1. Доля коммунальных сетей, не нуждающихся в замене, % от их общей протяженности	Характеризует текущее техническое состояние объектов инженерной инфраструктуры территории. Существование коммунальных сетей, отслуживших нормативный период эксплуатации, обуславливает наличие высокой аварийности, ведет снижению качества оказываемых услуг.
2.2. Непроизводительные потери ресурсов в сетях, %	Значительные непроизводительные потери энергетических ресурсов являются следствием большого износа объектов инженерной инфраструктуры, технологической отсталости хозяйствующих субъектов, наличия несанкционированных и неучтенных подключений к сетям. Однако в странах, где активно применяются современные технологии в коммунальной сфере, такие потери, как правило, не выше уровня 3–4%.
2.3. Объем коммунальных ресурсов, отпускаемых на основе приборов учета, % от общего объема их потребления	Положения действующего законодательства предполагают постепенный и полный переход к расчетам за потребленные ресурсы в соответствии с показаниями приборов учета, установка которых позволяет снизить прямые издержки потребителя на оплату услуг ЖКХ, а также стимулирует хозяйствующие субъекты к повышению эффективности производственной деятельности.
Блок 3. Благоустройство территории	
3.1. Доля освещенных улиц, проездов, набережных в их общей протяженности, %	Позволяет оценить текущий уровень обеспеченности потребителей на территории муниципального образования услугами уличного освещения.
3.2. Доля свалок ТБО, на которых организован учет утилизируемых отходов, % от их общего количества	Характеризует качество услуг, связанных с утилизацией твердых бытовых отходов. Существование несанкционированных свалок, на которых отсутствуют системы учета, не позволяет проводить захоронение отходов в соответствии с принятыми санитарными правилами и нормами.

Блок 4. Финансовые процессы в жилищно-коммунальном хозяйстве	
4.1. Уровень собираемости платежей за услуги, %	Полная собираемость платежей за потребленные услуги является важным условием обеспечения стабильного функционирования организаций отрасли, реализации ими в полном объеме производственных и инвестиционных программ, что является особенно актуальным в контексте ликвидации прямого бюджетного дотирования данной сферы и ее перекрестного субсидирования.
4.2. Доля прибыльных организаций ЖКХ, % от их общего количества	Обобщающий показатель, характеризующий в целом эффективность производственной деятельности организаций жилищно-коммунального хозяйства территории.
4.3. Отношение дебиторской задолженности организаций к стоимости оказанных услуг, %	Наличие значительной дебиторской задолженности ограничивает возможности организаций по привлечению ими заемного финансирования, порождает высокие инвестиционные риски. Оптимальным признается уровень задолженности, не превышающий 5% общей стоимости оказанных услуг.*
* См., напр.: Ковалев В.В. Введение в финансовый менеджмент. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 768 с.	

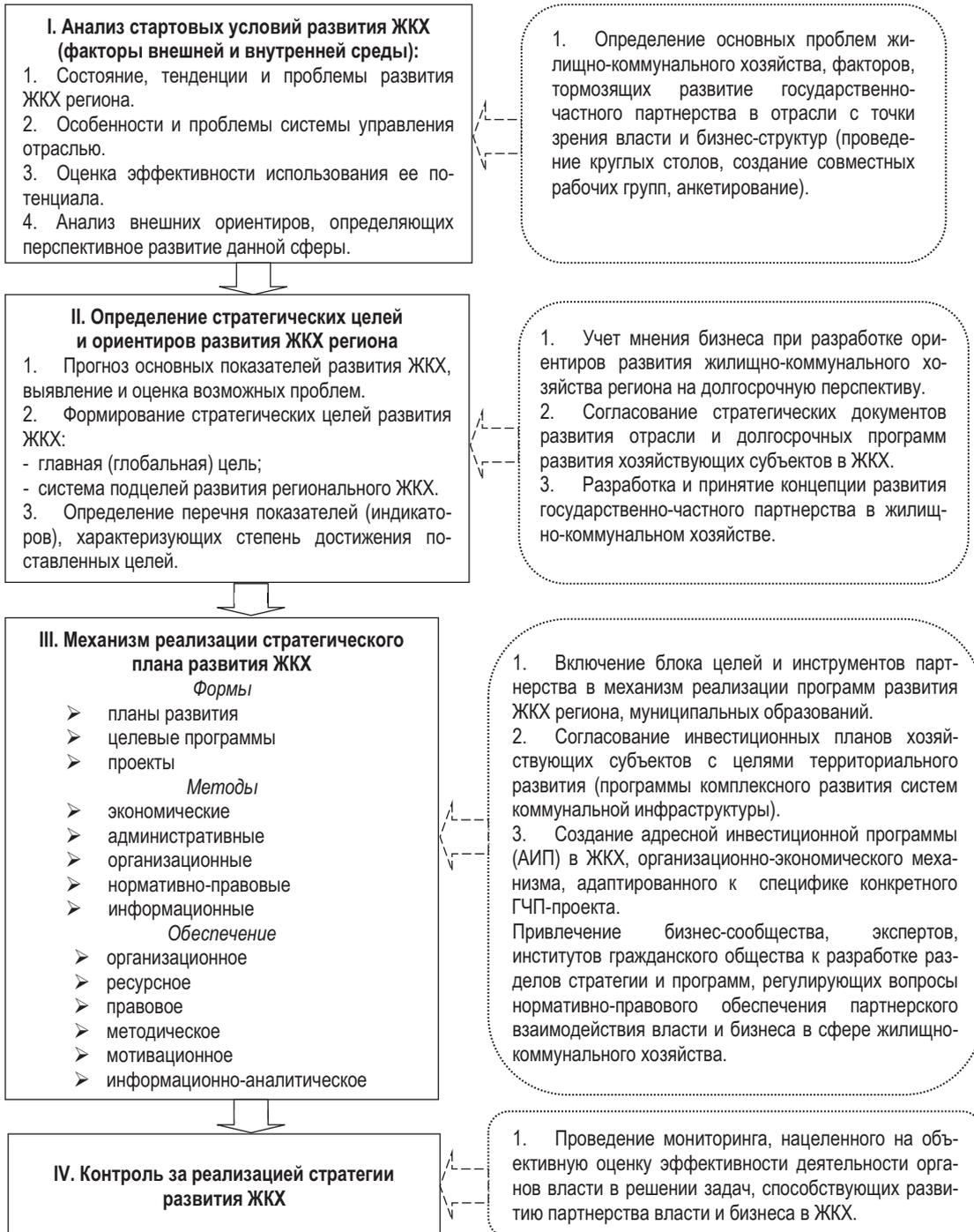
Институционально-правовое обеспечение партнерских отношений власти и бизнеса в ЖКХ Вологодской области [44]

	Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень
Нормативно-правовая база партнерства	<ol style="list-style-type: none"> 1. Гражданский кодекс РФ. 2. Налоговый кодекс РФ. 3. Федеральный закон «О финансовой аренде (лизинге). 4. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и др. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Областной закон «Об участии Вологодской области в государственно-частном партнерстве» (принят постановление ЗС Вологодской области от 26.05.2010 № 349). 2. Постановление Правительства области «О порядке участия органов исполнительной государственной власти области в государственно-частном партнерстве» (утвержден постановлением Правительства Вологодской области от 01.08.2011 № 914). 	Муниципальные нормативно-правовые акты по вопросам партнерства.
Основные программно-стратегические документы развития ЖКХ на основе ГЧП	<ol style="list-style-type: none"> 1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года (принята распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р). 2. План действий по привлечению в ЖКХ частных инвестиций (утвержден распоряжением Правительства РФ от 22.08.2011 № 1493-р). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2020 года (одобрена постановлением Правительства Вологодской области от 28.06.2010 № 739). 2. Стратегия реформирования ЖКХ Вологодской области до 2020 года (одобрена постановлением Правительства Вологодской области от 03.10.2011 № 1264). 3. Долгосрочная целевая программа «Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры Вологодской области на 2012 – 2017 гг.» (утверждена постановлением Правительства Вологодской области от 28.02.2011 № 163). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования. 2. Инвестиционные проекты на принципах государственно (муниципально)-частного партнерства.
Субъекты управления партнерскими отношениями в ЖКХ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Министерство экономического развития РФ. 2. Министерство строительства и ЖКХ РФ. 3. Фонд содействия реформированию ЖКХ. 4. Центр ГЧП Внешэкономбанка. 5. Инвестиционный фонд РФ. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Департамент строительства и жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области. 2. Департамент экономики Вологодской области. 3. Департамент финансов Вологодской области. 4. ОАО «Корпорация развития Вологодской области». 5. НКО «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Вологодской области». 	Подразделения местной администрации.

Индикаторы подпрограммы «Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры»

Показатели	Год								2020 г. к 2012 г., п.п.
	2012 (факт)	2014 (план)	2015 (план)	2016 (план)	2017 (план)	2018 (план)	2019 (план)	2020 (план)	
Доля протяженности тепловых и паровых сетей, нуждающихся в замене, в общей протяженности сетей, %	40,7	40,7	40,6	40,5	40,4	40,3	40,2	40,1	-0,6
Доля протяженности водопроводных сетей, нуждающихся в замене, в общей протяженности сетей, %	32,0	32,0	31,9	31,8	31,7	31,6	31,5	31,4	-0,6
Доля утечек и неучтенного расхода воды в общем объеме воды, поданной в сети, %	22,3	22,3	22,3	20,8	20,0	19,2	18,4	17,6	-4,7
Доля заемных средств в общем объеме капитальных вложений в системы теплоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, %	–	22,2	24,7	27,2	30,0	30,0	30,0	30,0	–

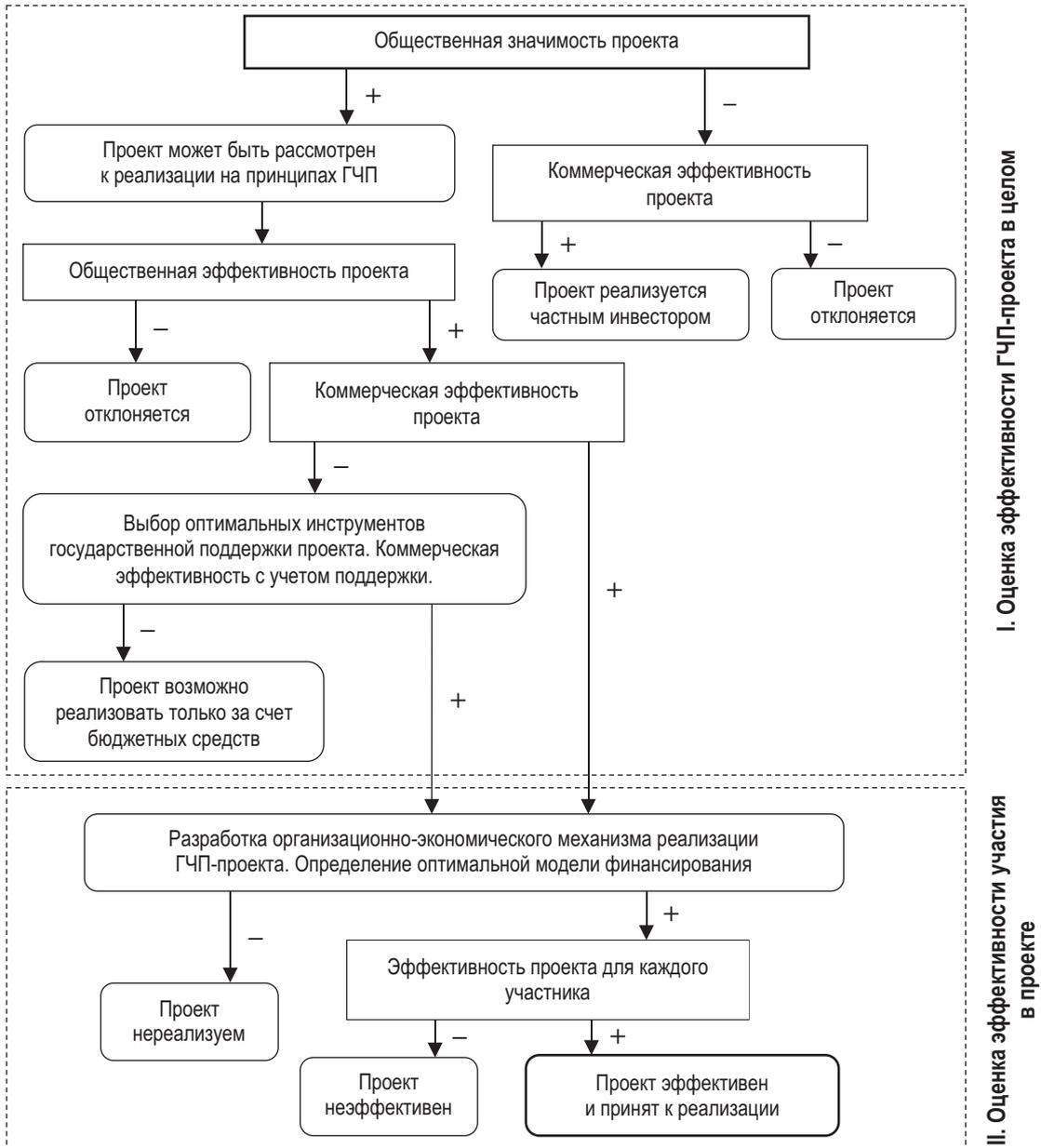
**Стратегическое управление развитием ЖКХ на основе
государственно-частного партнерства**



**Концептуальная схема развития государственно-частного партнерства
в жилищно-коммунальном хозяйстве региона**



**Алгоритм оценки эффективности государственно-частного партнерства
в жилищно-коммунальном хозяйстве**



ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА	
1.1. Институциональные и экономические основы государственно-частного партнерства	5
1.2. Специфика жилищно-коммунального хозяйства и его значение в экономике северного региона	17
1.3. Зарубежный и отечественный опыт партнерства власти и бизнеса	26
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАЛЬНОМ ЖКХ	
2.1. Жилищно-коммунальное хозяйство северного региона: состояние и проблемы	38
2.2. Особенности функционирования и управления развитием отрасли на локальном уровне	48
2.3. Экономические условия и институционально-правовые особенности реализации государственно-частного партнерства	62
ГЛАВА 3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПАРТНЕРСТВА ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ	
3.1. Стратегическое управление развитием отрасли на основе государственно-частного партнерства	75
3.2. Организационное и финансовое обеспечение партнерства власти и бизнеса в жилищно-коммунальном хозяйстве	85
3.3. Методический инструментарий оценки эффективности ГЧП-проектов	98
Заключение	108
Список использованной литературы	112
Приложения	125

Научное издание

**Кожевников Сергей Александрович
Ускова Тамара Витальевна**

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО
В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ РЕГИОНА:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Редакционная подготовка
Оригинал-макет
Корректор

Л.Н. Воронина
Т.В. Попова
Н.В. Степанова

Подписано в печать 13.10.2016.
Формат 70×108/16. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 13,0. Тираж 500 экз. Заказ № 279.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий РАН
(ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Телефон: 59-78-03, e-mail: common@vscc.ac.ru

ISBN 978-5-93299-337-8

