

Эволюция процесса развития региональной коммунальной инфраструктуры в условиях реформирования

© 2011 Н.Л. Карданская

доктор экономических наук, профессор

Московская государственная академия коммунального хозяйства и строительства

© 2011 В.Г. Смирнов

доктор экономических наук, профессор

Московский государственный университет культуры и искусств

E-mail: cro1@rambler.ru

В статье описан процесс эволюции развития коммунальной инфраструктуры в новых условиях. Показано, что в процессе реформирования сферы ЖКХ созданы необходимые условия для софинансирования процесса развития коммунальной инфраструктуры из федеральных, региональных и местных бюджетов.

Ключевые слова: эволюция, региональная коммунальная инфраструктура, реформирование, софинансирование, концессионные соглашения.

Коммунальная инфраструктура (КИ)¹ играет важную роль в жизни общества, обеспечивая все предприятия и организации городов и поселений независимо от их ведомственной принадлежности жилищно-коммунальными услугами (ЖКУ) на основе территориального признака².

В состав коммунальной инфраструктуры входят предприятия и сети водоснабжения, водоотведения, тепло-, электро- и газоснабжения, по сбору и переработке бытовых отходов, осуществляющие соответствующие виды деятельности. В данной статье рассматриваются вопросы развития КИ на региональном уровне (РКИ) в силу особой важности роли регионов в экономическом развитии страны.

Общий кризис экономики, выделение финансовых средств по остаточному принципу вызвали резкое ухудшение состояния коммунальных объектов в России и привели к системному кризису. Нарастание износа основных фондов КИ имело следствием повышение катастроф в поселениях, затрагивающих миллионы людей и сотни предприятий.

Состояние КИ в стране на начало 2009 г. характеризовалось следующими показателями: около 60 % объектов коммунальной инфраструктуры отслужили нормативный срок. Физический износ основных фондов котелен составил 55 %, центральных тепловых пунктов - 50,1 %, теплосетей - 62,8 %, а немедленной перекладки требовали порядка 16 % теплопроводов и 30 % сетей водоснабжения и канализации. Причем тем-

пы нарастания износа основных фондов составляли 1-2 % в год.

В результате описанного износа расход энергетических ресурсов в российских коммунальных предприятиях на 25-30 %, а иногда и до 50 % выше, чем в европейских. Потери коммунальных ресурсов, которые оплачивают потребители, по электроэнергии составляли 15 %, по воде - 20 %, по теплу - 40 %³.

По предварительным расчетам, на восстановление основных фондов коммунальной инфраструктуры до нормативных значений требуется 1 трлн. 636 млрд. руб.

В дореформенный период, охватывая единое экономическое и географическое пространство, отрасль функционировала под жестким государственным регулированием всех жилищно-коммунальных отношений с доминирующей государственной формой собственности на все основные фонды ЖКХ⁴ (предприятия ЖКХ являлись собственностью городских властей или государственных предприятий и ими управлялись)⁵. Финансирование осуществлялось, в основном, из общественных фондов потребления в виде дотаций, покрывающих убытки⁶.

Конституцией страны гарантировалось право гражданина на предоставление ему бесплатного государственного жилья⁷. В рамках централизованной системы планирования жилищного фонда и распределения его ресурсов выявились существенные перекосы: при постоянном дефиците жилья отсутствие необходимой взаимосвязи между доходами населения и его расходами

на приобретение и содержание домов и квартир; крайне низкий уровень установленной квартплаты и очень высокие государственные субсидии на эксплуатацию жилья; высокая степень государственной монополизации жилья⁸.

Подавляющее господство государственной собственности, высокая централизация управления, искусственная монополизация и значительная дотационность этой сферы сформировали искаженную мотивацию поведения всех субъектов взаимоотношений и обусловили общую неэффективность функционирования жилищно-коммунальной сферы.

По оценке международных экспертов, состояние сферы ЖКХ не соответствовало технологическому и экономическому потенциалу страны⁹. Ранее действовавший Жилищный кодекс РСФСР от 24 июня 1983 г.¹⁰ перестал отвечать современным требованиям.

В начале 1990-х гг. тарифы на ЖКУ для населения поддерживались на низком уровне и дотировались из бюджета более чем на 90 %. Квартирная плата, включающая платежи за коммунальные услуги, составляла около 2,5 % среднего дохода семьи¹¹.

Низкие коммунальные платежи населения компенсировались путем перекрестного субсидирования за счет повышения стоимости этих услуг для промышленных предприятий. Муниципальные унитарные предприятия (МУПы), обслуживающие жилищный фонд, получали дотации на его содержание. Ресурсоснабжающие предприятия получали бюджетную дотацию как компенсацию за разницу в тарифах и поэтому не были заинтересованы в экономии ресурсов, снижении затрат, ликвидации утечек, вложении средств в ремонт инженерных коммуникаций¹².

Существовавшая концепция системы управления сферой ЖКХ и механизм ее реализации при переходе к рынку были отвергнуты, хотя данная отрасль, несмотря на имеющиеся недостатки, являлась единственной бездефицитной, имеющей опыт работы на конкретных территориях в рамках больших ограничений и жестких условий работы: финансирование по остаточному принципу, затратный механизм формирования тарифов, необходимость предоставления ЖКУ в момент их возникновения и др.¹³

Первые ростки экономических преобразований в сфере ЖКХ страны появились после выхода постановления Совета Министров РСФСР от 29 июня 1989 г. № 235 “О переходе жилищно-коммунального хозяйства на хозрасчет и самофинансирование”¹⁴.

В 1991 г. начался разработка стратегии реформирования жилищно-коммунального хозяйства, позднее – жилищной политики¹⁵.

Происходило формирование новых полномочий органов государственной власти на федеральном уровне¹⁶. Были созданы условия для осуществления процесса передачи в муниципальную собственность государственного и ведомственного жилищного фондов, объектов коммунальной инфраструктуры, жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных организаций, находившихся ранее в ведении местных советов и приватизируемых предприятий¹⁷.

Дальнейшее развитие РКИ происходило в рамках проводимой в стране реформы ЖКХ.

Подробное описание этапов процесса реформирования данной сферы приведено в монографии В.Г. Смирнова “Система управления жилищным фондом региона”¹⁸.

В 2001 г. потребовался пересмотр применяемых подходов и механизмов осуществления государственной жилищной политики. Реализация нового этапа федеральной целевой программы (ФЦП) “Жилище” в виде национального продукта “Доступное и комфортное жилье – гражданам России” явилась главным инструментом государственного регулирования в жилищной сфере¹⁹.

Основной целью подпрограммы “Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой” ФЦП “Жилище” данной программы является достижение опережающего развития коммунальной инфраструктуры для увеличения предложения жилья на конкурентном рынке жилищного строительства²⁰.

В рамках подпрограммы за счет средств федерального бюджета было предусмотрено внедрение процесса софинансирования из средств федерального бюджета: процентов по банковским кредитам, привлеченным на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой²¹.

Описанный процесс получил дальнейшее развитие в рамках подпрограммы “Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры”, в которой предусматривалось, в частности:

- предоставление средств федерального бюджета на условиях софинансирования с региональными (местными) бюджетами и частными инвесторами для модернизации приоритетных объектов коммунального комплекса;
- реализация федерального закона РФ “О концессионных соглашениях”²² с целью привлечения частных инвесторов в развитие коммунальной инфраструктуры; и др.

Однако процесс привлечения частных инвесторов к управлению коммунальными объектами, несмотря на наличие федерального закона “О концессионных соглашениях”, принятого в

июле 2005 г.²³, не действовал в течение 5 лет до внесения в него существенных изменений в июле 2010 г. ввиду наличия целой серии причин²⁴.

Признавая концессию более прогрессивным механизмом государственно-частного партнерства, ни государство, ни бизнес не могли на практике применить нормы закона в коммунальной отрасли. Вся коммунальная практика базировалась в основном на арендных отношениях²⁵.

Для осуществления масштабных капиталовложений концессионерам требуется привлечение значительных кредитных ресурсов. При этом вопрос обеспечения по кредитам не прост, ведь основные фонды, используемые концессионером, принадлежат муниципальным или государственным унитарным предприятиям. Однако, работая в рамках концессионных соглашений, концессионер получает гарантированный финансовый поток от платежей населения за коммунальные услуги.

Сложившиеся условия привели к необходимости корректировки законодательного регулирования концессионных соглашений, которое произошло 2 июля 2010 г. путем внесения изменений в федеральный закон \square 152 ФЗ “О концессионных соглашениях”. Изменения привели к тому, что в новых условиях в концессию может передаваться имущественный комплекс, закрепленный за муниципальным или государственным унитарным предприятием. Специально для банковского сообщества в закон “О концессионных соглашениях” внесена поправка, прописывающая порядок, по которому сами концессионные права могут выступать обеспечением по кредитам, привлекаемым концессионером, в том числе на развитие инфраструктурных проектов.

Механизм использования в качестве обеспечения кредита прав по концессионному соглашению позволяет компаниям ЖКХ ответственно подходить к вопросам привлечения кредитных средств фактически под залог собственного бизнеса, при этом повышается ответственность муниципальных образований при выборе концессионера, заключении кредитных договоров²⁶.

Финансирование программы (ФЦП) “Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 годы”²⁷ предусмотрено с 2010 г. за счет средств внебюджетных источников, которые будут направлены на реализацию пилотных проектов в рамках первого этапа программы за счет средств госкорпорации “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)” и начиная с 2011 г. за счет средств федерального бюджета, средств субъектов РФ, местных бюджетов, частных инвесторов и собственников многоквартирных домов.

Предельный объем финансирования программы на 2010-2020 гг. составит 4,0 трлн. 98,75 млрд. руб., в том числе за счет средств федерального бюджета 422 млрд. руб. Начиная с 2013 г. будет осуществляться предоставление субгарантий федерального бюджета в размере до 117 млрд. руб. ежегодно при условии предоставления гарантий бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Целью программы является обеспечение к 2020 г. собственников помещений многоквартирных домов всеми коммунальными услугами нормативного качества и их доступной стоимостью при надежной и эффективной работе коммунальной инфраструктуры с помощью нового механизма кредитования отрасли.

Принято решение в качестве пилотного региона для реализации ФЦП по модернизации ЖКХ на 2010-2020 гг. принять Свердловскую область.

Характеризуя ситуацию в отрасли, министр регионального развития В. Басаргин отметил: “Мы до сих пор работаем по системе латания коммунальных дыр”²⁸. Одним из принципов, который необходимо реализовывать в программе, является частно-государственное партнерство. “Задача государства сегодня - создать условия, чтобы в ЖКХ пришел частный капитал”, - сказал министр²⁹.

Мы также согласны с В. Басаргиным в том, что добиться успеха в реформировании сферы возможно путем комплексных преобразований и привлечения частного капитала.

Выводы:

1. За период реформирования в сфере ЖКХ произошли большие изменения: разработана достаточно обширная нормативная база на всех уровнях власти, реализовано большое число проектов самого высокого уровня (федеральная и государственная программы “Жилище”, национальный проект “Доступное и комфортное жилье - гражданам России” и др.).

2. В отрасли созданы условия для разработки и реализации нового варианта развития РКИ в рамках государственно-частного партнерства на основе механизма кредитования отрасли путем предоставления средств федерального бюджета на условиях софинансирования (консолидации) с региональными и местными бюджетами, а также частными инвесторами путем внесения изменений 2 июля 2010 г. в федеральный закон \square 152 ФЗ “О концессионных соглашениях”.

¹ Понятие “коммунальное” предполагает связь с коммуникациями, которые обеспечивают комфортность жилья (см. Экономика жилищно-коммунального хозяйства: учеб. пособие / под ред. Ю.Ф. Симионова. М., 2004. С. 9.

² *Каспин В.И.* Планирование развития жилищно-коммунального хозяйства. М., 1990. С. 7.

³ Покончить с латанием коммунальных дыр. URL: www.ifx.ru.

⁴ О государственной целевой программе “Жилище”: постановление Правительства РФ от 20 июня 1993 г. □ 595.

⁵ *Боголюбов В.С.* Управление жилищно-коммунальным хозяйством: учеб. пособие по спец. 07.17 “Экономика и управление в бытовом и жилищно-коммунальном обслуживании, городском хозяйстве” / СПбГИЭА. СПб., 1995. С. 4.

⁶ *Чернышов Л.Н.* Экономика городского хозяйства. Ч. 1. Иркутск, 1999. С. 9.

⁷ *Боголюбов В.С., Васильева Н.В.* Совершенствование экономических отношений в жилищной сфере: учеб. пособие. СПб., 1999. С. 4.

⁸ *Егоров Е.В., Потапова М.В.* Экономика жилищно-коммунального хозяйства России: учеб. пособие. М., 2002. С. 7.

⁹ Экономические реформы в России: на пороге структурных перемен: докл. Мирового банка реконструкции и развития. М., 1993. С. 245.

¹⁰ Жилищный кодекс РСФСР. Утв. Верховным Советом РСФСР от 24 июня 1983.

¹¹ Жилищно-коммунальный комплекс в системе управления города: монография / В.Б. Зотов [и др.]. ГАУ. М., 1996. С. 19.

¹² *Каменева Е.А., Барулин С.В.* Финансы жилищно-коммунального хозяйства. М., 2003. С. 19.

¹³ *Ряховская А.Н.* Проблемы антикризисного управления жилищно-коммунальным хозяйством в муниципальных образованиях: монография. М., 2001. С. 107.

¹⁴ *Асоцкий В.А., Пиголкин В.Н.* Государственное регулирование жилищно-коммунального хозяйства - основа реформы. Владимир, 2003. С. 4.

¹⁵ В рамках федерального закона от 24 декабря 1992 г. □ 4218-1 “Об основах федеральной жилищной политики” были сформулированы цели новой жилищной политики и определены концептуальные подходы реформирования жилищно-коммунального хозяйства, изложены основные положения перехода на новую систему оплаты жилья.

¹⁶ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). М., 1993; Об общих принципах организации законо-

дательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. □ 184-ФЗ.

¹⁷ Постановление □ 3010 Верховного Совета РФ 1991 г.

¹⁸ *Смирнов В.Г.* Система управления жилищным фондом региона: монография. Владимир, 2008. С. 60-73.

¹⁹ Национальный проект “Доступное и комфортное жилье - гражданам России” разработан в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2005 г. □ 1183-р.

²⁰ Значение рынка жилья и проблемы его становления описаны в учебнике: *Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т.* Основы местного хозяйства: учебник. М., 2000.

²¹ Одним из условий предоставления федеральной поддержки являлось то, что объем федеральной поддержки должен быть равен объему собственных средств регионального и местных бюджетов, вместе взятых, на оказание аналогичных мер поддержки в реализации инвестиционных проектов. Таким образом, консолидировались ресурсы различных уровней бюджетной системы и внебюджетных источников в реализации программных мероприятий.

²² О концессионных соглашениях: федер. закон РФ от 21 июня 2005 г. □ 115-ФЗ: [принят Государственной Думой 6 июля 2005 г., одобрен Советом Федерации 13 июля 2005 г.].

²³ Там же.

²⁴ *Наумова Т.* Право на концессию // Прямые инвестиции. 2010. □ 11 (103). С. 76.

²⁵ Там же. С. 79.

²⁶ *Наумова Т.* Право на концессию // Прямые инвестиции. 2010. □ 11 (103). С. 76.

²⁷ Концепция федеральной целевой программы /ФЦП/ “Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 годы” утверждена распоряжением правительством РФ от 2 февраля 2010 г. □ 102-р.

²⁸ Покончить с латанием коммунальных дыр. URL: www.ifx.ru.

²⁹ В рамках реформы в ЖКХ за пять лет может быть привлечено 4 трлн. руб. // Финмаркет: информ. агентство. 2010. 19 февр.

Поступила в редакцию 03.06.2011 г.