

УДК 365

## ОБОСНОВАНИЕ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПАРТНЕРСТВА НА РЫНКЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Тетуева З.М.

*Институт информатики и проблем регионального управления  
КБНЦ РАН, Нальчик*

Подробная информация об авторах размещена на сайте  
«Учёные России» - <http://www.famous-scientists.ru>

**Эффективность управления рынком жилищно-коммунальных услуг является важнейшим приоритетом деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях. Обеспечение высоких и устойчивых темпов развития рынка жилищно-коммунальных услуг, достижение стратегических целей невозможно без заинтересованного партнерства государственных и муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса.**

Экономические преобразования в РФ и реформирование правоотношений собственности на рынке ЖКУ, которые проводились с 1990-х гг сформировали класс собственников жилья частного жилищного фонда, в связи с чем возникла необходимость пересмотреть традиционные формы управления жилищным фондом, в т.ч. подход к качеству его содержания, формированию источников финансирования, регулированию отношений по поводу возникновения, осуществления, изменения, прекращения права ведения, пользования, распоряжения общим имуществом в многоквартирных домах, подход к качеству предоставляемых ЖКУ.

В рыночных условиях возникла объективная экономическая необходимость и целесообразность в привлечении на рынок ЖКУ частного бизнеса для предоставления качественных ЖКУ, проведения работы по повышению экономической эффективности жилищно-коммунальных предприятий, их модернизации и оптимизации хозяйственной деятельности.

На наш взгляд, одним из перспективных механизмов эффективного управления рынком ЖКУ является взаимодействие государства с частным бизнесом. Мировой опыт показывает высокую эффективность этого способа взаимодействия бизнеса и частного капитала в сфере управления государственным (муници-

пальным) имуществом. Система партнерских отношений между государством и частным сектором (бизнесом) - один из основополагающих элементов функционирования любого современного общества. На практике эта система проявляется в форме определенной институциональной среды и структуры отношений и включает разнообразные виды деятельности.

Концепция государственно-частного партнерства (далее ГЧП) представляет собой альтернативу приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности. В современном понимании хозяйственное партнерство государства и частного сектора представляет собой институциональный и организационный альянс между общественной властью и частным бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных, общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг [1].

Партнерства также широко используются в качестве инструмента городского и муниципального экономического и социального развития и планирования на уровне муниципальных образований. Каждый такой проект является временным, поскольку создается, как правило, на оп-

ределенный срок в целях осуществления решения какой-то конкретной задачи и прекращает свое существование после ее реализации. То есть ГЧП предполагает совместное участие государства и предпринимательских структур в удовлетворении потребностей общества на долговременной, законодательной, документированной, срочной и взаимовыгодной основе объединения материальных и нематериальных ресурсов при равноправном разделении полномочий, ответственности и риска. Система партнерских отношений рассматривается как совокупность субъектов, объектов и средств партнерских отношений, взаимодействующих как единое целое в процессе достижения желаемых результатов и исполнения принятых обязательств.

Проекты ГЧП в ЖКХ почти всегда содержат в себе высокий уровень рисков по причине вовлечения крупных финансовых средств, неопределенности в отношении затрат на модернизацию и эксплуатацию коммунальных систем, и неопределенности доходов. Схема создания партнерства основывается на сбалансированном распределении прежде выявленных рисков и позволяет передать определенную их долю частному оператору, который способен контролировать их лучше, чем ответственные за это власти. В рамках реализации конкретного договора власти могут существенно сократить свои риски, хотя в большинстве случаев целесообразно, чтобы некоторые из рисков (например, социальные) оставались в ответственности власти.

Очевидно, что необходимо распределение рисков, которое в концессионном соглашении выступает как механизм оптимизации проекта по техническим параметрам и качеству эксплуатации и по стоимости социальной защиты потребителей. Обосновывая варианты и возможности учета и демпфирования рисков, необходимо представлять, что перечень и сочетание рисков специфичны для любой сферы экономики, в том числе и для ЖКХ, поэтому использование тех или иных методов защиты хозяйствующих субъектов от рисков во многом зависит от полноты анализа причин их возникновения. Для

снижения рисков и повышения эффективности формирования и реализации партнерских отношений между государственными и предпринимательскими структурами, необходимо:

- разработка единой концепции и стратегии формирования партнерства государства и предпринимательских структур: на федеральном уровне предусматривается создание единой общегосударственной концепции и стратегии введения партнерства (с определением целей, задач и принципов создания партнерства, формированием системы управления, разработкой пакета нормативных актов, выработкой основных механизмов и инструментов партнерства и др.); на субфедеральном и муниципальном уровнях - выработка субфедеральных (муниципальных) положений осуществляется на основе общегосударственной концепции и стратегии с учетом муниципальной специфики, конкретизация задач и этапов развертывания партнерства для более полной реализации потребности; со стороны предпринимательских структур разрабатываются предложения по созданию единой концепции и стратегии партнерства, а также его новых форм (типов), механизмов и инструментов его реализации на различных уровнях;

- совершенствование законодательной и нормативной базы: на федеральном уровне происходит формирование единого и правового пространства в России с учетом международного права по созданию партнерства (нормативные акты и подзаконные документы, осуществляется внесение изменений и дополнений в действующее законодательство); на субфедеральном и муниципальном уровнях - создание пакета нормативных актов и подзаконных документов на основе федерального законодательства, формирование пакета типовых документов (договоров, контрактов и т.п.); со стороны предпринимательских структур осуществляется инициирование предложений по совершенствованию действующих и проектируемых нормативно-правовых документов, подготовка инициатив для формирования пакета типовых документов, создание методической и инструментальной базы развития партнерства;

- создание институциональной организационной основы: на федеральном уровне утверждается создание специального федерального органа, реализующего концепцию партнерства и отвечающего за ее реализацию (например, Федерального агентства по развитию ГЧП); на субфедеральном уровне - формирование различных элементов институциональной среды (органов муниципальной исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы формирования партнерства, например, муниципальное агентство по развитию государственно-частного партнерства); финансово-экономических структур, обеспечивающих гарантирование и инвестирование средств (например, Агентства, обеспечивающего гарантирование вложенных инвестиций); на муниципальном уровне - создание структурного подразделения (или определение специалиста) – филиала (отдела) муниципального органа, отвечающего за вопросы формирования партнерства; со стороны предпринимательских структур - участие в создании независимых организаций (напр., осуществляющих экспертизу проектов и консалтинг), управляющих компаний (напр., различных ассоциаций, объединений по признакам отраслевого партнерства), фондов и т.п.;

- формирование необходимой экономической среды для создания партнерских отношений: на федеральном уровне - создание основ для формирования позитивных экономических отношений (создание базы для экономических преобразований хозяйственных отношений, разработка обоснований для внесения предложений по предоставлению различных экономических льгот и т.д.), долевое выделение государственных средств (земельных участков, основных средств и т.д.) и определение источников финансирования для реализации федеральных программ и проектов с участием предпринимательских структур; на субфедеральном и муниципальном уровнях - разработка и внедрение экономически обоснованных преобразований в регионе в процессе реализации партнерства, обоснование и определение основных социально-значимых направлений привлечения частных средств (инве-

стиций), вложение государственных средств, а также необходимости предоставления каких-либо льгот на данном уровне; со стороны предпринимательских структур – инициирование выделения необходимых финансовых и иных ресурсов для реализации программ или проектов, возложение на себя дополнительных обязанностей и рисков, внесение предложений по внедрению наукоемких и передовых технологий, инновационных проектов;

- обеспечение прозрачности деятельности в области партнерства: на федеральном уровне - разработка общенациональных мер обеспечивающих прозрачность реализации различных мероприятий в области партнерства; на субфедеральном и муниципальном уровнях - разработка дополнительных мер обеспечивающих прозрачность реализации различных мероприятий в области; со стороны предпринимательских структур - инициирование различных мероприятий для обеспечения прозрачности деятельности в области партнерства, создание действенного контроля за объемом и структурой корпоративных долгов (обязательств) обеспечение строгого соблюдения нормативных положений и неформальных правил бизнеса.

Поскольку ЖКУ – общественные блага, то и ГЧП в этой сфере должно носить социально-экономический характер. Во-первых, ускорение реализации проектов в ЖКХ содействует модернизации экономики страны в целом. Во-вторых, повышение доступности и качества услуг жилищно-коммунальной инфраструктуры положительно влияет на инвестиционную привлекательность территории, способствует внедрению новых технологий. Таким образом, концессионные проекты в ЖКХ приносят как прямые, так и косвенные выгоды экономике.

ГЧП дает возможность привлечь квалифицированных экспертов с большим международным опытом, а также строительные компании, проектные организации, финансовые учреждения, юристов и т.д. Этот опыт должен передаваться от частного бизнеса к муниципальной власти, как в процессе деятельности коммунальных служб, так и в виде консультирования при передаче передовых технологий

(строительство, системы эксплуатации, менеджмент проектов, финансовая и институциональная инженерия). Модернизация технологии и передача опыта будет отражаться на местных жилищно-коммунальных предприятиях, участвующих в проекте, способствовать повышению квалификации их персонала.

Одним из главных преимуществ ГЧП в ЖКХ, на наш взгляд, выступает перемещение центра действий муниципальных властей в область контроля. ГЧП позволяет трансформировать функции органов местной власти из владеющего и эксплуатирующего органа в административный и контролирующий. Такое изменение функций органов власти создает предпосылки для внедрения рыночных принципов хозяйствования на рынке ЖКУ, снижает затраты, повышает гибкость реагирования на запросы потребителей. При эффективной организации партнерства власть получает серьезную выгоду, так как повышается качество ЖКУ, при одновременном расширении возможностей отвлечения финансовых ресурсов на решение иных социально-экономических задач. Таким образом, данный механизм способствует созданию эффективной жилищно-коммунальной службы, ориентированной на спрос и выгоды социального характера. В результате муниципальные власти обеспечивают лучшее качество услуг, сосредотачивая свои средства на социальных аспектах.

Кроме того, привлечение частного бизнеса к управлению ЖКХ позволяет привлечь в эту сферу высококвалифицированных специалистов инженеров, менеджеров, финансистов, в том числе и с большим международным опытом. Этот опыт должен передаваться от частного бизнеса к властям, как в ходе работы коммунальных служб, так и в виде консультационной помощи и модернизация технологии и передача опыта будет отражаться на местных предприятиях, участвующих в проекте, способствовать повышению квалификации персонала.

Важным моментом при передаче функций предоставления ЖКУ является необходимость определения властью целей развития коммунального сектора, под-

готовка и адаптация правовых и институциональных структур к установлению партнерских отношений с бизнесом, и, что особенно важно, формирование механизма эффективного контроля над функционированием ЖКХ. Важно, что организация ГЧП позволяет привлечь частный менеджмент и частных инвесторов, не отчуждая при этом общественную инфраструктуру в частную собственность. Применение ГЧП позволяет сохранить общественную сущность коммунального обслуживания.

В соответствии со ст. 51 п. 2 Федерального закона РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г. [3] органы местного самоуправления «вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти (органам государственной власти субъекта РФ) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами».

В 2005 году вступил в силу Федеральный закон РФ №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [4]. Данный закон определил порядок и возможности привлечения частных инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство с механизмом концессионного покрытия. Целью является привлечение инвестиций в экономику, обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, а также повышение качества предоставляемых ЖКУ. Проведем анализ преимуществ и недостатков нового метода управления муниципальным имуществом – концессии.

Концессия от англ. concession – договор о передаче в эксплуатацию физическим и юридическим лицам на определенный срок принадлежащих государству или муниципалитетам природных богатств, компаний, предприятий и других хозяйственных объектов [2]. Это метод, при котором частный инвестор за фиксированную плату или определенный процент от прибыли получает право использовать принадлежащие государству основные активи-

вы. Оставшаяся часть дохода от концессии находится в распоряжении частного инвестора.

Основная цель заключения концессионного соглашения – привлечение инвестиций в экономику, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. Необходимо разграничивать:

- концессионные отношения как вид государственно-частных партнерских отношений (наряду с арендными, контрактными, доверительного управления и др.), преимущество которых заключается в обеспечении значительного кооперативного и кумулятивного эффектов вследствие реализации интересов их субъектов;

- концессию как передачу объектов госсобственности в частное владение и пользование на принципах платности (концессионные платежи), срочности (долгосрочные инвестиции), возвратности объекта концессии концессионеру по истечении срока договора, целевого характера использования (взаимные обязательства сторон), составляющую экономическое содержание концессионных отношений;

- концессионное предприятие (фирму) как единую форму реализации трансформационных отношений концессии;

- концессионный договор с сопутствующим комплексом правовых норм и актов как форму институционального закрепления экономического содержания концессионных отношений в праве.

Привлечение частного капитал в отрасль на долгосрочной основе, позволяющей окупить вложенные ресурсы, дает возможность не увеличивать существенно платежи потребителей за пользование услугами ЖКХ. Преимуществом реализации концессионных соглашений в ЖКХ заключается в реализации многих рентабельных проектов, связанных с повышением эффективности предоставляемых ЖКУ за счет сокращения непроизводительных издержек, которые требуют минимального

увеличения сбора платежей, а в среднесрочной перспективе направлены на снижения уровня платежей.

Поскольку перспективы развития концессионных контрактов в сфере ЖКХ определяются, в первую очередь, правовым обеспечением, то в соответствии с действующим российским законодательством, муниципалитеты, выступая собственниками принадлежащего им имущества, имеют право самостоятельно выбирать способы распоряжения коммунальными объектами и формы взаимодействия с частными коммерческими фирмами, привлекаемыми, в частности, для развития инженерной инфраструктуры ЖКХ. При этом собственники обязаны в первую очередь руководствоваться федеральным законом от 27.07.2005г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [4].

Таким образом, становится очевидным тот факт, что обеспечение высоких и устойчивых темпов развития страны, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без заинтересованного партнерства государственных и муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса. В этих условиях необходимо перейти к эффективному взаимодействию государственных органов власти с частным бизнесом.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Варнавский В.Г. «Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности». <http://www.Irex.ru/press/pub/polemika/13/var>
2. Захарова Ж.А. Концессия как метод управления муниципальным имуществом// Экономика региона (электронный научный журнал). – 2007.-№12 (апрель)
3. Федеральный Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03г. № 131-ФЗ (в ред.)
4. Федеральный закон РФ «О концессионных соглашениях» №115-ФЗ от 21.07.05 г.

**SUBSTANTIATION OF EXPEDIENCY OF USE OF PARTNERSHIP IN THE  
MARKET OF HOUSING-AND-MUNICIPAL SERVICES**

Tetueva Z.M.

*Institute of computer science and problems of regional management of the Kabardino-  
Balkarian Centre of Science of the Russian Academy of Sciences, Nalchik*

The management efficiency the market of housing-and-municipal services is the major priority of activity at federal, regional and local levels. Maintenance of high and steady rates of development of the market of housing-and-municipal services, achievement of the strategic purposes is impossible without the interested partnership of the state and municipal authorities with representatives of private business.