

## КРАТКИЕ НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

УДК 332.872.47

*Ю. М. Асриянц***СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

Одной из ключевых задач для современной России является повышение уровня качества жизни населения, в контексте которой особое значение приобретает преодоление инфраструктурного отставания от большинства развитых и развивающихся стран мира, в том числе в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ)<sup>1</sup>.

Современное состояние ЖКХ в России оставляет желать лучшего. Здесь наблюдаются высокая степень физического и морального износа основных фондов, низкая степень эффективности использования производственно-технических ресурсов, большие их потери, значительный уровень аварийности коммунальной инфраструктуры.

Согласно экспертным усредненным официальным данным, физический износ котельных превышает 54%, канализационных насосных станций — 57%, канализации — 62,5%, электрических сетей — 58%, тепловых сетей — 62%, водопроводных насосных станций — 65%; около 30% ОФ полностью отслужили свой срок [2, с. 414]. Суммарные потери в тепловых сетях составляют до 30% от производимой тепловой энергии, потери воды в сетях и у потребителей в некоторых городах достигают 50–70%. Из общей протяженности наземных коммуникаций (примерно 650 тыс. км) половина требует немедленного ремонта; в срочной модернизации нуждаются 30% мощностей водопровода и 16% водопроводных сетей [1, с. 31].

Неудовлетворительное состояние жилищно-коммунальных услуг во многом является следствием сохраняющейся модели управления ЖКХ, основанной на монополии государственных и муниципальных предприятий и затратном механизме их финансирования. В отсутствие конкуренции предприятия жилищно-коммунальной сферы, работающие в режиме «мягких бюджетных ограничений», не имеют серьезных эконо-

---

<sup>1</sup> ЖКХ — сложная социально-экономическая система, основной целью функционирования которой является удовлетворение потребностей населения и предприятий города в услугах, обеспечивающих нормальные условия жизни и работы [1, с. 26].

---

**Юрий Михайлович АСРИЯНЦ** — аспирант экономического факультета СПбГУ. В 2008 г. окончил Высшую школу менеджмента СПбГУ. Сфера научных интересов — естественные монополии, государственно-частное партнерство.

© Ю. М. Асриянц, 2012

мических стимулов для обеспечения потребителей услугами в полном объеме и снижения затрат ресурсов. Закладываемые в тарифах (пусть и не на достаточном уровне) амортизационные отчисления и отчисления на капитальный ремонт фактически расходуются на покрытие текущих потребностей предприятий. Это ведет к нецелевому использованию ограниченных финансовых ресурсов.

ЖКХ испытывает хроническую нехватку финансирования. Годовой объем инвестиций в эту сферу не превышает 20 млрд рублей, тогда как для приведения в нормативное состояние только одной инфраструктуры водного хозяйства требуется около 1,9 трлн рублей [3].

В начале 1990-х годов доля затрат на производство жилищно-коммунальных услуг, покрываемых за счет бюджетных и косвенных субсидий (так называемое «перекрестное субсидирование»), составляла 97–98% (за последние годы она сократилась до 60–80%). Для нормального функционирования ЖКХ требуется более 150 трлн рублей дотаций в год, но таких средств нет ни в федеральном, ни в местных бюджетах. В результате около 65% предприятий ЖКХ имеют отрицательный финансовый результат деятельности [1, с. 30–31].

Логичным выходом из создавшегося положения является реформирование ЖКХ путем использования рыночных механизмов и стимулов, развития конкуренции в этой сфере в сочетании с административным регулированием. Среди основных способов достижения этих целей — совершенствование системы управления и эксплуатации ЖКХ в рамках политики реструктуризации муниципальных предприятий (корпоратизация, создание предприятий, ориентированных на результат), а также введение рыночных методов управления объектами государственной (муниципальной) собственности с использованием инструментов государственно-частного партнерства (ГЧП).

ГЧП в различных формах (доверительное управление, аренда, концессия, лизинг и т. д.) получает в последние годы широкое распространение как в странах с развитой рыночной экономикой, так и в странах с развивающимися рынками (Аргентина, Китай, Индия, Турция и др.). Опыт этих стран представляет для нас особый интерес.

Успешные концессионные проекты типа ВОТ в сфере водоснабжения осуществлены в г. Шенгду (столица провинции Сычуань в Китае) и г. Измит (Турция)<sup>2</sup>.

В первом случае концессионер — франко-японский консорциум *Vivendi-Marubeni* обязалась разработать и построить станцию по производству питьевой воды (проектной мощностью 460 тыс. м<sup>3</sup> в день) и трубопровод (протяженностью 27 км). Общая величина инвестиций по контракту составила 106,5 млн долл. (собственные и заемные средства), продолжительность концессии — 18 лет, из которых на фазу строительства станции приходится 2,5 года, на эксплуатацию — 15,5 лет; передача трубопровода муниципалитету г. Шенгду предусмотрена с момента завершения строительства, а станции — по окончании контракта [4, с. 88].

Отличительной особенностью данного концессионного контракта является относительно низкий уровень коммерческих рисков для концессионера. Контракт не предусматривал каких-либо гарантий со стороны центральных или провинциальных властей, договорные обязательства и связанные с ними риски (включая форс-мажорные) принял на себя устроитель концессии (муниципалитет города). Доходы оператора поступали не от потребителей, а от городского предприятия водоснабжения. Эти обстоятельства вынуждали участников концессии провести тщательный предконтрактный анализ.

---

<sup>2</sup> Классификация концессионных контрактов, разработанная экспертами Всемирного банка, включает: ВОТ (Build, Operate and Transfer), ВТО (Build, Transfer and Operate), ВОО (Build, Owen and Operate) или «гринфилд» (Greenfield project), ВООТ (Build, Owen, Operate and Transfer) и др. [3, с. 51].

Стоимость контракта концессии в Турции составила 933 млн долл. (основной инвестор, на которого была возложена ответственность строительства и эксплуатации станции по производству питьевой воды, британская компания *Thames Water*); станция возвращается государству через 15 лет с начала эксплуатации. Особенность контракта заключается в том, что центральное Турецкое правительство гарантировало инвесторам возмещение 85% стоимости строительства. Это открывало путь для иностранного капитала, несмотря на политические риски в Турции, а в случае если муниципалитет откажется от своих обязательств, кредиторы могут перевести свои долговые требования на правительство Турции [4, с. 86].

Самым крупным концессионным проектом считается концессия системы водоснабжения двенадцатимиллионного г. Буэнос-Айреса (Аргентина). По этому контракту — сроком на 30 лет и общим объемом инвестиций более 4 млрд долл. — концессионер (компания *Aguas Argentinas* со смешанным аргентинско-французским капиталом) принял на себя обязательство по ремонту, эксплуатации и содержанию сетей водоснабжения и канализации, и по инвестированию в основные фонды (программа инвестиций на 2/3 рассчитана на ремонт и развитие водопроводных сетей и очистку воды). Уже к концу первого этапа производство питьевой воды увеличилось на 33%, было отремонтировано 1,5 тыс. км сетей водоснабжения и канализации, протяженность сетей водоснабжения расширена на 27%, а канализационных — на 19%, что позволило подключить к этим сетям 3 млн жителей [4, с. 77].

Отмеченные примеры демонстрируют комбинации взаимоотношений между государством и частным сектором, по-разному влияющие на разделение ответственности и рисков относительно инвестиций и на юридический статус активов. Либо правительство владеет активами с момента введения их в строй (но контракт дает управляющей компании полный контроль над инвестициями до его истечения), либо управляющий остается владельцем активов до истечения срока концессии. Если контрактом предусмотрена поддержка властей (на государственном или муниципальном уровне), то даже при большой вероятности политических рисков концессия привлекает иностранные инвестиции и имеет успех.

У России есть собственный, во многом поучительный, исторический опыт использования ГЧП. Известно, что в дореволюционный период (в конце XIX — начале XX в.) на концессионной основе происходило строительство железных дорог, в концессии отдавалось коммунальное хозяйство губернских и уездных городов. В переходный период от капитализма к социализму, в годы НЭПа концессионная форма хозяйствования использовалась для привлечения иностранного капитала в ряде отраслей добывающей и обрабатывающей промышленности.

Отечественный опыт свидетельствует, что концессии (как и другие формы ГЧП) способствовали решению народно-хозяйственных задач в условиях нехватки у государства необходимых средств и навыков предпринимательства. Одновременно он показал, что при отсутствии адекватной правовой и институциональной базы регулирования и контроля эффективность ГЧП снижалась, возникала почва для оппортунистического поведения участников, вплоть до злоупотреблений. По этим, а в известных случаях и по политическим причинам, государство сворачивало концессионные формы сотрудничества с частным капиталом. За десятилетия существования в нашей стране централизованно управляемой экономической модели опыт ГЧП и навыки его использования были надолго утрачены.

В современной России ГЧП возрождается, однако этот процесс осуществляется тяжело и непоследовательно. Прежде всего, следует отметить, что в отечественной экономической литературе проблематика ГЧП стала рассматриваться сравнительно недавно (см. публикации В. Г. Варнавского, Е. Г. Ефимовой, Е. Ф. Чеберко, Ф. И. Шамхалова, А. Е. Шашитко [5–8]). Пока что нет единства мнений относительно самой трактовки термина «государственно-частное партнерство». Одни авторы анализируют ГЧП в контексте экономического взаимодействия властных и предпринимательских структур и рассматривают различные его формы в качестве рыночных методов управления объектами государственной (муниципальной) собственности [5, с. 332], другие делают акцент на «равноправном союзе» между государственными и частными предприятиями для решения стратегических общественных задач, обеспечивающем реализацию интересов каждой стороне [8, с. 30].

Первый подход кажется более реалистичным, он позволяет рассматривать различные формы ГЧП как разновидность агентских отношений и анализировать их с использованием моделей, известных в институциональной экономике и теории игр.

О практических трудностях использования ГЧП в сфере ЖКХ в России свидетельствуют примеры некоторых муниципальных образований (в частности, Сызрани, Перми, Владимира и др.), перешедших на договорные отношения с компаниями, управляющими объектами водоснабжения и водоотведения [4, с. 172–173]. Анализ позволяет выявить ряд проблемных моментов, присущих в той или иной степени этим контрактным взаимоотношениям.

Во-первых, в общем случае при контрактах доверительного управления собственником основных фондов коммунального предприятия остается муниципальное образование (МО), а компания-оператор управляет и занимается их содержанием и ремонтом за вознаграждение. Контроль и оценка качества управления и содержания активов возлагается на МО, однако практически повсеместно данные функции выполняются собственником не полностью.

Во-вторых, вознаграждение управляющей компании (УК) не увязывается с производственной и инвестиционной деятельностью предприятия; все затраты покрываются потребителями, за исключением той части, которая возмещается за счет бюджетных льгот и субсидий (примерно на 5–15%). Такой порядок ослабляет мотивации для снижения непроизводительных издержек и инвестирования средств в модернизацию производства.

В-третьих, УК не предоставляет каких-либо финансовых гарантий в рамках заключенных контрактов. Финансирование инвестиций в создание и / или обновление основных фондов осуществляется за счет средств предприятия, формируемых через соответствующую тарифную политику.

В-четвертых, тарифное регулирование представляет собой наиболее рискованную сферу для оператора: тарифы, по которым осуществляется оплата услуг водоснабжения и водоотведения, порядок их индексации или пересмотра в договорах не определены; МО обязуются содействовать установлению тарифов в пределах своей компетенции, которая весьма низка.

В-пятых, как правило, контракты не содержат технической информации о системах водоснабжения и канализации, что является одним из главных (но не единственным) источников «информационной асимметрии».

Асимметричная информация означает неполную, некачественную, неравномерно распределенную информацию между участниками соглашения, когда одна сторона знает то, чего не знает другая. Она возникает во многих случаях: в отношениях между властными органами разных уровней (центральном, региональном, на уровне городов и муниципальных образований) и их хозяйственными структурами (ГУПы, МУПы); между учредителями той или иной формы ГЧП и государственными или муниципальными предприятиями, с одной стороны, и управляющими частными предпринимателями, с другой; на стадии заключения договоров и их исполнения. Конкретное проявление информационной асимметрии находят в оформлении договоров, которые трудно пересматривать; в политике цен (тарифов) на ресурсы, процедуры формирования и изменения которых не имеют четких критериев и являются непрозрачными для потребителей; в распределении ответственности и рисков между сторонами соглашений и т. п. Информационная асимметрия побуждает стороны к оппортунистическому поведению со всеми вытекающими последствиями.

Что касается концессии, то она стала легитимной формой взаимодействия государства и частного бизнеса лишь в 2005 г. в связи с принятием закона «О концессионных соглашениях»<sup>3</sup>. На коммунальном рынке появляются первые крупные операторы, такие как ОАО «Российские коммунальные системы», «Евразийское водное партнерство», Группа компаний «Росводоканал». Однако подобные примеры являются скорее исключением, чем правилом.

В качестве примера успешной работы в рамках ГЧП в сфере водоснабжения и водоотведения можно назвать концессионный контракт, заключенный на 25 лет между мэрией г. Ростова-на-Дону и ОАО «Евразийское водное партнерство» на управление ростовским «Водоканалом». В рамках этого контракта в 2005–2006 гг. компания инвестировала в городское водопроводно-канализационное хозяйство более 700 млн рублей, в том числе было построено три магистральных трубопровода, позволивших существенно улучшить водоснабжение города. Удалось улучшить многие показатели, в том числе снизить уровень дебиторской задолженности и производственные потери воды, сократить избыточную численность персонала и одновременно повысить (на 21%) среднемесячную заработную плату [9, с. 1–2].

ЖКХ нуждается в реформировании, прежде всего с целью повышения конкуренции и создания условий для расширения источников финансирования. Почему ГЧП в сфере ЖКХ в нашей стране еще не получило широкого распространения? Ответить на этот вопрос — сложная задача.

Главная трудность, на наш взгляд, заключается в создании системы стимулов, делающих ГЧП взаимовыгодным и эффективным с точки зрения реализации конечных целей. Искомый эффект достижим, если удастся соединить мотивации государства и частного бизнеса, т. е. создать условия для того, чтобы общественный интерес стал внутренним побудительным мотивом работы частного предпринимателя. Это возможно, если усилия последнего будут защищены и поддержаны государством (в том числе посредством дотаций, льготного кредитования и т. п.). Однако при этом возникает риск сдвига мотивации частного предпринимателя в сторону «мягких бюджетных ограничений», что является нежелательным исходом.

Сильное влияние на развитие ГЧП в сфере ЖКХ оказывает «информационная асимметрия», которая вместе с другими сопутствующими эффектами, включая коррупцию, в конечном счете снижает эффективность договорных отношений.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». До принятия этого Закона в ГК РФ действовало положение о «коммерческих» концессиях, объектом которых является «комплекс исключительных прав, принадлежащих правообладателю» [10].

Следует учитывать и такой фактор, как отсутствие должной координации со стороны различных государственных ведомств. К примеру, контроль за водоснабжением и водоотведением осуществляют Роспотребнадзор, Минздрав, Минприроды, Росводоресурсы, Росрыболовство и Ростехнадзор, постановления которых, издаваемые в одностороннем порядке, нередко противоречат друг другу.

В этой связи заслуживает внимания предложение ряда экспертов упорядочить и привести в соответствие нормативно-законодательные акты, относящиеся к сфере ЖКХ. С нашей точки зрения, целесообразно расширить статус созданной в 2007 г. государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», деятельность которого в настоящее время не распространяется на коммунальную сферу и очень слабо связана с задачей «реформирования» ЖКХ.

Также стоит отметить нерешенность огромного количества практических вопросов, аспектов и задач: отсутствует выработанная концепция реформирования и реорганизации системы тарифного регулирования, не подготовлена полная и прозрачная информация о состоянии и технических характеристиках объектов ЖКХ, а также не решены вопросы финансового спектра, такие как долговые обязательства предприятий; открытым остается вопрос о статусе льготных категорий граждан, нет отработанных механизмов борьбы с неплательщиками, в отрасли существует система перекрестного субсидирования, искажающая многие аспекты взаимоотношений. Все это говорит о слабой проработанности данной проблемы, низком уровне специалистов, задействованных в этой сфере, отсутствии реального интереса бюрократии в решении сложных социально важных задач. Без решения этих вопросов получить реальный интерес частного сектора к реализации проектов реформирования сферы ЖКХ практически невозможно, а, следовательно, получение максимальных выгод от использования механизмов ГЧП видится в этом свете недостижимым.

## Литература

1. Жуков Д. М. Экономика и организация жилищно-коммунального хозяйства города: учеб. пособие для вузов. М., 2003.
2. Сухих С. В., Белый Е. М., Вершинин Ю. Б. Государственно-частное партнерство в сфере жилищных услуг: опыт преодоления посткризисных проблем // Вестн. Казан. технолог. ун-та. 2010. № 10. С. 413–419.
3. Гулина К. Неподъемный кран // Коммерсантъ Деньги. 2011. № 36. URL:<http://www.kommersant.ru/doc/1770674> (дата обращения: 13.09.2011).
4. Заморенова Н. Г., Крючкова П. В., Кудряшова Е. Н., Сиваев С. Б. Локальные монополии и реформирование ЖКХ: перспективы применения механизма концессий. М.: ТЕИС, 2005. 312 с.
5. Шамхалов Ф. И. Государство и экономика. Власть и бизнес. М., 2005. 712 с.
6. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. 315 с.
7. Контракты и издержки в ресурсоснабжающих подотраслях жилищно-коммунального хозяйства / под ред. А. Е. Шаститко. М.: ТЕИС, 2000. 174 с.
8. Чеберко Е. Ф. Новые тенденции в отношениях государства и бизнеса // Вестн. С.-Петербур. ун-та. Сер. 5: Экономика. 2008. Вып. 4. С. 22–30.
9. Силютин В. О финансово-экономических результатах работы объединения в 2006 году // Вестник Водоканала. 2007. № 7. С. 1–2.
10. ГК РФ. Часть вторая. Ст. 1027. URL: <http://www.rg.ru/2005/07/26/koncessii-dok.html> (дата обращения: 27.11.2011).

Статья поступила в редакцию 10 мая 2012 г.