

СТРОИТЕЛЬСТВО И АРХИТЕКТУРА

УДК 334.723:346.22:332.8

Р.М. Брызгалова, И.Д. Матюхина, И.В. Яньшина

Основные направления взаимодействия государства и частного бизнеса в отрасли жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства

Государственно-частное партнерство – это юридически закреплённая форма взаимодействия между государством и частным бизнесом в отношении объектов государственной и муниципальной собственности.

Сфера жилищно-коммунального хозяйства включает объекты недвижимости жилого фонда и инженерных сетей. Эксплуатацию жилых объектов осуществляют управляющие организации или товарищества собственников жилья. Инженерные сети обслуживаются предприятиями городского хозяйства. Острой остаётся проблема обеспеченности жильём и улучшения жилищных условий. Повышение доступности жилья возможно при массовом строительстве и наличии достаточного объёма капитальных вложений. В условиях системного экономического кризиса финансирование крупных инвестиционных проектов из бюджетов всех уровней весьма затруднительно.

Высокая степень износа объектов ЖКХ, недостаточное бюджетное финансирование требуют поиска и обоснования механизмов принципиального улучшения функционирования данной сферы. Одним из подходов к решению проблемы восстановления основных фондов является государственно-частное партнерство (ГЧП), увязывающее интересы муниципалитетов, частных операторов и потребителей коммунальных услуг. Формы и степень взаимодействия государства и бизнеса определяются оценкой его эффективности путем анализа преимуществ и недостатков для каждой из сторон. Для муниципальной власти города ГЧП означает возможность привлечения частного капитала к финансированию и управлению недвижимостью, остающейся в государственной собственности. Бизнесу государственно-частное партнерство позволяет получать надежную прибыль на объектах государственной собственности или при оказании услуг, которые закреплены за государством.

Главные преимущества ГЧП для партнера со стороны государства: распределение рисков между партнерами, уменьшение объёма бюджетных средств, возможность выбора частного инвестора, планирование и контроль результатов его производственной и финансовой деятельности, возможность роста объёма валового регионального продукта.

Основные преимущества использования механизмов ГЧП для частного инвестора: заключение договоров на долгосрочную перспективу с неизменным рынком и обязательствами государства по обеспечению минимальных показателей рентабельности, минимизация рисков воздействия государства на бизнес частного партнера, укрепление деловой репутации компании.

Негативные стороны ГЧП для партнера со стороны государства: асимметрия информации, скрытые намерения партнера, опасность передачи рисков государственному сектору.

Негативные стороны ГЧП для партнера со стороны частного сектора: технические риски, касающиеся строительства, политические и юридические риски, экономический и финансовый риск, риск форс-мажора.

Эффективность государственно-частного партнерства в модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры может быть достигнута при разработке и реализации комплексной стратегии развития ГЧП в сфере ЖКХ.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, жилищное строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, риски, экспертиза, износ, эксплуатация.*

Жизнедеятельность населения любого города сложно представить без комфортного жилища и городского благоустройства (систем коммунальной энергетики, водоснабжения и канализации, освещения улиц, поддержания в надлежащем состоянии зданий и сооружений, дорог, мостов и путепроводов и т. д.). Условия жизнедеятельности человека, комфортабельность его жилища, обеспеченность коммунальными услугами, которые напрямую способны повлиять на уровень жизни и здоровья населения и социальный

климат городской среды зависят от проводимой государством жилищной политики, которая во многом способна повлиять на качество функционирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

Тема государственно-частного партнерства (ГЧП) в жилищной сфере набирает особую актуальность в последние несколько лет в связи с появившейся заинтересованностью правительства нашей страны в привлечении частных инвестиций в ЖКХ [1]. По мнению многих экспертов, именно ГЧП способно

улучшить качество предоставления коммунальных услуг и снизить стоимость строительства жилья. Это подтверждается опытом многих стран, где ГЧП является основной формой реализации крупных инфраструктурных проектов на муниципальном, региональном и федеральном уровнях.

Актуальность темы ГЧП также связана с ее слабой изученностью. На сегодняшний день в России не существует единого законодательно закреплённого определения государственно-частного партнерства. В различных регионах ГЧП воспринимается совершенно по-разному. Также практически не исследованы проблемы, связанные с внедрением механизмов ГЧП в жилищно-коммунальную сферу с учетом специфики отношений бизнес-структур и органов государственного и муниципального управления нашей страны.

Несмотря на актуальность темы, степень ее научной разработанности пока остается невысокой, опубликовано мало исследований, отражающих проблемы и перспективы применения механизмов ГЧП в различных отраслях жилищно-коммунального хозяйства страны.

В состав сферы ЖКХ входят две основные отрасли: жилищное и коммунальное хозяйство. Каждая из данных отраслей, в свою очередь, имеет подотрасли. Жилищное хозяйство включает строительство жилого фонда и его эксплуатацию. Коммунальное хозяйство включает в себя службы и предприятия, которые обеспечивают санитарно-техническое обслуживание городского хозяйства (водоснабжение и водоотведение, поддержание чистоты на улицах города); энергетическое хозяйство

(газо- и электроснабжение, теплофикационные службы); подразделения внешнего благоустройства и озеленения (содержание дорог и мостов, озеленение и освещение городских территорий); транспортное обеспечение [2].

На сегодняшний день отрасль ЖКХ характеризуется высокой степенью износа, сопровождаемого дефицитом финансирования данной отрасли. Износ объектов жилищно-коммунального комплекса в целом по России «составляет 78–80 %, тогда как власти смотрят на ситуацию чуть более оптимистично, говоря о 60-процентном износе» [3].

Система теплоснабжения Новосибирска находится в состоянии, близком к критическому. Тепловые сети со сроком службы более 25 лет составляют почти половину (49 %) от общей протяженности сетей. В среднем период эксплуатации трубопроводов составляет 21,47 года и уже требует выполнения ремонтных работ [4]. Состояние трубопроводов представлено на рис. 1.

Среди ряда городов России, Азии и Восточной Европы сети Новосибирска имеют наибольший срок службы (рис. 2). Тепловые потери в Новосибирске ниже, чем в других городах России, но выше потерь в системах большинства зарубежных городов (рис. 3).

Выполненный анализ состояния тепловых сетей и качества теплоснабжения показал следующее:

– отрицательное влияние на безопасность системы теплоснабжения города оказывает высокая степень физического и морального износа объектов теплоснабжения как теплоисточников, так и тепловых сетей, большая



Рис. 1. Состояние трубопроводов со сроком службы более 21 года

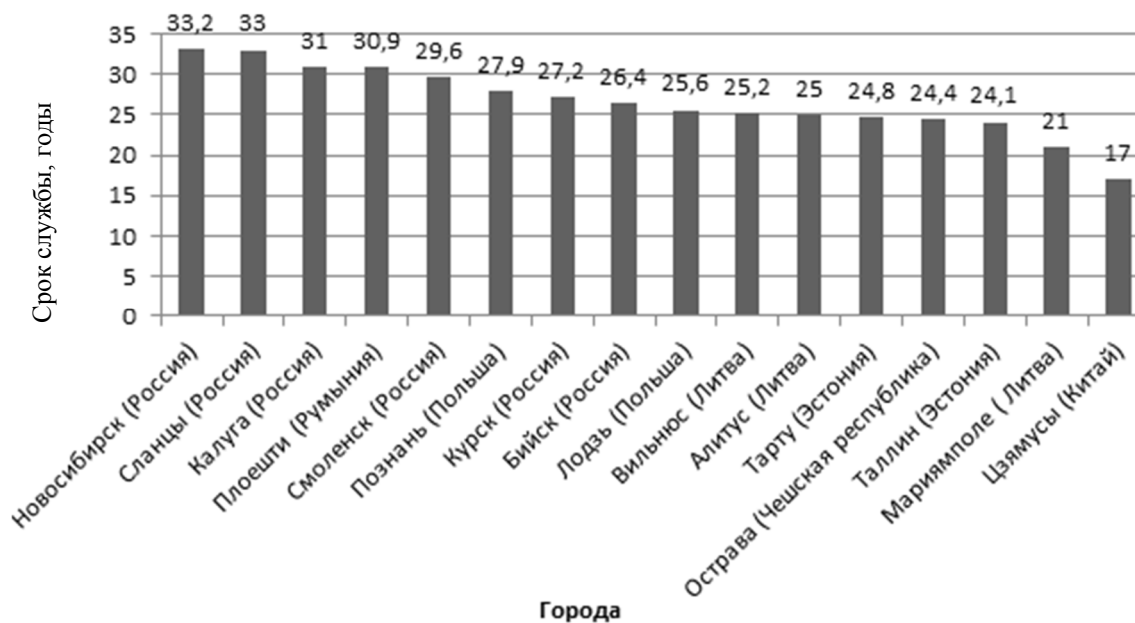


Рис. 2. Средний возраст сетей городов России, Азии и Восточной Европы

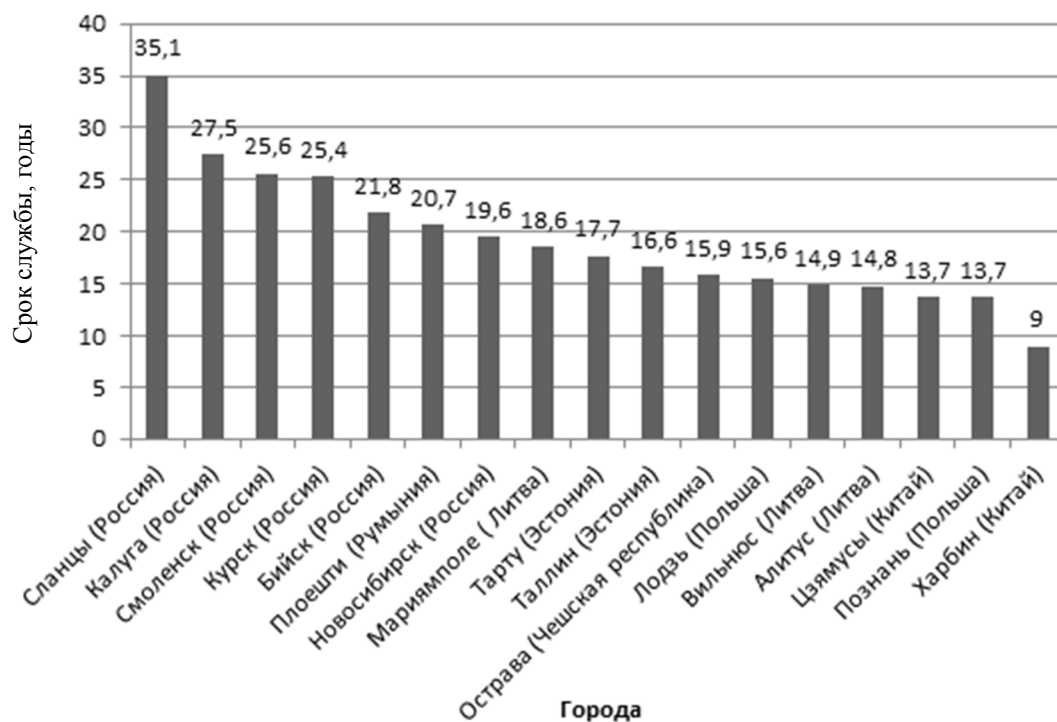


Рис. 3. Тепловые потери сетей городов России, Азии и Восточной Европы

часть которых практически утратила свойства исходного продукта;

– старение оборудования на ТЭЦ и тепловых сетях требует незамедлительных мер по модернизации существующего оборудования для продления его срока эксплуатации и установки нового;

– изношенность тепловых сетей не позволяет перейти на более высокие температуры

сетевой воды, в связи с этим требуется проведение работ по увеличению тепловой пропускной способности сетей.

Жилищно-коммунальный комплекс является одной из крупных составляющих хозяйства страны. На содержание и развитие данной отрасли требуется существенный объем финансовых вложений. Принципиальное улучшение функционирования данной сферы

может быть достигнуто путем внедрения механизмов ГЧП, учитывающих интересы власти, частных инвесторов и конечных потребителей коммунальных услуг.

Не менее острой является проблема обеспечения жильем и улучшения жилищных условий. Одним из приоритетных направлений государственной жилищной политики в рамках национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» является «формирование рынка доступного жилья экономкласса, отвечающего требованиям энергоэффективности и экологичности» [5]. В ходе исследования, проведенного в декабре 2012 г., посвященного доступности жилья в РФ, сотрудники фонда «Общественное мнение» выявили, что потребность в жилье испытывают 55 % граждан, что на 4 % больше, чем шесть лет назад. Потребность в жилье можно охарактеризовать следующими цифрами:

- более 60 % граждан страны не удовлетворены своими жилищными условиями;

- очередь на получение квартир составляет около 5 млн семей, большинство из которых относится к малоимущим гражданам;

- перед 1,014 млн граждан (в том числе 306 тыс. ветеранов и инвалидов, 708 тыс. граждан, относящихся к другим категориям) Российская Федерация, в соответствии с федеральным законодательством, имеет государственные обязательства по обеспечению жильем [6].

Мероприятия, направленные на повышение доступности жилья, подразумевают массовое строительство, которое сопровождается большими капитальными вложениями. В современных условиях финансирование крупных инвестиционных проектов из бюджетов всех уровней весьма затруднительно. К тому же государственному сектору часто не достаёт управленческого опыта. Поэтому привлечение ресурсов (таких как управленческий опыт и инвестиции) из частного сектора может быть прекрасным средством для решения проблемы финансирования жилищного строительства. Такая форма сотрудничества государства и частного сектора реализуется путем ГЧП, которое способно принести выгоду обеим сторонам. Для власти это способ привлечь частный капитал к финансированию и управлению той собственностью, которую

государство оставляет за собой; для бизнеса это способ получить надежную прибыль на объектах государственной собственности или при оказании услуг, которые закреплены за государством [7].

Государственно-частное партнерство – это юридически закрепленная форма взаимодействия между государством и частным бизнесом в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, предоставляемых органами власти различных уровней, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, в целях реализации социально важных проектов во всех видах экономической деятельности [7].

Для того чтобы четко определить, относится ли тот или иной проект к форме ГЧП, выделим его основные признаки [7]:

- среднесрочные (от одного до трех лет) или долгосрочные (от трех лет) взаимоотношения;
- стороны в ГЧП – государство и частный сектор;
- объект ГЧП – оказание социально значимых работ и услуг;
- полное или частичное финансирование со стороны частного бизнеса;
- юридическая основа взаимодействия сторон в ГЧП;
- взаимовыгодное распределение рисков, выгод, прав и обязанностей между партнерами.

Вместе с тем для принятия решений о целесообразности применения ГЧП необходим анализ преимуществ и недостатков таких проектов [8–11].

Проекты, реализуемые в форме ГЧП, могут быть особенно эффективны, так как они объединяют сильные стороны бизнеса и государства. Бизнес более мобилен по сравнению с органами власти, обладает быстротой в принятии решений и способностью к инновациям, а также стремлением к поиску новых технических и технологических решений для обеспечения необходимой конкуренции. А органы власти могут обеспечить более успешную реализацию проектов ГЧП путем создания устойчивой нормативно-правовой базы, проведения организационных мероприятий, в том числе встреч с представителями общественности, и применения

различных методов финансово-экономического стимулирования: субсидий, гарантий и других видов содействия.

ГЧП выгодно для обоих участников, так как каждый из них получает ряд преимуществ от такого сотрудничества.

Главные *преимущества ГЧП для партнера со стороны государства*:

- распределение рисков между партнерами. При реализации проектов на принципе ГЧП имеется распределение рисков между представителями частного бизнеса и государства, в отличие от бюджетного финансирования, при котором все риски реализации несет государство. Это особенно выгодно для капиталоемких проектов, связанных с большим количеством рисков;

- уменьшение объема бюджетных средств. С привлечением частных инвестиций появляется возможность уменьшить размер требуемых бюджетных средств;

- возможность выбора частного инвестора, планирование и контроль за результатами его производственной и финансовой деятельности. Возможность получить дополнительные налоговые поступления в бюджеты всех уровней государственной и муниципальной власти;

- возможность роста объема валового регионального продукта.

Основные *преимущества использования механизмов ГЧП для частного инвестора*:

- заключение договоров на долгосрочную перспективу с неизменным рынком и обязательствами государства по обеспечению минимальных показателей рентабельности;

- минимизация рисков воздействия государства на бизнес частного партнера;

- укрепление деловой репутации компании.

Партнер со стороны государства преследует определенные цели при сотрудничестве с частным партнером, поэтому не в его интересах создавать какие-либо препятствия деятельности последнего. Все детали реализации проекта на основе ГЧП оговариваются между партнерами до ее начала. Имидж предприятия, с которым государство заключает договорные отношения, резко возрастает.

Но ГЧП также связано с некоторыми рисками для обеих сторон, способными нега-

тивно сказаться на результатах проекта ГЧП. Это может быть обусловлено масштабностью и сложностью реализации крупных инфраструктурных проектов.

Негативные стороны ГЧП для партнера со стороны государства:

- асимметрия информации. Партнеры со стороны частного сектора обладают лучшим знанием рынка и выгодных возможностей инвестирования, а это представляет большое неудобство для партнера со стороны государства;

- скрытые намерения партнера. Нет гарантии, что частный партнер будет действовать согласно договору, особенно в случае, если государство отдает в распоряжение партнера значительную часть управления партнерством;

- опасность передачи рисков государственному сектору. В случае если проект терпит неудачу, государственный сектор не сможет передать все финансовые последствия частному партнеру и будет вынужден переносить бремя финансирования проекта на налогоплательщиков.

Негативные стороны ГЧП для партнера со стороны частного сектора:

- технические риски, касающиеся строительства. Частные компании не застрахованы от неожиданных технических проблем в ходе реализации проекта, например, связанных с превышением прогнозируемых затрат, опозданием к крайнему сроку, прекращением сервисного обслуживания;

- политические и юридические риски. Такие риски связаны с неспособностью государства выполнить условия договора либо с изменениями в налоговом законодательстве, которые могут иметь неблагоприятные последствия для частных партнеров;

- экономические и финансовые риски. Такие риски связаны с изменениями состояния экономики, степени инфляции и курса обмена валют;

- риск форс-мажора. Риск форс-мажорных ситуаций всегда присутствует в ГЧП, он может быть связан с естественными бедствиями, социальными беспорядками и войнами.

Развитие механизмов государственно-частного партнерства в отрасли жилищного строительства и жилищно-коммунального хо-

зяйства сдерживается определенными барьерами, связанными с неразвитой законодательной базой в сфере ГЧП, отсутствием систем долгосрочного финансирования, непрозрачностью процесса тарифообразования на коммунальные услуги, отсутствием четкой системы управления ГЧП.

Для того чтобы ГЧП стало эффективным средством модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры, органам государственного и муниципального управления нашей страны необходимо создать комплексную стратегию развития государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ. Данная стра-

тегия должна предусматривать совершенствование федерального и регионального законодательства в сфере ГЧП, модернизацию финансовой системы, создание рыночных условий в сфере ЖКХ, совершенствование системы тарифного регулирования коммунальных услуг, подготовку квалифицированных специалистов в сфере ГЧП и, что особенно важно, изменение имиджа власти. Сложившийся имидж государства как недобросовестного и ненадежного партнера значительно тормозит развитие государственно-частного партнерства в нашей стране.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». М., 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Мартусевич Р.А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. 240 с.
3. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2. С. 38.
4. Воробьев В.С., Запацикова Н.П., Яньшина И.В. Оценка состояния инженерных сетей в системах коммунальной инфраструктуры и повышение эффективности энергосбережения // Наукоедение: интернет-журнал. 2015. № 3 (28). URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/171TVN315.pdf> (дата обращения: 20.04.2016).
5. Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 263 «Положение о Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Данилов С.И. Перевернуть пирамиду ГЧП // Инициативы XXI века. 2012. № 2. С. 54–59.
7. Дмитриева Е.А. Государственно-частное партнерство как инструмент внебюджетного финансирования // Деньги и кредит. 2012. № 12. С. 29–33.
8. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 9. С. 41–50.
9. Государственно-частное партнерство: оценка паритетности взаимодействия участников инновационных процессов / Н.В. Горбачева и др. // Инновации. 2013. № 5. С. 45–55.
10. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 68–69.
11. Запатрина И.В. Роль государственно-частного партнерства в модернизации развивающихся экономик // Экон. наука соврем. России. 2012. № 1. С. 49–61.

R.M. Bryzgalova, I.D. Matyukhina, I.V. Yanshina

The Main Directions of Cooperation Between the State and Private Business in the Field of Housing Construction and Housing and Communal Services

Abstract. Public-private partnership is a legally fixed form of interaction between the state and private business in relation to state and municipal property. The sphere of housing and communal services includes real estate objects of housing stock and engineering networks. The operation of residential facilities is carried out by management organizations or homeowners' associations. Engineering networks are serviced by municipal enterprises. The problem of housing provision and housing conditions improvement remains acute. Increasing the availability of housing is possible with mass construction and the availability of sufficient capital investment. In the context of a systemic economic crisis, large investment project financing from budgets of all levels is very difficult. High depreciation of housing and communal services, insufficient budget financing require the search

and justification of the mechanisms for improving the functioning of this sphere in principle. One of the approaches to solving the problem of the restoration of fixed assets is public-private partnership (PPP), which links the interests of municipalities, private operators and consumers of public services.

The forms and degree of cooperation between the state and business are determined by an assessment of its effectiveness, analyzing the advantages and disadvantages for each of the parties. For municipal government of the city, public-private partnership means the possibility of attracting private capital to the financing and management of real estate remaining in state ownership. To business, state-private partnership allows you to receive a reliable profit on the objects of state property or in the provision of services that are assigned to the state.

The main advantages of PPP for a partner from the state are: the distribution of risks between partners, the reduction of the budget, the choice of a private investor, the planning and control of the results of its production and financial activities, the possibility of increasing the volume of the gross regional product.

The main advantages of using PPP mechanisms for a private investor are: conclusion of long-term contracts with an invariable market and state obligations to ensure minimum profitability indicators, minimizing the risks of the state impact on the business of a private partner, strengthening the business reputation of the company.

Negative aspects of PPPs for the partner of the state are: the asymmetry of information, the hidden intentions of the partner, the transfer of risks the danger to the public sector.

Negative aspects of PPPs to partner with the private sector are: technical risks relating to the construction, political and legal risks, economic and financial risk, force majeure.

The effectiveness of public-private partnership in the modernization of housing and communal infrastructure can be achieved by developing and implementing an integrated strategy for the development of public-private partnership in the sphere of housing and communal services.

Key words: *public-private partnership; housing construction; housing and communal services; risk; assessment; depreciation; operation.*

Брызгалова Роксана Маратовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Технология, организация и экономика строительства» СГУПС. E-mail: brm@sgups.stu.ru

Матюхина Ирина Дмитриевна – аспирант кафедры «Технология, организация и экономика строительства» СГУПС. E-mail: 9137615193@mail.ru

Яньшина Ирина Викторовна – преподаватель кафедры «Графика» СГУПС. E-mail: yanshinaiv@sgups.stu.ru