



ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ  
РАЗВИТИЕ

# ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС: МЕЖДУ ПОЛИТИКОЙ И ЭКОНОМИКОЙ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД





ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ  
**РАЗВИТИЕ**

# **ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС:** МЕЖДУ ПОЛИТИКОЙ И ЭКОНОМИКОЙ

**ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ** ДОКЛАД

МОСКВА  
**СЕНТЯБРЬ 2018**

## АВТОР

**СИВАЕВ** Сергей Борисович, Эксперт направления «Пространственное развитие» Центра стратегических разработок, профессор Высшей школы урбанистики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат технических наук

## ПОД РЕДАКЦИЕЙ

**ТРУНОВОЙ** Натальи Александровны, Вице-президента ЦСР, руководителя направления «Пространственное развитие», кандидата экономических наук

## КАРТОГРАФИЯ

**ЧЕПУСОВА** Юлия Сергеевна, Аналитик направления «Пространственное развитие» Центра стратегических разработок

---

## БЛАГОДАРНОСТИ

Баженову Александру Владиславовичу (Партнер, основатель компании «Инфракап Партнерс»), Бодровой Елене Сергеевне (Эксперт направления «Пространственное развитие» Центра стратегических разработок, Исполнительный директор НП «РГУД»), Булгаковой Ирине Александровне (Генеральный директор Ассоциации энергосервисных компаний «РА-ЭСКО»), Вепрецкой Татьяне Павловне (Директор АНП «Национальный Жилищный Конгресс»), Вербицкому Александру Сауловичу (Руководитель Экспертного совета Комитета ТПП РФ по предпринимательству в сфере жилищного и коммунального хозяйства), Гай Ольге Юрьевне (Руководитель проектов направления «Пространственное развитие» Центра Стратегических разработок), Генцлер Ирине Валентиновне (Руководитель жилищного сектора направления «Городское хозяйство» Института экономики города), Деруновой Марии Валерьевне (Заместитель директора Департамента городской среды в Минстрой России), Дмитриеву Михаилу Эгоновичу (Президент Хозяйственного партнерства «Новый Экономический Рост»), Довлатовой Елене Владимировне (Исполнительный директор Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения), Железновой Евгении Петровне (Ведущий эксперт направления «Городское хозяйство» Института экономики города), Макрушину Алексею Вячеславовичу (Генеральный директор Ассоциации ЖКХ «Развитие»), Максимову Андрею Николаевичу (Председатель Экспертного совета Союза российских городов), Никольскому Михаилу Эриковичу (Управляющий директор ООО «Инфраструктура «Капитал»), Прокофьеву Владилену Юрьевичу (Директор Направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города»), Разворотневой Светлане Викторовне (Исполнительный директор НП «ЖКХ Контроль»), Рудь Максиму Анатольевичу (Исполнительный директор Ассоциации «ЖКХ и городская среда»), Садовой Натальи Валентиновне (Советник Департамента методологии и модернизации коммунальной инфраструктуры Фонда содействия реформированию ЖКХ), Сердюк Ольге Владимировне (Заместитель генерального директора Фонда содействия реформированию ЖКХ), Солнцевой Елене Павловне (Заместитель директора Департамента ЖКХ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ), Талалыкину Владимиру Михайловичу (Первый заместитель генерального директора Фонда ЖКХ), Чибису Андрею Владимировичу (Заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации), Шибяевой Ирине Васильевне (Помощник депутата Государственной Думы Качкаева П.Р. по работе в Государственной Думе на общественных началах).

## **ПЕРЕЧЕНЬ ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ**

**ЖКХ** – жилищно-коммунальное хозяйство

**ЖКК** – жилищно-коммунальный комплекс

**ЖКУ** – жилищно-коммунальные услуги

**МКД** – многоквартирный дом

**ЖК** – Жилищный Кодекс Российской Федерации

**ТСЖ** – товарищество собственников жилья

**ЖСК** – жилищно-строительный кооператив

**Минстрой России** – министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

**УО** – управляющая организация

**УК** – управляющая компания

**ГФИР** – государственный финансовый институт развития

**РКЦ** – расчетно-кассовые центры

**ФАС России** – Федеральная антимонопольная служба

**ТЭС** – тепловые энергетические станции

**ЕТО** – единая теплоснабжающая компания

**УРУТ** – удельные расходы условного топлива

**ДПМ-2** – договор о предоставлении мощности на новую генерацию в электроэнергетике

**ГЧП** – государственно-частное партнерство

**ФСТ** – Федеральная служба по тарифам

**НВВ** – необходимая валовая выручка

**ВКХ** – водопроводно-канализационное хозяйство

**Фонд ЖКХ** – Фонд содействия реформированию ЖКХ

---

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>6</b>
<b>1. СТРУКТУРНЫЙ МАНЕВР В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ КОМПЛЕКСЕ: ПОЧЕМУ И ЗАЧЕМ?</b> .....	<b>12</b>
1.1. Постановка задачи.....	13
1.2. Территориальные и социальные ограничения.....	19
1.3. Инвестиционная привлекательность жилищного и коммунального секторов – необходимое условие маневра.....	31
<b>2. УПРАВЛЕНИЕ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ: ЧТО НЕ ТАК?</b> .....	<b>33</b>
2.1. Жилая недвижимость – полномочия и обременения.....	35
2.2. Объединение собственников жилья.....	40
2.3. Профессиональное управление жилой недвижимостью.....	44
2.4. Обеспечение модернизации многоквартирных домов.....	47
<b>3. КОММУНАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА: БИЗНЕС ЛИ ЭТО?</b> .....	<b>52</b>
3.1. Проблема долгов в коммунальном секторе.....	57
3.2. Помогут ли прямые платежи?.....	66
3.3. Приборы учета и «умная коммуналка».....	70
3.4. Актуальные вопросы тарифного регулирования.....	73
3.5. Проблемы и возможности развития концессионных соглашений.....	78
3.6. Есть ли альтернативы унитарным предприятиям и концессии?.....	91
<b>4. ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ</b> .....	<b>99</b>
<b>5. КАКУЮ ПОМОЩЬ ЖДАТЬ ОТ ГОСУДАРСТВА: ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ</b> .....	<b>104</b>
<b>ВЫВОДЫ</b> .....	<b>110</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Под жилищно-коммунальным комплексом в докладе понимается сектор экономики, связанный с профессиональным управлением и обслуживанием объектов жилой недвижимости (как правило, многоквартирных домов) и обеспечением комфортных условий нахождения в этих объектах путем предоставления коммунальных услуг. В докладе не используется традиционно принятый в России термин «жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ)», доставшийся нам из социалистических времен, поскольку в этом секторе занято множество игроков с разными задачами и интересами, о которых невозможно сказать, что они ведут одно хозяйство, в отличие от того, как это делало государство в социалистический период. Представляется, что сохранение такой терминологии единого хозяйства в какой-то степени побуждает государственную власть заниматься этим хозяйством в режиме прямого управления вместо того, чтобы этим занимались собственники жилья, хозяйствующие субъекты, органы местного самоуправления.

Жилищно-коммунальный комплекс (ЖКК) является одной из основных инфраструктурных отраслей России, который в большей или меньшей степени присутствует в каждом уголке нашей бескрайней страны. Его оборот составляет более 4 трлн рублей в год при платежах населения на уровне 2 трлн рублей в год<sup>1</sup>. Это более 3% ВВП России.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации прошло несколько важных этапов. В целом завершен переход к полной оплате жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) населением, на достаточно высоком уровне находится собираемость платежей. По данным Росстата, в III квартале 2017 года фактический уровень собираемости платежей населения достиг 95,6%.

Отлажена работа системы адресной социальной поддержки домохозяйств с низкими доходами, для которых расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг составляют значительную часть доходов семьи. В 2017 году стоимость жилищно-коммунальных услуг в доходах граждан составила 8%. Семьям, в которых расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг составляют более 22% доходов домохозяйства (в отдельных регионах этот уровень снижен до 10%), предоставляется на основе их заявления субсидия по оплате жилищно-коммунальных услуг. Проведена реформа системы управления многоквартирными жилыми домами.

---

<sup>1</sup>Вторая часть платежей формируется хозяйствующими субъектами и бюджетными организациями за предоставленные коммунальные ресурсы.



Значительное количество систем коммунальной инфраструктуры передано в управление частным операторам. При этом определена основная форма государственно-частного партнерства – концессионные соглашения.

Вместе с тем стоимость и качество жилищно-коммунальных услуг по-прежнему остаются одной из важных тем, волнующих россиян. Актуальность вопросов внешней политики, жестко контролируемый рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги и сохранение этих тарифов ниже уровня инфляции несколько снизили накал политических страстей вокруг темы ЖКХ, но не сняли эти вопросы с повестки дня. К тематике высоких тарифов и низкого качества услуг в последний год добавилась экологическая тематика, связанная с размещением и эксплуатацией полигонов по захоронению твердых коммунальных отходов.

Состояние жилищно-коммунального комплекса заставляет волноваться не только население. По данным опроса представителей органов местного самоуправления, проведенного Центром стратегических разработок совместно с Конгрессом муниципальных образований в конце 2017 года<sup>2</sup>, наиболее существенной проблемой развития городов была названа проблема «высокого уровня износа жилищно-коммунальной инфраструктуры» – 84% ответов (рисунок 1).

В разрезе численности населения городских округов мнения по поводу ряда других проблем разделились, но в отношении жилищно-коммунального комплекса данная проблема была единодушно признана всеми как основная (рисунок 2).

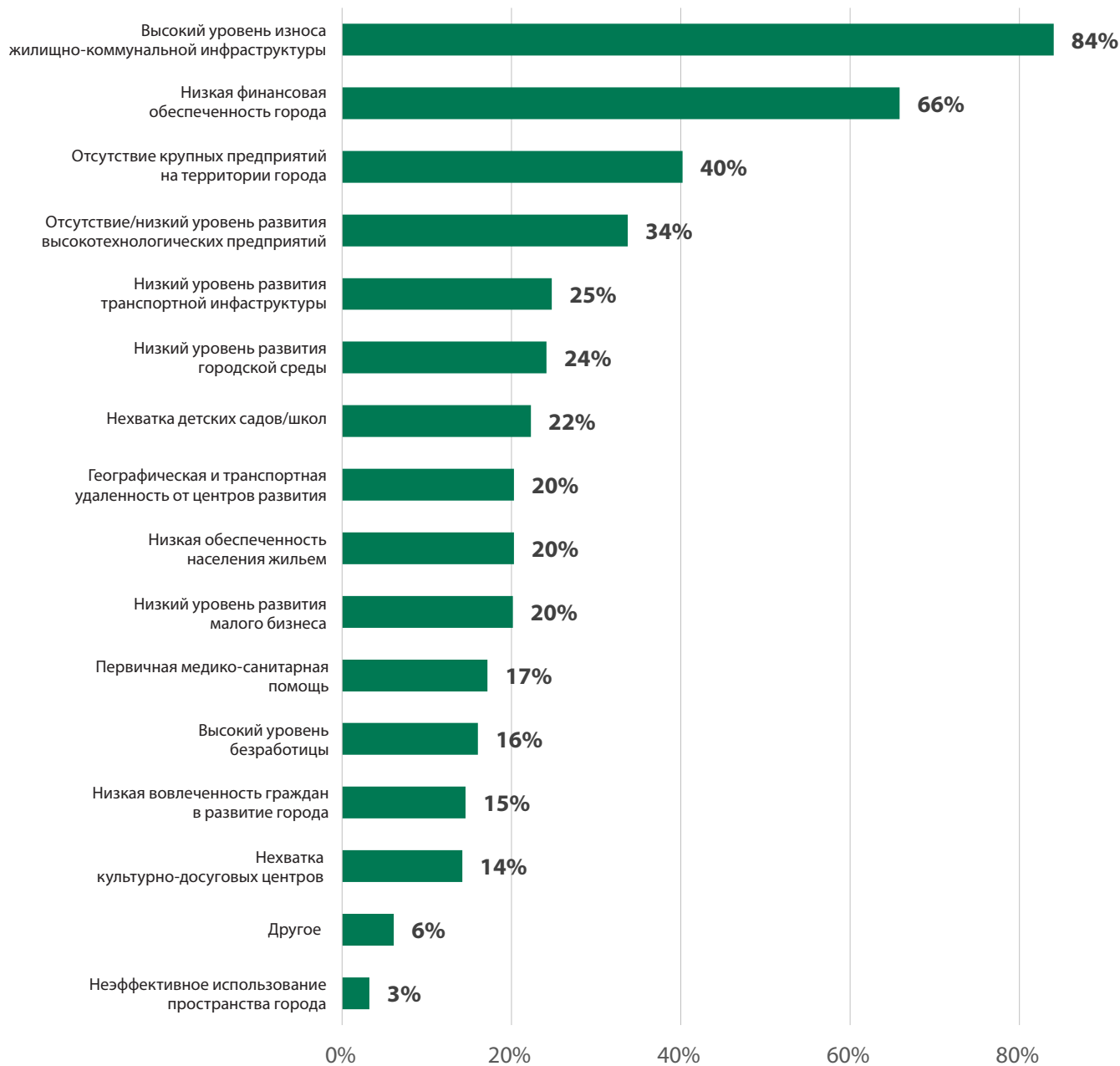
Конечно, такое положение дел не остается без внимания федеральных органов власти. Решением президиума Совета при президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам был одобрен запуск приоритетных проектов «Формирование комфортной городской среды» и «Обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг». Утверждены паспорта проектов, идет работа по их реализации.

Приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды» имеет целью создание условий для системного повышения качества и комфорта городской среды на всей территории Российской Федерации путем реализации комплекса мероприятий по благоустройству в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах. Объединена работа над повышением качества городов на всех уровнях – от благоустройства до модернизации коммунальной инфраструктуры. Из федерального бюджета на эти цели в 2018 году выделено 20,5 млрд рублей. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» городская среда и жилье должны стать национальным проектом.

---

<sup>2</sup>В анкетировании приняли участие представители 803 муниципальных образований РФ.

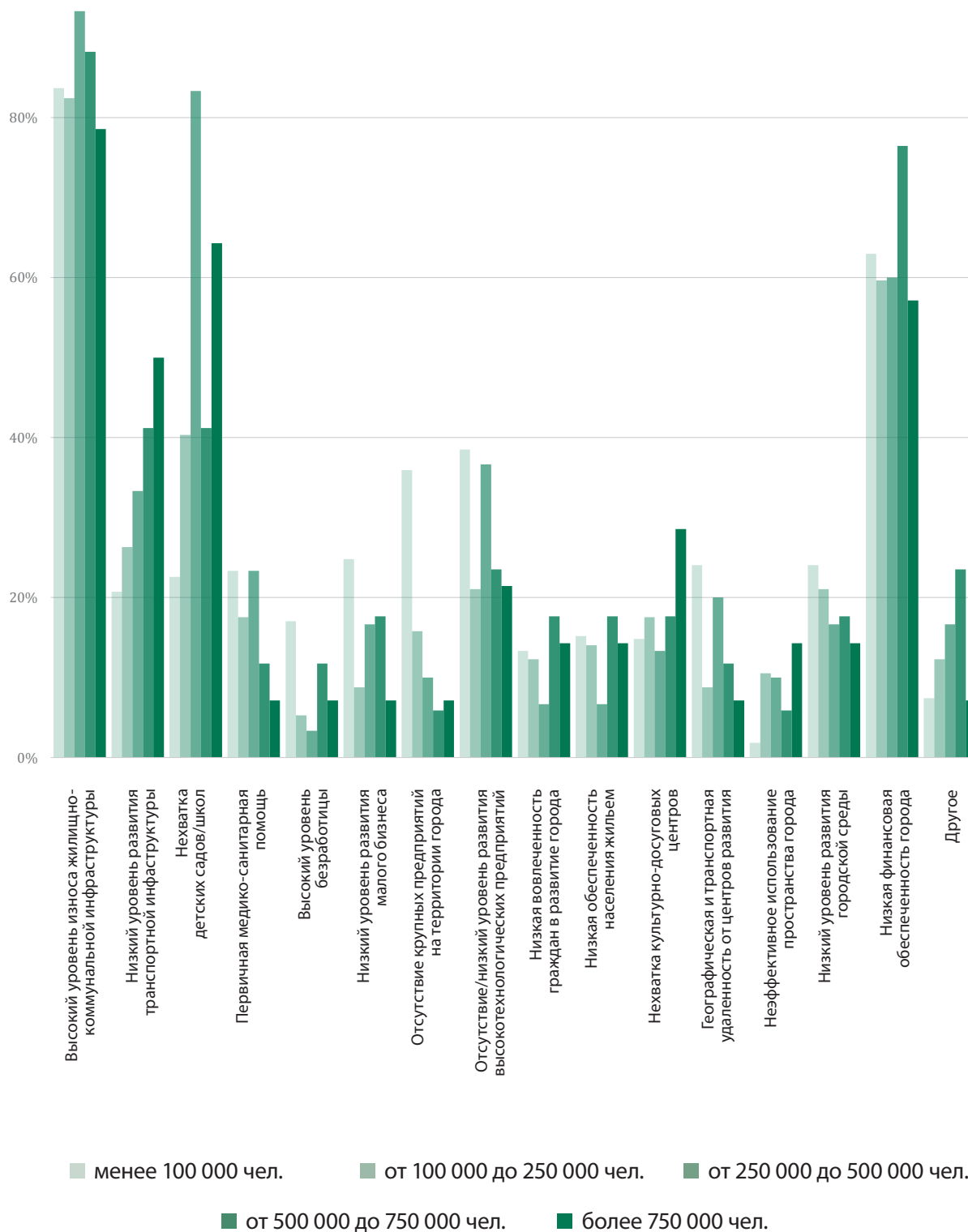
**Рисунок 1. Проблемы социально-экономического развития городов**



■ Доля от всех опрошенных МО

**Источник:** Центр стратегических разработок

**Рисунок 2. Основные проблемы развития городских округов (по численности населения)**



**Источник:** Центр стратегических разработок

В ЖКК накопился целый ряд технологических, организационных и финансовых проблем, не позволяющих в сжатые сроки реализовать план по созданию эффективного и качественного снабжения населения и других потребителей коммунальными услугами (ресурсами).

В технологической сфере основной проблемой является высокий и продолжающийся нарастать уровень физического и морального износа коммунальной инфраструктуры. Нормативный срок отслужили около 60% основных фондов. По данным технической инвентаризации, в Российской Федерации физический износ основных фондов котельных составил 55%, тепловых сетей – 63%. Требуют срочной замены около 16% теплопроводов и 30% сетей водоснабжения и канализации. В целом ряде муниципальных образований износ коммунальной инфраструктуры достиг критического уровня.

Причиной такого высокого уровня износа фондов является хроническое недофинансирование отрасли. Если в первые годы после перехода от плановой экономики к рыночной недофинансирование было вызвано низкой долей оплаты жилищно-коммунальных услуг населением и нехваткой бюджетных средств, то в последние годы недостаточный уровень капитальных вложений является следствием ограничения роста тарифов, опережающего роста расходов организаций коммунального комплекса на энергоресурсы и низкой привлекательности отрасли для частных инвесторов. При этом, по данным Росстата, парадоксальным образом аварийность в сфере теплоснабжения с 2000 года сократилась в 18 раз, аварийность в сфере водоснабжения за последние пять лет сократилась в 2 раза<sup>3</sup>.

Жилищно-коммунальный комплекс России находится в состоянии перманентных реформ уже на протяжении практически 25 лет. И пока трудно сказать, как скоро закончится этот процесс.

Казалось бы, ничего особо сложного: надо обеспечить качественную эксплуатацию жилищного фонда и создание комфортных условий нахождения в нем, а для этого выстроить понятную, ориентированную на рынок систему взаимоотношений всех участников процесса. При одном важном условии – цена за это должна быть не слишком обременительной для потребителей, поскольку коммунальные услуги по своей природе должны быть доступны для всех. А дальше начинаются сложности, связанные с непростой природой взаимодействия участников процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Жилье в России по большей части находится в частной собственности, и по общему правилу именно собственники жилья должны решать, каким они хотят его видеть и сколько и на что денег в связи с этим тратить. Обеспечение комфорта жилья связано с предоставлением коммунальных услуг, ответственность за организацию которых законодательно возложена на органы местного самоуправления. Прямых компетенций государства в этой системе координат нет. Очевидно, для

---

<sup>3</sup>Экспертное и профессиональное сообщества выражают большой скепсис по отношению к правдоподобности изменения аварийности в разы при отсутствии качественного изменения коммунальной инфраструктуры. Вероятно, подобные результаты при исследовании получены вследствие большой вариативности трактовки аварийного случая (инцидента) и/или достоверности его фиксации.

того чтобы система стала эффективно работать, нужно создать необходимые институты и правила игры. Это и есть задача государства – формирование необходимой нормативной правовой базы и стимулирование всех участников процесса к эффективным действиям и взаимодействиям. Эта задача решается уже 25 лет. Решение ее видится в том, что жилищно-коммунальный комплекс переходит из импульсного динамического в относительно стационарное состояние и становится малозаметным для потребителя и с точки зрения наличия и качества услуг, и с точки зрения их оплаты. Наличие и качество коммунальных услуг – достаточно жестко (порой избыточно жестко) регулируемый государством процесс. Что касается объема и стоимости жилищных услуг, все гораздо сложнее в силу демонополизации их заказа и конкурентности (пока больше потенциальной) предоставления. Еще сложнее с общим пониманием того, что такое разумные расходы на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг.

**Есть один значимый интегральный критерий завершения реформ – когда чиновники всех уровней власти перестают заниматься подготовкой жилищно-коммунального комплекса к зиме как к стихийному бедствию, и вместо них этим занимаются хозяйствующие субъекты, которые должны это делать в силу их профессии и договорных обязательств. Поскольку результатов, которые позволяют сказать, что эта задача решена, практически нет, то и сроки окончания реформ не видны.**

Традиционно жилищный и коммунальный сектора экономики очень консервативны по своим устоям, что связано с их высокой социальной чувствительностью. Это характерно для любой страны. Следствие этого – высокие политические риски изменений в них. Поэтому, если изменения необходимы, они должны быть продуманными и относительно краткосрочными. Смена социально-экономической формации, и в первую очередь приватизация жилья, создали ситуацию неизбежных изменений форм хозяйствования в этом секторе экономики. Но сделать их последовательно и быстро не удалось в силу самых разных объективных и субъективных причин. В качестве объективных причин следует признать реальную сложность и многофакторность решаемой задачи. Примерами этого могут служить сложность принятия решений собственниками жилья в многоквартирных домах или необходимость нахождения компромисса в ценовом регулировании коммунальных предприятий для обеспечения их хозяйственной деятельности при доступности тарифов на коммунальные услуги для потребителей. **Главный субъективный фактор – отсутствие преемственности в политике при смене ключевых персон.** Последний пример – отношение Федеральной антимонопольной службы к тому, что делала Федеральная служба по тарифам после получения ее полномочий. Начали с разработки принципиально новых подходов к тарифному регулированию при том, что в части концессионных соглашений нормативная база тарифного регулирования на протяжении уже более трех лет (с начала 2014 года) не соответствует концессионному законодательству в коммунальном секторе.

Есть основания полагать, что в силу текущей внутривнутриполитической стабильности есть шанс завершить процесс необходимых институциональных изменений. Настоящий доклад направлен на выработку и обоснование таких изменений.

1.

**СТРУКТУРНЫЙ  
МАНЕВР В ЖИЛИЩНО-  
КОММУНАЛЬНОМ  
КОМПЛЕКСЕ:  
ПОЧЕМУ И ЗАЧЕМ?**

## 1.1. ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

Жилищно-коммунальный комплекс содержательно включает в себя два сектора экономики – жилищный и коммунальный. При этом в жилищном секторе в рамках принятой терминологии рассматриваются не все вопросы жизненного цикла жилых зданий (планирование – строительство – эксплуатация – ликвидация), а только связанные с эксплуатацией, а значит, – и с предоставлением коммунальных услуг. Вопросы же коммунального сектора рассматриваются традиционно шире, чем только в увязке с жилищным сектором, поскольку лишь около половины производимых коммунальным сектором ресурсов поставляются в жилищный сектор. Кроме жилищного сектора выделяют также бюджетных и коммерческих потребителей.

Жилищный и коммунальный секторы – разные по своей правовой и экономической природе<sup>4</sup>. Сфера жилой недвижимости – это потенциально конкурентная сфера взаимоотношений, где собственники жилья в каждом многоквартирном доме – заказчики услуг, которым в идеале должно быть предложено некоторое множество предложений по управлению и обслуживанию дома. Задача органов публичной власти – создавать нормативную правовую базу, «правила игры» для того, чтобы взаимодействия заказчиков – собственников жилья и представителей бизнеса, готовых оказать им услуги, были понятны, честны и взаимовыгодны. И еще – контролировать обеспечение безопасности пользования домами, их соответствие архитектурному облику города и правилам благоустройства.

Коммунальный сектор – это естественные монополии для систем тепло- и водоснабжения, как правило, – поселенческого масштаба. За организацию их деятельности законодательно отвечают органы местного самоуправления. Монополия предполагает инструменты ценового регулирования, т. е. меры активного административного воздействия.

Конечно, эти секторы не могут друг без друга. И вопрос оптимизации взаимодействия между ними – один из значимых вопросов институциональных преобразований. При этом задача государства – обеспечить доступность платы домохозяйств за жилищно-коммунальное обслуживание и мер социальной поддержки тех, для кого эта плата слишком обременительна.

Важная характеристика жилищно-коммунального комплекса – его повсеместность, присутствие на всей территории России. Географические, климатические, пространственные различия могут формировать существенно разные технологические решения. Учет культурных традиций и социально-экономической ситуации в конкретной территории могут приводить к различным управленческим и финансовым решениям. Различная стоимость энергетических ресурсов, доступа к воде, используемых технологических решений могут приводить к

---

<sup>4</sup> Широков А. В. *Административно-правовые механизмы реформирования управления жилой недвижимостью и коммунальными комплексами*, дисс. на соискание звания д. ю. н. Москва, 2009 г. Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat (<http://www.dissercat.com/content/administrativno-pravovye-mekhanizmy-reformirovaniya-upravleniya-zhiloi-nedvizhimostyu-i-kom-0#ixzz57xyAnbrf>)

существенной разнице в затратах на предоставление коммунальных услуг. Кроме того, часто важен эффект масштаба, в силу которого предоставление коммунальных услуг в малых городах дороже, чем в больших. Проблему усугубляет то, что доходы населения имеют, как правило, обратную тенденцию.

С учетом сказанного важно найти общее, интегральное направление необходимых преобразований, чтобы сформировать общее видение движения вперед, по которому можно оценивать эффективность тех или иных конкретных действий. И наряду с этим дифференцировать скорость и механизмы преобразований с учетом пространственных особенностей страны.

Это далеко не банальная задача. С политической точки зрения важно не допускать дальнейшего роста стоимости жилищно-коммунального обслуживания. С финансово-экономической точки зрения нужны серьезные капиталовложения в обновление как существующего жилищного фонда, так и коммунальной инфраструктуры, необходимо формирование привлекательных условий для развития бизнеса. Это противоречивые задачи.

Для нахождения такого обобщающего направления действий проанализируем статистику расходов домохозяйств на жилищно-коммунальное обслуживание в России и в странах – членах Европейского союза.

Результаты приведения европейских статистических данных к сопоставимым с российскими за 2016 год отображены на рисунке 3.

В среднем по странам Европейского союза расходы на жилищные и коммунальные услуги в 2016 году составили 11% от потребительских расходов. Россия в точности соответствует среднеевропейскому уровню по этому показателю. Половина стран Евросоюза превышает этот показатель, Среди них Польша, Словакия, Чехия, а также Германия, Дания, Швеция, Бельгия, Франция, Люксембург. Эта ситуация в значительной степени коррелирует со статистикой 2012 года<sup>5</sup>, только Россия продвинулась в сторону стран с большей долей расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг. И очевидно, что такое изменение – следствие экономического спада в стране.

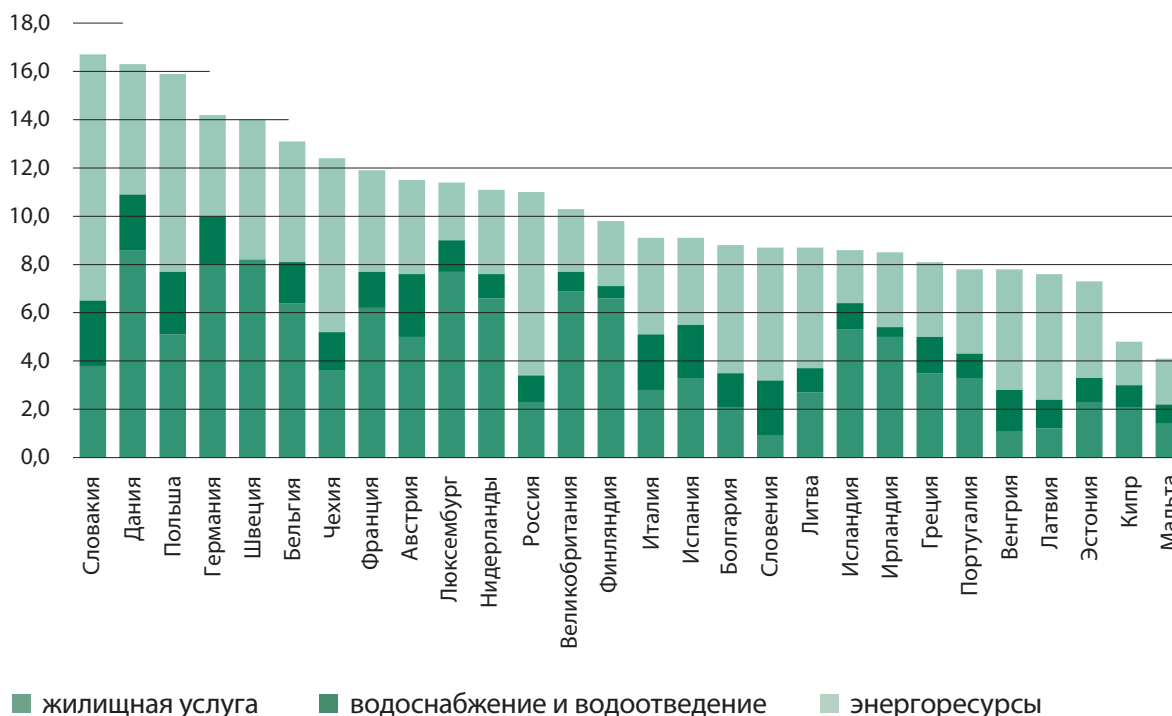
Из рисунка 3 следует, что российские домохозяйства тратили в 2016 году на оплату жилищных и коммунальных услуг не большую долю потребительских расходов, чем домохозяйства других европейских стран. При этом существует значительная разница в структуре платежей. Доля оплаты коммунальных услуг в расходах россиян существенно больше, чем у европейцев. С жилищными услугами – наоборот. Доля расходов на содержание жилья у россиян существенно меньше, чем у европейцев. Практически во всех странах Европейского

---

<sup>5</sup>Ю. Шарыгина, С. Сиваев, Сравнительный анализ доступности жилищно-коммунальных услуг для населения Российской Федерации и зарубежных стран, Вопросы экономики, М., 2015, №6.



**Рисунок 3.** Доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в потребительских расходах домашних хозяйств Российской Федерации и стран ЕС, 2016 год (в %)



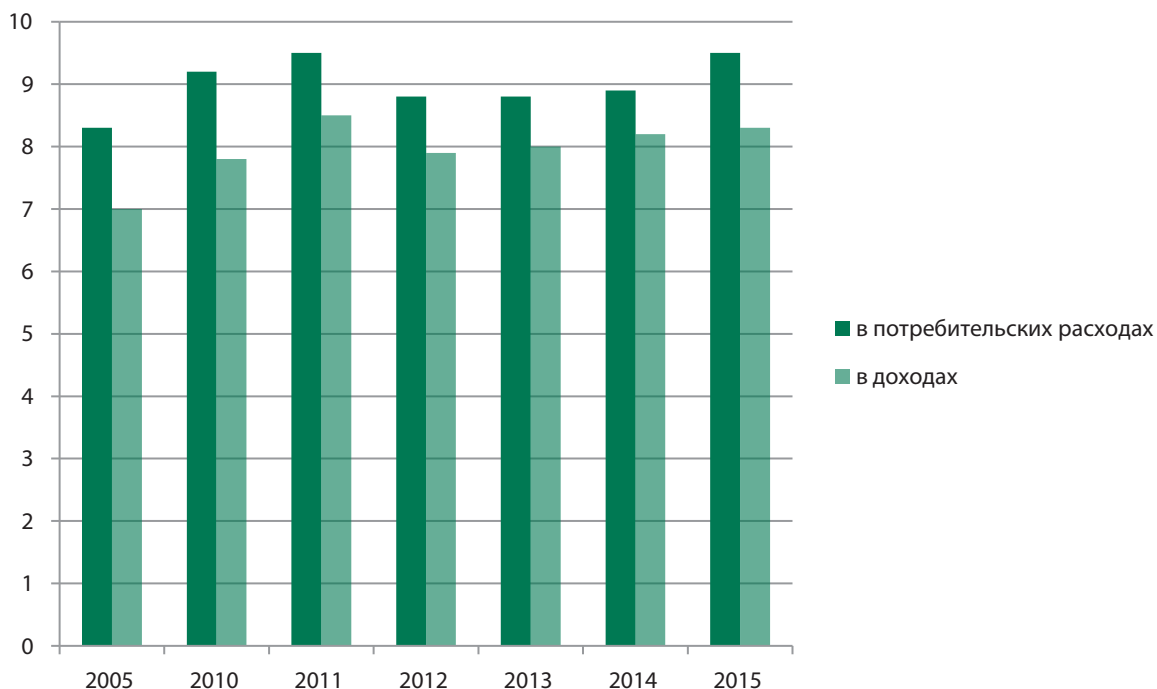
**Источник:** Евростат (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>), Росстат ([http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#))

союза соотношение долей расходов на жилищные и коммунальные услуги в доходах домохозяйства приблизительно одинаково. Во всех странах, где присутствуют значимые расходы по жилищной услуге, как правило, расходы по коммунальным услугам ниже. В странах с рыночной экономикой этот феномен объясняется достаточно просто. Расходы, связанные с жильем, приводят к улучшению состояния недвижимости, повышают качество жизни. В конце концов, положительно влияют на стоимость недвижимости. Т. е. это расходы, которые капитализируются в стоимости недвижимости. В то время как расходы на предоставление коммунальных услуг носят сиюминутный характер и оптимизация этих расходов ведет как к сокращению расходов домохозяйств, так и к сохранению ресурсной базы страны. В итоге хорошее состояние жилья позволяет сократить потребление энергетических ресурсов. Таким образом, затраты на жилье являются обоснованными и необходимыми для обеспечения более высокого уровня и качества жизни.

**В Российской Федерации затраты на содержание жилья, наоборот, очень низкие, а оплата энергетических ресурсов значительна. Причем не вследствие их дороговизны, а вследствие нерационального потребления из-за низкой энергоэффективности жилых домов.**

Важно отметить, что доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг как в потребительских расходах, так и в доходах домохозяйств России меняется незначительно за последние 10 лет, несмотря на существенно разное экономическое положение в стране (рисунок 4).

**Рисунок 4.** Доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в потребительских расходах и доходах домохозяйств



**Источник:** Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Регионы России: социально-экономические показатели 2016, статистический сборник, М: 2016, таблица 4.18 и таблица 4.33.

Интересно, что по результатам статистических наблюдений нет значительных отличий в доле расходов на жилищно-коммунальные услуги и в региональном аспекте (таблица 1).

Таким образом, несмотря на экономический кризис, российские домохозяйства по-прежнему платят за жилищно-коммунальные услуги меньшую долю от потребительских расходов, чем многие европейцы, в первую очередь из стран Восточной и Северной Европы. Это было бы замечательно, если бы этих финансовых ресурсов хватало на удовлетворительное содержание жилищно-коммунального комплекса. Но фактическое состояние основных фондов как в жилищной, так и в коммунальной сфере дает основания полагать, что это не так.

Доля расходов домохозяйств на содержание жилья, включая энергоснабжение и воду (коммунальные услуги), в структуре потребительских расходов домохозяйств – достаточно

консервативный параметр, который меняется незначительно на протяжении десятилетий и даже столетий в Европе и составляет интервал 10–16%. Если эта доля снижается, то ее снижение постепенно компенсируется увеличением размера используемой площади жилья. В случае ее увеличения в XX столетии на национальном уровне запускались программы рационального ресурсопотребления и повышения энергоэффективности жилищного фонда. Причем важно отметить, что сам размер потребления имеет вторичное значение, поскольку связь между потреблением вообще и потреблением жилищных услуг практически линейна – большее потребление всегда статистически связано с большей и более качественной жилищной обеспеченностью. Кроме того, значение имеют и климатические условия, поскольку холодный климат определяет значительные расходы на отопление жилых помещений. Поэтому жилищная обеспеченность в странах с равным уровнем экономического развития, но с более холодным климатом, обычно ниже, чем в странах с более теплым климатом.

С учетом того, что долю накоплений в долгосрочном периоде можно принять за 20%, то доля расходов на жилье по отношению к доходам домохозяйств колеблется в интервале 8–14%.

Поскольку тарифное регулирование коммунальных услуг в России носит остро выраженный социальный характер, то исходя из международного опыта и климатической ситуации в России, можно принять политическое, по сути, ограничение, согласно которому средние расходы домохозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг по регионам России не должны превышать 11% от потребительских расходов домохозяйств, т. е. находиться на среднем уровне по отношению к европейским странам.

С политической точки зрения этот уровень можно рассматривать как ограничение в возможном росте общей стоимости жилищно-коммунального обслуживания. Такая цифра представляется достаточно взвешенной и разумной для России с учетом климатических условий страны и необходимости расходования значительной части средств на отопление (в расходах на жилищно-коммунальные услуги оплата отопления составляет около 50%).

Экономический кризис «съел» часть потенциала возможного роста стоимости жилищно-коммунального обслуживания. Но далеко не весь потенциал. И важно, что этот потенциал должен оцениваться не в целом по стране, а с учетом различной нагрузки оплаты за жилищно-коммунальные услуги на доходы домохозяйств по регионам страны и, более того, по муниципальным образованиям.

Но самое важное, что показал проведенный анализ, – в другом, в целесообразности увеличения расходов на содержание жилья. Перераспределение расходов внутри совокупного платежа с коммунальных услуг на жилищные в российских условиях является важной социально-экономической задачей, решение которой может существенно повысить качество жилищного фонда, комфортность проживания в нем при снижении расходов на коммунальное обслуживание.

Таким образом, стратегическую задачу преобразований в жилищно-коммунальном комплексе на ближайшее десятилетие можно сформулировать следующим образом:

**При сохранении средней доли расходов домохозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг на уровне 11% от потребительских расходов необходимо совершить структурный маневр в жилищно-коммунальной политике: вместо «замораживания» тарифов на коммунальные услуги необходимо стимулирование работ по модернизации и повышению энергоэффективности жилищного фонда, что в итоге позволит потреблять меньшее количество коммунальных услуг при экономически обоснованной стоимости ресурсов и лучшем качестве жилья.**

Это не простая задача, связанная, в том числе, с привлечением значительных инвестиционных ресурсов как в многоквартирные дома для их модернизации и повышения ресурсоэффективности, так и в коммунальный сектор для оптимизации его работы при изменении поведения потребителя. Снятие возможных барьеров для формирования инвестиционной привлекательности этих секторов и создание механизмов государственного стимулирования инвестиций представляется приоритетной задачей на ближайшие годы.

## 1.2. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

В связи с такой постановкой задачи рассмотрим, прежде всего, необходимые социальные условия ее реализации. Мы выяснили, что средняя доля расходов домохозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг от потребительских расходов хорошо коррелирует с европейской практикой.

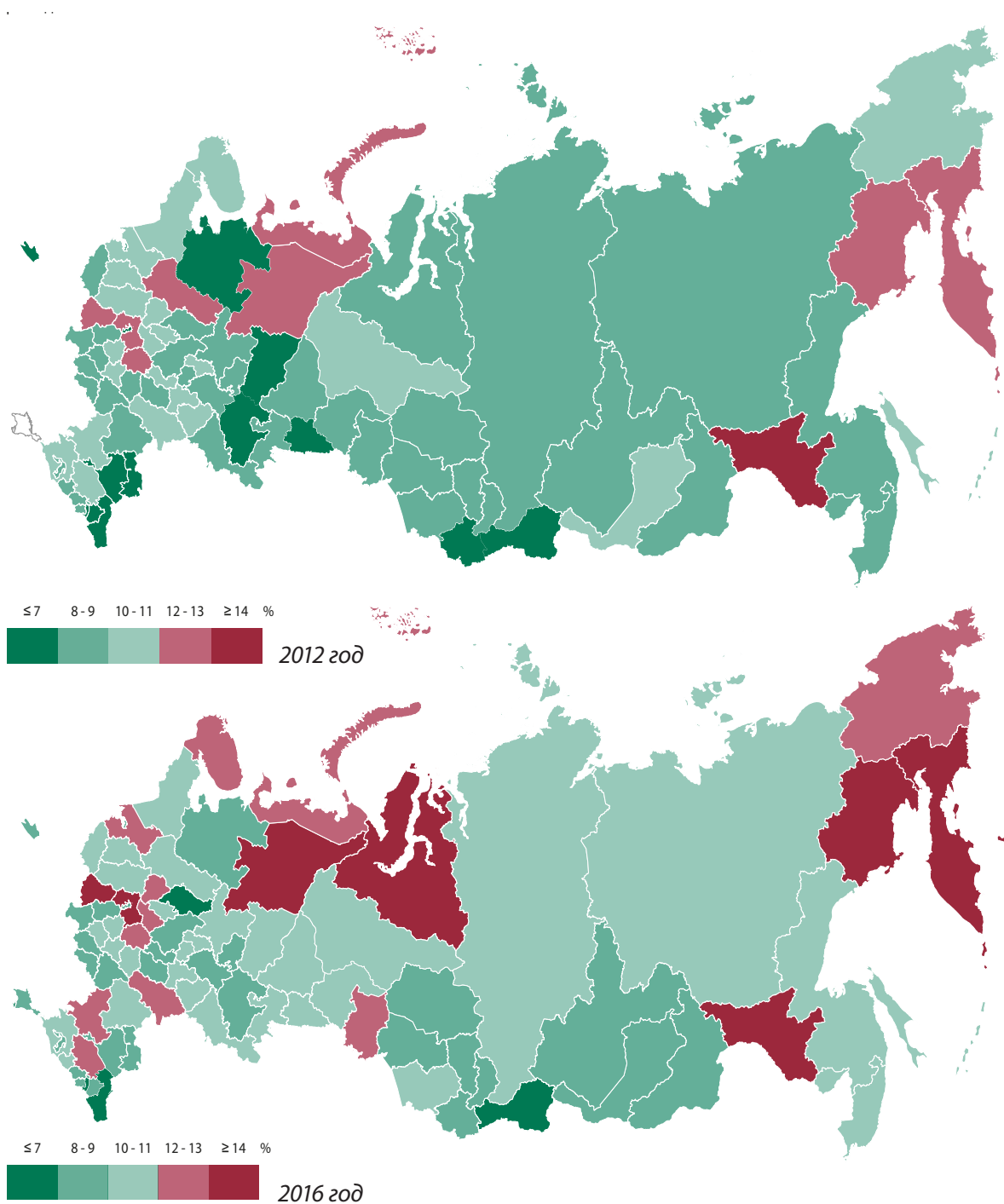
Но теперь важно понять степень дифференциации этого показателя по территории России. И второй, еще более важный вопрос: насколько неподъемны расходы на жилищно-коммунальное обслуживание для домохозяйств с низкими доходами. Именно проблема борьбы с увеличившейся в ходе экономического кризиса бедностью выдвигается как приоритетная задача текущего момента.

Мы предложили достаточно консервативную гипотезу по допустимой доле расходов домохозяйств на жилищно-коммунальное обслуживание. При такой достаточно консервативной заданной предпосылке следует признать, что в целом население России во многих регионах способно оплачивать жилищно-коммунальные услуги. Степень платежеспособности различается по регионам, по населенным пунктам. Именно поэтому решения об уровне изменения тарифов на коммунальные услуги должны приниматься не в федеральном центре, а на местном, муниципальном уровне. И отвечать за это должны муниципальные власти, как это происходит практически во всех странах континентальной Европы.

Исследуем ситуацию по доле расходов на ЖКУ в потребительских расходах домохозяйств в формате субъектов Российской Федерации.

На рисунке 5 приведена информация о долях расходов на оплату ЖКУ по субъектам Российской Федерации за 2012 и 2016 гг., а в таблице 1 представлена динамика изменения в регионах по доле расходов домохозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг с 2005 по 2016 годы. Следует отметить, что в целом по понятным экономическим причинам доля расходов на ЖКУ в потребительских расходах выросла за последние годы.

**Рисунок 5.** Удельный вес расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг, в процентах от общей суммы потребительских расходов, 2012 и 2016 гг.



**Источник:** ЦСР по данным Росстата

Данные некоторых регионов невозможно оценить в связи с образованием новых субъектов: республика Крым и г. Севастополь (2014 г.)

**Таблица 1.** Классификация регионов по доле расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в потребительских расходах домохозяйств за 2005–2016 гг.

Год	% от общей суммы потребительских расходов					
	≤ 7	8 – 9	10 – 11	12 – 13	≥ 14	Нет данных
2005	Республика Ингушетия	Республика Башкортостан	Удмуртская Республика	Тульская область	Ивановская область	Чеченская Республика Город Севастополь Республика Крым
	Республика Дагестан	Оренбургская область	Кировская область	Сахалинская область		
	Ненецкий автономный округ	Тюменская область	Алтайский край	Московская область		
	Республика Тыва	Свердловская область	Брянская область	Республика Бурятия		
	Город Москва	Тамбовская область	Магаданская область	Владимирская область		
	Иркутская область	Республика Марий Эл	Самарская область	Архангельская область		
	Забайкальский край	Красноярский край	Краснодарский край			
	Калининградская область	Псковская область	Ленинградская область			
	Астраханская область	Орловская область	Ленинградская область			
	Липецкая область	Пермский край	Белгородская область			
	Чукотский автономный округ	Вологодская область	Нижегородская область			
	Воронежская область	Томская область	Нижегородская область			
	Республика Саха (Якутия)	Чувашская Республика	Республика Коми			
	Кемеровская область	Еврейская автономная область	Новосибирская область			
	Курганская область	Город Санкт-Петербург	Новосибирская область			
	Пензенская область	Рязанская область	Тверская область			
	Республика Северная Осетия – Алания	Республика Хакасия	Камчатский край			
	Новгородская область	Республика Адыгея	Курская область			
	Омская область	Республика Карелия	Смоленская область			
	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Ярославская область	Приморский край			
	Калужская область	Волгоградская область	Костромская область			
	Карачаево-Черкесская Республика	Ямало-Ненецкий автономный округ	Амурская область			
	Республика Алтай	Кабардино-Балкарская Республика	Мурманская область			
	Республика Калмыкия	Республика Мордовия				
		Челябинская область				
		Ульяновская область				
		Саратовская область				
		Республика Татарстан				
		Хабаровский край				
		Ставропольский край				
		Ростовская область				
	<b>Общее кол-во</b>	<b>24</b>	<b>31</b>	<b>20</b>		

**ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС:**  
МЕЖДУ ПОЛИТИКОЙ И ЭКОНОМИКОЙ

<b>2012</b>	Чеченская Республика Архангельская область Республика Башкортостан Республика Алтай Республика Ингушетия Республика Дагестан Республика Тыва Город Москва Астраханская область Курганская область Республика Калмыкия Калининградская область Калужская область Пермский край	Белгородская область Республика Саха (Якутия) Республика Хакасия Республика Адыгея Иркутская область Тюменская область Томская область Костромская область Алтайский край Воронежская область Еврейская автономная область Кировская область Свердловская область Ямало-Ненецкий автономный округ Тамбовская область Удмуртская Республика Кемеровская область Пензенская область Омская область Псковская область Кабардино-Балкарская Республика Забайкальский край Карачаево-Черкесская Республика Красноярский край Орловская область Волгоградская область Курская область Республика Северная Осетия – Алания Приморский край Чувашская Республика Город Санкт-Петербург Республика Татарстан Нижегородская область Новосибирская область Хабаровский край Челябинская область Брянская область Оренбургская область	Республика Мордовия Ханты-Мансийский автономный округ – Югра Республика Карелия Республика Бурятия Новгородская область Республика Марий Эл Самарская область Липецкая область Чукотский автономный округ Ульяновская область Краснодарский край Ярославская область Ставропольский край Тульская область Тверская область Ленинградская область Сахалинская область Саратовская область Ростовская область Ивановская область Мурманская область Владимирская область	Вологодская область Ненецкий автономный округ Московская область Смоленская область Рязанская область Республика Коми Магаданская область Камчатский край	Амурская область	Город Севастополь Республика Крым
<b>Общее кол-во</b>	<b>6</b>	<b>38</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>2</b>



**СТРУКТУРНЫЙ МАНЕВР В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ КОМПЛЕКСЕ:**

ПОЧЕМУ И ЗАЧЕМ?

2016	Республика Дагестан	Республика Алтай	Волгоградская область	Омская область	Камчатский край	
	Город Севастополь	Республика Башкортостан	Кировская область	Ставропольский край	Ямало-Ненецкий автономный округ	
	Республика Ингушетия	Забайкальский край	Псковская область	Мурманская область	Амурская область	
	Республика Тыва	Город Москва	Пермский край	Владимирская область	Республика Коми	
	Костромская область	Республика Хакасия	Республика Саха (Якутия)	Ростовская область	Смоленская область	
		Иркутская область	Тамбовская область	Ненецкий автономный округ	Магаданская область	
		Томская область	Орловская область	Саратовская область	Московская область	
		Республика Крым	Новгородская область	Ярославская область		
		Республика Татарстан	Курганская область	Чукотский автономный округ		
		Курская область	Курганская область	Рязанская область		
		Новосибирская область	Чувашская Республика	Ленинградская область		
		Чеченская Республика	Челябинская область			
		Калужская область	Алтайский край			
		Город Санкт-Петербург	Оренбургская область			
		Белгородская область	Тульская область			
		Нижегородская область	Приморский край			
		Астраханская область	Хабаровский край			
		Республика Калмыкия	Липецкая область			
		Воронежская область	Краснодарский край			
		Кемеровская область	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра			
		Республика Адыгея	Красноярский край			
		Удмуртская Республика	Тверская область			
		Пензенская область	Карачаево-Черкесская Республика			
		Кабардино-Балкарская Республика	Республика Марий Эл			
		Республика Северная Осетия – Алания	Еврейская автономная область			
		Брянская область	Свердловская область			
		Архангельская область	Ульяновская область			
		Калининградская область	Ивановская область			
		Республика Мордовия	Вологодская область			
		Республика Бурятия	Самарская область			
			Республика Карелия			
			Тюменская область			
			Сахалинская область			
<b>Общее кол-во</b>	<b>5</b>	<b>30</b>	<b>32</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	

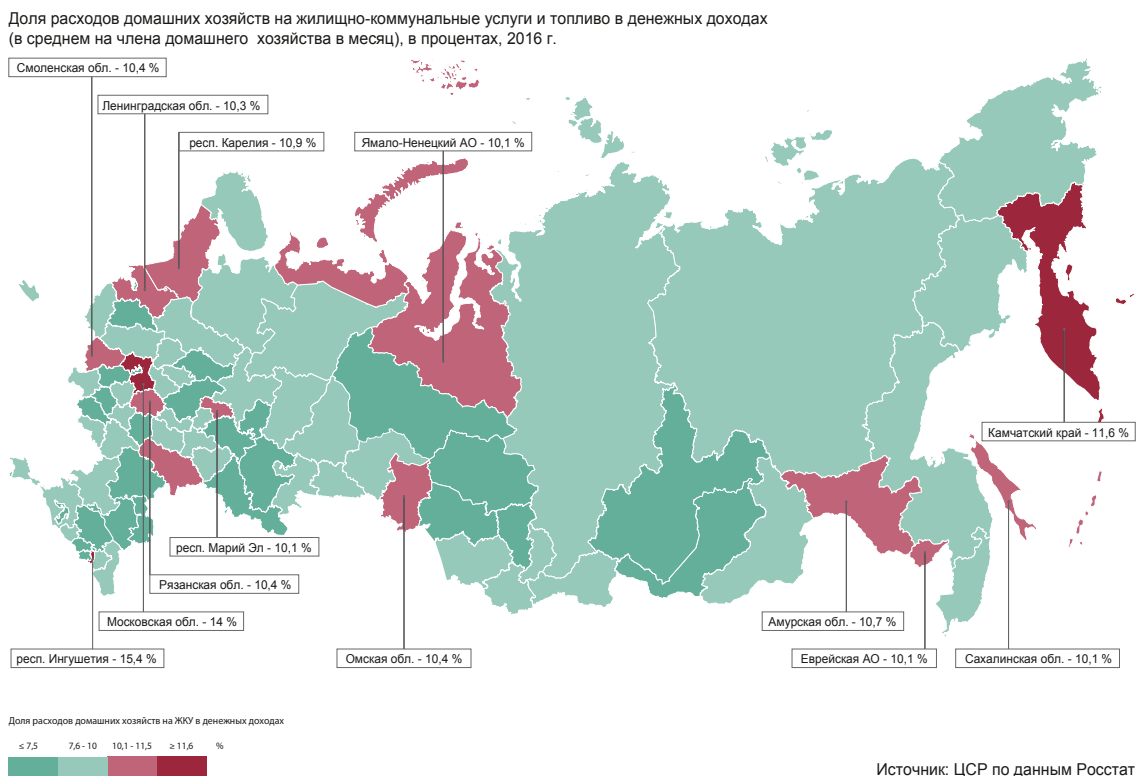
Из представленной информации следует, что в региональном разрезе потенциал территорий по увеличению платежей за жилищно-коммунальное обслуживание изменился незначительно.

В 2012 году в 46 регионах страны существовал потенциал для повышения расходов населения на жилищно-коммунальное обслуживание, в 22 регионах повышение платежей за жилищно-коммунальное обслуживание должно привязываться к повышению доходов населения, в 11 регионах предельный уровень расходов домохозяйств на жилищно-коммунальное обслуживание был уже превзойден.

В 2016 году в 35 регионах страны существовал потенциал для повышения расходов населения на жилищно-коммунальное обслуживание, в 32 регионах повышение платежей за жилищно-коммунальное обслуживание должно привязываться к повышению доходов населения, в 18 регионах предельный уровень расходов домохозяйств на жилищно-коммунальное обслуживание был уже превзойден.

Таким образом, потенциал для повышения стоимости жилищно-коммунального обслуживания в 2016 году был в 35 регионах страны.

**Рисунок 6.** Доля расходов домашних хозяйств на жилищно-коммунальные услуги и топливо в денежных доходах (в среднем на члена домашнего хозяйства в месяц), в процентах, 2016 г.



Источник: ЦСР по данным Росстата

На рисунке 6 показана региональная дифференциация доли расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг по отношению к доходам домохозяйств. Здесь цифры выглядят еще более оптимистично. Только в 13 субъектах Российской Федерации доля расходов на ЖКУ превышает 10% доходов домохозяйств.

Конечно, предложенный критерий носит интегральный характер. И важно наряду с ним использовать критерии, которые отражают возможность оплаты жилищно-коммунальных услуг для бедных слоев населения, в качестве которых, как правило, рассматриваются домохозяйства с низкими доходами.

В России существует две федеральные системы помощи населению в оплате жилищно-коммунальных услуг: предоставление льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и предоставление социальной поддержки – жилищных субсидий домохозяйствам с низкими доходами. Обе программы были успешно монетизированы около десяти лет назад (за исключением нескольких субъектов Российской Федерации, в числе которых Москва) и в целом успешно работают. Льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг получает около 25% граждан России (таблица 2).

**Таблица 2.** Льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг

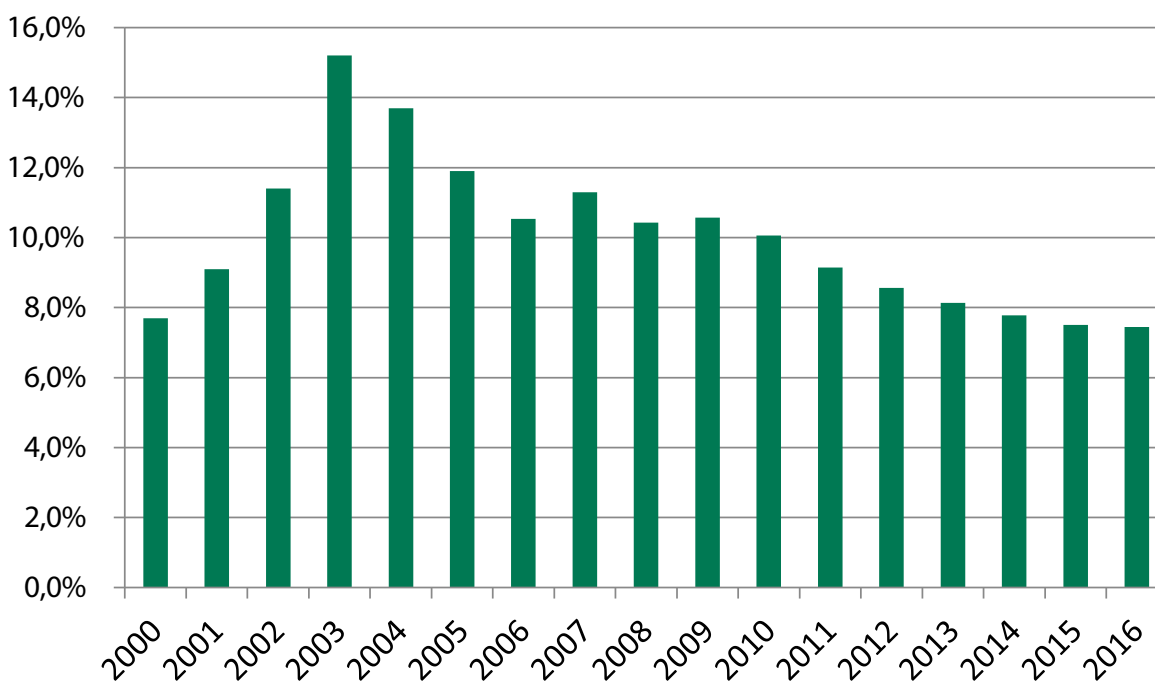
Показатели	Годы						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Численность граждан, пользующихся льготами по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, чел.	37 379 399	37 324 777	37 808 151	37 196 840	36 717 908	36 687 676	35 982 770
в том числе носители социальной поддержки	28 967 601	28 706 200	29 275 027	29 006 511	28 498 797	28 696 133	28 103 234
Объем средств на предоставление льгот, тыс. руб.	214 492 965	239 140 705	249 007 154	266 883 246	274 437 756	287 739 064	290 832 368
Среднемесячный размер льготы на одного пользователя, руб.	478	534	549	598	623	654	674

**Источник:** Росстат, форма статистической отчетности 26-ЖКХ

Расходы федерального и региональных бюджетов на предоставление льгот весьма значительны. В 2016 году они приблизились к 300 млрд рублей. Главный недостаток программы предоставления льгот – ее низкая адресность, поскольку при предоставлении льгот категориям граждан не учитывается материальное положение конкретной семьи и получателями льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг могут быть более чем состоятельные граждане.

Программа жилищных субсидий лишена этого недостатка. Жилищная субсидия представляется адресно, по заявительному принципу, если плата за жилищно-коммунальные услуги превышает определенную долю от семейного бюджета. Эта доля на федеральном уровне утверждена на уровне 22%. При этом многие регионы снизили ее до 15–18% (субсидии предоставляются из региональных бюджетов). Жилищная субсидия предоставляется на срок полгода. После этого требуется повторное обращение. Принципиально, что размер субсидии определяется исходя из утвержденных на федеральном уровне стандартов проживания, а не фактически занимаемого жилья, что обеспечивает социально справедливый характер ее предоставления. Программа жилищных субсидий – одно из лучших состоявшихся решений всей жилищной реформы. Она работает уже более 20 лет по всей территории страны, носит достаточно массовый характер. Число домохозяйств, получающих жилищные субсидии, в разные годы колебалось от 7% до 15%. В 2016 году число домохозяйств – получателей субсидий составило 7,4% (рисунок 7).

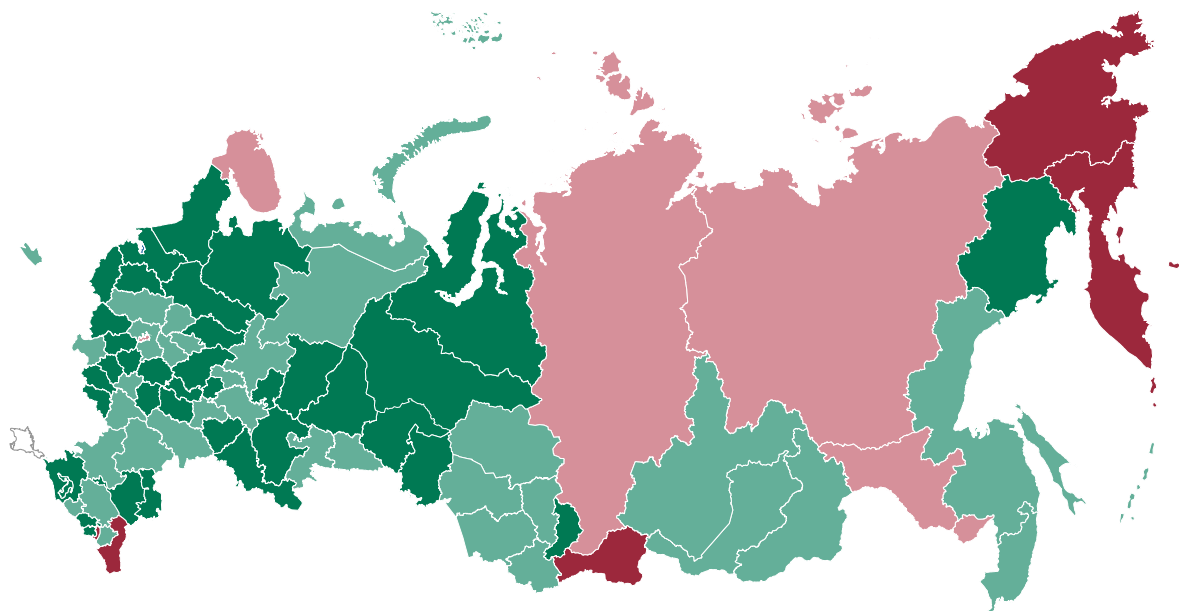
**Рисунок 7.** Доля домохозяйств, получающих жилищные субсидии



**Источник:** Росстат, форма стат. отчетности 22 (субсидии)

В региональном разрезе число домохозяйств – получателей жилищных субсидий представлено на рисунке 8. В 2016 году только в семи субъектах Российской Федерации доля получателей жилищных субсидий превышает 10%, и только в двух она выше 15%. Тот факт, что количество домохозяйств – получателей жилищных субсидий за последние годы уменьшилось, показывает, что есть определенный запас по способности домохозяйств оплачивать жилищно-коммунальные услуги. По экспертным оценкам программа жилищных субсидий может эффективно работать при участии в ней до 15% домохозяйств. Собственно, такая ситуация была в середине первого десятилетия XXI века.

**Рисунок 8.** Доля числа семей, получающих жилищную субсидию, 2010 и 2016 гг.

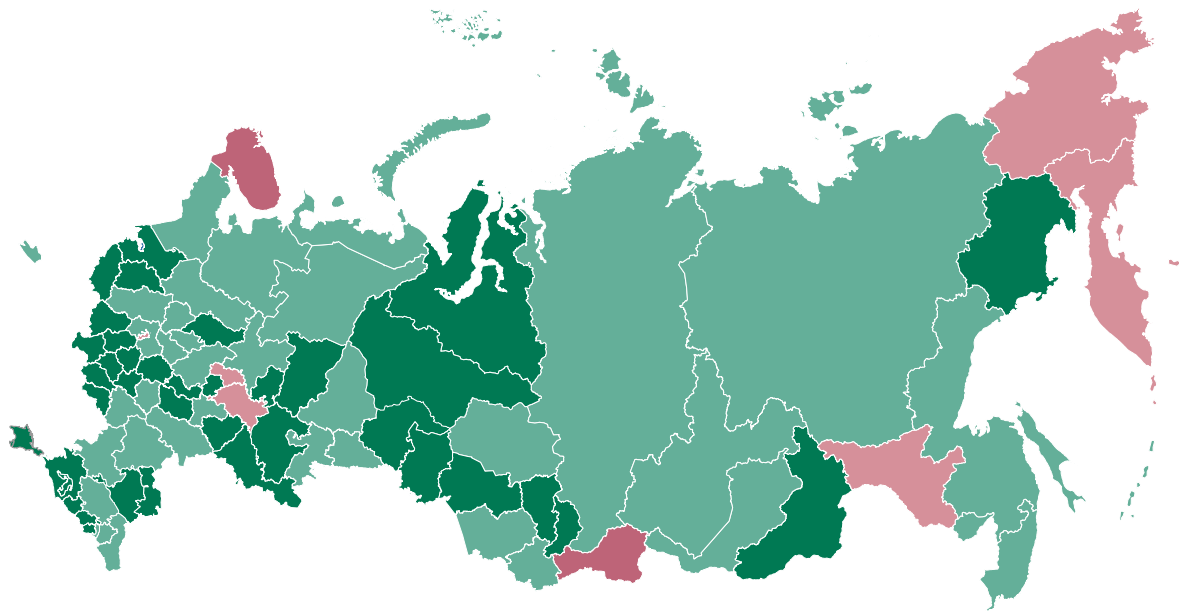


Доля в процентах от общего числа семей:

< 5 5 - 10 11 - 15 16 - 20 > 20 %



2010 год



Доля в процентах от общего числа семей:

< 5 5 - 10 11 - 15 16 - 20 > 20 %



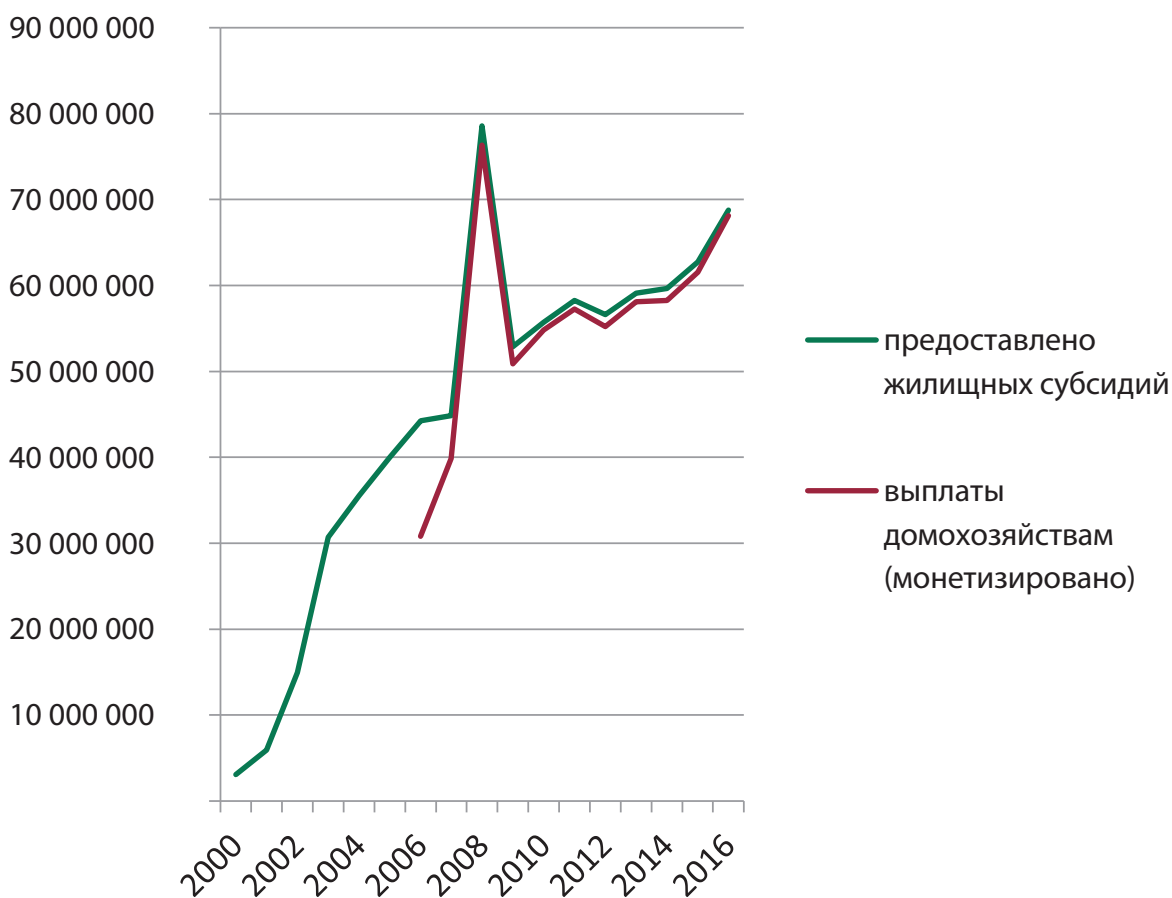
2016 год

**Источник:** ЦСР по данным Росстата

Данные некоторых регионов невозможно оценить в связи с образованием новых субъектов: республика Крым и г. Севастополь (2014 г.)

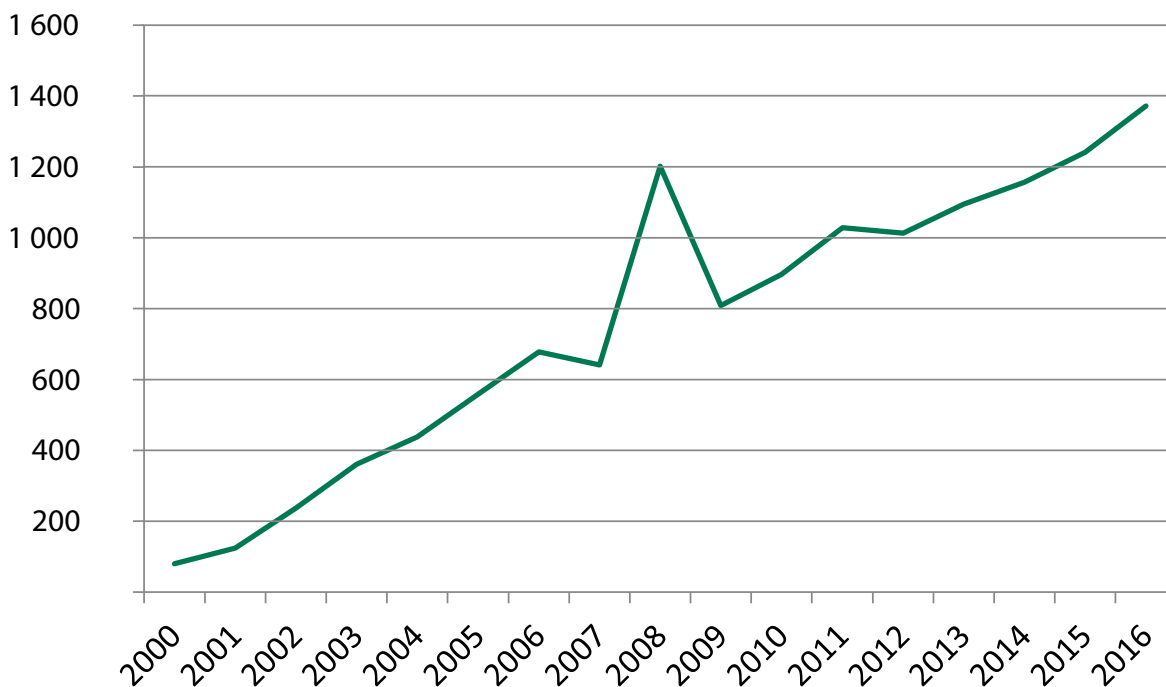
На рисунке 9 представлены выплаты региональных бюджетов по предоставлению жилищных субсидий. Следует отметить, что при сокращении числа получателей субсидий общая сумма предоставленных субсидий заметно выросла. Очевидно, это свидетельство того, что вырос размер разовых выплат (рисунок 10). Теперь размер субсидии делает ее достаточно значимым финансовым ресурсом в бюджете семьи с низкими доходами. Важно также отметить еще один положительный момент, связанный с монетизацией выплат субсидий. Получить следующую выплату можно только в том случае, если у домохозяйства нет задолженности по оплате ЖКУ. Таким образом, получатели жилищных субсидий становятся самыми дисциплинированными плательщиками за жилищно-коммунальные услуги.

**Рисунок 9.** Выплаты региональных бюджетов на предоставление жилищных субсидий (тыс. руб.)



**Источник:** Росстат, форма статистической отчетности 22 (субсидии)

То, что на федеральном уровне о программе жилищных субсидий почти не упоминают, – важное доказательство успешности ее работы. На этом основании можно утверждать, что домохозяйства с низкими доходами защищены от возможного роста стоимости жилищно-коммунальных услуг, поскольку платят за них не более фиксированного процента от своих доходов.

**Рисунок 10.** Средний размер жилищной субсидии (руб.)

**Источник:** Росстат, форма статистической отчетности 22 (субсидии)

Развитие программы жилищных субсидий возможно в сторону смягчения ее параметров: увеличения стандартов жилья, на которые рассчитывается жилищная субсидия; снижение на федеральном уровне максимальной доли расходов на ЖКУ в доходах домохозяйств. При этом важно сохранить ее ключевые характеристики: адресность, срочность предоставления, независимость от фактически занимаемой площади. С учетом массового перехода на приборный подомовой учет потребления тепловой энергии для отопления и с учетом того, что такое потребление зависит не от поведения людей, а от конструктивов зданий, возможно, целесообразно ввести при расчете жилищных субсидий дифференциацию потребления тепловой энергии в зависимости от конструктивных характеристик многоквартирного дома.

Но в целом работа служб жилищных субсидий в последние годы позволяет утверждать, что для семей с низкими доходами расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг не зависят от цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги. И этот опыт – важный социальный фундамент в проведении дальнейших преобразований.

Программа жилищных субсидий оказывает адресную поддержку домохозяйствам с низкими доходами и показывает, для какой доли домохозяйств оплата жилищно-коммунальных услуг является достаточно обременительным бременем. В этой связи показатель участия домохозяйств в программе жилищных субсидий, наряду со средней долей расходов домохозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг в доходах, может служить достаточно

точным индикатором способности населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги. Если средняя доля расходов домохозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг может являться индикатором, контролируемым на федеральном уровне, то доля домохозяйств, участвующих в программе жилищных субсидий, – индикатор более тонкой настройки, который можно использовать на региональном и муниципальном уровне. Российская практика первого десятилетия нынешнего столетия показывает, что уровень тарифов и цен на жилищно-коммунальные услуги, при котором за жилищными субсидиями обращается до 15% домохозяйств, можно считать приемлемым с точки зрения способности населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги.



## 1.3. ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ ЖИЛИЩНОГО И КОММУНАЛЬНОГО СЕКТОРОВ – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ МАНЕВРА

Задача маневра с переносом большей доли платежей с оплаты коммунальных услуг на оплату жилищных услуг не проста в реализации. Главный ресурс снижения платы за коммунальные услуги – уменьшение расхода тепловой энергии для отопления жилых помещений. Для того чтобы это сделать, **нужно провести мероприятия по снижению неэффективного использования тепловой энергии (мероприятия по повышению энергоэффективности) и обеспечить возможность регулирования температуры в жилых помещениях потребителями.** Это значит, что в качестве первого шага необходимо проинвестировать в модернизацию многоквартирного дома. Текущие обязательные платежи собственников жилья на капитальный ремонт в многоквартирных домах эту задачу не решат – этих денег немного и направляются они на гораздо более скромные цели, на выборочный ремонт для ликвидации существующих проблем: ремонт крыш, лифтов и т. п. Более того, ее решение административным путем заведомо не приведет к положительному результату. В отличие от коммунальных услуг, стоимость жилищных услуг в соответствии с законодательством в общем случае не должна регулироваться органами власти, поскольку эти услуги должны предоставляться на конкурентной основе, а их заказчиками должны выступать собственники помещений в каждом отдельном многоквартирном доме. Таким образом, на вопрос о том, сколько платить за содержание каждого дома, обязаны отвечать сами жильцы.

И трудно предположить, что они сегодня за счет собственных средств осуществляют модернизацию дома. Сложившуюся на текущий момент минимальную практику кредитования многоквартирных домов нельзя, к сожалению, рассматривать как системное решение этой задачи. Первые кредиты на капитальный ремонт многоквартирных домов вообще выдавались под обеспечение, предоставляемое конкретными частными лицами, например, инициативными председателями ТСЖ, которые закладывали собственное имущество. В последние годы в качестве относительно надежного обеспечения можно рассматривать накопления на специальном счете обязательных платежей собственников жилья на капитальный ремонт. Но незначительный размер обязательных платежей делает незначительной и сумму кредита, что не позволяет решать многоквартирному дому серьезные задачи по модернизации.

Поэтому для того чтобы деньги вкладывались в модернизацию домов по инициативе самих собственников, нужно создать серьезные стимулы для них. Первый стимул – создание на эти цели для заемщиков предложения относительно недорогих кредитных продуктов, понятных для финансового рынка. Причем очевидно, что такими конечными заемщиками должны стать выгодоприобретатели – сособственники общего имущества дома. Второй стимул – компенсация части расходов на повышение энергоэффективности за счет бюджета по факту и в зависимости от эффекта энергосбережения. И в случае создания таких стимулов

нужно активно заниматься жилищным просвещением, понимая, что процесс качественных изменений в жилищной сфере чрезвычайно инерционен. Даже когда он не связан с существенным увеличением платежей, но связан с формированием атмосферы доверия к власти и создаваемым ею институтам. Правда, как показывает опыт Центральной Европы, инерционен он только на первом этапе, до получения первых позитивных практик. После этого возникает эффект цепной реакции – массовый спрос на модернизацию и обновление жилья.

Параллельно с развитием процесса привлечения средств в модернизацию жилищного фонда необходимо заниматься обновлением и модернизацией коммунальной инфраструктуры. Снижение потерь, новые технические решения позволят уменьшить издержки коммунальных предприятий, будут способствовать их финансовому оздоровлению и, в конечном счете, – ограничивать стоимость коммунальных услуг при их требуемом качестве. Но поскольку делать это согласно предлагаемым условиям, за счет повышения расходов граждан на оплату коммунальных услуг можно в крайне ограниченных масштабах, то и тут возникает тема привлеченных на разумных условиях значительных инвестиционных ресурсов и механизмов снижения рисков их возвратности. Именно на решение этой задачи направлена деятельность по привлечению в коммунальный сектор частного бизнеса на условиях концессионных соглашений. Но положение дел в коммунальном секторе показывает, что, несмотря на политическую ставку на частные инвестиции, значительных качественных изменений в секторе не происходит. Уровень физического и морального износа основных фондов растет, расходы предприятий коммунального комплекса на протяжении последних лет превышают доходы. Такое положение дел определяет необходимость корректировки текущего вектора развития.

2.

**УПРАВЛЕНИЕ  
МНОГОКВАРТИРНЫМИ  
ДОМАМИ:  
ЧТО НЕ ТАК?**

Начнем с жилищного сектора. Основная задача, которую необходимо решить по отношению к жилищному сектору – это создание механизмов стимулирования собственников жилья в многоквартирных домах к принятию решений о проведении модернизации своих домов с целью повышения качества жилья и сокращения расходов на оплату коммунальных услуг без существенного повышения размеров платежей собственников на такую модернизацию.

Решение этой задачи будет зависеть от ответов на следующие вопросы:

- как поддерживать инициативы и упростить механизмы принятия решений собственниками жилья в многоквартирных домах;
- кто может быть эффективным заемщиком для привлечения денег для энергоэффективной модернизации МКД на финансовых рынках;
- в чем должна заключаться роль государства в стимулировании такой модернизации.

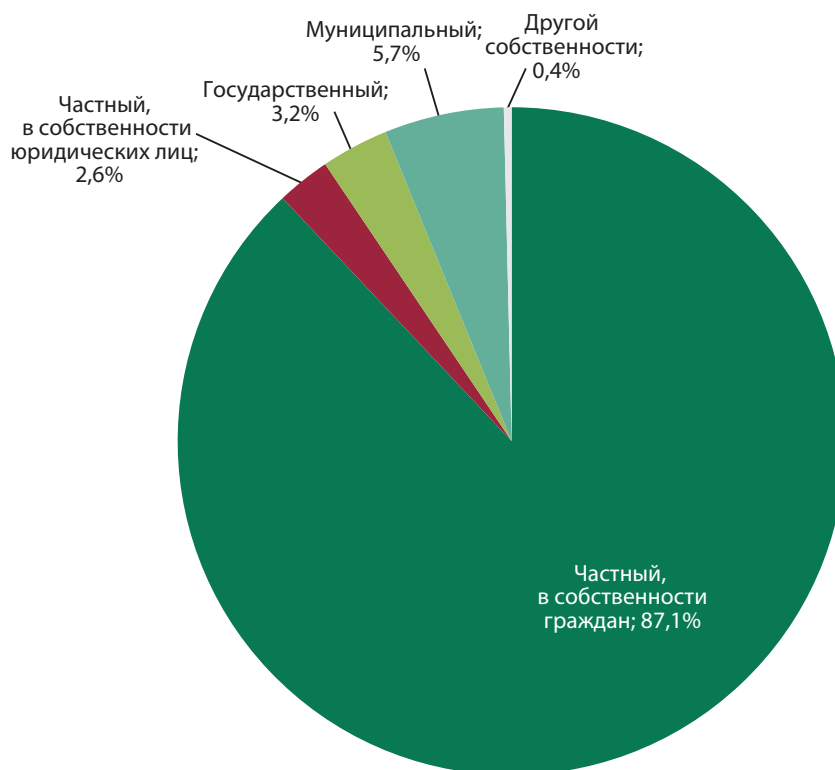
Для ответов на эти вопросы проанализируем положение дел в жилищном секторе по следующим направлениям:

- Полномочия собственников жилья по управлению общим имуществом многоквартирного дома и институты реализации этих полномочий.
- Развитие профессионального бизнеса по управлению жилой недвижимостью.
- Капитальный ремонт многоквартирных домов.

## 2.1. ЖИЛАЯ НЕДВИЖИМОСТЬ – ПОЛНОМОЧИЯ И ОБРЕМЕНЕНИЯ

В результате бесплатной приватизации в жилищном секторе России сложилась ситуация, когда в каждом многоквартирном доме появилось множество частных собственников жилья (рисунок 11).

**Рисунок 11.** Структура жилищного фонда Российской Федерации по формам собственности в 2015 году



**Источник:** Росстат, форма статистической отчетности 1-жилфонд

У собственников возникла обязанность принимать решения по управлению домом (общим имуществом многоквартирного дома). Важно подчеркнуть, что такая обязанность – это не только возможность, но и обременение, поскольку принимаемые собственниками решения должны обеспечивать нормативное состояние здания в части безопасности нахождения в нем, архитектурного облика и т.д.

Но установленные в части 2 статьи 161 Жилищного Кодекса Российской Федерации (ЖК) способы управления многоквартирным домом не формируют ответственности собственников за состояние принадлежащего им имущества. Создается впечатление, что основное

отличие между способами не в том, кто осуществляет управление (управление самими собственниками через институт общего собрания должно присутствовать при всех способах управления), а в том, на кого законодатель возложил ответственность за надлежащее содержание МКД – на ТСЖ/ЖСК или управляющую организацию, сняв такую ответственность с собственников общего имущества. Исходная логика нового жилищного законодательства заключалась в том, что в общем случае всю ответственность за состояние МКД несут собственники помещений в нем. Но в случае заключения договора на управление ответственность за нормативное состояние здания переходит к управляющей компании. Это предполагало включение в договор управления конкретного дома как минимум тех работ, которые обеспечат такое нормативное состояние, и определение конкурентной стоимости такого договора.

Многочисленные правки жилищного законодательства последних лет по существу сломали эту концепцию, не дав ей до конца оформиться. Эти правки следует оценить как весьма противоречивые с точки зрения постановки стратегической цели: идем ли мы к усилению прав и ответственности самих собственников помещений при управлении МКД и развитию рыночного сегмента бизнеса по управлению недвижимостью в жилищной сфере или, напротив, – усиливаем влияние публичной власти на принятие решений в этой сфере.

С одной стороны, в жилищное законодательство были внесены положения об общих денежных средствах собственников помещений в МКД, находящихся на специальном счете для финансирования капитального ремонта общего имущества в МКД, о расширении способов проведения общего собрания собственников помещений в МКД посредством очно-заочного голосования, заочного голосования, в том числе с использованием информационных систем. Такие нормы направлены на развитие инициативы собственников жилья, облегчение принятия решений об управлении МКД. С другой стороны, были реализованы законодательные меры, направленные на усиление государственного воздействия на деятельность управляющих организаций, отстранение собственников помещений от управления МКД. К таким мерам, в частности, относятся: усиление государственного жилищного надзора (2011 г.), введение модели регионального оператора для организации проведения и финансирования капитального ремонта общего имущества в МКД (2012 г.), введение лицензирования деятельности управляющих организаций (2014 г.).

Несмотря на то, что собственнику любого имущества имманентно присуща функция по принятию решений в отношении управления своим имуществом, законодатель открыто переложил ответственность за надлежащее состояние общего имущества в МКД с собственников такого имущества на товарищества собственников жилья и управляющие организации (2011 г.).

**Для запуска инноваций в жилищном секторе нужно серьезно поменять вектор движения в жилищной политике: вместо патерналистской политики власти все (или почти все) решать за собственников жилья нужно:**

- **стимулировать частные инициативы жителей по качественному улучшению своих домов, помогать развитию этих инициатив и организационно, и финансово;**
- **повышать ответственность собственников жилья за состояние принадлежащей им недвижимости;**
- **снижать административное давление в сфере профессионального управления жилой недвижимостью.**

Важной задачей для поддержки инициатив по улучшению управления общедолевой собственностью в МКД является оптимизация механизмов принятия решений собственниками по принадлежащему им общему имуществу.

В настоящее время все решения в отношении общего имущества в МКД должны приниматься собственниками помещений на их общем собрании.

Общее собрание как инструмент управления общим имуществом – необходимый механизм принятия наиболее важных «стратегических» решений, связанных с интересами, правами и обязанностями собственников помещений в отношении общего имущества. В то же время этот способ принятия решений нельзя признать самым эффективным методом в отношении всех необходимых решений в связи с большим числом участников этого процесса, трудностями их оповещения, не всегда высокой заинтересованностью собственников в участии в таких собраниях, сложностью выработки коллективных решений, длительностью проведения такой процедуры и достаточно высокими затратами на ее проведение. По сути, в данном случае наблюдаются те же проблемы, которые давно известны институту прямой демократии или институту акционерного общества.

Законодательно установлены достаточно высокие требования к кворуму общего собрания<sup>6</sup>, количеству голосов, необходимому для принятия решений общего собрания. При этом голоса всех собственников помещений, воздержавшихся или не участвующих в голосовании, фактически являются голосами «против» при принятии решений.

Перечень вопросов, отнесенных к компетенции общего собрания, постоянно расширяется. Недавно введенные требования к оформлению протоколов общих собраний, направлению протоколов и бланков решений (бюллетеней) лицам, осуществляющим управление МКД, в органы государственного жилищного надзора и размещению в государственной информа-

---

<sup>6</sup> Общее собрание собственников помещений в МКД имеет кворум, если в нем приняли участие собственники помещений или их представители, обладающие более чем 1/2 голосов от общего числа голосов собственников помещений (см. ч. 3 ст. 45 ЖК РФ). Для сравнения – минимальный порог явки избирателей на выборах органов публичной власти в России отменен, а до 2006 г. в ряде регионов выборы считались состоявшимися, если на региональном уровне в них участвовали 20% избирателей, внесенных в списки, на выборах в Государственную Думу – не менее 25%; на выборах Президента Российской Федерации – не менее 50% избирателей.

ционной системе жилищно-коммунального хозяйства сделали механизм общего собрания еще более затратным, а административная ответственность за возможные нарушения этих требований не способствует появлению инициатив по созыву и проведению общих собраний. В рамках борьбы за сокращение числа злоупотреблений создана система, с которой просто боятся связываться инициативные жители, не имеющие должной юридической поддержки.

Следующий парадокс в том, что при всех трудностях проведения собрания собственников жилья в доме собственники не несут ответственности за принимаемые ими решения (или непринятие решений), связанные с управлением и содержанием общего имущества. В случае создания ТСЖ собственники помещений (в том числе члены ТСЖ) не отвечают по обязательствам ТСЖ, возникшим по договорам, связанным с управлением, содержанием и ремонтом общего имущества.

Отсутствие ответственности собственников по общим обязательствам, возникающим на основании решений общего собрания, в том числе, препятствует привлечению кредитных средств для проведения капитального ремонта и мероприятий по повышению энергоэффективности МКД (сообщество собственников не рассматривается в качестве заемщика, а ТСЖ справедливо считаются ненадежными заемщиками).

Такие проблемы общего собрания как института принятия решений по управлению общим имуществом в МКД приводят к тому, что управление общим имуществом его собственников в большинстве МКД замещено «внешним управлением». Законодатель все чаще определяет полномочия иных лиц по принятию решений, связанных с управлением общим имуществом в МКД, в том числе:

- органов местного самоуправления (отбор управляющих организаций на открытых конкурсах, установление размера платы за содержание жилого помещения, определение способа формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора, решения о проведении капитального ремонта и др.);
- органов государственной власти субъекта Российской Федерации (определение перечня и сроков проведения работ по капитальному ремонту, предписания управляющим организациям о проведении работ, не предусмотренных договором управления МКД, отстранение управляющих организаций от управления конкретными домами и отзыв лицензии и др.).

Налицо все большее «огосударствление» института управления частной жилой недвижимостью. **Необходим разворот в противоположную сторону – нужно стимулировать собственников к принятию самостоятельных решений, упрощать процедуры принятия таких решений. И в конечном счете необходимо формировать сознание того, что собственность – это и обременение.**



Для повышения эффективности механизма принятия собственниками решений по управлению принадлежащим им общим имуществом целесообразно<sup>7</sup>:

а) выделить наиболее важные вопросы, принятие решений по которым относится к исключительной компетенции общего собрания собственников помещений в МКД (собственников общего имущества), а также установить возможность передачи общим собранием полномочий по принятию решений по иным вопросам, относящимся к компетенции общего собрания, представителю сообщества собственников общего имущества; такими представителями могут быть избранные на общем собрании органы управления товарищества собственников жилья с учетом его измененного статуса (см. раздел 3.2.);

б) упростить принятие решений общим собранием:

- снизить кворум повторного общего собрания собственников помещений в случае, если при предыдущем созыве общего собрания по тем же вопросам не было кворума;
- сократить перечень вопросов, для принятия решений по которым требуется квалифицированное большинство голосов собственников помещений в МКД;
- снизить требования к количеству голосов, необходимых для принятия решений общим собранием;
- установить возможность проведения общего собрания в виде конференции (при этом выбранные собственниками помещений делегаты голосуют на собраниях тем количеством голосов, которое принадлежит избравшим их собственникам).

---

<sup>7</sup> В подготовке предложений активное участие приняли специалисты Института экономики города. С детальными предложениями и проектом федерального закона также можно ознакомиться на сайте Института экономики города (<http://www.urbanomics.ru/research/project/podgotovka-predlozheniy-po-oblegcheniyu-procedur-sozyva-obshchih-sobraniy>)

## 2.2. ОБЪЕДИНЕНИЕ СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ

Особое внимание следует уделить совершенствованию института товариществ собственников жилья. Как показывает международная практика, именно объединения собственников жилья в многоквартирном доме обеспечивают адекватное распределение полномочий по принятию необходимых решений для управления общим имуществом и являются надежными заемщиками на финансовых рынках для модернизации и повышения энергоэффективности многоквартирных домов.

По действующему законодательству ТСЖ представляет собой добровольное объединение собственников помещений в МКД. ТСЖ в нынешнем виде объединяет только тех собственников, которые на добровольной основе являются членами ТСЖ. Правовой статус собственников помещений, являющихся или не являющихся членами ТСЖ, различен, их отношения с ТСЖ как с юридическим лицом строятся на разной правовой основе (членские или договорные отношения<sup>8</sup>). Члены ТСЖ не отвечают по обязательствам ТСЖ. Товарищество образуется в случае, если за его создание проголосовали собственники помещений в МКД, представляющие более половины площади помещений, не являющихся общедолевой собственностью. В случае если такие собственники будут представлять менее половины помещений, ТСЖ должно быть ликвидировано. Кроме того, ТСЖ может объединять собственников помещений в нескольких МКД, у которых нет общего для всех имущества и, очевидно, разные интересы.

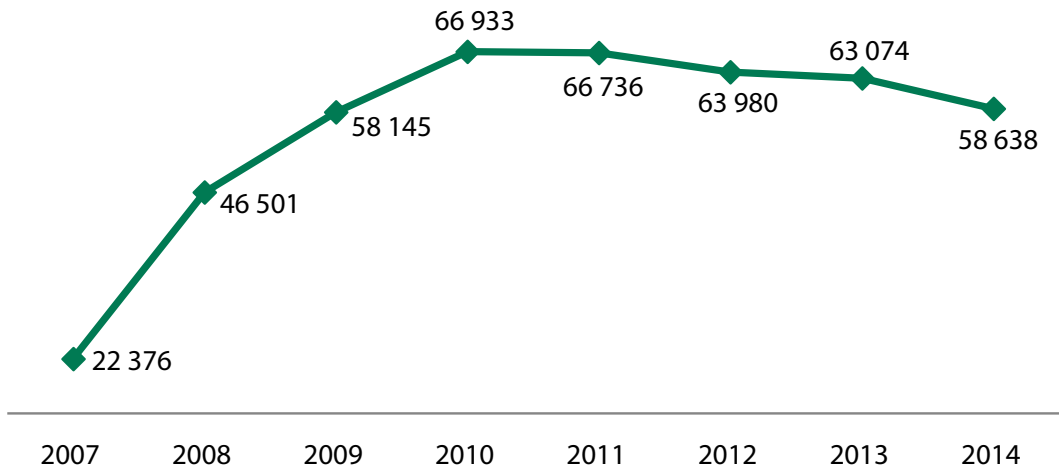
В настоящее время в МКД, в которых созданы ТСЖ, одновременно существует два общих собрания: членом ТСЖ и собственников помещений в МКД. Такое дублирование органов управления не соответствует природе объединения собственников помещений в МКД, имеющих общие обязательства по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в МКД и несению общих расходов на эти цели.

Очевидно, что такая правовая конструкция ТСЖ не эффективна и не стабильна. В значительной степени по этой причине в последние годы заметно упал уровень политической поддержки в создании ТСЖ, остановился наблюдаемый ранее рост ТСЖ вплоть до сокращения их количества (рисунок 12).

---

<sup>8</sup>См., в частности, ч. 6 ст. 155 ЖК РФ.

**Рисунок 12.** Количество ТСЖ



**Источник:** Росстат, форма статистической отчетности 22 (реформа)

Появились правовые нормы создания структур, по сути заменяющих, так или иначе, функции ТСЖ. Речь идет о советах домов в МКД. Но представляется, что вместо нагромождения плохо работающих институтов лучше разобраться, что не так с существующими, и попробовать изменить их в нужном направлении.

В международной практике собственники помещений в МКД автоматически входят в объединение собственников жилья конкретного дома по факту наличия прав на недвижимость в таком доме. У них есть возможность учредить это объединение в виде юридического лица либо не делать этого. Но принципиально важно, что в любом случае права и обязательства всех собственников будут одинаковыми.

**В целях развития товариществ собственников жилья как полноценных представителей сообществ сособственников общего имущества в МКД предлагается законодательно установить, что в случае принятия общим собранием собственников помещений в МКД решения о создании ТСЖ, товарищество в лице собрания ТСЖ и избранных органов – председателя ТСЖ и правления ТСЖ – в силу закона становится представителем сообщества сособственников общего имущества в МКД.** В случае если объединение собственников жилья в многоквартирном доме юридически не оформляется – товарищество собственников жилья не создается, собственники на общем собрании могут принять решение о выборе Совета дома.

Такое законодательное регулирование института ТСЖ возможно путем внесения в Гражданский кодекс поправок, предусматривающих обязательное членство в ТСЖ всех собственников помещений в МКД (по аналогии с некоммерческой корпоративной органи-

зацией – ассоциацией, которая может быть основана на обязательном членстве в случаях, предусмотренных законом<sup>9</sup>).

В отношении отдельных организационно-правовых форм юридических лиц гражданское законодательство допускает обязательное членство<sup>10</sup>, поэтому сегодня предлагаемый подход – «все собственники обязаны быть членами ТСЖ» (только в случае принятия решения о создании ТСЖ общим собранием) уже не требует координации с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в Постановлении от 3 апреля 1998 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности п. 1, 3 и 4 ст. 32 и п. 2 и 3 ст. 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года «О товариществах собственников жилья» в связи с запросом Советского районного суда города Омска» в условиях иного правового регулирования в Гражданском кодексе правового статуса юридических лиц.

Изменение процедур принятия решений собственниками жилья и правового статуса ТСЖ должно также включать повышение ответственности сособственников общего имущества в МКД за надлежащее содержание общего имущества и исполнение обязанности по участию в общих расходах.

Сообщество сособственников несет ответственность за надлежащее состояние общего имущества в МКД. Эта ответственность может быть делегирована управляющей организации по договору управления на основании свободы заключения договора, включая определение необходимых видов работ и цены их выполнения. В случае договора подряда обязательства управляющей жилищной организации определяются только договором с сообществом сособственников общего имущества или их представителей в лице ТСЖ. Обязательства по договорам, заключаемым ТСЖ как представителем сообщества сособственников общего имущества в рамках предоставленных ему полномочий, связанных с управлением, содержанием и ремонтом общего имущества в МКД, возникают у собственников помещений. Смена по решению общего собрания представителя сообщества сособственников общего имущества (в том числе ликвидация ТСЖ как юридического лица) не должна приводить к изменению обязательств перед контрагентами, сообщество сособственников должно продолжать исполнять обязательства по заключенным договорам и нести ответственность за их исполнение. При возникновении дефицита средств для оплаты оказанных услуг или выполненных работ сособственники общего имущества в МКД обязаны покрыть образовавшуюся задолженность по общим обязательствам путем внесения дополнительных взносов.

Предлагается по аналогии со статьей 1233 ГК РФ перейти к правовой конструкции, предусматривающей, что сособственники общего имущества солидарно несут субсидиарную ответственность по общим обязательствам в пределах невнесенной части дополнительного

---

<sup>9</sup>См. п. 1 ст. 123<sup>8</sup> ГК РФ.

<sup>10</sup>См. пп. 2 п. 3 ст. 61, п. 1 ст. 123<sup>8</sup>, п. 1 ст. 123<sup>16-1</sup> ГК РФ.

взноса каждого из собственников. Такой вид ответственности хорошо известен российскому гражданскому законодательству. Он давно используется, например, в потребительских жилищных кооперативах. После исполнения такой ответственности собственники общего имущества должны иметь право взыскания задолженности с виновного собственника. В числе таких возможных мер можно рассмотреть несколько вариантов, в том числе использование опыта других стран. Например, определить право общего собрания собственников помещений в МКД принять решение об установлении в качестве обеспечительной меры залога на помещение собственника, который имеет значительную (не менее чем шестимесячную) задолженность по уплате платежей/взносов на общие расходы по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в МКД. Обращение взыскания на предмет залога осуществляется по решению суда в случае непогашения указанной задолженности в установленный законом срок.

**Создание такой конструкции ТСЖ** (с участием всех собственников помещений в МКД и субсидиарной ответственностью собственников по обязательствам ТСЖ) не только обеспечит совместную ответственность собственников за состояние общего имущества, за оплату оказанных услуг, выполненных работ в отношении общего имущества, но и **будет способствовать тому, что такие ТСЖ будут рассматриваться как надежные заемщики на финансовом рынке для модернизации общего имущества многоквартирных домов.**

## 2.3. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЖИЛОЙ НЕДВИЖИМОСТЬЮ

Принятый в 2005 году Жилищный кодекс Российской Федерации исходил из того, что управление жилой недвижимостью – сфера конкурентных отношений. Поэтому стоимость услуг управляющих организаций является договорной ценой, определяемой в договорах на управление, которые со стороны собственников помещений в многоквартирных домах подписываются на основании решений общих собраний собственников. Договорная цена в этом случае должна включать как минимум стоимость всех видов работ, которые необходимы для поддержания общего имущества дома в нормативном состоянии, и стоимостную оценку рисков неполной оплаты жилищно-коммунальных услуг. Однако следует признать, что в настоящее время конкурентные отношения в сфере управления жилищной недвижимостью развиты очень незначительно. Вследствие этого в сфере ценообразования на услуги управления жилой недвижимостью сложились две тенденции.

**Основная тенденция:** в силу неразвитости конкуренции, политической востребованности, а также сохранения административного контроля за этой сферой деятельности власть в лице органов местного самоуправления так или иначе продолжает регулировать стоимость жилищной услуги, и подавляющее число управляющих компаний подписывают договоры управления с этой регулируемой ценой услуг. Эта цена, как правило, включает только минимальный (причем – не формализованный) набор работ по содержанию зданий, но не включает, например, риски недосбора платежей за коммунальные услуги. Это одна из главных причин массового перехода управляющих организаций с договоров управления домами на договоры их обслуживания при непосредственном управлении собственниками, по которым они не отвечают за предоставление коммунальных услуг. При этом важно отметить, что тарифы для ресурсоснабжающих организаций одни и те же, когда стороной договора выступает квартира (розница) или многоквартирный дом (опт). По отчетности Минстроя за 9 месяцев 2017 года (стат. форма 22-реформа), при общей стоимости жилищно-коммунальных услуг на одного человека 2249,49 рублей в месяц стоимость работ и услуг по содержанию МКД составляла только 493,93 рубля (менее 22%), стоимость коммунальных услуг при этом 1548,44 рубля. В пересчете на 1 кв. м площади эти цифры выглядят следующим образом: общая стоимость жилищно-коммунальных услуг – 124,27 рубля, стоимость содержания и ремонта общего имущества МКД – 27,04 рублей, стоимость коммунальных услуг – 85,54 рублей.

**Тенденция для домов-новостроек:** многие застройщики расширяют свой бизнес, занимаясь и управлением построенных ими домов. При этом, пользуясь низкой организованностью собственников в новых домах и их достаточно высокой платежеспособностью, управляющие компании застройщиков могут существенно завышать цену управления вновь построенными домами. При средней стоимости содержания и ремонта общего имущества МКД 27,04 рублей с квадратного метра в месяц в новостройках экономкласса (где ремонтных работ

фактически минимальное количество) эта стоимость часто превышает 40 рублей. При этом компании не несут ответственности за качество строительных работ, хотя многие из них аффилированы со строителями.

Ключевым ограничителем в развитии конкурентных отношений в сфере жилой недвижимости играет избыточный административный контроль. В рамках правового регулирования государство пытается компенсировать отсутствие эффективного заказчика на услуги по управлению многоквартирными домами в лице собственников мерами административного контроля со стороны всевозможных контролирующих и инспектирующих органов. По информации управляющих организаций сотни проверок в год стали их рабочей нормой. Управляющие компании отмечают, что непредусмотренные расходы только на устранение последствий этих проверок (например, оспаривание заключений проверок в суде) составляют до 15% доходов и ухудшают финансовое положение организаций.

Жители домов оценивают работу жилищных организаций в первую очередь по наблюдаемым улучшениям, таким как ремонт подъездов, лифтов, улучшение благоустройства территории. Кроме того, большое значение в такой оценке имеет реакция на аварийные ситуации и скорость их устранения. Недостаточность доходов для проведения всех необходимых работ по содержанию жилья и желание зарекомендовать себя перед заказчиками может приводить к тому, что управляющие компании используют средства, полученные от жителей на оплату коммунальных услуг, для улучшения состояния дома.

Сфера управления недвижимостью – по существу, новый для России вид бизнеса. Управляющий недвижимостью имеет возможность концентрировать у себя значительные финансовые средства для обеспечения качественного содержания здания и комфортных условий нахождения в нем. При этом институт заказа услуг управления в многоквартирных домах и контроля за их предоставлением в лице общего собрания собственников дома малоэффективен и сложен. Развитие профессионального конкурентного бизнеса по управлению жилой недвижимостью, наряду со стимулированием собственников жилья к ответственному поведению, – ключевые направления для улучшения качества жилой недвижимости и оптимизации расходов на ее содержание.

**Формирование ответственности собственников помещений в многоквартирных домах за состояние дома и упрощение механизмов реализации этой ответственности должно сопровождаться постепенным, но существенным снижением административного давления на бизнес, работающий в сфере управления жилой недвижимостью.**

Государственный жилищный контроль должен быть направлен не на разрешительно-запретительную функцию государства по отношению к жилищным организациям путем лицензирования или финансового контроля за их деятельностью, а на контроль состояния жилищного фонда. Лицензирование как административная и коррупционная процедура должно быть вытеснено сертифицированием участников рынка профессиональным сообществом через институты саморегулирования.

Развитие конкуренции на рынке управления недвижимостью должно быть обеспечено свободой заключения договоров между объединением собственников жилья в конкретном МКД и управляющей компанией. Причем это могут быть договоры разного типа. В случае заключения договора на оказание тех или иных услуг по управлению или обслуживанию дома ответственность перед контролирующими органами за состояние объекта недвижимости солидарно в пределах своих долей в общем имуществе дома несут сособственники этого имущества. В случае заключения договора управления МКД с управляющей компанией такая ответственность будет делегирована управляющей компанией. Но надо понимать, что такая ответственность формирует для бизнеса определенные риски и может быть связана с необходимостью проведения дополнительных видов работ в доме, что в конечном счете будет приводить к увеличению стоимости таких договоров управления.



## 2.4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ

Все, о чем шла речь выше, связано с формированием в лице собственников жилья в многоквартирных домах реальных заказчиков услуг по управлению и обслуживанию домов и с сокращением расходов бизнесов по управлению жилой недвижимостью на борьбу с существующим административным прессом. Это должно будет способствовать тому, что деньги, которые тратятся жителями на содержание общедолевого имущества, будут расходоваться гораздо более эффективно. Но нам надо решить более амбициозную задачу – сделать этот сектор привлекательным для заимствований с целью комплексной модернизации зданий и повышения их энергоэффективности. Только при этом условии можно достичь поставленную ранее цель – снизить потребление коммунальных ресурсов за счет большей эффективности их потребления.

Первый шаг в этом направлении как раз связан с формированием устойчивой конструкции товариществ собственников жилья, основанной на обязательном участии в ТСЖ всех собственников жилья и на субсидиарной ответственности собственников по обязательствам товарищества. Для того чтобы понять важность формирования такого статуса ТСЖ как заемщика, вернемся к вопросу реализации региональных программ капитальных ремонтов МКД.

Региональные программы капитальных ремонтов – это программы сроком на 25–40 лет, которые включают в себя все многоквартирные дома субъекта РФ, за исключением признанных ветхими и аварийными, с обязательствами регионального оператора (если обязательные взносы на капитальный ремонт перечисляются ему) провести капитальный ремонт дома в указанные в программе сроки и в объеме, предусмотренном региональным законодательством.

Программа со сроками в 30 лет и более объективно выглядит малообоснованной. Уже сейчас текущих доходов регионального оператора едва хватает для выполнения текущих обязательств при существующем минимальном наборе работ по капитальному ремонту. Программы не предусматривают модернизацию и повышение энергоэффективности МКД. С одной стороны, такие программы не позволяют справиться с серьезными вызовами, стоящими перед жилищным сектором, и ориентированы на решение наиболее острых проблем. С другой стороны, они формируют высокие финансовые риски региональной власти, поскольку в соответствии с законодательством органы региональной власти несут субсидиарную ответственность по обязательствам регионального оператора по выполнению программы капитальных ремонтов МКД. Т. е. бюджеты субъектов РФ несут серьезные риски в связи с недостатком доходов региональных операторов для выполнения в срок обязательств по капитальному ремонту конкретных домов.

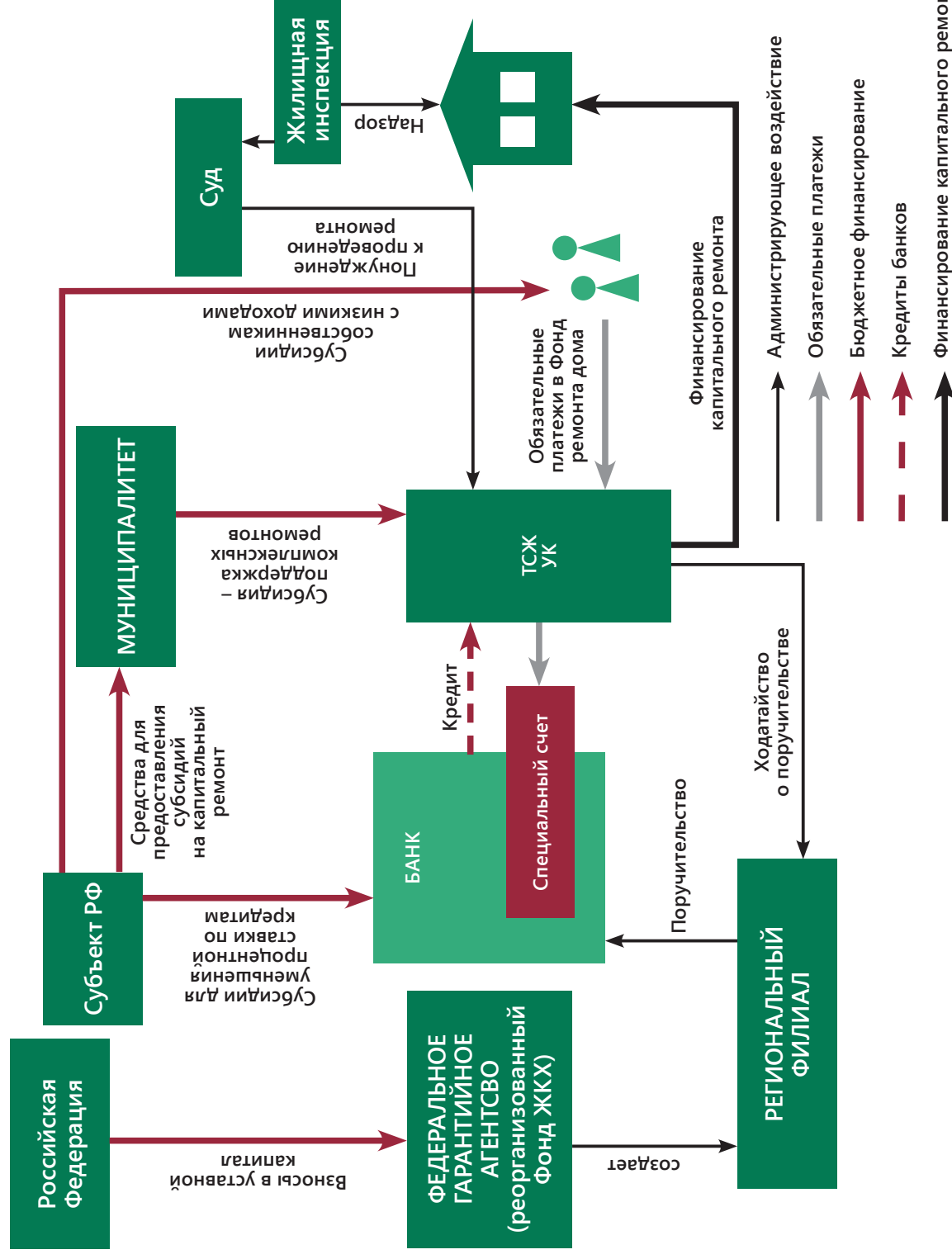
Поскольку в рамках существующих программ капитального ремонта практически невозможно решить задачу повышения энергоэффективности МКД, то речь должна идти о постепенном смещении центра тяжести в выполнении этих программ с регионального оператора и регио-

нальной власти на собственников общего имущества в МКД. Для этого государство должно сформировать соответствующие стимулы и популяризировать лучшие практики. Постсоциалистические страны Центральной и Восточной Европы показали, что для этого надо делать. От схем накопления на специальных счетах и региональных операторов как касс взаимопомощи надо переходить к цивилизованным механизмам долгового финансирования. Для того чтобы банковские кредиты были доступны, задача государства – создать институт качественного заемщика (изменение института ТСЖ) и разделить с частным финансовым сектором на первом этапе риски кредитования путем создания специального государственного финансового института развития (ГФИР), который может предоставлять платные гарантии по обязательствам объединений собственников (рисунок 13). Цель такого ГФИР – сформировать новый финансовый продукт и на этапе запуска его на рынок разделить с финансовым сектором риски финансирования.

### **Ключевые параметры**

- Обязательное формирование фонда ремонта дома в минимальном размере, установленном субъектом РФ;
- Обязательная ежемесячная плата только в пределах формирования фонда ремонта дома;
- Собственники на общем собрании имеют право увеличить размер фонда ремонта дома;
- Средства фонда ремонта дома являются общими средствами собственников помещений в МКД, хранятся на специальном банковском счете ТСЖ или УО;
- Если состояние здания угрожает безопасности, суд может понудить собственников к проведению капитального ремонта;
- Возможности привлечения заемных средств:
  - ✓ заемщик кредита – ТСЖ или УК;
  - ✓ обеспечение кредита – средства фонда ремонта дома, а также обязательства собственников по внесению платежей за ремонт;
  - ✓ дополнительное обеспечение – поручительство гарантийного агентства, созданного при поддержке государства;
- Меры господдержки для стимулирования масштабного проведения капитального ремонта и энергоэффективной реконструкции МКД:
  - ✓ субсидии на проведение комплексных ремонтов;
  - ✓ субсидии гражданам с низкими доходами.

Рисунок 13. Схема организации финансирования энергоэффективной модернизации многоквартирных домов



Задачами ГФИР при такой постановке задачи должны стать:

1. Разработка стандартов кредитного (заемного) продукта для финансирования модернизации МКД.
2. Предоставление платных гарантий, обеспеченных собственными активами, финансовым организациям по кредитам (займам), которые соответствуют разработанному стандарту.

ГФИР должны обеспечивать обратную связь с федеральными органами власти для совершенствования нормативной правовой базы с целью снижения инвестиционных рисков в модернизации МКД. На следующем этапе развития деятельности ГФИР возможен выпуск вторичных ценных бумаг по стандартизованным кредитам на модернизацию МКД с целью привлечения в этот сектор дополнительных финансовых ресурсов.

Кроме того, крайне важно предоставлять бюджетные гранты на энергоэффективную модернизацию, размер которых будет зависеть от эффекта энергосбережения. В этой ситуации с большой вероятностью большие гранты будут получать те дома, которые сейчас в худшем состоянии. Представляется, что инициирование предоставления таких грантов должно произойти на федеральном уровне с обязательным долевым участием региональных и/или местных бюджетов. Возможно это делать через ГФИР при условии, что эта деятельность выполняется в пределах выделенных для этих целей бюджетных средств.

Подробнее о возможных механизмах работы государственного финансового института развития в жилищно-коммунальном комплексе будет идти речь в разделе 6.

Обобщенные меры по изменению системы управления многоквартирными домами представлены в таблице 3.

Таблица 3. Меры по изменению системы управления многоквартирными домами

Ответственность собственников жилья за состояние дома	Товарищество собственников жилья	Бизнес по управлению жилой недвижимостью
<p><b>Собственность как обременение:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Вместо передачи органам власти и ОМС функций собственников жилья – стимулирование и поддержка принятия частных инициатив;</li> <li>Ответственность собственников за ненормативное состояние МКД (если эта ответственность не делегирована УК);</li> <li>Бесплатная деприватизация (без права приватизации).</li> </ul> <p><b>Системное упрощение норм и институтов принятия собственниками решений по управлению домом:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Снижение порога присутствия для общего собрания жителей и порога принятия решений для большинства вопросов;</li> <li>Делегирование полномочий конференциям и избранным органам.</li> </ul>	<p><b>ТСЖ сейчас:</b> добровольная организация, основанная на членстве; члены ТСЖ не отвечают по обязательствам ТСЖ; параллельно существует институт общего собрания собственников жилья в МКД и членов ТСЖ; ТСЖ сегодня есть, а завтра может не быть.</p> <p><b>Ассоциация собственников жилья в МКД в международной практике:</b> объединение собственников жилья по признаку наличия собственности в МКД; с ответственностью собственника по обязательствам в пределах своей доли в общем имуществе; существует пока существует МКД и более, чем один собственник жилья в нем – надежный заемщик.</p> <p>Нужно правовое решение об изменении правового института Товарищества собственников жилья в соответствии с мировой практикой.</p>	<p>Снижение административного контроля над управляющими компаниями.</p> <p>Замена лицензирования УК саморегулированием.</p> <p>Договор на управление МКД как инструмент передачи ответственности за состояние МКД от собственников жилья УК с реальной договорной ценой договора, в противном случае – договор на обслуживание и оказание агентских услуг.</p> <p>Включение в договор управления риска неполного сбора платежей.</p> <p>Отмена ограничений на срок действия договора управления и условий его расторжения.</p> <p>Изменение правового статуса приборов учета в МКД.</p> <p>Совершенствование типовых договоров УК с ресурсоснабжающими организациями, введение эскроу-счетов.</p>
<p><b>Государственный и муниципальный контроль</b></p> <p>Исключить регулирование и/или контроль договорных цен в договорах управления (обслуживания) МКД.</p> <p>Ликвидировать муниципальный жилищный контроль как дублирование жилищной инспекции.</p> <p>Реорганизовать деятельность жилищной инспекции с целью контроля за состоянием зданий, а не деятельностью управляющих компаний. Если состояние здания – ненормативное, ответственность за это несут собственники жилья, за исключением передачи этой ответственности через договор на управление УК.</p>	<p>Региональные программы капитальных ремонтов МКД приняты на период до 40 лет, не предусматривают мероприятий по повышению энергоэффективности, не сбалансированы по обязательствам и доходам в части региональных операторов, несут высокие риски для бюджетов регионов в силу субсидиарной ответственности по обязательствам регионального оператора.</p> <p>Для достижения цели необходимы:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Политика стимулирования перехода МКД на специальные счета по обязательным платежам на капитальный ремонт;</li> <li>2. Стимулирование банков к кредитованию модернизации и повышения энергоэффективности МКД;</li> <li>3. Изменение института ТСЖ с целью формирования надежного заемщика.</li> </ol>	<p>В социальной поддержке по оплате ЖКУ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Опора на существующую и эффективно работающую программу жилищных субсидий;</li> <li>Увеличение стандартов жилья для расчета жилищных субсидий;</li> <li>Снижение максимальной доли доходов домохозяйств на оплату ЖКУ в стандартной квартире до 15%.</li> </ul> <p>Создание института развития для стимулирования кредитования МКД путем предоставления платных гарантий института развития по типизированным кредитным соглашениям.</p> <p>Предоставление бюджетных грантов на повышение энергоэффективности, размер которых зависит от уровня энергосбережения.</p>

3.

**КОММУНАЛЬНАЯ  
ИНФРАСТРУКТУРА:  
БИЗНЕС ЛИ ЭТО?**

Важные причины относительно низкого качества коммунальных услуг и невысокой надежности систем коммунальной инфраструктуры уже который год носят циклический характер и включают в себя:

- высокий износ основных фондов, отсутствие современных технологий;
- низкие тарифы на коммунальные услуги;
- плохое финансовое состояние коммунальных предприятий.

Политическое решение состоит в том, чтобы разорвать этот порочный круг за счет привлечения в сектор частных инвестиций в рамках реализации концессионных соглашений, что позволит:

- обновить основные фонды, внедрить современные технологии;
- за счет сокращения непроизводительных издержек оздоровить финансовое положение предприятий коммунального сектора и вернуть вложенные инвестиции;
- сохранить коммунальную инфраструктуру в собственности публичной власти;
- повысить качество услуг и в связи с этим за счет возможного повышения тарифов на эти услуги улучшить инвестиционную привлекательность коммунального сектора.

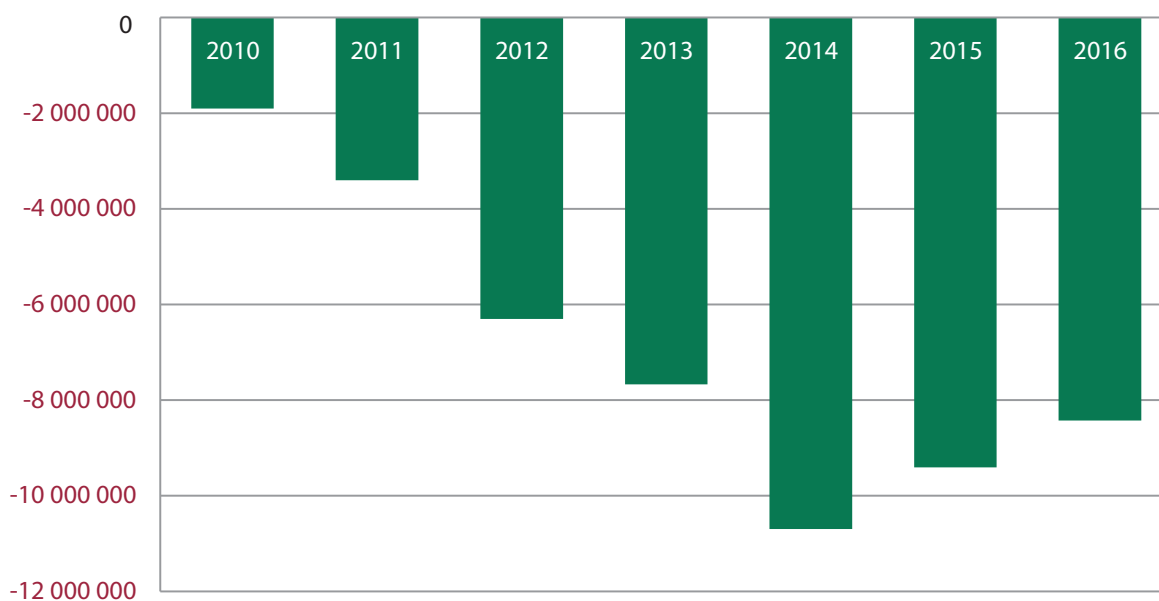
Логика в таком подходе, безусловно, присутствует, но реализация предложенной политики связана с серьезными содержательными проблемами. Парадоксальность практических действий состоит в том, что у политиков нет адекватного понимания о том, за счет чего формируется инвестиционная привлекательность того или иного коммунального бизнеса, и практические действия в коммунальном секторе мало связаны с формированием такой привлекательности. Иллюстрация этого – задание «сверху» на передачу в концессию неэффективных (убыточных) коммунальных предприятий. Но почему-то бизнес не высказывает особых восторгов по этому поводу. Именно такие концессии с перелицованными муниципальными предприятиями множатся в последнее время как грибы после дождя, но очевидно, что никаких реальных привлеченных средств в таких случаях в секторе не появляется. В таблице 4 представлена информация об объеме заявленных инвестиций в заключенных концессионных соглашениях в коммунальном секторе. Больше половины соглашений с инвестициями меньше одного миллиона рублей. Еще четверть – до 10 млн рублей. Реальное изменение технического состояния любой небольшой коммунальной системы требует минимальных инвестиций около 100 млн рублей. Но когда 100 млн рублей обещают привлечь на протяжении 15–20 лет (а именно это происходит в заключаемых концессионных соглашениях), то это не инвестиции, а амортизация, вынутая из тарифной выручки.

**Таблица 4.** Распределение количества проектов ГЧП в зависимости от общего объема инвестиций на 2017 г.

Распределение инвестиций	Количество проектов ГЧП
Менее 1 млн руб.	1035
1 млн руб. – 10 млн руб.	546
10 млн руб. – 100 млн руб.	281
100 млн руб. – 500 млн руб.	130
Свыше 500 млн руб.	80
<b>Общий итог:</b>	<b>2072</b>

Финансовый сектор (и инвесторы, и банкиры) заинтересованно смотрят в сторону коммунального сектора, исходя из того, что риски в нем, как в монопольном секторе с практически гарантированным сбытом, должны быть минимальными. Но реальные случаи привлечения финансовых средств единичны. Одно из объяснений этого – финансовое положение коммунальных предприятий. На рисунках 14–16 приведены финансовые результаты работы предприятий в водоснабжении, водоотведении и теплоснабжении за период с 2010 по 2016 годы.

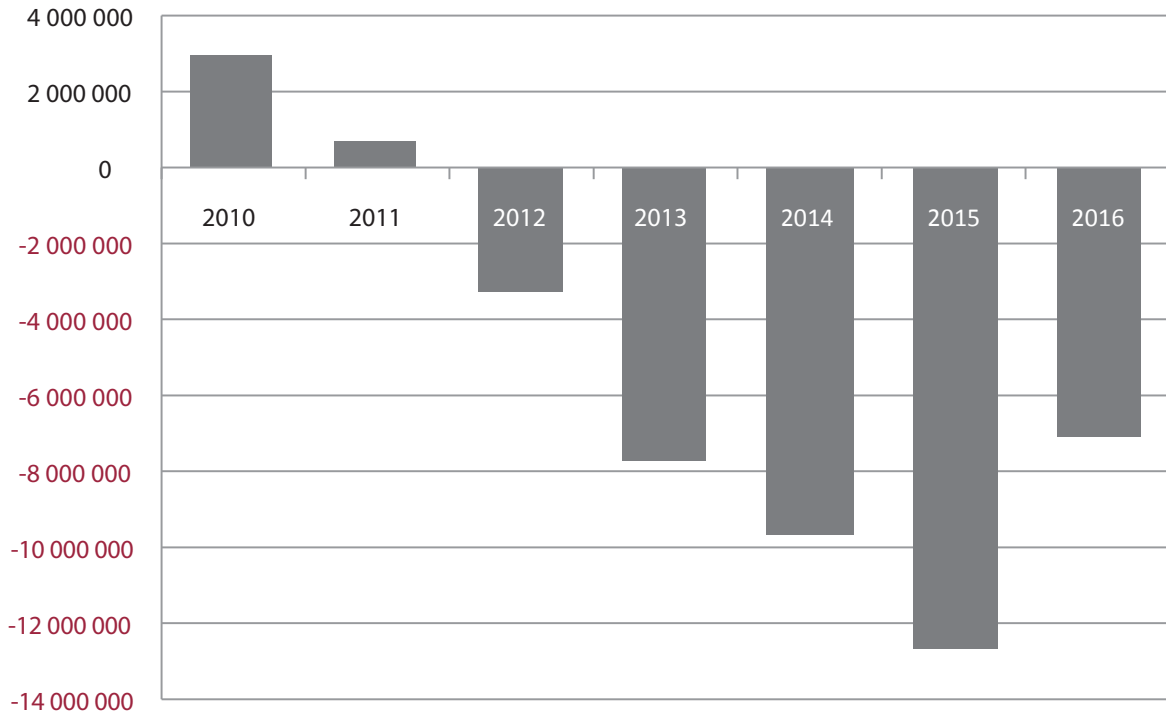
**Рисунок 14.** Финансовый результат деятельности предприятий ВКХ по водоснабжению, тыс. руб.



**Источник:** Росстат, форма стат. отчетности 22С-водоснабжение

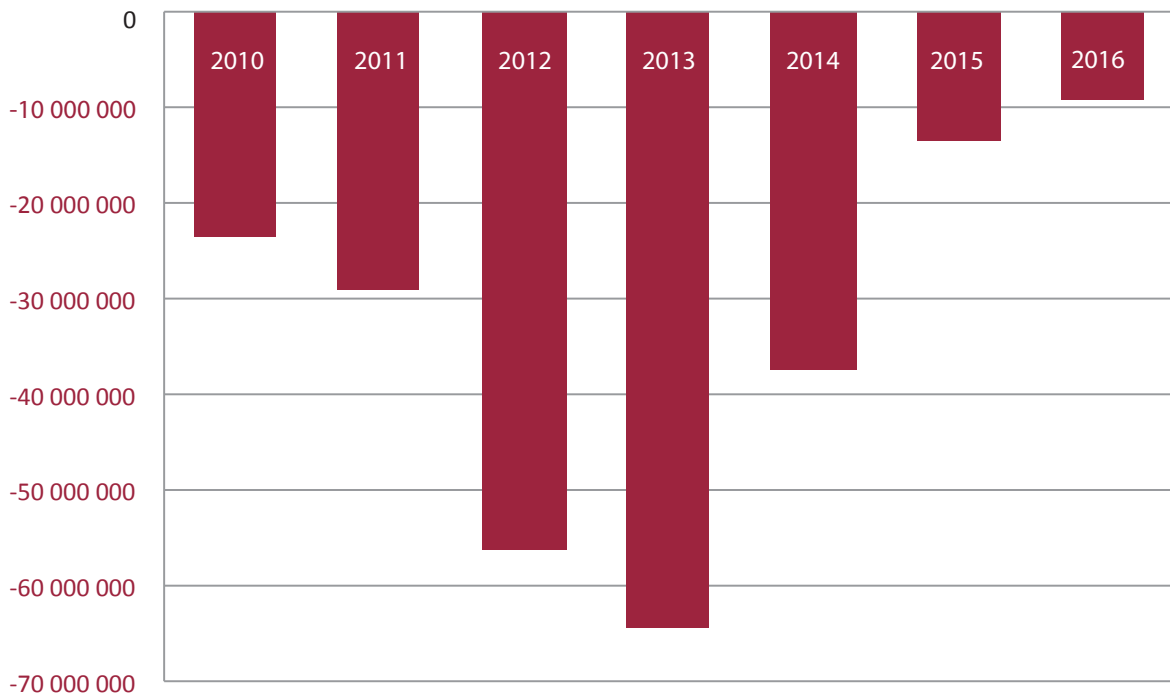


**Рисунок 15.** Финансовый результат деятельности предприятий ВКХ по водоотведению, тыс. руб.



**Источник:** Росстат, форма стат. отчетности 22С-водоотведение

**Рисунок 16.** Финансовый результат деятельности предприятий теплоснабжения, тыс. руб.



**Источник:** Росстат, форма стат. отчетности 22С-теплоснабжение

С 2010 года расходы предприятий коммунального сектора стабильно больше их доходов. Да, в последние два года в секторе централизованного теплоснабжения финансовая яма стала не такой глубокой, как это было пару лет назад. Но это по-прежнему яма, которая не может привлекать инвесторов. А в водоснабжении и водоотведении финансовую ситуацию просто следует признать критической.

В такой ситуации инвестиционная привлекательность возможна только в избранных случаях, а не по всему коммунальному полю.

В этой связи важно разобраться в причинах такого финансового положения предприятий коммунального сектора.

## 3.1. ПРОБЛЕМА ДОЛГОВ В КОММУНАЛЬНОМ СЕКТОРЕ

Долги в коммунальном секторе – системное явление. Неплатежи накапливаются по всей цепочке жилищно-коммунальных правоотношений: не все жители оплачивают счета за жилищно-коммунальные услуги, много претензий к управляющим организациям в связи с задержками платежей за коммунальные ресурсы и нецелевым использованием денег, все больше растут долги предприятий теплоснабжения и водоснабжения за потребляемые газ и электрическую энергию. Очевидно, что проблема долгов носит многофакторный характер и поэтому требует системного анализа и комплексных решений, в том числе – и в части правового регулирования.

Выделим и проанализируем три уровня возникновения долговых обязательств, а также выпадающих доходов, которые могут быть причинами возникновения долговых обязательств:

- конечные потребители коммунальных услуг;
- управляющие недвижимостью и расчетно-кассовые центры;
- ресурсоснабжающие организации (предприятия теплоснабжения в части долгов за газ).

**Конечные потребители.** В качестве конечных потребителей выделим потребителей в жилищном секторе и бюджетофинансируемые организации. Эти две группы потребителей объединяет их специальный правовой статус, связанный с невозможностью отключения поставки энергоресурсов в случае их неоплаты.

Потребители в жилищном секторе. Следует отметить, что в целом дисциплина платежей в жилищном секторе даже в кризисные годы остается достаточно высокой и в целом по стране годовая собираемость жилищно-коммунальных платежей не опускалась ниже 93% (рисунок 17).

**Рисунок 17.** Уровень собираемости платежей населения за жилищно-коммунальные услуги



**Источник:** Росстат, форма стат. отчетности 22С-ЖКУ

Реальные проблемы с собираемостью существуют только в депрессивных территориях Дальнего Востока и Северного Кавказа, где собираемость платежей за жилищно-коммунальные услуги колеблется в диапазоне 70–90%.

Тем не менее задача повышения собираемости платежей, безусловно, стоит. Меры воздействия, связанные с повышением платежной дисциплины в жилищном секторе, должны сочетать в себе жилищное просвещение, повышение адресности оказания социальной поддержки, совершенствование института объединения собственников жилья в МКД и усиление мер административного принуждения. Например, как это ни парадоксально, семьи с низкими доходами, являясь получателями жилищных субсидий, оплачивают жилищно-коммунальные услуги исправно, в отличие от части обеспеченных семей, включая новых собственников жилья. При этом в качестве целевой задачи не следует рассматривать 100% собираемость жилищно-коммунальных платежей не только из-за недостижимости ее решения, но и из-за высоких издержек, связанных с попыткой ее решить. Вполне цивилизованной будет задача постепенного повышения уровня собираемости платежей в жилищном секторе с доведением этого показателя до 98% через пять лет после начала системной работы.

В целом фактор неполной оплаты населением жилищно-коммунальных услуг при достаточно высоком уровне собираемости платежей является системным и требующим методологического и нормативного регулирования. Попытки такого регулирования через введение прямых платежей на оплату коммунальных услуг от жителей ресурсоснабжающим организациям выглядят малопрофессиональными и неэффективными (см. раздел 5).

**Организации, финансируемые из бюджета.** До 2014 года бюджетный сектор был достаточно хорошим плательщиком. Но коммунальные предприятия отмечают, что ситуация явно меняется в худшую сторону. Очевидно, это связано с тем, что экономический кризис находит продолжение в бюджетном кризисе. И при огромных социальных обязательствах государства плата за коммунальные ресурсы, потребленные бюджетным сектором, перестает быть приоритетным платежом, особенно для федеральных ведомств. Такое положение дел не должно восприниматься как правильное и естественное, необходимы меры, ему противодействующие.

**Управляющие недвижимостью и расчетно-кассовые центры.** Особое внимание в исследовании причин формирования задолженности за энергетические ресурсы уделено влиянию на этот процесс организаций, управляющих недвижимостью в жилищном секторе, а также создаваемых на местах расчетно-кассовых центров, которые административным путем «расщепляют» жилищно-коммунальные платежи.

В этой связи следует отметить одну важную тенденцию: доля платежей за коммунальные услуги, которая проходит через организации, управляющие многоквартирными домами – управляющие организации и ТСЖ, в последние годы стремительно сокращалась. Сначала, со второй половины первого десятилетия двухтысячных, это было связано с администра-

тивным внедрением расчетно-кассовых центров, которые занимались «расщеплением» платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги вне рамок договорных обязательств субъектов хозяйственных взаимоотношений. В итоге к 2010 году более 50% коммунальных платежей по договорам управления проходили через расчетные центры мимо счетов управляющих организаций. В Московской области более 95% оплаты коммунальных услуг управляющих компаний, которые в той или иной степени находятся под контролем местных администраций, проходят через расчетно-кассовые центры.

Статистическая отчетность, начиная с 2011 года, не содержит информацию о структуре платежей населения. Выборочный анализ ситуации в городах Костромской и Челябинской областей дает следующую оценку маршрутов прохождения коммунальных платежей<sup>11</sup>:

- через управляющие организации – 7,1%;
- через ТСЖ/ЖСК – 0,5%;
- через РКЦ – 40,8%;
- напрямую РСО – 51,6%.

Распространенное мнение о том, что управляющие организации играют ключевую роль в формировании задолженности за энергетические ресурсы вследствие нецелевого использования средств на оплату коммунальных услуг, является ошибочным уже в силу того, что через управляющие компании проходит лишь незначительная часть средств населения за оплату коммунальных услуг.

Гораздо большие суммы платежей за коммунальные услуги проходят через расчетно-кассовые центры (РКЦ). В их задачу входит «по-справедливому» направить эти средства всем тем, кто участвовал в предоставлении услуг. Такие центры создавались с целью ликвидации финансовых «пробок» по цепочке прохождения денег между всеми участниками хозяйственных взаимоотношений в жилищно-коммунальном комплексе. При этом была создана система административного взаимодействия вместо исполнения договорных обязательств каждым участником экономической деятельности. Появился специальный термин «расщепление» вместо оплаты по договору. Строго говоря, большинство РКЦ находятся вне правового поля, но это не мешает им продолжать работу. Никаких правовых последствий за перечисленные или не в тех объемах перечисленные деньги РКЦ не несут.

**Ресурсоснабжающие организации.** Анализ динамики долгов в жилищно-коммунальном комплексе показал, что наиболее быстрыми темпами растут долги ресурсоснабжающих организаций перед энергоснабжающими предприятиями – организациями газо- и электроснабжения. Это означает, что вскрытие причин формирования задолженности на этом участке хозяйственных взаимоотношений имеет ключевое значение для решения пробле-

<sup>11</sup>С. Б. Сиваев, И. В. Колесников, А. Ю. Родионов, *Анализ задолженности за энергоресурсы в жилищно-коммунальном комплексе, Городской альманах, выпуск 6, М: Институт экономики города, 2014, стр.58-68.*

мы долгов. Следует выделить несколько факторов образования долгов, удельный вклад которых может варьироваться в широких пределах.

Рассмотрим проблему долгов за энергоресурсы на примере кредиторской задолженности предприятий теплоснабжения за газ. Объективные факторы формирования долгов:

- неполная оплата потребителями поставленной тепловой энергии и теплоносителя;
- выставление счетов потребителям на сумму, меньшую стоимости поставленной энергии;
- заниженные тарифы из-за учета в операционных затратах нормативных, а не фактических потерь;
- заниженные тарифы из-за ограничений по индексу роста тарифов;
- отсутствие бюджетных компенсаций разницы в фактических и установленных издержках, а также в случае установления льготных тарифов.

Неполная оплата потребителями связана как с неплатежами конечных потребителей, так и с неплатежами организаций, управляющих недвижимостью, и расчетно-кассовых центров. Отметим, что неплатежи населения как основного потребителя тепловой энергии – практически постоянная величина. И если бы они были основной причиной роста кредиторской задолженности предприятий теплоснабжения, то рост задолженности носил бы линейный характер. Но это не так.

**Выставление счетов потребителям на сумму, меньшую стоимости поставленной энергии.** Основным потребителем тепловой энергии является жилищный сектор, на долю которого приходится две трети суммарного полезного отпуска тепловой энергии. При этом оснащенность многоквартирных домов общедомовыми приборами учета – меньше 25%, а техническая возможность регулировать теплотребление в масштабах дома практически отсутствует. В отсутствии приборов учета объем поставляемой тепловой энергии определяется исходя из нормативов потребления, утверждаемых на региональном уровне. Нормативы, как правило, носят усредненный характер, и фактическое потребление в конкретном доме может существенно отличаться от нормативного как в большую, так и в меньшую сторону. Приборы учета тепловой энергии при этом ставятся, как правило, в тех домах, где факт меньше норматива. А в тех домах, где факт больше норматива, приборы часто выходят из строя после непродолжительной эксплуатации по понятным причинам. Это, как правило, небольшие дома, с большой удельной внешней поверхностью и с плохими теплоизоляционными характеристиками. Таким образом, счета таким домам выставляются исходя из нормативов потребления тепловой энергии, что меньше стоимости фактически потребленной энергии. Из-за политизированности темы коммунальных платежей, включая определение нормативов, эта проблема начинает приобретать все большие размеры.

**Заниженные тарифы.** Ключевая роль в формировании долгов принадлежит существующей практике тарифного регулирования коммунальных предприятий. Методы тарифного регулирования, которые используются в России, являются так называемыми «затратными методами регулирования», т. е. основываются на определении затрат, необходимых для ведения хозяйственной деятельности регулируемого субъекта. На основании анализа эффективности структуры затрат должны приниматься регулирующие воздействия по ее оптимизации, как управленческой, так и технологической. Но для этого структура затрат должна быть максимально достоверной. В российской же практике тарифного регулирования, к примеру, вместо фактических потерь тепловой энергии к расчету принимаются некие нормативные потери, которые к реальностям очень часто не имеют никакого отношения. Практически все предприятия теплоснабжения отмечают, что существующее тарифное регулирование мало привязано к конкретной ситуации того или иного предприятия, поскольку в расчет принимаются не фактические операционные издержки (в частности – потери), а некоторые их нормативные значения. Поскольку в силу изношенности основных фондов потери тепловой энергии на всех технологических стадиях производства и транспорта могут составлять значительную величину, то учтенные в тарифах фактические потери могут отличаться в разы. В частности, по данным формы статистической отчетности № 1-ТЕП, удельный вес потерь тепловой энергии в общем объеме тепловой энергии, поданной в сеть, находится на уровне 11% при том, что по данным Минэнерго России, фактический уровень потерь тепловой энергии в среднем по стране находится на уровне 25%, а во многих организациях теплоснабжения превышает 40%. Такая ситуация серьезно искажает реальное положение дел в секторе, ставит неправильные ориентиры в развитии. При отсутствии достаточной тарифной выручки предприятия расходуют средства, предназначенные на оплату приобретенных энергоресурсов, на покрытие издержек от операционной деятельности. Если исходить из представленной выше информации об учтенном и фактическом объеме потерь тепловой энергии в сетях теплоснабжения, то доходы организаций теплоснабжения при корректном учете потерь и их отражении в тарифе должны были быть на 10% выше.

Неадекватная структура издержек – не единственная причина занижения тарифов при регулировании. К таким же последствиям приводят используемые в последние годы ограничения по индексу роста тарифов на коммунальные услуги. Ситуация усугубляется тем, что рост цен на топливную составляющую (чаще всего – газ) существенно превышает индекс повышения тарифов на отопление<sup>12</sup>. Вследствие этого реальные собственные доходы предприятий теплоснабжения снижаются. А поскольку никаких объективных предпосылок к снижению операционных издержек нет, то и планируемые в тарифе расходы на газ превращаются в расходы по операционной деятельности тепловой кампании. Именно по этой причине долги теплоснабжающих организаций по сетевому газу растут ускоренными темпами.

<sup>12</sup> Аналогичная ситуация складывается и в водопроводно-канализационном хозяйстве, где тарифы на воду и водоотведение повышаются традиционно на существенно меньшую величину, чем тарифы на электрическую энергию, доля которой в затратах водоснабжения и водоотведения около 25-30%.

В связи с такими ограничениями по росту тарифов все большей проблемой становится отсутствие бюджетных компенсаций разницы между экономическими обоснованными и установленными в силу ограничительных индексов тарифами. Законодательство исходит из того, что если тариф включает все необходимые издержки, то компенсация разницы между учтенными и не учтенными в тарифе издержками должна компенсироваться бюджетом того уровня, на котором происходит установление тарифа<sup>13</sup>. Эта норма работает плохо и часто обращается для предприятий выпадающими доходами, обязательства выплат по которым не закреплены никакими договорными отношениями. Масштаб этой проблемы на сегодня уже достаточно велик, и с учетом ужесточения бюджетной политики он будет возрастать. Такие же проблемы возникают в регионах, где не монетизированы выплаты по льготам и жилищным субсидиям. Таких регионов немного, но среди них Москва.

**Косвенные факторы.** Отдельно остановимся на факторах, влияние которых на проблему долгов носит косвенный характер. Это факторы, связанные с удорожанием стоимости коммунальной услуги отопления, что с учетом перечисленных объективных факторов в итоге приводит к росту долгов теплоснабжающих организаций.

Выделим два таких фактора:

- большое количество участников процесса централизованного теплоснабжения;
- использование централизованного теплоснабжения на селитебных территориях с низкой плотностью жилищной застройки.

Большое количество участников процесса централизованного теплоснабжения явилось результатом сложных процессов изменений форм собственности в инфраструктуре теплоснабжения в последние двадцать лет, когда единая инженерная инфраструктура оказалась разделена на части, которые находятся в собственности разных лиц. Причем это случилось не только с объектами генерации, что не критично, но и с сетевой транспортной инфраструктурой. И теперь процесс теплоснабжения связан с хозяйственным взаимодействием всех владельцев этих частей. Большое количество участников увеличивает транзакционные издержки и, следовательно, увеличивает стоимость товаров и услуг. А с учетом объективных факторов формирования задолженности в секторе теплоснабжения это увеличивает вероятность роста суммарных долговых обязательств участников сектора теплоснабжения. Поэтому поэтапная деятельность по консолидации активов централизованного теплоснабжения является важным направлением удешевления коммунального обслуживания и снижения риска образования долгов.

Эффективность теплоснабжения тем больше, чем меньше расходы на транспорт тепловой энергии. Поэтому целесообразно на селитебных территориях с низкой плотностью жи-

---

<sup>13</sup>Эта норма не распространяется на потери, которые включаются в тариф только в соответствии с нормативом.



лищной застройки (коттеджная застройка) использовать децентрализованные источники отопления.

**Как бороться с долгами?** Проведенный анализ показал, что причина роста кредиторской задолженности предприятий теплоснабжения и их неудовлетворительное финансовое состояние связаны в первую очередь с подходами к ценовому регулированию этих организаций.

Социальная значимость предоставления коммунальных услуг населению и организациям бюджетного сектора и невозможность в связи с этим непоставки энергетических ресурсов ресурсоснабжающими организациями требуют принятия специальных системных мер по повышению дисциплины платежей всех участников цепочки хозяйственных взаимосвязей в жилищно-коммунальном комплексе.

Правовые инновации, направленные на улучшение дисциплины платежей в жилищно-коммунальном комплексе, должны стать важной составной частью улучшения инвестиционного климата в этом секторе экономики, что обеспечит финансовые условия для реализации технических инноваций.

Результаты выполненного анализа обобщены в представленной ниже таблице 5.

**Таблица 5.**

*Причины возникновения кредиторской задолженности предприятий теплоснабжения за газ*

Источники и причины возникновения задолженности	Доля в суммарной задолженности за газ	Способы изменения ситуации
<b>Население</b>	<b>37,4%</b>	Списание большей части долгов, как безнадежных; включение рисков собираемости платежей населения в стоимость жилищных услуг.
<b>Обеспеченные семьи</b> Занятость. Недовольство качеством услуг.	17,0%	Повышение размера пени за неуплату. Введение административных штрафов за неуплату.
<b>Низкодоходные семьи</b> Недостаточность средств на оплату ЖКУ (проживание в квартирах, превышающих социальный стандарт).	8,0%	Повышение доступа к программе жилищных субсидий. Введение административных штрафов за неуплату. Изъятие за долги жилья, находящегося в собственности, с предоставлением жилья на условиях социального найма.
<b>Новые собственники жилья</b> Отсутствие документов на право собственности; квартиры, в которых никто не живет.	5%	Совершенствование регистрации прав собственности. Введение административных штрафов. Изъятие за долги жилья, находящегося в собственности, с предоставлением жилья на условиях социального найма.

Источники и причины возникновения задолженности	Доля в суммарной задолженности за газ	Способы изменения ситуации
<b>Собственники нежилых помещений в МКД</b> Нежелание нести бремя расходов на содержание общего имущества.	4,0%	Введение административных штрафов за неуплату.
<b>Пенсионеры</b> Недостаточность средств на оплату ЖКУ (проживание в квартирах, существенно превышающих социальный стандарт).	3,0%	Повышение доступа к программе жилищных субсидий. Содействие в купле-продаже жилья для покупки жилья меньшего размера. Введение административных штрафов за неуплату.
<b>Маргинальные группы населения</b> Асоциальное поведение.	0,4%	Изъятие за долги жилья с предоставлением другого на условиях социального найма.
<b>Неотключаемые бюджетофинансируемые организации</b>	<b>3,6%</b>	Субсидиарная ответственность учредителей – органов государственной власти и местного самоуправления. Введение административных штрафов за неуплату.
<b>Иные организации – потребители газа и коммунальных ресурсов</b>	<b>13,5%</b>	Наличие обеспечения по оплате энергоресурсов при заключении договора ресурсоснабжения в случае невозможности отключения при неоплате. Введение административных штрафов за неуплату.
<b>Управляющие организации</b>	<b>6,7%</b>	
Недостаточная доходная база из-за неполной собираемости платежей.	2,3%	Дифференциация тарифов на коммунальные ресурсы в зависимости от выбора способа управления многоквартирным домом.
Нецелевое использование средств.	2,6%	Использование эксроу-счетов с ограниченным использованием для оплаты коммунальных услуг. Введение обеспечения по оплате энергоресурсов. Административные штрафы.
Мошенничество.	1,8%	Использование специальных счетов с ограниченным использованием для оплаты коммунальных услуг. Введение обеспечения по оплате энергоресурсов. Административные штрафы.
<b>Товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы</b>	<b>0,9%</b>	
Недостаточная доходная база из-за неполной собираемости платежей.	0,5%	Правовое совершенствование института ТСЖ.
Использование платежа за коммунальные услуги для проведения работ в здании.	0,4%	Административные штрафы.
<b>Теплоснабжающие организации</b>	<b>37,9%</b>	
Заниженные тарифы из-за учета в операционных затратах нормативных, а не фактических потерь.	15,0%	Определение издержек при тарифном регулировании исходя из фактических, а не нормативных потерь с фиксацией целевых показателей деятельности на этой основе.

Источники и причины возникновения задолженности	Доля в суммарной задолженности за газ	Способы изменения ситуации
Неполная оплата потребителями тепловой энергии и теплоносителя.	11,3%	Включение резервов по сомнительным долгам в структуру затрат при регулировании.
Заниженные тарифы из-за ограничений по индексу роста тарифов.	8,6%	Установление тарифов для населения на основе анализа его способности платить с использованием критериев социально-экономической доступности.
Выставление счетов потребителям на сумму, меньшую стоимости поставленной энергии.	2,0%	Использование метода аналогов при установке нормативов потребления тепловой энергии на отопление, обязательность установки общедомовых приборов учета потребления тепловой энергии.
Отсутствие бюджетной компенсации разницы в фактических и установленных издержках и при установлении льготных тарифов.	1,0%	Совершенствование системы компенсации выпадающих доходов предприятий теплоснабжения, отмена льготных тарифов.

Возможные меры по усилению дисциплины платежей необходимы для обеспечения финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности коммунального сектора. Они должны носить комплексный характер и включать два направления:

- усиление ответственности неплательщиков за неполную и несвоевременную оплату коммунальных услуг и энергетических ресурсов (см. раздел 3.2);
- устранение объективных причин возникновения кредиторской задолженности субъектов хозяйственных взаимоотношений в жилищно-коммунальном комплексе из-за политизированных подходов к их тарифному регулированию.

## 3.2. ПОМОГУТ ЛИ ПРЯМЫЕ ПЛАТЕЖИ?

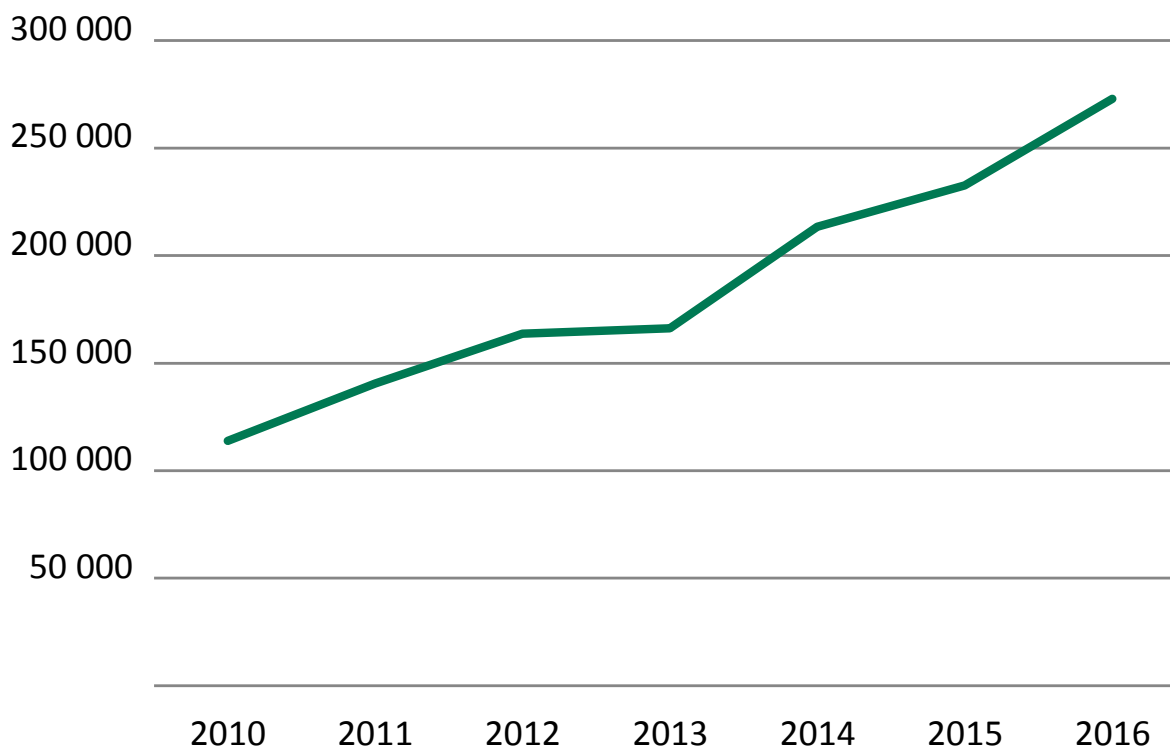
Государственная Дума весной 2018 года приняла поправки в Жилищный кодекс, которые предусматривают возможность введения прямых платежей жителей МКД за коммунальные услуги ресурсоснабжающим предприятиям, минуя управляющие компании.

Предполагается, что данная мера приведет к улучшению финансового положения ресурсоснабжающих предприятий за счет устранения посредников. И действительно благодаря введению прямых договоров задолженность управляющих компаний перед ресурсоснабжающими организациями снизилась на 30 млрд рублей.

Но существуют достаточно серьезные опасения, что результат будет долгосрочным и не приведет к новой волне проблемных ситуаций.

Действительно, долги населения по уплате коммунальных услуг, а следовательно и долги управляющих компаний по договорам ресурсоснабжения, составляют сотни миллиардов рублей (рисунок 18).

**Рисунок 18.** Дебиторская задолженность населения за отопление, тыс. руб.



**Источник:** Росстат, форма стат. отчетности 22С-теплоснабжение

Действительно, известны случаи использования управляющими компаниями средств населения на оплату коммунальных услуг нецелевым образом, как правило – на текущий ремонт МКД.

Вопрос: позволит ли предлагаемая правовая новелла улучшить жилищно-коммунальное обслуживание населения?

Для ответа на этот вопрос проанализируем причины возникновения кризисной ситуации, ожидаемые последствия принятого решения и возможные альтернативы ему.

В существовавшей ранее правовой конструкции, население оплачивает коммунальные услуги управляющим компаниям (в случае выбора способа управления МКД управляющей компанией), поскольку именно управляющая компания отвечает за предоставление коммунальных услуг в отдельную квартиру (за воду в кране, например), обеспечивая эксплуатацию внутридомовых инженерных систем. Ответственность ресурсоснабжающей организации заканчивается на вводе в дом. Управляющая компания для выполнения своей обязанности по предоставлению коммунальной услуги заключает договор с ресурсоснабжающей организацией на поставку ресурса (договор купли-продажи по Гражданскому Кодексу). Тем самым для жителей реализуется принцип одного окна – в случае возникновения проблем с коммунальными услугами отвечает перед жильцом управляющая компания, и уже она занимается решением возникших проблем с ресурсоснабжающими организациями.

Что не позволяет этой схеме работать устойчиво?

Как показал ранее выполненный анализ (см. раздел 4.1), главная причина в том, что собираемость платежей населения за оплату жилищно-коммунальных услуг в стране в среднем составляет 93–94%. Это неплохой показатель, 100% не собирают нигде (только в случае обязательной предоплаты за потребление ресурсов при наличии счетчиков, имеющих информацию о состоянии платежей, например в Великобритании при оплате газа). В Германии планируемая собираемость платежей 98%.

В России ресурсоснабжающие компании выставляют управляющим компаниям счета на 100% оплату. Риски сбора платежей – это коммерческие риски управляющих компаний. Планировалось, что их учет должен входить в конкурентную стоимость их услуг. Причем частично эти риски могут делиться с ресурсоснабжающими компаниями, поскольку те могут в рамках правил тарифного регулирования списывать безнадежные долги в размере до 2% от выставленных счетов. Такой подход способствовал бы финансовой устойчивости управляющих компаний и развитию конкурентного бизнеса в сфере управления жилой недвижимостью. Конечно, при этом вырос бы общий платеж управляющей компании, но позитивные моменты компенсировали бы его. Эта схема не работает из-за жесткого административного контроля за деятельностью управляющих компаний, включая регулирование их ценообразования.

**Последствия принимаемого решения.** Улучшение ситуации с дисциплиной платежей за ЖКУ не очевидно.

Управляющей компании объективно гораздо удобней работать с неплательщиками, чем коммунальному предприятию водоснабжения или теплоснабжения.

Но высока вероятность, что издержки на работу с неплательщиками возрастут, поскольку этим теперь будет заниматься не одна управляющая компания, но и все ресурсоснабжающие организации. Возрастет объем договорной работы у ресурсоснабжающих организаций, поскольку вместо договора с домом (с управляющей компанией) должен появиться договор с каждым собственником квартиры в доме. Это достаточно большие издержки, за которые в конце концов кто-то должен будет заплатить, и скорее всего, это будет потребитель. Также это решение имеет и другие серьезные последствия.

В силу инженерного обеспечения наших МКД отопление в них – практически навязанная услуга. Потребитель не может его включить-выключить как другие услуги. Даже если Вы поставите на своей батарее термостат и обеспечите себе тем самым комфортную температуру, платить будете на тех же условиях. В нашем платеже за жилищно-коммунальные услуги отопление занимает больше 50%. Регулировать теплопотребление на отопление и бороться с перетопами при существующих внутридомовых инженерных системах можно только в масштабах всего здания. Ровно как и почти все мероприятия по повышению энергоэффективности нужно проводить в масштабах здания, а не квартиры. Постсоциалистические страны Центральной Европы при помощи Европейского союза задачу повышения энергоэффективности МКД решали как первостепенную. **Первое мероприятие при решении этой задачи – установление в доме (как правило, в подвале) индивидуального теплового пункта, который позволяет регулировать теплопотребление в доме в зависимости от погоды, солнечной освещенности, пожеланий жителей.** Т. е. услуга из навязанной превращается в контролируемую потребителем. И управляющая компания в этой схеме – потенциально ключевой игрок, который с целью развития бизнеса может предлагать жильцам перечень принципиально новых услуг по повышению энергоэффективности зданий и снижению размера коммунальных платежей, в том числе и в формате энергосервисных контрактов. Но при переходе на систему прямых платежей это становится практически невозможным и закрепляет систему доминирования монополий в тепле.

**Возможные альтернативы.** Интересно, что предлагаемое решение позитивно воспринимается практически всеми сторонами, участвующими в хозяйственных взаимосвязях в коммунальном обслуживании. Ресурсоснабжающие организации готовы заниматься работой по возврату долгов с неплательщиков. Управляющим компаниям станет легче, что с них снимется долговое бремя перед ресурсниками. Населению объяснят, что убрали посредника, от которого только вред.

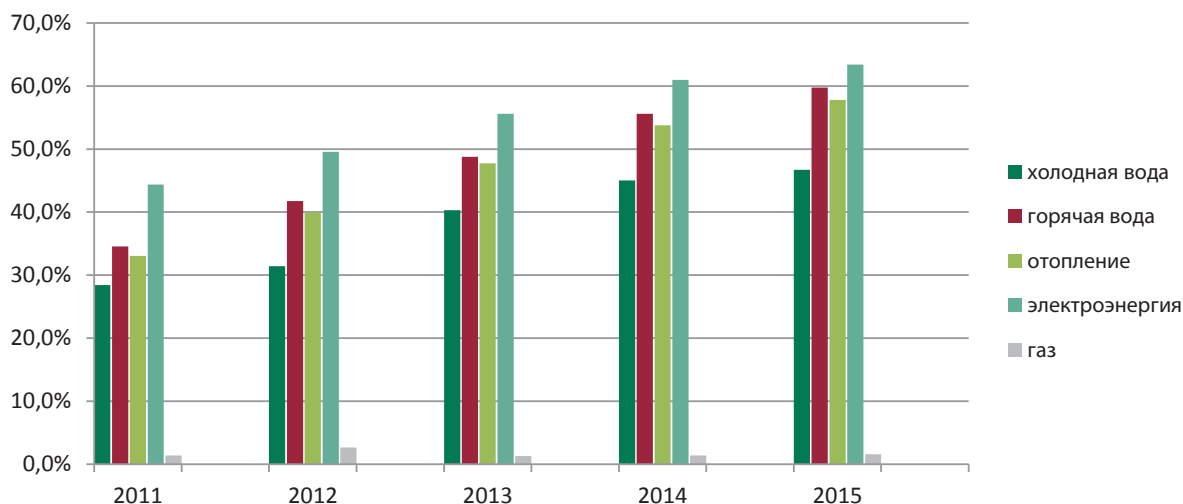
Вместе с тем существуют и другие – более системные – варианты решения проблемы нецелевого использования денег населения на оплату коммунальных услуг управляющей компанией: например, с помощью механизмов секьютеризации платежей, предусмотренных Гражданским Кодексом, например – с использованием счетов эскроу. Тема рисков неполной собираемости платежей за ЖКУ, распределения рисков неполной собираемости, финансовой устойчивости управляющих компаний, стимулирования их к энергосервису как развитию бизнеса гораздо более сложные и требуют системных и продуманных решений.

### 3.3. ПРИБОРЫ УЧЕТА И «УМНАЯ КОММУНАЛКА»

Тема прямых платежей достаточно тесно связана с темой приборного учета коммунальных ресурсов в многоквартирных домах. В российской практике эта тема приобрела остроту из-за большого количеством спорных ситуаций в связи с потреблением коммунальных ресурсов, в частности – воды и электроэнергии, на общедомовые цели.

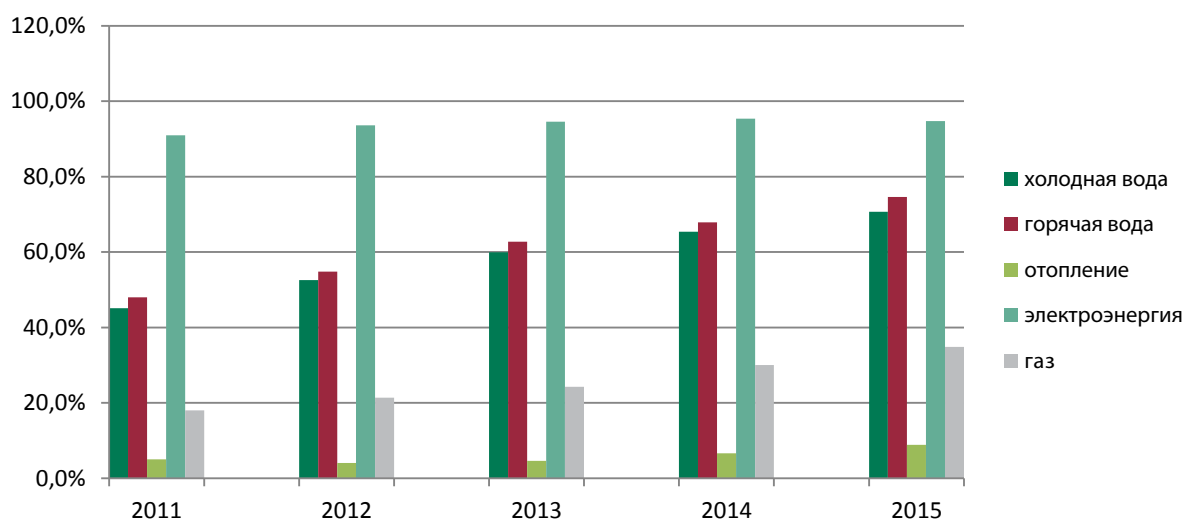
На рисунках 19 и 20 показан уровень оснащения МКД общедомовыми приборами учета коммунальных ресурсов и квартирными приборами учета потребления коммунальных услуг.

**Рисунок 19.** Обеспеченность МКД общедомовыми приборами учета коммунальных ресурсов, %



**Источник:** Росстат, форма стат. отчетности 1-ПУ

**Рисунок 20.** Обеспеченность квартир приборами учета коммунальных услуг, %



**Источник:** Росстат, форма стат. отчетности 1-ПУ



Оснащенность приборами учета МКД по холодной и горячей воде превысила 60%, по тепловой энергии – приближается к этой цифре.

По квартирам выделяется оснащенность приборами по электроэнергии – более 95%. Оснащенность приборами по холодной и горячей воде – чуть выше, чем оснащенность по этим услугам общедомовыми приборами.

Если посмотреть на международную практику приборного учета в многоквартирных домах, то следует два важных вывода: общедомовые приборы учета являются собственностью ресурсоснабжающих организаций, квартирные приборы учета – это общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме, и устанавливаются они по решению всех собственников либо всем, либо никому. Российская ситуация принципиально отлична: общедомовой счетчик – общее имущество собственников жилья в МКД, квартирный счетчик – принадлежность конкретной квартиры, и ее собственник решает, иметь ли квартирный прибор учета и, если иметь, то какой. Такой подход формирует две проблемы, не решенные до настоящего времени:

- Каждый МКД сам решает, какой счетчик ему устанавливать. В итоге устанавливаются разные счетчики, как правило, без возможности удаленного съема показаний online. А это означает, что показания по ним с разной точностью снимаются в разное время, что не позволяет иметь картину потребления коммунальных ресурсов в динамике для оптимизации параметров их поставки. Кроме возникающей в этой ситуации проблемы с расчетами за потребленные ресурсы отсутствие online информации о работе инфраструктуры не позволяет оптимизировать технологические параметры системы, сдерживает внедрение «умных» технологий в коммунальном секторе;
- Еще более серьезные проблемы с балансами потребления ресурсов внутри дома: показания квартирных приборов учета также снимаются в разное время, достоверность их показаний часто очень проблематична, существенная часть собственников квартир не считает нужным устанавливать квартирные счетчики; в итоге – определенная сложным и не самым корректным путем разница в показаниях домового и квартирных приборов учета превращается в оплату непонятно откуда взявшихся расходов коммунальных ресурсов на общедомовые нужды.

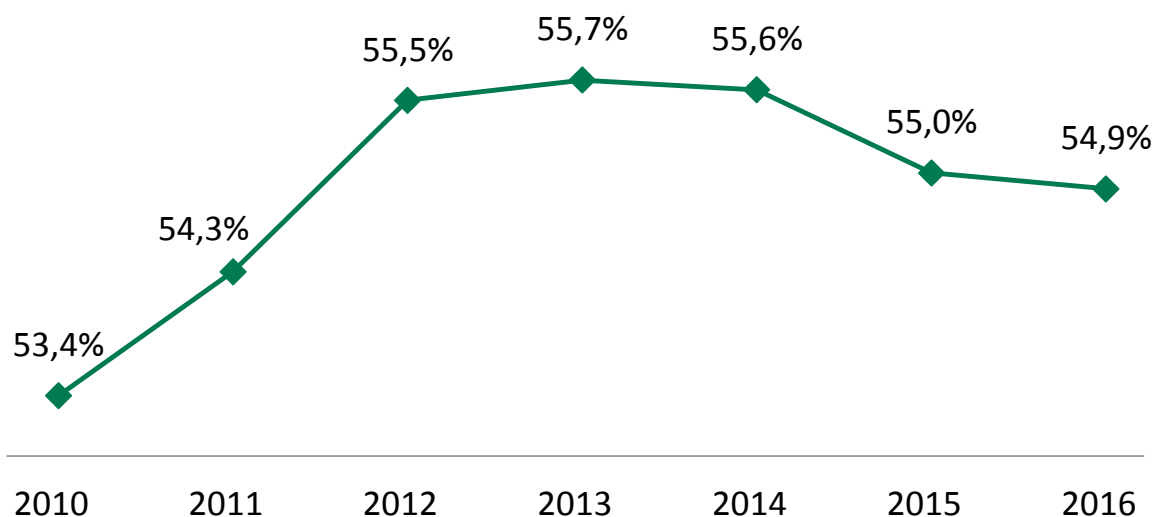
Опять идут долгие дискуссии, как правильно определять эти самые расходы коммунальных ресурсов на общедомовые нужды в существующей системе координат. Хотя тот же международный опыт подсказывает целесообразность решения другой задачи – поменять саму систему координат: общедомовые счетчики – собственность ресурсоснабжающих организаций, квартирные счетчики – общее имущество МКД (в случае принятия решения об их установке собственниками жилья). И тогда вместо сегодняшних проблем мы получим серьезные выгоды для всех участников взаимоотношений.

Казалось бы, вполне очевидное решение, среди специалистов практически полный консенсус в этом вопросе. Почему этого не происходит? Потому что переходный период – смена права собственности, источники финансирования процесса, принятие рациональных общих решений в формате собраний собственников жилья в МКД – это действительно непростой процесс, требующий времени и продуманности тактических ходов. Поэтому в данном направлении необходимо осуществить перепостановку задач.

## 3.4. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Как показал анализ причин формирования долгов в коммунальном секторе, тарифное регулирование – ключевой фактор тяжелого финансового положения предприятий коммунального комплекса. Попытки внедрить в российскую практику тарифное регулирование по методу доходности инвестированного капитала далеко не всегда могло обоснованно применяться для предприятий, находящихся в собственности публичных органов власти и могло привести к существенному росту тарифов. Поэтому де-факто главным принципом тарифного регулирования в последние годы стал подход к росту тарифов «инфляция минус», т. е. политическое (а затем и правовое) ограничение на рост тарифов на коммунальные услуги ниже уровня инфляции (см. раздел 4.1). Финансовое положение коммунальных предприятий (рисунки 12-14) и физическое состояние коммунальной инфраструктуры (рисунок 21) иллюстрируют проблемы ценообразования в коммунальном комплексе.

**Рисунок 21.** Доля нормативно очищенной воды в системах водоснабжения<sup>14</sup>



**Источник:** Росстат, форма стат. отчетности 1-водоснабжение

<sup>14</sup>При этом Минстрой России оперирует другой информацией. По информации Роспотребнадзора, по итогам I полугодия 2017 г. на территории РФ доля проб питьевой воды, соответствующей нормативам, составляла:

- в водопроводной сети по санитарно-химическим показателям – 85,9%;
- по микробиологическим показателям – 97,2%.

В 2016 г. питьевой водой, соответствующей требованиям санитарного законодательства, было обеспечено 132,657 млн человек, что на 0,697 млн человек больше, чем в 2015 г. (131,96 млн чел.).

Возможные выходы ищутся в разных направлениях. Выделим те, которые находятся в центре политического внимания:

1. Уже состоявшаяся правовая новелла о тарифном регулировании в централизованном теплоснабжении по методу альтернативной котельной<sup>15</sup>.
2. Предлагаемый ФАС и обсуждаемый подход к тарифному регулированию по эталонным издержкам<sup>16</sup>.

Принятие летом 2017 года поправок в закон «О теплоснабжении» (закона об альтернативной котельной) было вызвано резким падением за последние годы доли когенерационной тепловой энергии в тепловом балансе страны, связанным с часто необоснованным использованием тепловой энергии не от крупных тепловых энергетических станций (ТЭС), а от вновь построенных локальных котельных. Причем такое строительство происходило (и происходит) в ситуации больших избытков мощностей по теплоснабжению. Одна из причин такой ситуации – «расползание» городов вширь и, как следствие, удорожание транспорта тепловой энергии от существующих крупных производителей. Но более важна другая причина, о которой уже говорилось, – разные интересы собственников отдельных частей единой инфраструктуры теплоснабжения, когда муниципальным властям часто было проще (по разным причинам) строить новые котельные, чем договариваться о поставке тепла с собственниками (как правило, частными) крупных теплоэлектростанций. В результате ТЭС теряли рынки сбыта тепловой энергии. Им приходилось перекладывать постоянные издержки на стоимость электроэнергии, что снижало их конкурентность на рынке продажи электроэнергии. И круг замыкался.

Законодательство об альтернативной котельной:

- повышает роль единой теплоснабжающей компании (ЕТО) в формировании рынка тепла в масштабах поселения;
- устанавливает верхнюю планку цены продажи тепловой энергии для населенного пункта в размере стоимости производства тепла на гипотетической альтернативной котельной с учетом разумной окупаемости ее строительства;
- у ЕТО и у органов власти формируются стимулы к формированию единого оператора общей единой поселенческой инженерной инфраструктуры теплоснабжения, например путем бесконкурсной передачи в концессию ЕТО муниципальных активов по теплоснабжению (как правило, это разводящие сети и отдельные котельные).

---

<sup>15</sup>Федеральный закон от 29.07.2017 № 279-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения».

<sup>16</sup><https://riafan.ru/566321-fas-podgotovila-zakonoproekt-o-tarifnom-regulirovanii>

Изменения в законодательстве о теплоснабжении будут действовать только в зонах теплоснабжения с крупными когенерационными источниками – теплоэлектростанциями. Поскольку во многих случаях установление предельного тарифа по издержкам альтернативной котельной может привести к существенному разовому повышению тарифа на тепловую энергию, применяться это положение законодательства будет выборочно по населенным пунктам при согласии как исполнительных, так и представительных органов местного самоуправления.

В этой связи есть целый ряд вопросов к принятому законодательству. Например, почему при существенном избытке мощностей по генерации тепловой энергии в качестве предельного тарифа устанавливается тариф альтернативной котельной с учетом возврата инвестиций на ее строительство? Учет возврата инвестиций, собственно, и будет приводить к повышению тарифа на тепловую энергию. Представляется, что это завышенная оценка с учетом того, что при когенерации издержки, в том числе и инвестиционные, делятся между тепловой и электрической энергией.

Объяснение такой завышенной оценки кроется в принципах эксплуатации ТЭС. Несмотря на то, что в денежном выражении ТЭС начисляют 55–60% за тепло и только 45–40% за электроэнергию, ТЭС числятся субъектами рынка электрической мощности и должны поддерживать готовность к повышению выработки электроэнергии даже в моменты минимального теплового потребления, что приводит к исчезновению эффекта когенерации. Аналогично в моменты, выгодные с точки зрения рынка электроэнергии, трейдеры поднимают выработку электроэнергии, не просчитывая, что работа в заведомо неэффективном режиме приведет к дополнительной нагрузке на тепло. В итоге вопреки здравому смыслу нередки случаи, когда удельные расходы условного топлива (УРУТ) на единицу тепловой энергии на ТЭС выше, чем на котельных.

В целом методология альтернативной котельной будет способствовать улучшению системы управления и финансовому оздоровлению сектора теплоснабжения, технологическому обновлению крупных когенерационных источников, хотя ее применение в первые годы будет крайне ограниченным, если энергетики не «пробьют» себе право заключения договоров о предоставлении мощности на реконструируемые объекты теплоэнергетики по аналогии с существующими до настоящего времени договорами о предоставлении мощности на новую генерацию в электроэнергетике (ДПМ-2). Принципиально важно, чтобы в рамках ДПМ-2 модернизировались только ТЭС, способные работать в графике тепловой нагрузки, и не позволялось модернизировать ТЭС, не способные обеспечить низкие УРУТы и эффективную выработку тепла.

Предложенный в принятой законодательной новелле подход ориентирован на сохранение существующего представления о высокой эффективности крупных когенерационных источников энергии. Но международная практика последних десятилетий опровергает этот постулат. Сейчас в развитых странах ставка делается на малые когенерационные источники,

причем работающие в основном в тепловом, а не электрическом цикле, как российские ТЭС. Это позволяет существенно повысить эффективность таких станций, снизить транспортные издержки по поставке тепла, повысить надежность теплоснабжения. Но техническая революция и применение современных умных IT-технологий формирует новые вызовы в системе теплоснабжения, которые могут окончательно разрушить монополию тепловой генерации. Речь идет о разнообразных технологиях использования низкопотенциальной тепловой энергии, которую можно рекуперировать в самых неожиданных местах: из канализационных стоков многоквартирных домов; вентиляционных установок; теплоносителя, используемого в охлаждающих системах.

Лучший зарубежный опыт показывает, что реализация проектов по строительству и эксплуатации сетей для передачи низкопотенциальной тепловой энергии приводит к значительному снижению капитальных и текущих затрат по сравнению с традиционным централизованным теплоснабжением. В отличие от традиционных сетей, в которых потребности конечных потребителей обеспечиваются за счет изначально превышающего температурного режима отпуска энергии от ТЭС или котельных, низкопотенциальные теплофикационные сети обеспечивают оптимальные условия для передачи тепловой энергии без потерь и с очень низким уровнем аварийности. Выход на температурные режимы потребителей происходит в конечных точках с помощью тепловых машин (теплонасосов). Низкопотенциальные теплофикационные сети хорошо зарекомендовали себя в широком диапазоне климатических условий Европы и Северной Америки. Обсуждаются первые проекты по созданию элементов таких сетей в России. И массовый запуск таких технологий может коренным образом изменить сектор теплоснабжения России. При принятии стратегических решений принципиально важно понимать логику развития технического прогресса в секторе.

Следует также отметить одну важную деталь. Принятие законодательства «об альтернативной котельной» было пролоббировано «большой» энергетикой и ее интересах. Не случайно от исполнительных органов законопроект занималось Министерство энергетики России. И большая энергетика еще раз показала, что ее лоббистские возможности существенно выше, чем у коммунального сектора. Например, положение дел в секторе водопроводно-канализационного хозяйства ничуть не лучше, чем в секторе теплоснабжения. Однако подобных решений, связанных с возможным ростом тарифов, в секторе водоснабжения нет. Второе обсуждаемое изменение в вопросах тарифного регулирования – предложение Федеральной антимонопольной службы России (ФАС) по определению тарифов монополиям на основании эталонных издержек.

В пояснительной записке к разработанному законопроекту ФАС справедливо отмечает, что сегодня тарифное регулирование монополий законодательно регламентируется отраслевыми законами и методические подходы к тарифному регулированию имеют значимые отличия в разных отраслевых законах. Поэтому задача подготовки сводного правового акта по вопросам тарифного регулирования монополий представляется правильной. Во многом мы возвращаемся к ситуации 2004 года, когда был принят закон №210 «Об основах

тарифного регулирования организаций коммунального комплекса», который вводил общие принципы тарифного регулирования организаций коммунального комплекса, но потом был фактически отменен введением отраслевых законов «О теплоснабжении», «О водоснабжении и водоотведении» и др. Основная новелла нового законопроекта – переход к регулированию по аналоговому принципу, на основании эталонных издержек. Идея стратегически верная – тарифное регулирование должно формировать целевые показатели деятельности, определенные через лучшие (эталонные) практики, включая эталонные издержки. Но важно понимать, что достижение таких эталонных издержек – это не волевое решение, связанное с постатейным нормированием расходов регулируемой организации при принятии тарифных решений (именно такой подход просматривается в законопроекте), а то, что сейчас называют «дорожной картой» по переходу из текущего состояния в эталонное. И для этого мы должны максимально правдиво отразить текущее состояние, со всеми потерями и неэффективностью. Иначе правильной дороги не спроектировать. А правильная дорога – это поэтапное приближение к эталонным значениям издержек с каждым новым долгосрочным периодом тарифного регулирования с учетом способности населения оплачивать коммунальные услуги, окупаемые за счет тарифной выручки инвестиционных улучшений, бюджетной поддержки в части некупаемых инвестиций.

Наряду с этим законопроект не меняет существующий подход к установлению тарифов «сверху вниз» путем регламентации на федеральном уровне возможного изменения тарифов на коммунальные услуги и их утверждения на региональном уровне практически без участия органов местного самоуправления, которые законодательно отвечают за коммунальное обслуживание населения. Подчеркнем также, что в международной практике в развитых странах инвестиции в коммунальный сектор привлекаются в первую очередь за счет заимствований муниципальных властей, а не частного сектора. Причина проста – заимствования публичного сектора менее рискованны, чем частного, и поэтому более дешевы. Это принципиально важный стратегический аспект, о котором в России даже не говорят. Понятно, что реализовать его можно через качественное изменение бюджетной политики и формирование реальной собственной доходной базы, хотя бы, для начала, в экономически успешных городах.

В качестве примера недостаточной проработки законопроекта приведем одно положение. В законопроект перекочевала норма существующих отраслевых законов, которая предполагает тарифное регулирование в рамках концессионных соглашений после проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, когда для победителя уже была определена необходимая тарифная выручка и долгосрочные параметры тарифного регулирования для решения поставленных задач. Т. е. конкурс по-прежнему не рассматривается как инструмент дерегулирования, а служит лишь основанием для принятия тарифного решения не стороной концессионного соглашения, а третьей стороной (тарифным регулятором) административным путем.

## 3.5. ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

Поскольку концессионные механизмы сегодня рассматриваются как главные (по сути – единственные) инструменты привлечения инвестиций в коммунальный сектор, рассмотрим проблемы и возможности развития концессионных соглашений более детально.

### **Анализ текущей ситуации**

Началом активного развития государственно-частного партнерства в России можно считать 2003 год, когда о готовности входить в коммунальный бизнес заявили АО «Российские коммунальные системы» и другие сегодня в основном уже забытые компании, созданные тогдашними российскими олигархами. Закон о концессионных соглашениях был принят в 2005 году. Изменения в него вносились практически каждый год. С 2014 года концессионное законодательство в коммунальном секторе в очередной раз серьезным образом изменилось в связи с вступлением в силу Федерального закон от 7 мая 2013 года №103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

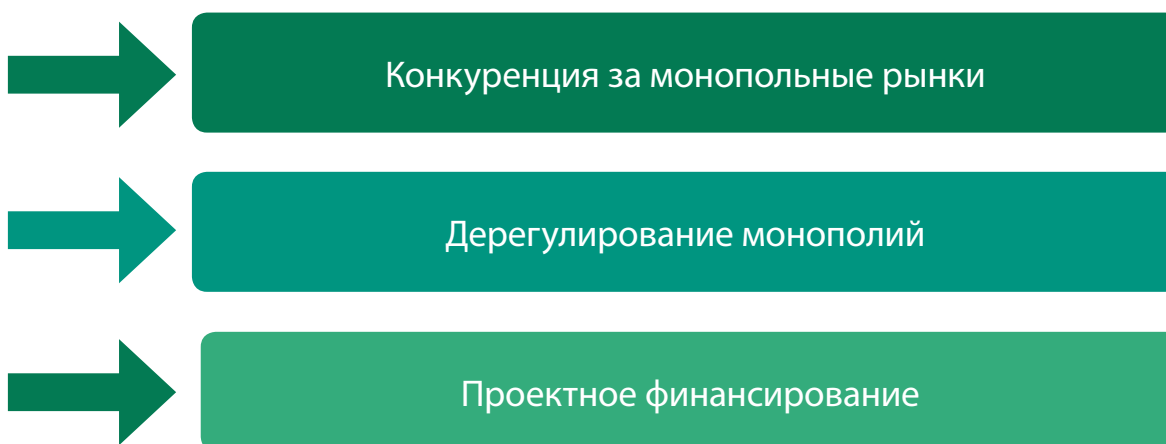
Поскольку именно с этого времени начался нынешний этап развития партнерства власти и бизнеса в коммунальном комплексе, остановимся на нем детально. Но в начале следует отметить несколько важных, основополагающих теоретических положений, на котором базируется государственно-частное партнерство в сфере развития инфраструктуры и которые пока не находят достаточного понимания в российской практике (рисунок 22).

1. Механизмы ГЧП предполагают конкурсный отбор частных бизнесов, заинтересованных во взаимодействии с публичной властью, для решения задач развития инфраструктуры. Это означает, что развитие естественных технологических монополий осуществляется на конкурсной основе, когда право управлять монополистической деятельностью на ограниченный договором срок получает тот или иной участник рынка. То есть, государственно-частное партнерство – это инструмент развития конкуренции, но не на рынке, а за рынок. А конкуренция предполагает конкурентные цены, в случае монополии – тарифы. Значит, государственно-частное партнерство – это инструмент дерегулирования монопольного рынка, формирования на нем не административно регулируемых, а договорных (по итогам конкурса) тарифов.
2. Концессионные механизмы предполагают обязательность привлечения частных инвестиций. Причем возврат этих инвестиций должен обеспечиваться в рамках реализации концессионного соглашения, т. е. в рамках реализации проекта. Это означает, что концессии должны привлекать инвестиции в рамках проектного финансирования, когда в качестве обеспечения возврата инвестиций инвесторами и кредиторами рассматривается будущий финансовый поток, рождаемый при реализации проекта. Поэтому для



реализации проекта создается «чистая», без истории и активов специальная проектная компания, реализующая проект, а инструменты обеспечения заимствований – юридическое оформление проекта: концессионного соглашения и его финансовая модель.

**Рисунок 22.** Теоретические основы государственно-частного партнерства



Рассмотрим, насколько текущее законодательство соответствует этим положениям.

Главным содержательным новшеством измененного законодательства стало положение о конкурсном отборе концессионера на основании лучшего финансового предложения – приведенной к сопоставимым условиям минимальной валовой выручки за период действия концессионного соглашения. Определение в концессионном соглашении будущих доходов концессионера может резко повысить инвестиционную привлекательность коммунального сектора. В то же время такое положение позволяет органу власти – концеденту на стадии организации конкурса определять возможные предельные уровни изменения тарифов, а потребителям – иметь достоверную информацию о тарифах на коммунальные услуги не только сегодня, но и в будущих периодах.

С начала 2017 года концессионное законодательство вновь претерпело существенные изменения. В коммунальных концессиях с публичной стороны соглашения в качестве концедента к органам местного самоуправления – собственникам коммунальной инфраструктуры добавились региональные органы государственной власти, которые отвечают за тарифные решения, что по мнению законодателя должно снизить риски установления «не тех» тарифов.

Минули четыре года с вступления в силу принципиальных нововведений. Прошло много незамеченных и несколько достаточно громких торгов за заключение концессионных соглашений. Число инвестиционных проектов государственно-частного партнерства в городской

инфраструктуре за 4 года выросло в 18 раз. Официальная информация о количестве соглашений о государственно-частном партнерстве в коммунальном секторе представлена в таблице 6.

**Таблица 6.** Статистика рынка проектов ГЧП коммунальной сферы в разрезе отраслей и форм соглашений

Отрасль	Концессионные соглашения	Соглашения ГЧП/МЧП	Иные формы	Общий итог:
Водоснабжение и водоотведение	963		20	<b>983</b>
Теплоснабжение	974	1	8	<b>983</b>
Обращение с твердыми коммунальными отходами	65	1	5	<b>71</b>
Электроснабжение	30	4	3	<b>37</b>
Теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение	14			<b>14</b>
Комплексное благоустройство общественных пространств	8	1	2	<b>11</b>
Улично-дорожное освещение	2		4	<b>6</b>
Газоснабжение	2			<b>2</b>
Берегоукрепление	1			<b>1</b>
Снегоплавильные станции	1			<b>1</b>
<b>Общий итог:</b>	<b>2060</b>	<b>7</b>	<b>42</b>	<b>2109</b>

*Источник:* данные Национального Центра ГЧП, ноябрь 2017 г.

В рамках заключенных на ноябрь 2017 года 1759 концессий в коммунальную инфраструктуру должно быть проинвестировано 214,8 млрд рублей. По данным Минстроя РФ, на настоящий момент вложено более 55 млрд рублей. За счет изменения законодательства осуществлена попытка ухода от концессий, инвестиции по которым предполагаются через 10-20 лет. Но при этом многие проблемы, которые ставят под серьезное сомнение данный инструмент остаются.

Общение со многими потенциальными концессионерами выявило одну принципиальную позицию: никто из участников конкурсов не рассматривает концессионное соглашение и конкурсную заявку как инструменты обеспечения будущих доходов: «Выиграть конкурс –

<sup>17</sup>Из доклада замглавы Минстроя РФ Андрея Чибиса на общероссийском форуме «Частные операторы коммунальной инфраструктуры» 29 ноября 2017 г.

это одно, а договариваться о тарифе – это другое, это потом...». А это означает, что какими бы ни были позитивными изменения законодательства, их реализация упирается в проблему установления экономически обоснованных тарифов, особенно в малых городах. Поэтому до тех пор пока тарифы за коммунальные ресурсы не смогут обеспечить возврат вложенных средств инвестора, привлеченных инвестиций в коммунальный сектор при таком положении дел по-прежнему будет недостаточно. А предусмотренная вступившими в силу в 2017 году поправками возможность переложить на концессионера имеющиеся долги коммунального предприятия-предшественника еще более затруднит использование концессии как инструменте модернизации коммунальной инфраструктуры за счет привлечения частных инвестиций.

На федеральном уровне концессия рассматривается практически как приоритетный инструмент привлечения небюджетных инвестиций в коммунальный сектор и альтернатива неэффективным унитарным предприятиям. Но в существующей правоприменительной практике есть масса сложностей, которые говорят о серьезных рисках такого подхода.

### **Нормативное правовое обеспечение концессионных соглашений**

Акцентируем внимание на спорных правовых решениях и связанной с этим сложностью подготовки торгов на заключение концессионного соглашения.

Проведение конкурсного отбора на право заключения концессионного соглашения в соответствии с российским законодательством осуществляется путем сравнения дисконтированной выручки участников конкурса. В случае если разница между дисконтированными выручками двух лучших предложений составляет более чем 2%, то победителем становится участник, по конкурсному предложению которого рассчитана минимальная валовая выручка. А в случае если разница между дисконтированными выручками двух лучших предложений составляет менее чем 2%, победителем признается участник конкурса, предложивший наибольшее количество наилучших плановых значений показателей деятельности.

Финансовый критерий в виде дисконтированной необходимой валовой выручки (НВВ) позволяет выбрать оператора с наименьшими финансовыми потребностями. Таким образом, логика концессионного законодательства – конкурсное определение необходимой валовой выручки, а значит и тарифов на весь период концессионного соглашения.

Риски будущих доходов или тарифной выручки в случае коммунальных концессий объективно считаются самыми высокими рисками в соглашениях государственно-частного партнерства. В Приложении 7 к «Методике оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества», утвержденном приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.11.2015 №894, закреплены интервалы значений вероятных отклонений риска, которые определяют влияние риска на затраты по проекту на основании технико-экономических параметров проекта (таблица 7).

Таблица 7. Оценка вероятности риска

Виды рисков	Соответствующие статьи расходов (поступлений) по проекту	Вероятные отклонения
Риски проектирования и подготовительных мероприятий	Расходы на прединвестиционной стадии проекта, в том числе расходы на подготовку, выкуп земельного участка для размещения объекта и т. д.	[7%; 15%]
Риски создания объекта	Расходы на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение объекта и т. д.	[5%; 12%]
Риски эксплуатации объекта	Расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание объекта и т. д.	[15%; 25%]
Риски получения доходов от использования объекта	Выручка от оказания платных услуг населению и организациям, равная выручке от реализации платных услуг (товаров, работ) по проекту в формате ГЧП в соответствии с прогнозным отчетом о финансовом результате	[20%; 40%]
Прочие риски	Иные риски, в том числе связанные с утратой объекта, политическими событиями, не учтенными в вышеуказанных группах рисков, и пр.	[5%; 10%]

*Источник: «Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества», утвержденная приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.11.2015 №894*

Поэтому уделим ключевое внимание достоверности прогнозирования будущей тарифной выручки.

Для этого с использованием такого предусмотренного концессионным законодательством метода тарифного регулирования, как метод индексации, проанализируем на примере предприятия водоснабжения и водоотведения, как результаты конкурса учитываются органом регулирования при установлении тарифов концессионера на оказание услуг.

Для предприятий водопроводно-канализационного хозяйства установление тарифов методом индексации осуществляется в соответствии с Приказом Федеральной службы по тарифам от 27 декабря 2013 г. N 1746-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения». Поскольку нет никаких методических документов по использованию этого приказа в рамках исполнения концессионного соглашения (и такой документ не планируется), то постараемся выстроить модель исполнения приказа в рамках реализации концессионного соглашения.

В соответствии с приказом ФСТ тарифное регулирование деятельности концессионера осуществляется на каждый долгосрочный период регулирования (три–пять лет) на основе следующих долгосрочных параметров регулирования, определенных в концессионном соглашении:

**Базовый уровень операционных расходов.** Исходя из приказа ФСТ, базовый уровень операционных расходов должен определяться на начальный момент каждого долгосрочного периода регулирования, т. е. с интервалом в 3–5 лет. Однако в соответствии с текущей версией закона в конкурсном предложении участник конкурса должен указывать рассчитанный им размер операционных расходов только на первый год срока действия концессионного соглашения. По логике закона базовый уровень операционных расходов на второй период тарифного регулирования в рамках концессионного соглашения должен рассчитываться исходя из значений долгосрочных параметров тарифного регулирования первого тарифного периода и так далее. Но это логика закона, а в приказе ФСТ базовый уровень операционных расходов каждого нового периода – входной параметр, который можно обсуждать и корректировать. Что на практике и происходит. Поэтому не важно, что было в конкурсной заявке. Важно, какую заявку концессионер принесет регулятору на момент нового тарифного периода регулирования и какое решение примет регулятор при уже давно отторгованном и подписанном концессионном соглашении. Это происходит по причине того, что органы регулирования, согласующие параметры регулирования для их включения в конкурсную документацию, руководствуются нормативными правовыми актами в сфере регулирования тарифов, которые не приведены в соответствие с ФЗ «О концессионных соглашениях».

**Индекс эффективности операционных расходов.** Исходя из логики закона о концессии и приказа ФСТ, индекс эффективности операционных расходов в приказе тождественен критерию – показатели энергосбережения и энергетической эффективности в законе. И это тоже иллюстрация нестыковки нормативной базы, поскольку, конечно, понятие «индекс эффективности операционных расходов» гораздо более комплексное, чем понятие «показатели энергосбережения и энергетической эффективности», поскольку наряду с энергосбережением оно включает в себя целый ряд других параметров нетехнологического свойства, например сокращение административных издержек, запасов, других расходов. Согласно приказу, индекс эффективности операционных расходов должен определяться участниками конкурса для каждого периода тарифного регулирования. А исходя из закона, показатель энергосбережения и энергоэффективности должен быть определен для каждого года исполнения соглашения. Очевидно, что это не то же самое. В связи с этим следует отметить следующее. Долгосрочные параметры регулирования и долгосрочные тарифы – термины из нормативных правовых актов в сфере регулирования тарифов. Указанные юридические формулировки не точны по смыслу для их применения в ФЗ «О концессионных соглашениях», поскольку согласно данному закону, в конкурсных предложениях участников конкурса и в концессионном соглашении, заключенном по результатам конкурса, долгосрочные параметры регулирования тарифов устанавливаются на каждый год срока концессионного соглашения, т. е. эти параметры не долгосрочные. Применение параметров регулирования тарифов на каждый год срока действия концессионного соглашения позволяет установить тарифы для концессионера на каждый год срока действия концессионного соглашения, что должно предопределять прогнозируемость тарифов для концессионера. Однако такое несовпадение закона и подзаконной нормативной базы делает проблематичным реализацию этого положения.

**Нормативный уровень прибыли.** Варьирование нормативным уровнем прибыли при расчетных значениях операционных расходов и прогнозируемых после ввода построенных/реконструированных объектов амортизационных отчислениях на основании долгосрочных параметров тарифного регулирования должно позволить концессионеру вернуть с доходностью вложенные в концессионный проект инвестиции. Нормативный уровень прибыли должен определяться участником конкурса на каждый год действия концессионного соглашения.

**Плановые показатели деятельности концессионера,** такие как уровень потерь воды или удельный расход электрической энергии, должны контролироваться в ходе исполнения концессионного соглашения, но в расчете тарифов регулятором они не используются, поскольку их достижение уже учитывается в финансовой модели в значениях базовых уровней операционных расходов и/или показателей энергосбережения и энергетической эффективности.

Орган регулирования при установлении тарифов должен использовать долгосрочные параметры регулирования тарифов, зафиксированные в концессионном соглашении. В соответствии с Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. N 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и Федеральным законом от 27 июля 2010 г. N 190-ФЗ «О теплоснабжении», плановые показатели деятельности концессионера, установленные концессионным соглашением, включаются в состав производственных и инвестиционных программ концессионера. Источники финансирования инвестиционной программы определяются условиями концессионного соглашения. Кроме того, утверждаемые инвестиционные программы должны содержать основные мероприятия, включенные в концессионное соглашение, которые обеспечивают достижение плановых показателей деятельности.

Таким образом, в отличие от порядка исполнения концессионных соглашений, который действовал до 1 января 2014 года, существующий порядок обязывает органы регулирования не только учитывать долгосрочные параметры регулирования, но и при утверждении инвестиционных программ учитывать плановые значения деятельности, источники финансирования и основные мероприятия, определенные концессионным соглашением.

Использование конкурсных значений параметров тарифного регулирования является серьезным шагом вперед, который сдерживается в настоящее время отсутствием необходимой работы по приведению в соответствие концессионному законодательству нормативной базы по тарифному регулированию.

Но в то же время анализ концессионного законодательства в коммунальном секторе выявил целый ряд существенных проблем, связанных с возможностью его эффективного использования.

1. Определение НВВ предельно не прозрачно. Оно происходит путем использования организатором конкурса некой вычислительной программы со множеством допущений<sup>18</sup>, поскольку в конкурсной заявке фигурирует не НВВ, не тарифы, а долгосрочные параметры тарифного регулирования – предмет крайне непростой для адекватного восприятия. Долгосрочные параметры тарифного регулирования – это атрибут методов административного регулирования тарифов. Как они попали в конкурсные процедуры – большая содержательная загадка. Очевидно, законодатель почему-то решил соединить в один процесс и конкурсное определение цен, и их административное регулирование. Получилось, прямо скажем, не очень. Чрезмерная сложность и непрозрачность используемого подхода определяет, с одной стороны, высокие квалификационные требования к организаторам конкурса, с другой, – оставляет высокую степень неопределенности в тарифных решениях будущих периодов. А значит, оставляет высокие инвестиционные риски для концессионера. Желание законодателя сохранить роль регулятора и в максимальной степени использовать существующие правила тарифного регулирования наряду с конкурсным определением необходимых доходов концессионера привело к наличию достаточно большого количества бессодержательных процедур, которые затрудняют действия сторон – участников процесса подготовки концессионного соглашения, но в дальнейшем не влияют на принятие решений в ходе реализации концессионного соглашения. Например, для того, чтобы посчитать выручку будущих периодов на основании заявки участника, организатор конкурса должен согласовать с регулятором и представить в конкурсной документации прогнозные значения неконтролируемых параметров (неподконтрольных расходов) тарифного регулирования: значения индексов потребительских цен, индексов цен на энергоресурсы на весь период концессионного соглашения. Он также должен дать в конкурсной документации прогнозные значения ставки дисконтирования для обратного приведения выручки будущих периодов к сопоставимым условиям первого года деятельности концессионера. Как правило, регулятор не готов дать такие прогнозные значения. Ни у него, ни у кого-либо нет информации для обоснованности таких прогнозов. При этом в процессе выполнения концессионного соглашения прогнозные параметры использоваться не будут, расчет тарифов должен будет происходить по фактическим значениям неподконтрольных расходов. Но использование лишенных логической увязки прогнозных показателей (например, «не привязанных» к индексу потребительских цен ставок дисконтирования) будет приводить к существенному искажению оценок конкурсантов. Другой пример, – в качестве критериев конкурса используются показатели базовых операционных расходов и нормативного уровня прибыли. При этом уровень прибыли зависит и от амортизационных отчислений, определение которых является неподконтрольным фактором, что также формирует инвестиционные риски концессионера.
2. Спорным представляется использование для определения победителя конкурса на заключение концессионного соглашения минимальной валовой выручки. Такое положение подразумевает, что в случае изменения объема реализации товаров и услуг

<sup>18</sup> Программа была размещена 18.09.2015 г. на официальном сайте для информации о проведении торгов по адресу: <http://torgi.gov.ru/bidOrgInstruction.html>.

концессионера для сохранения размера валовой выручки будут изменяться и тарифы для потребителей. Такая предполагаемая волатильность тарифов, особенно в случае уменьшения объема реализации услуг водоснабжения, характерного для водопроводно-канализационного хозяйства, несет в себе высокие политические риски того, что тарифы не будут установлены в соответствии с концессионным соглашением. Представляется, что риски востребованности коммунальной инфраструктуры должна принимать на себя публичная сторона соглашения, поскольку именно она является заказчиком развития/ модернизации инфраструктуры, а значит, – планирует ее востребованность. Для концессий в коммунальном секторе можно использовать подходы, аналогичные применяемым в международной практике к концессиям в дорожном строительстве. В случае если возврат инвестиций происходит за счет оплаты проезда, концедент гарантирует интенсивность движения («трафик») не ниже определенного уровня. В случае если интенсивность движения ниже этого договорного уровня, часть расходов по возврату инвестиций публичный партнер принимает на себя. По аналогии в коммунальном секторе концедент может гарантировать определенный объем реализации товаров и услуг с выплатой компенсации при объеме реализации меньше этого уровня. В такой ситуации вместо валовой выручки более корректным критерием принятия решений был бы средневзвешенный тариф на период действия концессионного соглашения в ценах года проведения конкурса на заключение соглашения.

3. Изложенный в законодательстве подход к определению победителя конкурса содержит методический недостаток, который может приводить к серьезным искажениям оценок конкурсных предложений конкурсантов. Процедура определения победителей включает несколько шагов. Сначала значения ключевых параметров тарифного регулирования, представленные участниками конкурса в ценах на момент проведения конкурса, пересчитываются в цены будущих периодов с использованием представленных в конкурсной документации прогнозных инфляционных индексов (неподконтрольных расходов). Потом на основе этих цен будущих периодов определяется необходимая валовая выручка будущих периодов. Затем эта выручка разных годов приводится к сопоставимым значениям с использованием прогнозной дисконтной ставки (ставок). Проблема заключается в том, что в общем случае ставка дисконтирования всегда будет выше, чем инфляционные индексы, поскольку она включает, кроме инфляционных факторов, еще и стоимость денег (доходность инвестирования). Использование ставки дисконтирования необходимо, когда речь идет о возврате инвестиций, но совершенно неверно, когда речь идет о сопоставлении выручки разных временных периодов. Использование такого подхода приводит к тому, что завуалировано выручка начальных годов реализации концессионного соглашения будет играть более значимую роль в принятии решений о победителе, чем выручка последних годов.
4. Действующее концессионное законодательство практически использует в качестве критерия принятия решений только финансовый показатель – дисконтированную валовую выручку. Технические показатели принимаются во внимание только в случае, если



минимальный показатель приведенной необходимой валовой выручки будет отличаться от второго значения этого показателя меньше, чем на два процента. Очевидно, что такую ситуацию следует рассматривать как исключение, а не как правило. Законодатель исходит из того, что публичный заказчик концессии владеет высокой квалификацией для определения, по существу, оптимальных технических решений, которые улучшать частному бизнесу уже практически не требуется. Такой подход представляется далеко не бесспорным. Наоборот, следует исходить из того, что именно частный бизнес владеет техническими компетенциями и может на конкурентной основе предложить наилучшее техническое решение. В этой связи использование технических критериев наряду с финансовыми должно обеспечить оптимальное решение задач, поставленных публичной стороной. Поэтому оптимальной представляется такая модель принятия решения по концессионному конкурсу, в которой наряду с финансовым критерием присутствуют и технические критерии. При этом вес технических критериев не должен превышать определенного уровня (например, 40%) в общей оценке.

В целом можно констатировать, что установленный законодательством порядок проведения конкурса на заключение концессионного соглашения позволяет концеденту определить параметры деятельности концессионера по достижению плановых показателей деятельности, строительству/модернизации объектов коммунальной инфраструктуры. Орган регулирования в каждый долгосрочный период регулирования в течение действия концессионного соглашения учитывает базовый уровень операционных расходов и ресурсы для возврата вложенных инвестиций, зафиксированные в концессионном соглашении в виде такого долгосрочного параметра регулирования, как нормативный уровень прибыли. Тем самым создаются определенные экономические стимулы для повышения эффективности деятельности концессионеров. Однако при этом сохраняется высокая степень неопределенности в отношении будущих значений тарифов, в связи с чем тарифный риск по-прежнему остается одним из ключевых барьеров привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор.

### **Пути снижения тарифных рисков**

Существуют ли пути снижения тарифных рисков в долгосрочных инвестиционных соглашениях? Безусловно – существуют. Теория конкуренции за монопольный рынок и международная практика дают положительные примеры таких подходов, которые следует адаптивно применять в российской практике.

Основных предложений, направленных на устранение указанных недостатков закона, три:

- Использовать при оценке конкурсных предложений финансовые показатели только в ценах на момент проведения конкурса, предусмотрев в проекте договора формулу перевода цен (тарифов) на момент подписания конкурса в цены (тарифы) текущего момента исполнения соглашения с учетом инфляционного фактора, изменения тарифов на регулируемые товары, изменения налогового законодательства. В этом случае не требуются избыточные расчеты на стадии подведения итогов «в будущее» и обратно. Но главное – в этой ситуации

речь идет о реальной договорной цене, которая определяется на основании конкурса и договора, а не путем действия третьего по отношению к договору лица – регионального тарифного регулятора, что имеет место сегодня. Это один из главных факторов снижения инвестиционных рисков.

- В качестве финансового критерия использовать минимальный средний тариф за период действия концессионного соглашения, а не минимальную валовую выручку. При этом концедент гарантирует минимальный объем реализации коммунальных услуг. В этой ситуации риски сбыта переходят на публичный сектор – заказчика исполнения концессионного соглашения. Такая процедура приводит к снижению инвестиционных рисков и, следовательно, удешевлению проектов.
- Наряду с финансовым критерием целесообразно использовать и технические критерии при определении победителей конкурса. Следует исходить из того, что частный бизнес владеет техническими компетенциями и может на конкурентной основе предложить наилучшее техническое решение.

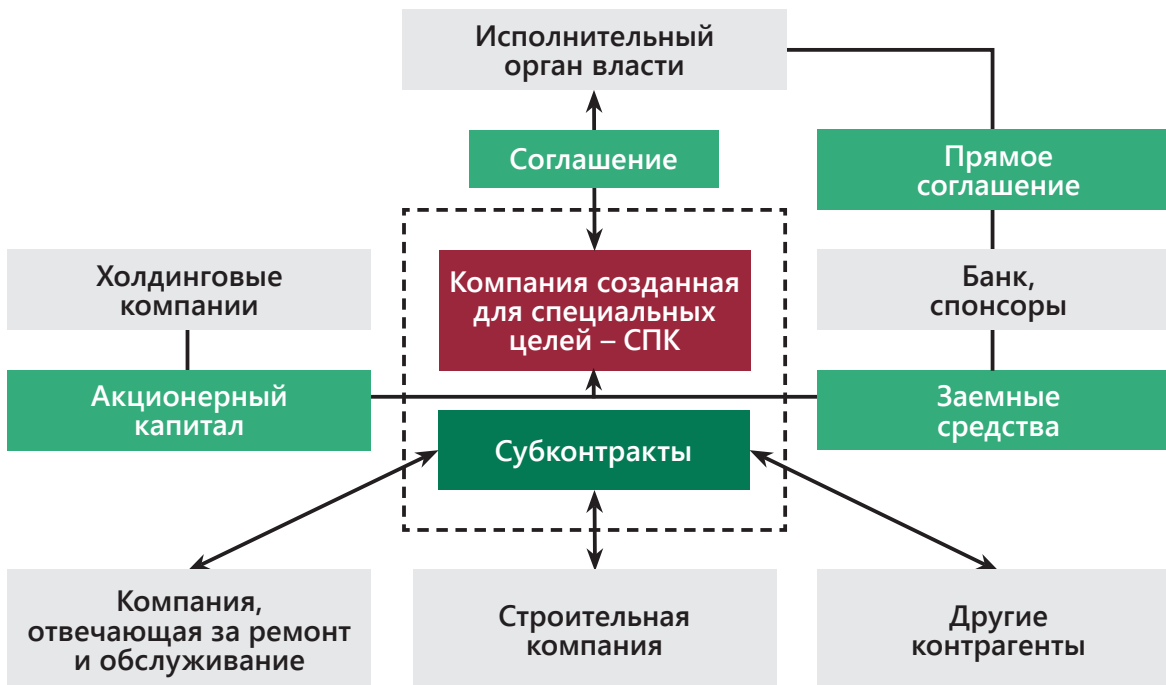
Целесообразно рассмотреть и целый ряд нетарифных стимулов развития ГЧП, которые могут способствовать росту инвестиционной привлекательности коммунального сектора:

- Льготирование налога на имущество при новом строительстве и реконструкции в рамках проектов ГЧП;
- Сохранение упрощенной системы налогообложения при реализации проектов ГЧП в случае, когда передаваемая организация работала на упрощенной схеме налогообложения;
- Применение ускоренной амортизации на объекты нового строительства и реконструкции в целях формирования источника для возврата инвестиций.

### **Структурирование инвестиционно привлекательной концессии в рамках действующего законодательства**

Изменение законодательства – не простая и не быстрая задача. Изменение федерального законодательства видится достаточно сложным и длительным процессом. Примеры финансовых закрытий концессионных сделок показывают, что инвестиционно-привлекательную концессию все же возможно подготовить в существующих нормативно-правовых рамках. Только инвестиционные риски в существующем нормативном правовом поле будут достаточно высокими. А значит, больше будет стоимость привлекаемых финансовым средств и, следовательно, – меньшее число концессий с привлечением инвестиций.

Схема концессионной сделки в рамках проектного финансирования представлена на рисунке 23.

**Рисунок 23.** Типичная схема концессионного проекта

Структурирование концессии в рамках проектного финансирования с целью повышения ее инвестиционной привлекательности диктует определенные требования к концессионному соглашению. Для соответствия им и на основе апробированных проектов сформулируем рекомендации по подготовке концессионных соглашений и по включению в них некоторых обязательных условий. Данные рекомендации повышают вероятность участия финансирующих организаций в концессионных проектах. Все предложения не противоречат существующему законодательству и могут быть использованы для структурирования любого концессионного соглашения в секторе теплоснабжения или водоснабжения и водоотведения.

1. В концессионном соглашении должны определяться конкретные инвестиционные задачи, исходя из потребностей сегодняшнего дня со сроком их решения в начальной стадии концессионного соглашения (не позднее 5 лет с момента подписания концессии). В концессионное соглашение не должны включаться инвестиционные задачи, которые собираются решать через десять, двадцать лет и более.
2. Концессионное соглашение должно заключаться на относительно короткий период (15–20 лет), который определяется инвестиционным циклом и количеством денег на финансовых рынках.
3. Относительно короткий срок соглашения позволит существенно повысить качество прогнозируемости будущих доходов. Концессионное соглашение должно включать в себя долгосрочные параметры тарифного регулирования, определенные на основании

финансового моделирования, на весь срок концессионного соглашения, который рассматривается как единая инвестиционная программа в рамках концессии.

4. Должна быть определена система целевых показателей как результат вложенных инвестиций. Основные показатели должны быть достигнуты в период цикла инвестирования (не позднее 5 лет с момента подписания концессии). В соглашении должна быть определена система мониторинга за значениями целевых показателей, а также система штрафных санкций за их недостижение.
5. С целью снижения политических рисков при определении объема возможных инвестиций должны быть приняты консервативные гипотезы изменения тарифов, таким образом возврат инвестиций должен быть обеспечен в основном за счет сокращения эксплуатационных издержек.
6. Для снижения рисков неадекватного учета инфляционных факторов и неподконтрольных параметров регулятором концессионное соглашение должно предполагать включение формализованной процедуры учета этих факторов и параметров (формула индексации тарифов) и последствия для сторон в случае отклонения решений тарифного регулятора от такой формализованной процедуры учета.
7. В концессионное соглашение должны быть включены процедуры определения размеров возмещения инвестиционных вложений в случае досрочного расторжения концессионных соглашений по вине той или иной стороны.
8. Концессионное соглашение должно в обязательном порядке предусматривать заключение соглашения между концедентом и кредиторами концессионера (прямой договор), которым определяются возможность в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения концессионером своих обязательств перед кредиторами замена концессионера без конкурса по предложению кредиторов в рамках того же концессионного соглашения.

Применяя предложенные рекомендации при структурировании соглашений, можно добиться существенного повышения инвестиционной привлекательности коммунальных концессий. Примером такой концессии может служить концессионное соглашение на систему централизованного теплоснабжения в Вязниковском районе Владимирской области или концессия на строительство и реконструкция блочно-модульных котельных в Ясногорском районе Тульской области (коробочные решения ПАО Сбербанк).

## 3.6. ЕСТЬ ЛИ АЛЬТЕРНАТИВЫ УНИТАРНЫМ ПРЕДПРИЯТИЯМ И КОНЦЕССИИ?

В коммунальном секторе по-прежнему большинство хозяйствующих субъектов – унитарные предприятия как наследие социалистической системы хозяйствования. Ограниченная правоспособность и административный пресс делают их плохими субъектами рыночных отношений. При этом делается политическая ставка на механизмы государственно-частного партнерства (концессии) как на инструмент привлечения инвестиций в коммунальный сектор для обновления существующей технической базы.

Принятый в июле 2015 года федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не распространяется на коммунальный сектор, в котором механизмы государственно-частного партнерства по-прежнему формируются только на основе закона «О концессионных соглашениях». Существующая версия концессионного законодательства предполагает возврат инвестиций за счет доходов от продажи коммунальных ресурсов при жестком ограничении роста тарифов. Правда, закон предусматривает вариант софинансирования инвестиционных расходов со стороны концедента, т. е. со стороны бюджета. Но в условиях бюджетного кризиса, и в первую очередь, – муниципальных бюджетов, такая норма может быть востребована только теоретически. Во всяком случае, практика ее применения минимальна.

Концессия с окупаемостью инвестиций за счет коммерческих доходов без роста коммунальных тарифов может быть применена только в ограниченном количестве случаев, связанных с существенным сокращением операционных расходов вследствие реализации инвестиционных мероприятий. Используемый имеющимися операторами и частными владельцами коммунальной инфраструктуры подход к финансированию необходимых инвестиций в коммунальную инфраструктуру из текущей тарифной выручки не позволяет остановить накопление недоремонта, применять современные технологические решения. При этом никак не задействованы для расчетов с инвесторами земельная рента (налог на землю и на недвижимость) и потенциальный рост других налоговых поступлений муниципалитетов и регионов, возникающие в результате обеспечения участков инфраструктурой и роста качества услуг.

Выбранная модель концессии предполагает наличие конкуренции среди операторов коммунальной инфраструктуры, которые одновременно имеют компетенции по проектированию, строительству и эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры, по организации сбыта и работы с регуляторами, по привлечению проектного финансирования. Таких операторов в стране на самом деле пока нет. Применительно к отрасли водоснабжения и водоотведения два оператора – Российские коммунальные системы и Росводоканал – имеют ограниченные компетенции и кадровую базу для реализации предложенного подхода.

Потенциальная возможность развития конкурирующих национальных операторов на базе самых крупных и квалифицированных участников рынка водоснабжения и водоотведения – Мосводоканала и Водоканала Санкт-Петербурга не обсуждается.

В концессиях коммунальной инфраструктуры с 2017 года со стороны публичной власти – концедента выступают не только органы местного самоуправления как владельцы инфраструктуры, но и региональная государственная власть. Это открывает определенные дополнительные возможности для финансирования концессионных соглашений. Например, для финансирования таких концессионных соглашений возможно использовать средства негосударственных пенсионных фондов, поскольку их средства могут размещаться в проекты на условиях концессий с РФ или субъектами РФ, или под гарантии Правительства РФ или Внешэкономбанка.

Однако остаются серьезные проблемы:

- отсутствие должной компетенции для качественной подготовки конкурсов;
- тарифные решения в соответствии с законодательством в итоге по-прежнему принимает региональный регулятор, который не является стороной концессионного соглашения.

С учетом этого даже в инвестиционно привлекательных муниципальных концессиях высокий риск-класс проектов с доходами от продажи коммунальных услуг по регулируемым тарифам связан с формированием существенных резервов кредиторов и увеличивает стоимость кредитов банков. Существует также проблема отсутствия достаточной для привлечения долевого финансирования капитализации частных предпринимателей, действующих в настоящее время в коммунальном секторе.

Анализ практики подготовки последних вызвавших резонанс концессионных соглашений, например конкурса на концессию волгоградского водоканала, продемонстрировал завышенные требования по объему привлекаемых инвестиций и существенное давление на снижение доходности на собственный капитал частных инвесторов. Такая ситуация связана с объективным отсутствием у органов власти – организаторов конкурса навыков финансового инжиниринга при подготовке концессионных проектов.

Серьезное административное давление федеральных органов власти по массовому заключению концессионных соглашений вызывает существенное и воспроизводимое вновь недовольство региональных и муниципальных властей:

- навязыванием политики, за которой они не видят реальных инструментов изменения ситуации – привлечения адекватного финансирования, привлечения компетенций и разделения ответственности, выравнивания уровня регионального развития;

- подверженностью предлагаемой политики популярной критике, что это фактически – массовая скрытая приватизация;
- разрывом возможностей использования предлагаемых инструментов для достижения результатов в крупных городах и в малых населенных пунктах – по объему рынка для привлечения финансов, по располагаемому кадровому потенциалу;
- выведением коммунальных предприятий из источников организационной и финансовой поддержки муниципальных властей, в том числе на выборы;
- ростом социальной напряженности на коммунальных предприятиях;
- высокими затратами, которые надо нести на подготовку концессий.

Представляется очевидным, что существующий подход, ориентированный на административное навязывание концессионных соглашений в коммунальном секторе, не даст существенных положительных результатов и требует серьезной доработки.

Колоссальная потребность коммунального сектора в модернизации и инвестициях – объективная реальность. Продолжение деградации коммунальной инфраструктуры грозит серьезными социально-экономическими последствиями. Это достаточно очевидно для органов власти всех уровней. Требуются прагматичные решения с учетом реалий сегодняшнего дня.

В этой связи для улучшения ситуации в коммунальном секторе целесообразно расширить возможные модели государственно-частного партнерства с тем, чтобы находить наиболее приемлемые возможности для решения в конкретной ситуации.

Концессионное соглашение в настоящей правовой форме предполагает два вида активности частного бизнеса:

- инвестирование в строительство/модернизацию объекта концессионного соглашения;
- эксплуатация объекта концессионного соглашения, обеспечивающая поставку товаров и услуг потребителям.

В международной практике в коммунальном секторе различают несколько типовых схем договоров государственно-частного партнерства. Их различия состоят в рисках, которые на себя принимает частная сторона.

Можно выделить три таких типовых схемы (таблица 8):

1. Договор на управление, когда частная сторона принимает на себя технологические риски

(«объект должен работать») и получает фиксированное вознаграждение за результат (возможно, с бонусами). Источник этого вознаграждения – тарифная выручка, бюджет – не имеют значения для частной стороны.

2. Договор аренды, когда частная сторона принимает на себя технологические и коммерческие риски («доходы арендатора формируются от продажи товаров и услуг с использованием арендованного объекта»), но перед ней не ставятся цели привлечения средств в модернизацию или развитие инфраструктуры.
3. Концессионные соглашения, когда помимо указанных ранее рисков, частная сторона принимает на себя инвестиционные риски.

**Таблица 8.** Схемы распределения рисков взаимоотношений публичной власти и бизнеса

Формы/Риски	Управление и эксплуатация	Оплата услуг	Инвестирование	Собственность на активы
Сервисный контракт	власть	власть	власть	власть
Контракт на управление	частный оператор	власть	власть	власть
Договор аренды	частный оператор	частный оператор	власть	власть
Концессия	частный оператор	частный оператор	частный оператор	власть
Приватизация	частный оператор	частный оператор	частный оператор	частный оператор

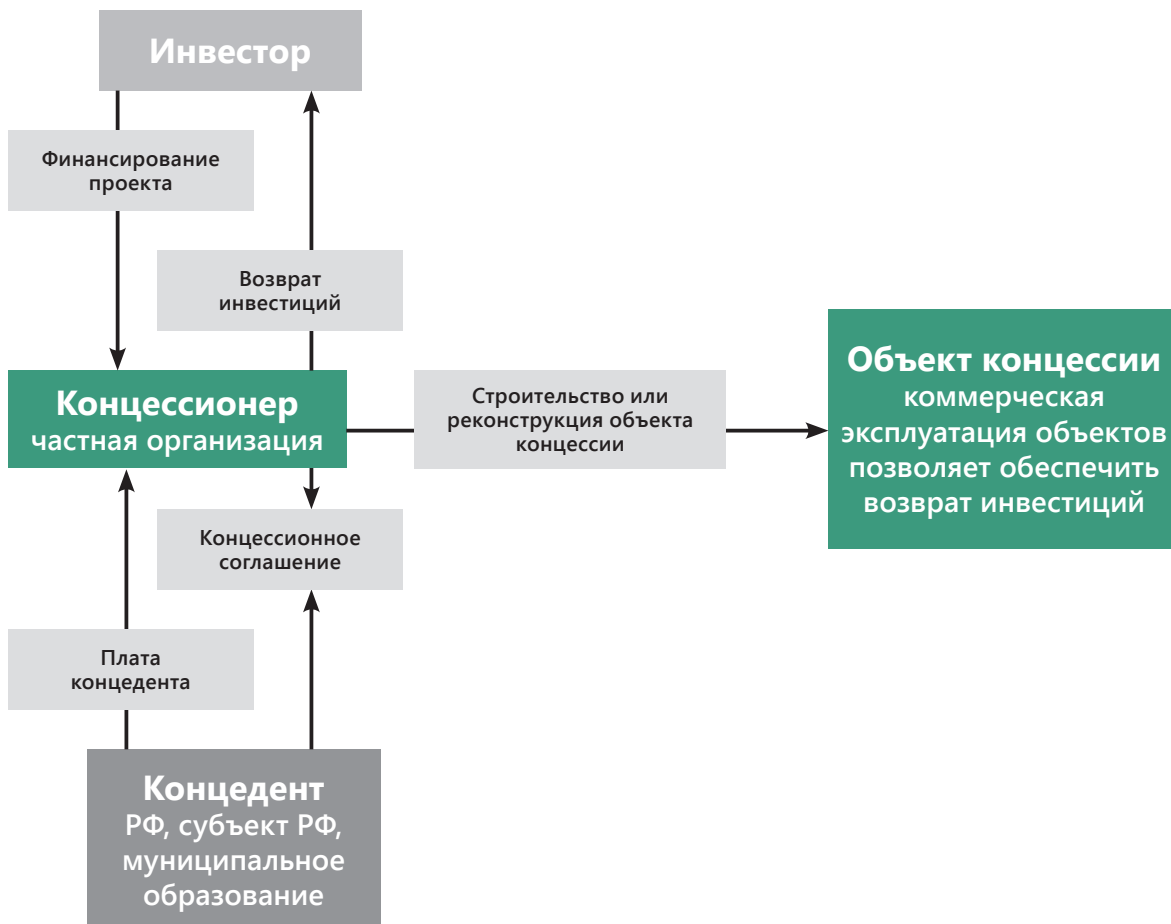
Конечно, для публичной власти наиболее привлекательным представляется концессионное соглашение, которое должно решать вопрос привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор. Однако в подавляющем большинстве случаев концессионер по названным выше объективным причинам не принимает на себя инвестиционные риски и по существу занимается только эксплуатационной деятельностью. Собственно, в этом нет ничего плохого, в таких случаях, как правило, улучшается управленческая эффективность предприятия. Но не следует такие соглашения называть концессионными. Они близки по содержанию к договорам аренды в определении гражданского законодательства. Но есть одно достаточно важное различие. Согласно законодательству, ответственность за состояние основных фондов в случае аренды несет арендодатель. Если он хозяйствующий субъект, то он числит это имущество на балансе, начисляет амортизацию, платит налоги. Но для коммунальной инфраструктуры гораздо естественней, если бы все эти функции брал на себя арендатор. Например, по аналогии с унитарными предприятиями, получившими основные фонды для ведения хозяйственной деятельности на праве хозяйственного ведения. Похожая по содержанию правовая конструкция



широко используется во Франции, где подавляющее число договоров ГЧП являются договорами аффемажа. В них частная сторона не несет инвестиционных обязательств. Предусмотреть подобную форму договоров ГЧП целесообразно и в российском законодательстве.

А для обеспечения привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор предлагается расширить модели концессионных соглашений, в частности, – использовать модель концессии с платой концедента (платой за доступность). Такая модель (рисунок 24) основана на том, что концессионер инвестирует средства в строительство/модернизацию объекта концессионного соглашения, но сбытовые риски, а значит и риски тарифного регулирования, принимает на себя публичная сторона. Такой подход ориентирован на расчет с концессионерами как за счет тарифной выручки, так и за счет бюджетных источников. Это позволяет ограничить рост тарифов на коммунальные услуги до момента роста их качества и мобилизовать эффекты роста стоимости земли и недвижимости от обеспеченности и роста качества коммунальных услуг. При реализации такого подхода следует проанализировать возможность фиксации дополнительных налоговых поступлений в результате реализации концессионного соглашения для направления их целевым образом на поддержку расчетов с концессионерами.

**Рисунок 24.** Модель концессии с платой за доступность

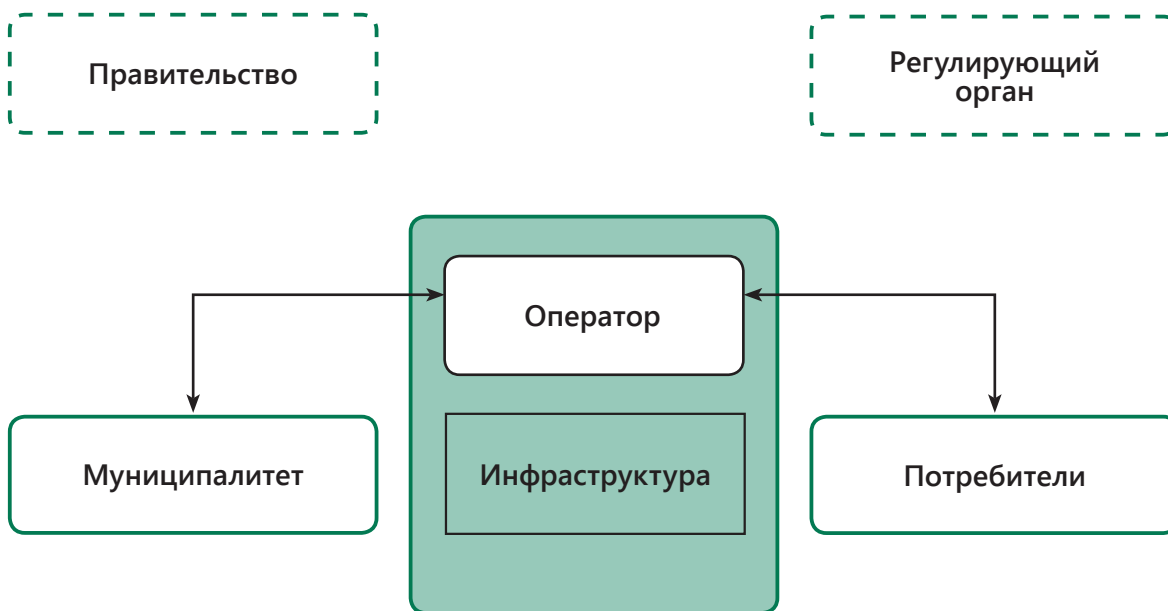


Кроме того, международная практика показывает, что наряду с механизмами государственно-частного партнерства в мировой практике, значительная часть коммунальных предприятий имеет публичного собственника. Как правило, это органы местного самоуправления. Такая модель коммунального предприятия представляет из себя акционерную компанию, работающую на частном праве, но все акции этой компании (в определенных случаях – контрольный пакет) принадлежат органам местного самоуправления. При этом коммунальная инфраструктура входит в капитал компании и принадлежит ей, т. е. формально является частной.

Эта модель широко распространена в Северной Европе и в Германии и в российской литературе получила название немецкой модели (рисунок 25). Интересно, что в этой модели муниципальное предприятие само устанавливает себе тариф. Поскольку владельцем предприятия является публичный собственник – орган местного самоуправления, то тарифы в таких случаях определяются как компромисс между желаниями предприятия и ожиданиями потребителей – избирателей. Во всяком случае, тарифы на услуги водоснабжения в Германии традиционно ниже, чем на тарифы на услуги водоснабжения во Франции (механизмы ГЧП) или Англии (частная инфраструктура водоснабжения).

В России в секторе водопроводно-канализационного хозяйства реализация такой модели законодательно запрещена с момента принятия закона «О водоснабжении и водоотведении», поскольку включение основных фондов инфраструктуры ВКХ в уставной капитал акционерного общества юридически означает их приватизацию, которая запрещена законом.

**Рисунок 25.** *Немецкая модель организации коммунальных предприятий*



Интересно, что если в начале века в секторе муниципальных услуг в Европе делалась ставка на развитие механизмов муниципально-частного партнерства, то в последние пять лет тренд сменился в сторону ремуниципализации, т. е. отказа от моделей ГЧП в пользу предоставления услуг структурами, созданными органами местного самоуправления. Конечно, в этом есть политическая компонента, связанная с приходом к власти более левых правительств. Кроме того, следует помнить, что в моделях ГЧП и раньше инвестиционные риски в Европе принимала на себя чаще публичная сторона. Но есть и факты большей эффективности именно муниципальных компаний. Объяснения этому находят в том, что публичный собственник не ставит целью получение определенного уровня доходности. Вследствие этого цена предоставляемых им услуг уже должна быть ниже. Традиционно считалось, что в частном бизнесе выше мотивация у менеджмента к эффективному управлению. В процессе ремуниципализации именно этот тезис оспаривается. Многие эксперты считают, что менеджмент компаний, принадлежащих публичной власти, при современных технологиях управления имеет не меньшую мотивацию к эффективному управлению, чем в частном бизнесе.

Таким образом, анализ международных практик показывает, что нет одной модели коммунальной компании, которая обладала бы бесспорными преимуществами по сравнению с возможными альтернативами. Именно наличие альтернатив позволяет органам местного самоуправления, которые в большинстве стран законодательно ответственны за коммунальное обслуживание, выбрать лучшую модель для конкретных условий. Представляется, что такой подход более чем справедлив для российских условий. Если так, то федеральная политика должна быть ориентирована на многообразие возможных форм организации коммунального обслуживания населения. Вместо не вписывающихся в рыночные экономические условия унитарных предприятий должны быть возможности по развитию различных моделей государственно-частного партнерства, ровно как и создание для предоставления коммунальных услуг акционерных компаний, принадлежащих публичной власти.

Обобщенные меры по изменению системы управления коммунальным сектором представлены в таблице 9.

**Таблица 9.**

Меры по изменению управления коммунальным сектором

Банкротства коммунальных предприятий	Тарифная политика	Унитарные предприятия и возможные альтернативы
<p>Выделяются три причины:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• неоплата потребителей – дебиторская задолженность;</li> <li>• тарифы, не соответствующие реальным издержкам;</li> <li>• неэффективная работа предприятий.</li> </ul> <p>Прямые платежи могут устранить фактор злоупотребления УК деньгами за коммунальные услуги, но это можно сделать гораздо более цивилизованными способами. Экскроу-счет, например. При этом собираемость платежей, в целом, с большой вероятностью, упадет. В большинстве случаев дебиторская задолженность – это безнадежная задолженность, связанная с объективно неполной собираемостью платежей.</p> <p>Главная причина отрицательных финансовых результатов коммунальных предприятий – политизированные тарифы, которые не отражают реальную структуру издержек.</p>	<p>Тарифы не соответствуют издержкам. Обсуждаемая идея ФАС по эталонным тарифам, которые определяются по эталонной структуре издержек, имеет существенный дефект. Эталонных издержек можно достигнуть, в основном, путем технологических изменений.</p> <p>Начинать надо с установления и покрытия через тариф фактически существующих издержек, какими бы неэффективными они ни были. А дальше должно быть целевое долгосрочное тарифное урегулирование (или концессия).</p> <p><b>Изменение подходов к тарифному урегулированию стоимости коммунальных услуг, отмена предельных индексов роста стоимости коммунальных услуг.</b></p> <p>Использование «эталонных расходов» как целевых показателей в долгосрочном тарифном регулировании.</p>	<p>Унитарные предприятия – атавизм социалистической системы. И рано или поздно они должны уйти со сцены.</p> <p><b>Вместо унитарных предприятий должен быть спектр возможностей: акционерная компания, которой владеет публичная власть (немецкая модель, Московский водоканал), различные механизмы ГЧП (наряду с концессией – договор на управление, аренда (аналог аффемажа во Франции)).</b></p> <p>Во Франции, где как нигде развиты механизмы ГЧП в коммунальном секторе, инвестиционные риски принимает на себя публичная сторона, занимаясь публичными заимствованиями.</p>
Почему коммунальных концессий много, а инвестиций мало	Инвестиционная привлекательность коммунального сектора	Меры государственной поддержки
<p>Заключено более 1500 концессионных соглашений в коммунальном секторе. Случаев финансового закрытия – менее десяти.</p> <p><b>Вопрос не только в низком качестве подписанных концессий, но в объективно существующем риске – низкой предсказуемости будущих доходов концессионера.</b></p> <p>Хотя конкурс торгуется по минимальной тарифной выручке и в концессионное соглашение включены долгосрочные параметры тарифного регулирования, тариф определяется в итоге третьей стороной – регулятором, которым не несет ответственности за установление тарифа, отличного от отторгованного (или за неполный учет неподконтрольных расходов).</p>	<p>Коммунальный сектор теоретически характеризуется минимальными рисками будущих доходов: практически гарантированный и мало изменяющийся сбыт и цена по договору, установленная по итогам конкурса. Низкие риски – низкая доходность – низкая цена.</p> <p><b>Концессия – это конкуренция за монопольный рынок. Если конкуренция, то должна быть конкурентная, а не регулируемая цена.</b></p> <p>Необходима корректировка законодательства.</p>	<p>Коммунальному сектору нужны стабильно работающие финансовые инструменты. Нужна помощь финансовым организациям в унификации требования к кредитным продуктам в секторе. Такие требования должен разработать институт развития.</p> <p><b>Банкам подготовившим проекты для кредитования в соответствии с унифицированными требованиями, институт развития может предоставить платные гарантии, обеспеченные собственным капиталом, тем самым снижая риски банков и вовлекая их в работу в этом секторе.</b></p> <p>В качестве аналога можно взять опыт ИИЖК в ипотечном кредитовании. В силу публичного характера услуг нужно также и прямое бюджетное финансирование, особенно для проектов, где нет прямого выгодоприобретателя (экологические задачи).</p>

4.

**ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ  
ОСОБЕННОСТИ  
КОММУНАЛЬНОЙ  
ИНФРАСТРУКТУРЫ**

Как уже отмечалось, коммунальная инфраструктура характеризуется повсеместным присутствием на всей территории страны, в каждом населенном пункте. Причем системы централизованного теплоснабжения и водоснабжения практически всегда носят характер поселенческих инфраструктур<sup>19</sup>. Выделим несколько аспектов пространственных особенностей развития коммунальной инфраструктуры.

### **1. Масштаб поселения: проблема малых населенных пунктов**

Коммунальный сектор в малых муниципальных образованиях характеризуется малыми объемами услуг, низкой плотностью потребления. На жителя малого города приходится значительно больший объем коммунальных сетей в линейном выражении, т. к. в малых городах низка этажность, разрежена густота клиентов и т. д. Одновременно в таких городах существенно ниже доходы населения и возможность оплаты «справедливой» доли на коммуналку в рублях. Следствием этого является высокая удельная стоимость содержания и обслуживания коммунальных систем. Это проблема не только для России, но и для малых муниципальных образований в других странах. Один из способов решения этой задачи – укрупнение масштабов хозяйственной деятельности. Если в России ее решают традиционным вертикальным способом централизации полномочий и передачи де-факто коммунальной инфраструктуры в собственность субъекта Российской Федерации (Республика Карелия, Ставропольский край, Орловская область, Ярославская область и др), то в международной практике на региональном и/или национальном уровне разрабатываются стимулы для развития межмуниципального сотрудничества путем создания межмуниципальных союзов, совместных хозяйственных обществ, заключения межмуниципальных соглашений, проведение межмуниципальных конкурсов по привлечению одного частного оператора для управления пулом коммунальных систем в разных поселениях.

**Развитие межмуниципального сотрудничества и кооперации в решении общих проблем – важный шаг повышения эффективности коммунального сектора.** Концессионное законодательство разрешат проведение межмуниципальных конкурсов для привлечения одного оператора по управлению несколькими коммунальными системами в разных поселениях. Пока такой практики нет, но есть информация о подготовке таких конкурсов, например на муниципальные системы водоснабжения и водоотведения в Смоленской области.

Если отнести необходимый в городе N для эксплуатации и реновации всех коммунальных сетей объем средств к «справедливой» доле доходов, которую могли бы уплачивать домохозяйства, то разница между большими и малыми городами достигнет нескольких раз. Следовательно, условному москвичу либо петербуржцу в несколько раз легче содержать коммунальную инфраструктуру города, чем жителю Бологого. В этой связи целесообразно

---

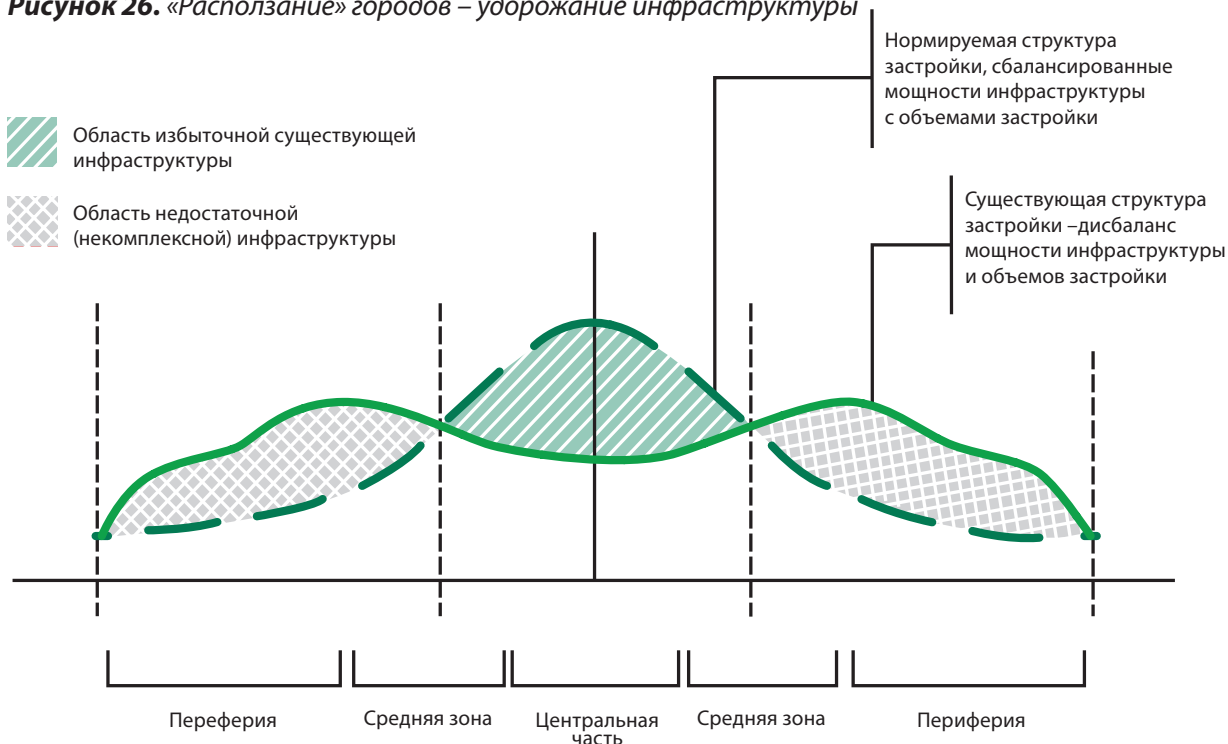
<sup>19</sup>Исключение составляют межпоселенческие системы водоснабжения в регионах, где есть дефицит источников воды в отдельных населенных пунктах и требуются межпоселенческие водоводы (часть Оренбургской области, Ставропольского края, Республики Калмыкия).

ранжировать города России по возможности содержания централизованной коммунальной инфраструктуры за счет платы потребителей с выделением группы малых городов, где централизованное коммунальное обслуживание невозможно без существенной бюджетной поддержки, и определением таких источников бюджетного финансирования, вероятно, из региональных бюджетов.

## 2. «Расползание» городов: рост стоимости инфраструктуры и коммунальных услуг

Вторая пространственная проблема коммунальной инфраструктуры связана с градостроительной политикой городов. Жилищная политика последнего десятилетия, ориентированная на рост ввода в строй объемов жилья, привела к интенсивной застройке на свободных земельных участках окраинных территорий городов. Городская среда при этом приносилась в жертву квадратным метрам, центры городов практически не реконструировались. Возникающие проблемы сразу очевидны, когда речь идет о транспортной доступности. Но так же значимы они и для коммунальной инфраструктуры. Разрастание городов делает коммунальную инфраструктуру более протяженной, снижает плотность нагрузок на инфраструктуру (рисунок 26). Следовательно, делает ее более дорогой.

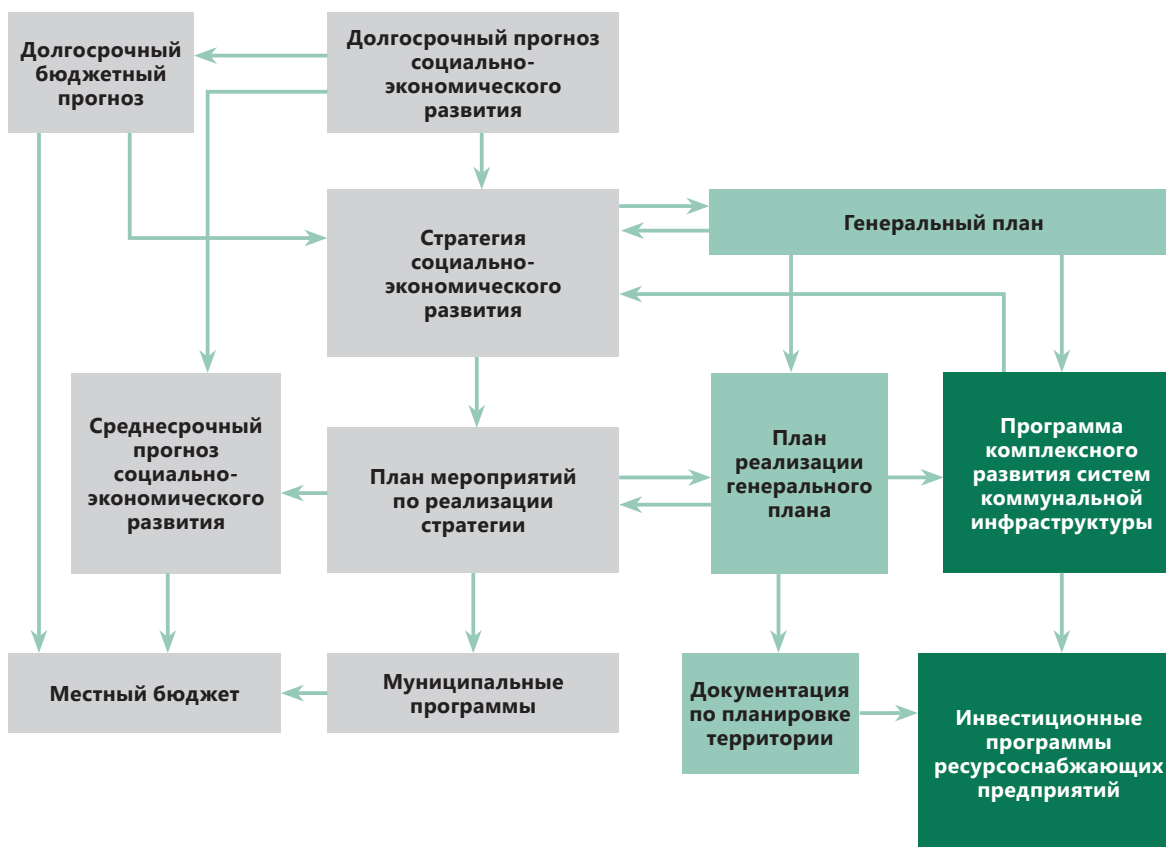
**Рисунок 26.** «Расползание» городов – удорожание инфраструктуры



Таким образом, снижение стоимости содержания коммунальной инфраструктуры, а значит, – тарифов на коммунальные услуги для потребителей, зависит в существенной степени от градостроительной политики местных властей. Такой процесс должен регулироваться нормативными документами органов местного самоуправления, связанными

с градорегулированием, а именно: генеральным планом; планами землепользования и застройки, в которых проводится зонирование территории и ограничения по использованию зон; программой комплексного развития коммунальной инфраструктуры; схемами централизованного теплоснабжения и схемами газоснабжения (рисунок 27).

**Рисунок 27.** Планирование развития коммунальной инфраструктуры



Возросшее внимание к качеству городской среды, к комплексной реконструкции и реновации застроенных территорий дает основание полагать, что пик кризиса «расползания» городов преодолевается и этот фактор не будет оказывать давление на рост стоимости коммунального обслуживания.

Такая целевая деятельность по градорегулированию будет способствовать оптимизации стоимости коммунальных услуг и снижению вероятности образования долгов.

### **3. Агломерационные эффекты**

Рост и территориальное слияние городов приводит к тому, что формируется общая инфраструктура агломераций при том, что коммунальная инфраструктура при этом остается в собственности муниципальных образований, входящих в агломерацию. Такое положение дел



создает проблемы в планировании инфраструктуры, формирует ценовые конфликты, когда отдельным городам и поселениям приходится платить два тарифа, например за транспорт воды до границы муниципального образования и внутри него (Москва и города Подмосковья, Ставрополь и Михайловка и т. д.). Коммунальная инфраструктура – только часть инфраструктурных проблем развития агломераций. И здесь, как и в других видах инфраструктур, важна организация общего планирования, развития и управления на территории агломерации. Эта тема – часть общей задачи оптимизации управления развития агломераций.

5.

**КАКУЮ ПОМОЩЬ  
ЖДАТЬ ОТ ГОСУДАРСТВА:  
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ  
ФИНАНСОВЫЕ ИНСТИТУТЫ  
РАЗВИТИЯ**

За последние несколько лет в рамках реформирования жилищно-коммунального комплекса был принят целый ряд нормативно-правовых документов, направленных на привлечение в сектор частных инвестиций.

Вместе с тем коренных изменений с точки зрения улучшения инвестиционного климата в жилищном и в коммунальном секторе не произошло, далеко не все барьеры сняты. Нужна системная работа как по унификации подходов к формированию инвестиционных проектов и механизмов их финансирования в выделенных секторах, так и по обеспечению обратной связи с государственными органами власти для снятия выявленных барьеров путем совершенствования нормативной правовой базы. Такую работу инициативно совместно с Минстроем начал Сбербанк, подготовив «коробочное решение» коммунальных концессий и реализовав его впервые на примере проекта теплоснабжения в Тульской области. Это положительный момент, но такое решение имеет два серьезных недостатка:

- поскольку Сбербанк предоставляет займ частной стороне концессии, то он заинтересован не в оптимизации распределения рисков, а в смещении рисков в сторону публичного партнера, что достаточно отчетливо видно в проектах документов «коробочного решения»;
- решение, приемлемое для Сбербанка, не ориентировано на другие финансовые институты и в конечном счете может ограничить предложение на финансовом рынке.

Для системного решения задач развития инвестиционной деятельности в жилищно-коммунальной сфере необходим государственный финансовый институт развития, специализирующийся на вопросах снижения рисков финансирования инвестиционных проектов в жилищном и коммунальном секторе и формирования рыночных финансовых продуктов для этой сферы.

Такой институт можно сформировать на базе существующего Фонда содействия реформированию ЖКХ (Фонда ЖКХ)<sup>20</sup>.

До настоящего времени работа Фонда ЖКХ концентрировалась на решении задачи повышения эффективности бюджетных расходов в жилищно-коммунальном комплексе путем их предоставления для решения целевых задач. И именно эта задача была решена достаточно успешно. В то же время практика показала, что не менее важной и логически связанной с первой является задача привлечения в жилищно-коммунальный комплекс инвестиционных ресурсов финансовых институтов, формирование с этой целью новых финансовых продуктов, снижения инвестиционных рисков при использовании таких продуктов.

---

<sup>20</sup> Концепция улучшения инвестиционного климата в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2018–2025 годы; одобрена решением наблюдательного совета государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, протокол № 64 от 20 ноября 2017 года.

Жилищный и коммунальный секторы характеризуются значительными инвестиционными рисками, связанными с высокой социальной чувствительностью и политизированностью. Финансовый сектор плохо понимает эти риски. В международной практике государство в таких случаях для реализации социально значимых инфраструктурных проектов с привлечением частных средств формирует государственные финансовые институты развития (ГФИР), в которых концентрируются профессиональные компетенции по решаемой задаче, что позволяет разработать подходы, связанные с минимизацией инвестиционных рисков. Такие институты принимают на себя в рамках реализации инвестиционных проектов те риски, которые на текущий момент не принимает рыночный финансовый сектор, причем делают это на платной основе, используя для обеспечения обязательств капитализированные в них государством средства, а также средства, привлекаемые с рынка на привлекательных условиях в связи с высоким рейтингом ГФИР. На рисунке 28 представлена схема работы ГФИР в Индонезии.

**Рисунок 28.** Схема функционирования Индонезийского инфраструктурного гарантийного фонда



Наряду с этим такие институты могут выполнять и функции прямой бюджетной поддержки для реализации социально значимых инфраструктурных проектов, не окупаемых полностью на коммерческих условиях.

Таким образом, такие институты развития могут выполнять две функции:

1. формирование новых финансовых продуктов путем принятия на себя нерыночных на текущий момент рисков на платной основе в пределах собственной капитализации с их последовательной минимизацией и передачей в рынок;

2. оптимизация бюджетных расходов для решения инвестиционных задач. Исходя из сказанного, предлагается создать государственный финансовый институт развития путем реорганизации Фонда ЖКХ, предусмотрев его деятельность как по оказанию государственной поддержки в рамках реализации инвестиционных проектов в жилищно-коммунальном комплексе, так и коммерческую деятельность (на принципе окупаемости издержек, но не максимизации прибыли) по софинансированию инвестиционных проектов за счет собственных средств в части рисков, не принимаемых рыночным финансовым сектором.

В части коммерческой деятельности по софинансированию проектов возможны следующие направления деятельности:

1. Предоставление платных гарантий по кредитам и займам рыночных финансовых агентов, которые привлекаются для реализации типизированных проектов, подготовленных в соответствии с выработанными стандартизованными требованиями;
2. Разработка различных схем кредитования для единичных крупных проектов с участием коммерческих банков: синдицированного, субординированного и т. д.;
3. Содействие секьюритизации небольших проектов в жилищном и коммунальном секторе путем подготовки мультиоригинаторных сделок и через выпуск облигационных займов под совокупность аналогично структурированных проектов.

В части мер бюджетной поддержки приоритетными следует считать:

1. Оказание помощи органам региональной государственной и муниципальной власти в финансировании подготовки и экспертизы инвестиционных проектов.
2. Предоставление субсидий муниципалитетам на частичное покрытие инвестиционных затрат по проекту для обеспечения требуемых технологических показателей проекта (например, в части повышения энергоэффективности или решения экологических задач) и достижения его инвестиционной привлекательности для частной стороны.

Ключевыми направлениями деятельности ГФИР при решении поставленных задач должны стать:

### **Модернизация с целью повышения энергоэффективности МКД**

Сложившаяся система региональных программ капитального ремонта не обеспечивает модернизацию жилищного фонда и несет в себе высокие финансовые риски невыполнения программ в связи с разбалансированностью обязательств региональных операторов и их доходов, формируемых за счет обязательных взносов собственников жилья. Выходом из этой ситуации должна стать максимальная переориентация государственной политики на

активизацию собственников жилья по принятию ответственности за модернизацию МКД на себя и открытие в этой связи специализированных счетов собственников жилья в многоквартирных домах для аккумулирования фондов капитального ремонта каждого конкретного дома. Важным условием решения такой задачи должно стать обеспечение доступного для каждого дома кредитования работ по модернизации, а также обеспечение стимулирования за счет предоставления бюджетных субсидий комплексности ремонта с целью повышения энергоэффективности.

Задачами ГФИР при такой постановке вопроса должны стать:

1. Разработка стандартов кредитного (заемного) продукта для финансирования модернизации МКД.
2. Предоставление платных гарантий финансовым институтам по кредитам, которые соответствуют разработанному стандарту.
3. Предоставление бюджетных субсидий, размер которых зависит от уровня повышения энергоэффективности (при наличии бюджетных ресурсов на эти цели).
4. Обеспечение обратной связи с федеральными органами власти для совершенствования нормативной правовой базы с целью снижения инвестиционных рисков в модернизацию МКД.
5. На следующем этапе развития – выпуск вторичных ценных бумаг по стандартизованным кредитам на модернизацию МКД с целью привлечения в этот сектор дополнительных финансовых ресурсов.

### **Модернизация и развитие коммунальной инфраструктуры**

Деятельность Института развития позволит обеспечить оптимальное сочетание частных и государственных инвестиций, повысить инвестиционный потенциал регионов и качество подготовки и реализации инвестиционных проектов в коммунальной сфере путем:

1. разработки унифицированных требований к проектам модернизации систем коммунальной инфраструктуры (МКИ) («типовых, коробочных» подходов) с целью минимизации инвестиционных рисков;
2. участия в распределении рисков и, возможно, в предоставлении бюджетной субсидии проекту в случае его соответствия унифицированным требованиям;
3. стимулирования развития и внедрения передовых, энергоэффективных, экологически чистых технологий и материалов, создания условий для их использования в коммунальной сфере;

4. организации «конвейера» по подготовке инвестиционных проектов путем выпуска облигационных займов по пулу однотипных унифицированных проектов, что существенно расширит рынок кредитования проектов, поскольку повысит качество их проработки, отвечающее требованиям как института развития, так коммерческих банков;
5. распространения лучших практик, что позволит увеличить количество банков, участвующих в кредитовании проектов коммунальной инфраструктуры (распространение таких стандартов также способствует повышению качества инвестиционного планирования).

Предлагаемый подход позволит достичь мультипликативного эффекта – обеспечить существенное обновление и модернизацию систем и объектов жилищного и коммунального секторов, улучшить эффективность и надежность работы жилищно-коммунального комплекса, сдержать рост цен на коммунальные услуги при обеспечении их высокого качества.

6.

**ВЫВОДЫ**



1. В жилищно-коммунальном комплексе в силу его многофакторности и высокой социально-экономической чувствительности традиционно присутствует желание найти простое решение сложной задачи, которое чаще всего бывает неверным.

Коммунальная инфраструктура, как практически любая общественно значимая инфраструктура, в качестве своей главной характеристики имеет незаметность – техническую, организационную, финансовую. Поэтому политическая задача формулируется предельно просто – высокое качество услуг, надежность систем, доступность платежей.

Сфера управления жилой недвижимостью и сфера коммунального обслуживания – это отдельные секторы экономики. Управление жилой недвижимостью – существенная часть жилищной экономики и жилищной политики (они тесно взаимосвязаны), это сфера частных интересов и конкурентных отношений в формате (для многоквартирного дома) «жилец – собственник – управляющий – сервисы». Коммунальный сектор – естественные монополии преимущественно поселенческого масштаба и зона ответственности публичной власти в лице органов местного самоуправления.

Исходя из такого понимания этих секторов экономики, первой очевидной проблемой текущего государственного регулирования является излишняя централизация полномочий по принятию решений вместо формирования институтов и «правил игры».

2. Ключевые вопросы управления жилой недвижимостью (многоквартирными домами):

- Институты собственности и управления общедолевой собственностью. Сложный букет вопросов в связи с объективно сложной структурой собственников у объекта недвижимости. Нужны: система ответственности собственников за состояние объекта, система принятия решений и ответственности за эти решения и система делегирования полномочий. В международной практике собственники помещений в МКД автоматически формируют ассоциацию собственников (по факту наличия собственности) и несут ответственность за нормативное состояние здания (если не делегируют это кому-то на условиях договора). При этом собственники несут ответственность по обязательствам ассоциации в пределах своей доли имущества. Это позволяет ассоциации, например, выступать надежным заемщиком для целей модернизации МКД. В российском законодательстве с этим полная путаница: собственники отвечают в лучшем случае за состояние квартиры, но не общего имущества; ТСЖ (юридическое лицо, которому могут быть делегированы полномочия собственников) создается по добровольному решению части собственников и в любой момент может быть ликвидировано. Поэтому ТСЖ не может быть заемщиком. Наряду с ТСЖ существует альтернатива делегирования управления – Совет дома, вообще без юридических обязательств. Вопрос упрощения процедур принятия решений общим собранием собственников (в представленных документах) – важный, стержневой в этом клубке.

- Профессиональное управление и обслуживание МКД. Потенциально конкурентный бизнес оказался предельно административно зарегулирован. Введено обязательное лицензирование, существуют неформальные жесткие ограничения по стоимости услуг. В развитых странах расходы на содержание жилой недвижимости равны расходам на коммунальные услуги. В России пропорция 20/80. Это один из важных факторов состояния нашего жилищного фонда и сдерживания развития бизнеса. Конечно, есть вопросы адекватности заказчика услуг в лице общих собраний собственников. Нужны не административные ограничения (нужна их отмена), а методологическая работа на уровне лучших практик в формате саморегулирования. Отдельная большая тема – прямые платежи жильцов за коммунальные услуги. Это как раз пример простого и неправильного решения. Во-первых, за воду в кране отвечает не водоканал, а именно управляющая организация. Во-вторых, вина управляющих компаний в неплатежах ресурсным организациям сильно преувеличена. Системная проблема заключается в том, что управляющие компании не обеспечивают полной собираемости оплаты коммунальных услуг от каждой квартиры (этого нет нигде в мире). Неполная собираемость платежей – это коммерческий риск деятельности по управлению недвижимостью, который должен отражаться в цене услуг. Но этого по административным причинам не происходит. Поэтому у управляющих компаний объективно нет средств, чтобы расплатиться за поставленные в дом ресурсы. Введение прямых платежей искажает систему хозяйственных взаимоотношений, приведет к удорожанию стоимости услуг (каждое ресурсоснабжающее предприятие будет работать с неплательщиками вместо одной профессиональной управляющей компании), оставит население на прямых контактах с монополистами. С отоплением – недопустимо критическая ситуация. Это самая дорогая услуга (50% в платеже), которая, в отличие от других коммунальных услуг, является, в силу существующих технических решений, навязанной услугой, поскольку ее потребление нельзя регулировать. Это технически можно сделать в масштабах дома путем установки индивидуальных тепловых пунктов. Но для этого управляющая компания должна быть экономически заинтересована в сокращении нерационального теплопотребления, что невозможно при прямых платежах.
- Модернизация (капитальный ремонт), повышение энергоэффективности МКД – важный фактор улучшения качества жизни и оптимизации расходов на коммунальные услуги. Европейский союз в постсоциалистических странах со структурой жилья, аналогичной российской, успешно реализовал программу модернизации МКД, основанную на следующих принципах:
  - ✓ добровольность;
  - ✓ привлечение банковского сектора к кредитованию объединений собственников жилья;
  - ✓ бюджетные гранты, зависящие от эффекта энергосбережения.

Российская система капитальных ремонтов МКД основана на обязательных платежах, накопительном принципе и субсидиарной ответственности региональных властей за сроки

проведения капитальных ремонтов (выборочных – по практике). Финансовая устойчивость региональных программ капитального ремонта вызывает большие сомнения, что рождает не только бюджетные, но и политические риски.

### 3. Ключевые вопросы коммунального сектора:

**Политизированность тарифного регулирования.** Главная проблема отрицательного финансового состояния коммунального сектора и кредиторской задолженности перед большой энергетикой не в неплатежах управляющих компаний, а в тарифах на коммунальные ресурсы, не покрывающих текущие издержки. Конечно, в силу неконкурентности потребления коммунальных услуг их оплата должна быть доступна для потребителей. В России на содержание жилья, включая оплату коммунальных услуг, домохозяйства расходуют в настоящее время практически такую же долю доходов, как и домохозяйства большинства стран Евросоюза. Оценки способности населения платить государство не проводит, хотя это вполне реально делать. Тогда в конкретных регионах и муниципальных образованиях можно видеть, где расходы на жилье и коммунальные услуги достигли возможного максимума, а где нет. Для того чтобы заниматься рационализацией существующего хозяйства, надо обеспечить финансовое покрытие существующих издержек (если они носят технологический, а не управленческий характер), насколько бы нерациональны они ни были, и рассматривать эти непродуктивные издержки как инвестиционный потенциал. В этой связи предлагаемый подход эталонных тарифов не решит задачи повышения эффективности из-за отсутствия привязки этих тарифов к конкретной ситуации.

**Отрицательный финансовый результат и кредиторская задолженность коммунальных предприятий** – это производная от политизированности тарифного регулирования. И изменение ситуации зависит в первую очередь от снижения такого административного (а сейчас – и законодательного) давления и децентрализации полномочий по установлению тарифов до муниципального уровня. Но нужно решать и задачу уже существующей задолженности. Поскольку основные участники этого процесса – государственные (или муниципальные) компании, при этом кредиторы практически всегда чувствуют себя финансово лучше должников, а предполагаемое техническое решение может свестись к тому, чтобы взять деньги с потребителя, то, возможно, лучшим решением будет политическое решение по амнистии долгов.

**Система управления и механизмы государственно-частного партнерства.** В коммунальном секторе по-прежнему большинство хозяйствующих субъектов – унитарные предприятия как наследие социалистической системы хозяйствования. Ограниченная правоспособность и административный пресс делают их плохими субъектами рыночных отношений. При этом делается политическая ставка на механизмы государственно-частного партнерства (концессии) как на инструмент привлечения инвестиций в коммунальный сектор для обновления существующей технической базы. На конец 2017 года заключено более 2000 коммунальных концессий. Однако случаи финансового закрытия единичны, при-

влеченных инвестиций практически нет (часто их обещают привлечь в течение 20 лет для решения задач, которые, почему-то, требуют решения уже сегодня). Концессии на 30 и более лет без конкретных срочных инвестиционных обязательств превращаются в инструмент приватизации коммунальной инфраструктуры. Но винить в этом бизнесы и финансовые институты не стоит. Дело не только в неспособности публичной власти подготовить хороший концессионный проект (такая неспособность объективно присутствует), но и в высоких рисках потенциальных инвесторов, заложенных в концессионное законодательство. Главный риск – достоверность будущих доходов. С одной стороны, на конкурсах торгуется минимум необходимой валовой выручки (правда, с серьезными методическими ошибками). Но с другой, – потом все об этом забывают, потому что тарифы устанавливает третья сторона и, как правило, с учетом всех политических ограничений.

#### 4. Что делать для изменения ситуации?

Стратегическая задача – совершить финансовый маневр без существенного изменения объема финансирования: тратить больше на жилищные услуги и меньше – на коммунальные. Это значит, что необходимо капитализировать деньги на улучшение недвижимости, а не на оплату потерь тепла и воды. Это означает реальные конкурсные цены на качественное управление недвижимостью, стимулирование государством расходов на энергосбережение в МКД, возможный рост коммунальных тарифов, стимулирующий это сбережение, при существенно меньшем потреблении ресурсов, в первую очередь тепловой и электрической энергии.

Для этого в жилищном секторе необходимо:

- Уменьшить патернализм по отношению к собственникам жилой недвижимости, привести институты управления жилой собственностью в соответствие с мировой практикой.
- Снизить административные барьеры в сфере профессионального управления жилой недвижимостью, способствовать развитию саморегулирования и распространению лучших практик.
- Обеспечить возможность получения балансов энергопотребления в МКД путем изменения прав собственности на приборы учета: общедомовые – в собственности ресурсоснабжающих компаний, квартирные – в общей долевой собственности; это будет способствовать не только получению реальных балансов энергопотребления, но и адекватности расчетов.
- Сформировать комплекс мер по поддержке модернизации жилищного фонда на основе инициативы частных собственников:
  - ✓ стимулирование к переводу обязательных платежей на капитальный ремонт от регионального оператора на специальные счета домов;

- ✓ стимулирование кредитования ассоциаций собственников жилья на модернизацию МКД;
- ✓ предоставление бюджетных грантов на энергоэффективную модернизацию.
- Обеспечить формирование более тонких механизмов поддержки органами власти домохозяйств с низкими доходами. Проблема в том, что бедные часто живут в старых домах, которые не только требуют больше средств на содержание и ремонт, но и потребляют существенно большее количество тепловой энергии. Поэтому помощь должна быть функцией не только дохода домохозяйства, но и функцией от объективных характеристик здания, в котором это домохозяйство проживает. Сделать это можно только на муниципальном уровне.

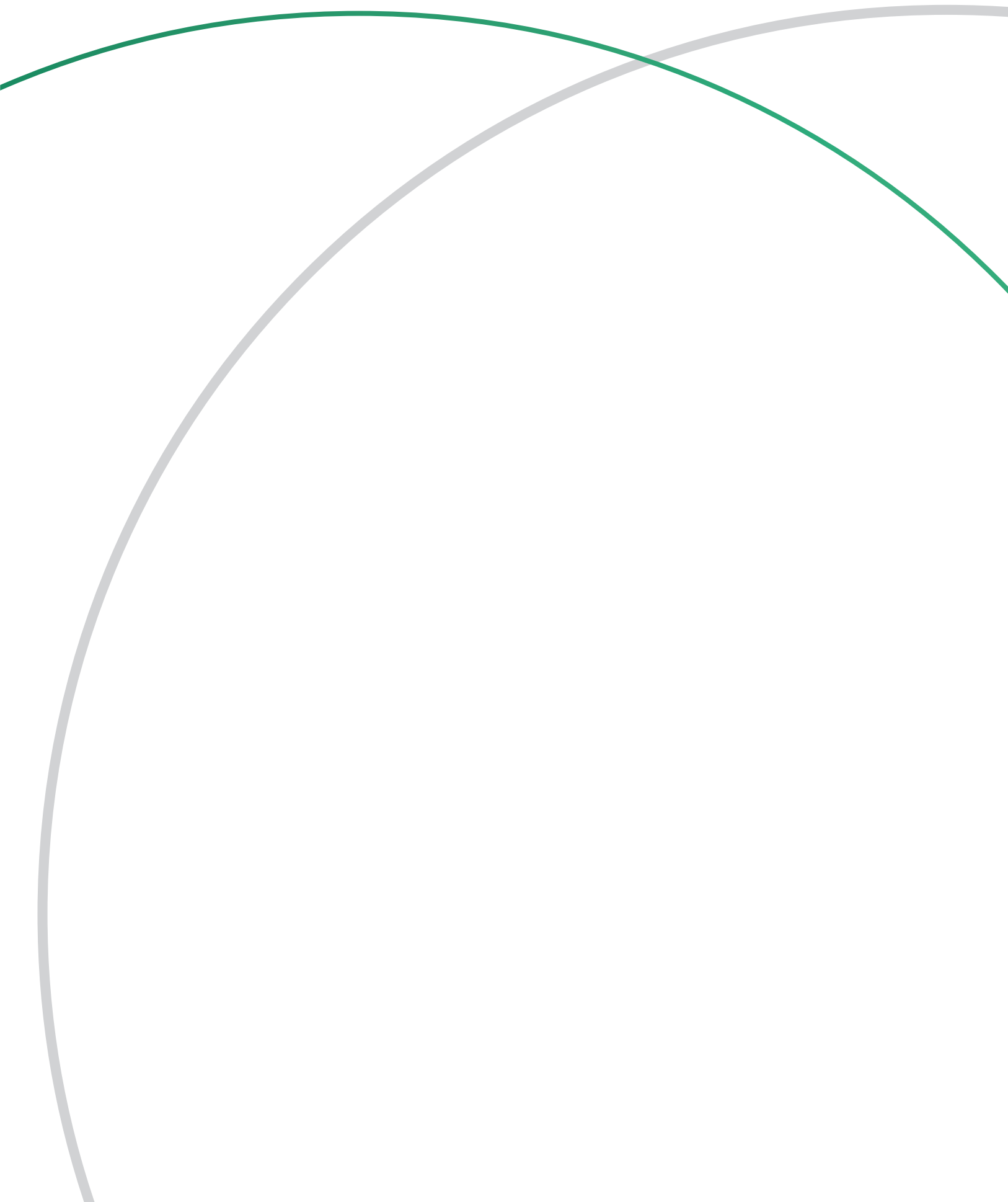
В коммунальном секторе необходимо:

- Уйти от формы унитарных предприятий в секторе и на основе мирового опыта использовать модели акционерных компаний с контрольным пакетом у муниципалитета (немецкая модель) или различных механизмов государственно-частного партнерства (не только концессии). Цель – повышение финансовой самостоятельности и кредитоспособности организаций сектора.
- Эту же цель должна обеспечить децентрализация полномочий по регулированию тарифов. В немецкой модели тарифы устанавливает себе само предприятие под контролем публичного владельца и потребителей, ГЧП – это механизм дерегулирования, где цены должны быть результатом конкурса (конкуренция за рынок).
- Механизмы ГЧП должны обеспечивать привлечение частных инвестиций в сектор в формате проектного финансирования; для снижения инвестиционных рисков нужно, чтобы в рамках соглашений публичная власть брала на себя риски востребованности объектов соглашений, т. е. риски цены (на основе результатов конкурса) и объема сбыта (исходя из прогнозов территориального развития).
- Развивать специальные механизмы долгового финансирования коммунальной инфраструктуры публичным сектором, в том числе основанные на оценке мультипликативных эффектов от развития инфраструктуры и на дополнительных налоговых поступлениях от этих эффектов.

Роль государственных финансовых институтов развития:

- исходя из международного опыта, роль государства должна в значительной степени сводиться к формированию эффективных финансовых продуктов, используемых рынком для финансирования развития жилищного и коммунального сектора;

- деятельность финансового института развития в жилищной сфере должна сводиться к выработке стандартных подходов к кредитованию ассоциаций собственников жилья для энергоэффективной модернизации МКД и предоставлению частичных платных гарантий, обеспеченных капиталом института, рыночным финансовым агентам, предоставляющим займы (кредиты), соответствующие выработанным стандартным требованиям. В дальнейшем по ходу развития таких кредитных продуктов возможно формирование других деривативных финансовых инструментов;
- аналогичным образом деятельность финансового института развития в коммунальной сфере должна сводиться к выработке стандартных подходов к кредитованию коммунальных предприятий, предпочтительно в формате проектного финансирования в рамках концессионных соглашений, а также предоставлению частичных платных гарантий, обеспеченных капиталом института рыночным финансовым агентам, предоставляющим займы (кредиты), соответствующие выработанным стандартным требованиям. В дальнейшем по ходу развития таких кредитных продуктов также возможно формирование других деривативных финансовых инструментов;
- создание и деятельность таких институтов, обеспечение их обратной связи с законодательным и нормативным процессом будет способствовать тому, что можно назвать «фабрикой проектов» или «коммунальной ипотекой».





ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, Газетный пер., 3-5, стр.1

тел.: **(495) 725 78 06, 725 78 50**

e-mail: **info@csr.ru**

web: **csr.ru**