

УДК 332.8

Брусникин Н.Ю., к. э. н., руководитель Проектной группы ОАО РАО «ЕЭС России» по мониторингу ЖКХ, Первый заместитель Председателя Правления ОАО «РКС»

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Внедрение элементов конкурентных рыночных отношений и привлечение частных инвестиций в отрасль — это основные цели, обозначенные на начальном этапе реформирования жилищно-коммунального хозяйства России (далее — ЖКХ). В силу воздействия различных факторов данные цели начинают частично реализовываться только сегодня. В рамках настоящей статьи рассматриваются текущая ситуация и перспективы реформирования коммунального хозяйства.

Особенности рыночных отношений в России

Компаниям, осуществляющим бизнес в России, в независимости от принадлежности к конкретной отрасли или степени конкуренции (монопольности) в соответствующем сегменте, приходится работать в условиях постоянного противостояния и борьбы с другими субъектами хозяйственной деятельности.

Казалось бы, это и есть та самая конкуренция, которая закаляет сильных и позволяет минимизировать издержки. Любая конкуренция характеризуется жесткими законами деятельности и постоянным отбором: на рынке выживает сильнейший. Однако важной характерной чертой конкуренции в России является использование административного ресурса как рычага воздействия на конкурентов. Зачастую административный ресурс является основным конкурентным преимуществом, обеспечивающим получение прибыли и рост доли рынка. В результате наблюдается ситуация, при которой компании действуют не в рыночной среде, а в среде искусственно созданной, как бы не-

зависимо друг от друга, а в роли «независимого арбитра» выступают представители власти, принимающие то одну, то другую сторону. Складывающаяся на базе административного ресурса схема отношений неэффективна, в связи с чем может и должна подвергаться критике. Этого требуют здравый смысл и законы рынка.

Не секрет, что на западных рынках наблюдается иная ситуация. Компании, работая в рынке, конкурируя друг с другом, в то же время стараются максимально взаимодействовать друг с другом и государством, получая от этого взаимную выгоду. Западный рынок характеризуется активным использованием всевозможных форм сотрудничества: компании объединяются и действуют сообща. В западной практике известны такие формы сотрудничества, как саморегулируемые организации по видам деятельности, концерны, картели, синдикаты, тресты, холдинги, ассоциации и пр.

Необходимость и актуальность сотрудничества и объединения диктует сама логика бизнеса. Осознавая преимущества сотрудничества в последние два десятилетия на западных рынках прокатилась мощная

волна слияний и поглощений. Многие компании в мире существенно упрочили благодаря этому свое положение на рынках.

Спустя двадцать лет преимущества «здоровой» конкуренции и сотрудничества стали осознавать и ведущие российские управленцы. Все чаще компании объединяются в холдинги, сотрудничают в рамках некоммерческого партнерства, ассоциаций и саморегулируемых объединений. Также в России активно развивается сотрудничество между частными компаниями и государством.

Модернизация ЖКХ

Жилищно-коммунальный комплекс России развивался таким образом, что деятельность в сфере ЖКХ всегда находилась под контролем органов федеральной, региональной и местной власти. До настоящего времени существует такая система управления объектами коммунальной инфраструктуры, когда роли (обязанности) собственника, оператора, а также регулятора ЖКХ в большинстве случаев объединены в лице органов власти. Однако концентрация трех основных функций: владения, управления и регулирования ЖКХ в одном лице неэффективна, так как в системе управления отсутствует контрагент, цель которого — повышение экономической эффективности деятельности. В результате износ коммунальной инфраструктуры в настоящее время достигает 60%.

В ходе реформирования отрасли функции владения, управления и регулирования в ЖКХ перераспределяются между государством и частными компаниями-операторами¹ (рис. 1), заинтересованными

¹ Частный оператор — коммерческая организация, управляющая имуществом коммунальной инфраструктуры и/или оказывающая услуги электро-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, на основе договора аренды (концессии).

в повышении эффективности деятельности, росте качества и надежности оказываемых услуг.

Частные операторы ЖКХ более эффективно, чем муниципальные компании решают задачи по повышению качества коммунальных услуг и обеспечению эффективности операционной деятельности, в том числе повышению уровня собираемости платежей за услуги ЖКХ, внедрению целевых программ по повышению операционной эффективности: сокращению издержек и уровня потерь, повышению уровня производительности труда и т. д.

Это общемировая практика, доказавшая свою эффективность. Идея передачи объектов ЖКХ в управление или даже собственность частным структурам уже реализована во многих странах. Так, в Англии и Чили все системы водоснабжения и водоотведения принадлежат частным компаниям. Безусловно, встречаются менее радикальные модели прихода бизнеса в коммунальный сектор. В Германии предприятия ЖКХ передаются в уставный капитал АО в качестве вклада муниципалитета, причем обычно местные администрации за это получают от 50 до 100% акций компании. Французская модель построена на арендных отношениях: муниципальный коммунальный комплекс отдается в управление частной компании на основании долгосрочного (до 30–50 лет) договора концессии. Концессионное соглашение может предусматривать право собственности инвестора на передаваемые объекты, но любое имущество подлежит безусловному возврату в государственную или муниципальную собственность по завершении срока договора. Концессионный опыт Франции насчитывает уже более трех столетий.

Модернизация системы управления ЖКХ в России, как и любое нововведение, сопровождается противодействием происходящим изменениям. В настоящее

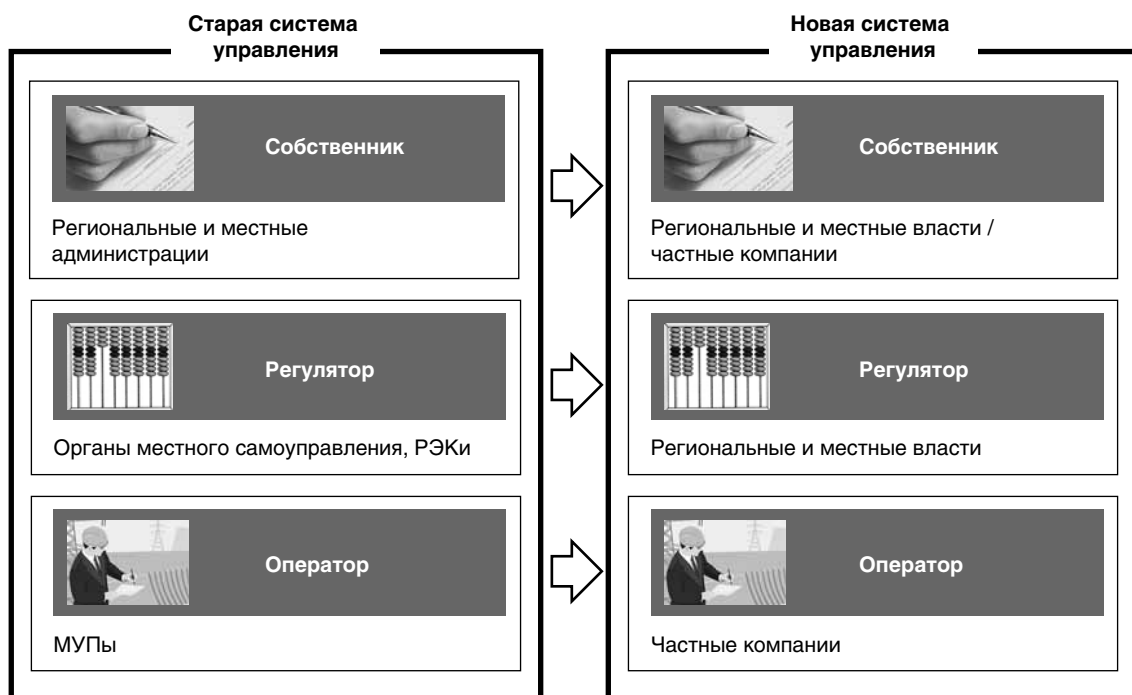


Рис. 1. Модернизация системы управления ЖКХ

время развитие бизнеса частными операторами в сфере ЖКХ зачастую сталкивается в регионах с противодействием со стороны региональных и местных властей в связи с частичным несовпадением интересов.

Власти заинтересованы в сдерживании роста тарифов, а частные операторы в получении прибыли. Органы власти заинтересованы в привлечении максимальных объемов инвестиций на максимальный срок, тогда как частные операторы заинтересованы в скорейшем возврате вложенных инвестиций. Властям нужны гарантии сохранения рабочих мест для работников МУП, а частные операторы заинтересованы в снижении издержек. Частным компаниям важно управление объектами ЖКХ в соответствии с принятой в рамках холдинга бизнес-моделью, а органы власти стремятся принимать непосредственное участие в управлении ЖКХ (рис. 2).

Однако, несмотря на различие интересов, при грамотном подходе властям и частным операторам, как показывает практика, удастся эффективно взаимодействовать в сфере ЖКХ на уровне регионов. В настоящее время, осознавая преимущества частных операторов перед МУПами, местные власти все чаще доверяют управление жилищно-коммунальным хозяйством частному бизнесу. По данным, которые приводят эксперты, доля частного бизнеса в ЖКХ в настоящее время в зависимости от региона составляет в среднем до пятидесяти процентов.

Доля частного бизнеса в жилищно-коммунальном комплексе России растет на 3–4% в год. Такой рост недостаточен для структурных изменений, целесообразных в этом сегменте экономики. Тем не менее происходит постепенное и уверенное движение к институциональным изменениям системы управления жилищно-коммунальным комплексом России.

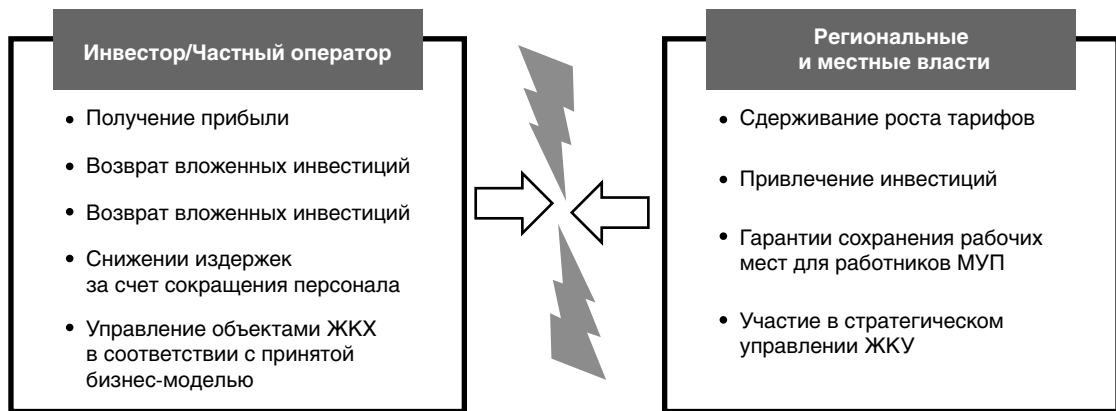


Рис. 2. Различные интересы в сфере ЖКХ

Развитие конкуренции в сфере ЖКХ

В 2003–2004 гг. при поддержке крупнейшего российского капитала в ожидании беспроblemного бизнеса проекты в сфере ЖКХ «росли как грибы»:

- в теплоснабжении: РКС (Ренова, РАО ЕЭС), ЦИТЭК (Газпром), Региональные коммунальные инвестиции (Базэл);
- в электроснабжении: РКС, Новогор (Интеррос), Региональные коммунальные инвестиции (Базэл), Металлэнергофинанс (Евразхолдинг);
- в водоснабжении и водоотведении: РКС, Новогор (Интеррос), Росводоконал (Альфа).

Однако большинство проектов «заглохли», столкнувшись с такими проблемами, как правовая незащищенность, краткосрочность формирования тарифов, износ коммунальной инфраструктуры, долги организаций коммунального комплекса, отсутствие и дороговизна процесса регистрации имущества и др.

Одной из главных целей реформы ЖКХ является создание конкурентной среды. Однако говорить о полноценной конкуренции в жилищно-коммунальном хозяйстве, безусловно, неправильно. Жилищ-

но-коммунальные услуги (далее — ЖКУ) нельзя рассматривать как рыночный, конкурентный товар, так как они являются общественным благом, имеющим исключительное и ничем не заменимое значение в обеспечении жизнедеятельности населения. Кроме того, технологической особенностью оказания жилищно-коммунальных услуг является исключительно сетевой способ доставки (отвода) ресурса, в результате чего поставщик всегда является монополистом по отношению к потребителю.

Тяжело говорить о полноценной конкуренции в отрасли, где основными субъектами хозяйственных отношений, как исторически сложилось, являются муниципальные унитарные предприятия (далее — МУП). Организации, имущество которых находится в муниципальной собственности и ограничено в обращении, не могут являться полноценными коммерческими субъектами, и к ним почти не применимы имущественные санкции.

Однако проявляются и положительные тренды. Развивается конкуренция за право управления коммунальным имуществом, конкуренция энергосбытовых компаний за крупных и средних потребителей, конкуренция за право быть гарантирующим поставщиком в регионе. Можно сказать,

что сегодня, несмотря на технологические и административные ограничения конкуренции, происходит внедрение элементов рынка в сфере ЖКХ.

Государственно-частное партнерство в ЖКХ

В условиях невозможности построения полноценной конкурентной среды в отрасли необходимо найти баланс в распределении основных функций между государством и частными компаниями в рамках государственно-частного партнерства².

Государство обязано обеспечивать надежность и качество предоставления услуг первой необходимости, регулирование отношений между всеми субъектами рынка ЖКУ, создавая равные условия, осуществлять ценовое регулирование посредством установления тарифов или их предельного уровня и определять потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию. В то время как частные операторы ЖКХ призваны внедрять эффективные единообразные стандарты управления и способствовать привлечению инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс России.

Можно выделить несколько основных моделей ГЧП в сфере ЖКХ с различной степенью участия частных компаний в управлении имуществом коммунального комплекса, характеризующихся различным уровнем распределения затрат между частным компонентом (тарифы) и государственным компонентом (субсидии). К таким моделям относятся консалтинг и управление, эксплуатационно-техническое обслу-

² **Государственно-частное партнерство (ГЧП)** — механизм привлечения инвестиций в развитие федеральной инфраструктуры, основанный на разграничении влияния между частным капиталом и государством, в сферах бизнеса, которые традиционно находились в зоне ответственности государства.

живание, аренда, концессия и создание регулируемой компании с собственностью на инфраструктуру. В рамках каждой конкретной модели эксплуатационные расходы, капитальные затраты и финансовые затраты частных операторов могут покрываться тарифами полностью или частично.

Наиболее перспективной и эффективной моделью ГЧП в сфере ЖКХ является использование концессионных соглашений. *Концессионное соглашение* — это договор между государством или муниципальным образованием и частным инвестором, согласно которому инвестор выступает в роли концессионера, а государство в роли концедента (рис. 3).

Сущность отношений при такой модели в том, что инвестор заключает соглашение с городом, по которому после завершения строительства он получает объект в доверительное управление на срок окупаемости, и за счет его эксплуатации возвращает вложенные средства. После того как он возмещает свои расходы и получает какой-то определенный заранее доход, объект возвращается городу. В результате город несет минимальную бюджетную нагрузку и может привлечь больше средств для развития инфраструктуры ЖКХ при этом оставаясь собственником объектов ЖКХ.

В настоящее время, однако, концессионные соглашения в сфере ЖКХ только начинают использоваться в связи с недоработанной нормативно-правовой базой.

Роль частных операторов в реформировании ЖКХ

Одной из основных целей реформирования ЖКХ является привлечение частных инвестиций в отрасль. На сегодняшний день потребность в инвестициях для модернизации инфраструктуры отрасли ЖКХ достигает 2 трлн руб. Привлечение необходимых объемов финансирования

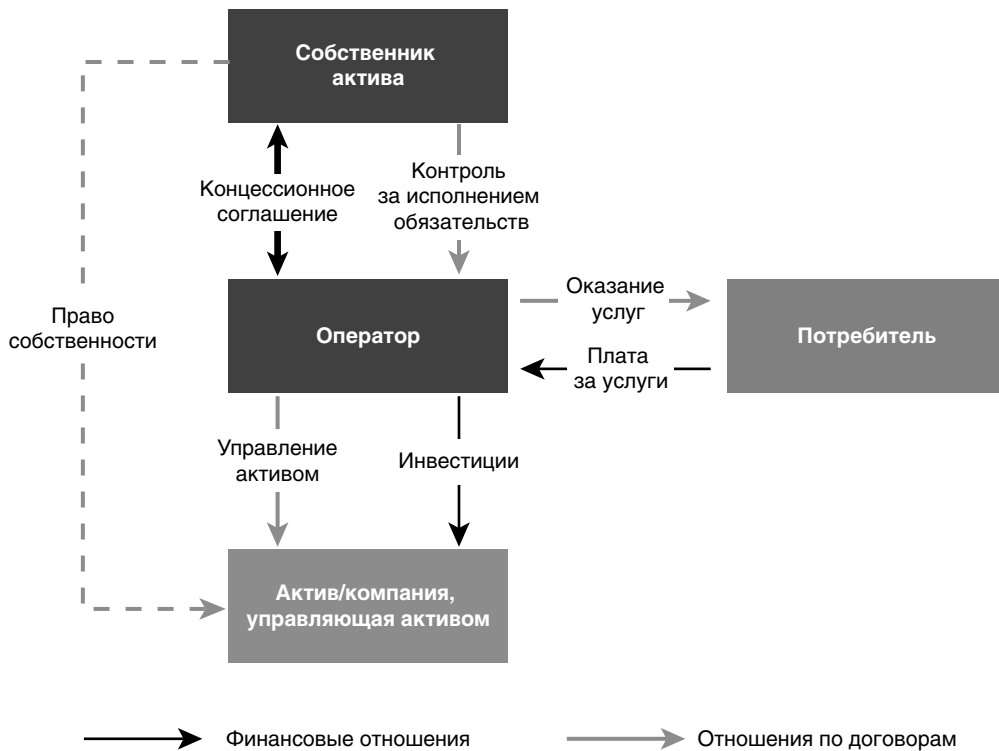


Рис. 3. Концессионная модель отношений

для модернизации и развития коммунальной инфраструктуры — это основная задача частных операторов.

Частные операторы ЖКХ также решают задачи по повышению качества коммунальных услуг и обеспечению эффективности операционной деятельности, в том числе увеличению выручки, повышению уровня собираемости платежей за услуги ЖКХ, внедрению целевых программ по повышению операционной эффективности: сокращению издержек и уровня потерь, повышению уровня производительности труда и т. д. (рис. 4).

Наряду с решением операционных вопросов, частные операторы разрабатывают и внедряют программы, направленные на стратегическую перспективу, т. е. расширение географии существующего бизнеса и рост количества потребителей, расширение продуктового ряда

и развитие бизнеса в смежных сегментах рынка ЖКХ, укрупнение бизнеса, определение источников финансирования инвестиционных программ, рост капитализации компании.

Частные операторы, начиная свою деятельность в такой социально-ответственной сфере, как ЖКХ, столкнулись и почувствовали на себе всю сложность проблем российского жилищного рынка, жилищно-коммунального хозяйства и государственной жилищной политики в России. Сегодня условия коммунального бизнеса еще сложнее. К административным барьерам добавились неопределенность «правил игры», на основе чего можно прогнозировать рост неплатежей и кризис ликвидности в отрасли.

Сложность задач, стоящих перед частными операторами ЖКХ, обусловлена условиями неопределенности. Неопреде-




 Производственно-технический аспект	 Система управления	 Финансовый менеджмент
<ul style="list-style-type: none"> • Единый центр ответственности за качество и надежность предоставляемых услуг • Модернизация основных фондов • Обновление техники и технологий • Повышение квалификации производственного персонала 	<ul style="list-style-type: none"> • Единый центр стратегического и оперативного управления • Единые стандарты бизнес-планирования и управления • Программы сокращения экономически неоправданных издержек • Мотивация персонала к повышению эффективности функционирования 	<ul style="list-style-type: none"> • Единые стандарты финансового планирования и бюджетирования • Программы финансового оздоровления • Оптимизация и прозрачность финансовых потоков • Использование стандартных финансовых инструментов

Рис. 4. Инструменты работы частных операторов

ленность наблюдается в системе регулирования рынков тепловой и электрической энергии, а также в системе ценообразования на них. В совокупности с непредсказуемостью позиции местных властей в отношении развития жилищно-коммунального хозяйства это создает значительные риски³ в деятельности частных операторов.

Основные виды рисков деятельности частных операторов в сфере жилищно-коммунального хозяйства:

- риски оперативного управления — сопровождающие ежедневную деятельность частных операторов;

- технические риски — связанные с неисправностью оборудования и неэффективной организацией производственной деятельности;

- экономические риски — оказывающие непосредственное влияние на финансовые результаты деятельности частных операторов;

- социальные риски — связанные с выполнением частными операторами социально значимых функций, обеспечивающих жизненно важные потребности населения;

- политические риски — связанные с особенностями государственного и отраслевого управления, которые создают внешние ограничения в деятельности частных операторов со стороны органов власти;

- правовые риски — связанные с фрагментарностью и несовершенством существующего законодательства, не позволяющего установить эффективные «правила игры» в сфере ЖКХ.

К отдельной группе рисков относятся риски, связанные с инвестиционной деятельностью частных операторов в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Эта категория рисков носит двойственный характер, так как на их возникновение оказывают влияние как внешние, так и внутренние факторы деятельности частных операторов.

³ Риск — поддающаяся измерению вероятность понести убытки или не получить выгоду в процессе осуществления деятельности. Риски характеризуются неопределенностью сферы деятельности (угроза — качественная характеристика среды), результатом (ущерб — количественная характеристика реализации угрозы) и вероятностью (возможность — количественная характеристика наступления результата).

Взаимосвязь реформ ЖКХ и «большой энергетики»

Решение бизнес-задач частных операторов ЖКХ осуществляется во взаимосвязке с процессами реформирования, происходящими в настоящее время в сфере «большой энергетики» и жилищно-коммунального комплекса и влияющими на функционирование жилищно-коммунального хозяйства (рис. 5).

Как известно, на сегодняшний день завершен этап структурной перестройки энергетики России. Созданы территориальные генерирующие компании (ТГК), оптовые генерирующие компании (ОГК), межрегиональные распределительные сетевые компании (МРСК) и сбытовые компании. Отношения с субъектами коммунальной энергетики выстраиваются на новых принципах, к которым адаптируются субъекты ЖКХ.

Дефицит электроэнергии в России к 2009г. оценивается экспертами в объеме более 3000 МВт. К 2009г. необходимые инвестиции для строительства новых энерго мощностей составят 120–130 млрд руб., а в ближайшие пятнадцать лет (до 2020г.) ежегодная потребность энергетики в инвестициях будет составлять не менее 600 млрд руб., в том числе тепловой энергетики — 180 млрд руб.

В настоящее время ОАО РАО «ЕЭС России» разрабатываются программы по вводу в действие современных парогазовых установок (далее — ПГУ) на газовых и угольных электростанциях европейской части РФ, а также установки с новейшими высоко-

коэффициентными технологиями на угольных электростанциях Урала и Сибири.

При этом значительной проблемой становится использование тепловой мощности действующих ТЭЦ, которая с 1992г. уменьшилась по совокупности всей генерации в полтора раза при росте выработки низкоэффективных котельных и активном строительстве мелких теплоисточников. В результате, высокоэффективные парогазовые установки на Северо-Западной ТЭЦ, Сочинской ТЭС, Тюменской ТЭЦ-1, Ивановской ГРЭС и Калининградской ТЭЦ-2 не используются в полном возможном объеме по тепловой мощности. Это связано с тем, что развитие электро- и теплогенерирующих мощностей, осуществляемое энергетиками, требует дополнительных инвестиций в развитие теплосетевой инфраструктуры городов, находящейся под управлением муниципальных образований, которые не имеют финансовых возможностей для решения этой задачи. Инвестиционные механизмы финансирования изношенного сетевого хозяйства не развиты.

При этом экономическая эффективность от использования комбинированной выработки тепловой и электрической энергии теряется в изношенных тепловых се-

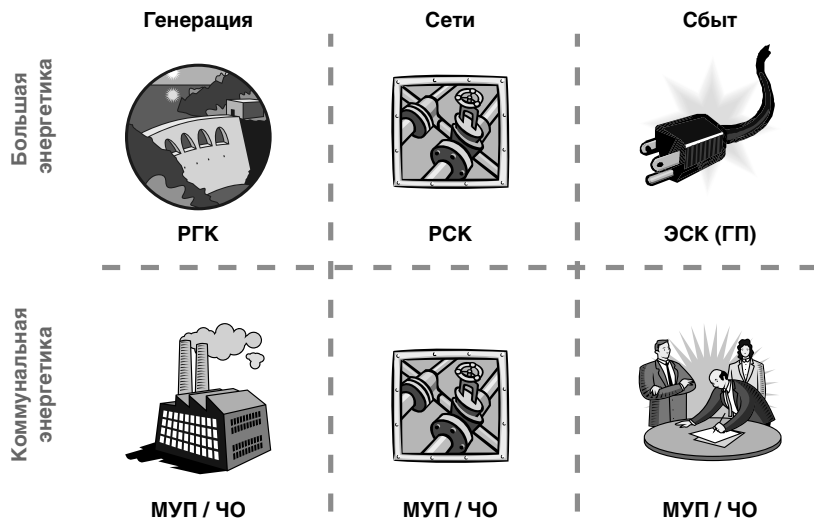


Рис. 5. Взаимосвязь большой и коммунальной энергетики

тях и разбалансированных системах отопления поселений, не определенных перспективными генеральными планами развития жилищного строительства населенного пункта. По данным экспертов, общая аварийность коммуникаций в тепловом сегменте резко (в разы) возросла и с 2000 г. начала расти в геометрической прогрессии, увеличившись за последние 6 лет в 10 раз. Тем самым состояние теплосетевого хозяйства поселений сводит на нет преимущества российской теплофикации, как значимой и признанной во всем мире технической идеи.

Инвестиции в «большую» тепловую энергетику в ближайшие годы планируются в первую очередь за счет привлечения частных инвесторов. Не менее масштабные инвестиции в развитие тепловой инфраструктуры муниципальных образований реально привлечь лишь с участием частных инвесторов при активной роли частных операторов сферы коммунальной энергетики.

Взаимосвязь реформы ЖКХ и реализации национальных проектов

Реализация приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» явилась началом активного сотрудничества государства и частных операторов ЖКХ в решении проблем жилищно-коммунального комплекса России.

Примером сотрудничества государства и частных операторов ЖКХ является взаимодействие в рамках Федеральной целевой программы «Жилище» и входящей в ее состав подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», которые являются одним из основных механизмов реализации национального проекта. Целью подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» является создание условий для приведе-

ния жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры в соответствие со стандартами качества, обеспечивающими комфортные условия проживания.

В.В. Путин в Послании к Федеральному Собранию в апреле 2007 г. сообщил об идее создания государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ». Некоммерческая организация в организационно-правовой форме государственной корпорации начала работу с 1 января 2008 г. Имущество фонда формируется за счет взноса РФ в размере 240 млрд руб., а также за счет доходов, получаемых фондом от размещения свободных денежных средств, и распределяется в регионах только на капремонт и переселение из ветхого жилфонда.

Для того чтобы получить деньги, регионам необходимо соответствовать 12 требованиям, ускоряющим реформу ЖКХ: увеличить долю частных организаций в сфере ЖКХ до 80%; долю ТСЖ — до 30%; выпустить нормативные акты по прекращению перекрестного субсидирования и т.д. Все регионы будут разбиты на пять групп в зависимости от финансового благополучия и будут вносить свою долю средств пропорционально суммам, выделяемым фондом.

Основными интересантами реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» являются региональные власти, Минрегион, Росстрой и Минпромэнерго, которые осуществляют взаимодействие с частными операторами ЖКХ. Технология взаимодействия частных операторов с органами власти в ходе реализации национального проекта в настоящее время до конца не отработана.

Сотрудничество в рамках реализации национального проекта частных операторов с местными и региональными властями осуществляется на базе договорных отношений и имеет свою специфику в каждом конкретном регионе деятельности операторов.

Федеральные органы власти привлекают представителей частных операторов к участию в заседаниях Межведомственной рабочей группы по приоритетному национальному проекту «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» при Совете при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов, а также заседаниях Общественного совета по жилищной политике при Министерстве регионального развития РФ и общественных советов по реализации нацпроектов, создаваемых в регионах. В рамках заседаний происходит обмен мнениями и выработка согласованных решений о реализации мероприятий в рамках национального проекта.

Взаимодействие и обмен мнениями между заинтересованными участниками реализации национального проекта осуществляется также в рамках отраслевых и специализированных мероприятий и конференций.

В части определения будущих перспектив сотрудничества в рамках национального проекта для частных операторов большое значение имеет возможность экспертизы и формирования предложений к разрабатываемым законодательным и иным нормативным актам, относящимся к сфере ЖКХ.

Тарифная политика в сфере ЖКХ

В настоящее время тарифная политика в России в сфере ЖКХ осуществляется Федеральной службой тарифов РФ (ФСТ). ФСТ устанавливает различные предельные уровни тарифов в зависимости от уровня экономического развития и существующих потребностей развития мощностей для каждого конкретного региона. Тарифная политика должна строиться таким образом, чтобы уровень тарифов учитывал перечисленные факторы и покрывал экономически обоснованные затраты энергокомпаний.

В настоящее время предельные тарифы для частных операторов утверждаются ФСТ до принятия федерального бюджета. Начиная с 2006г., ФСТ утверждает предельные уровни тарифов и для предприятий коммунальной сферы в регионах. Подобные механизмы необходимо использовать в регионах, для того чтобы принимаемые бюджеты учитывали пределы роста тарифов и предусматривали необходимые средства в бюджетах для финансирования бюджетных организаций и субсидирования населения.

Процедура установления тарифов на коммунальные услуги сегодня, безусловно, недостаточно прозрачна. Используется неэффективный принцип формирования тарифов «Затраты+», который не стимулирует снижение издержек. Хозяйствующий субъект формирует свою производственную программу и план ремонтов на будущий год. Плановая информация согласуется в Региональной энергетической комиссии (РЭК), в которой в соответствии с представленными данными формируются тарифы на будущий год с учетом предельных индексов. В основном урезаются затраты на текущие ремонты.

Непрекращающийся рост тарифов на коммунальные услуги сегодня связан в основном с ростом цен на топливо (газ, уголь, мазут), которое является основной составляющей себестоимости производства энергии. К 2011г. планируется либерализация цен на газ с 45 до 125 долл. за 1000 м³. Пока растут цены на энергоносители, неизбежен рост тарифов ЖКХ. Однако рост тарифов в перспективе можно снизить посредством внедрения системы тарифного регулирования на основе *RAB (Regulatory Regulatory Asset Base* — Регулируемая база активов), при которой тарифы устанавливаются на срок 5–7 лет, позволяют частным операторам снижать свои издержки в рамках данного периода и нивелировать тарифную нагрузку на население.

Для повышения привлекательности ЖКХ МЭРТ разработало проект постановления правительства, в котором предлагается внедрить метод *RAB* в сфере тарифообразования в коммунальном комплексе. Суть этого метода: инвестор вкладывает в бизнес, а потребитель возмещает в тарифе *RAB* через доход (% возврата) на вложенный капитал, рассчитываемый как фиксированный процент от *RAB*, соответствующий средневзвешенной стоимости капитала ($WACC = 10\text{--}12\%$) для компаний аналогов развивающихся стран.

Использование метода *RAB* в сфере тарифообразования в коммунальном комплексе по сравнению с методом «Затраты+» создаст ряд преимуществ как для частных инвесторов и операторов, так и для местных, а также региональных властей. Частные инвесторы и операторы получают приемлемый уровень доходности, сопоставимый с отраслями со схожими рисками, справедливый возврат на инвестированный капитал, гарантирование заданного уровня тарифа на среднесрочный период.

Местные и региональные власти в результате использования метода *RAB* в сфе-

ре тарифообразования в коммунальном комплексе получают приток инвестиций, возможность для потребителей оплачивать инвестиции в рассрочку на 5–7 лет, возможность планирования доходности инвестиций и экономической обоснованности планов капитальных вложений, а также максимальную прозрачность процесса тарифообразования.

Нормативно-правовая база в сфере ЖКХ

Несмотря на то, что к настоящему времени принято большинство необходимых нормативных актов, отношения по многим аспектам функционирования частных операторов в сфере ЖКХ до сих пор не регламентированы. Отсутствие законодательно закрепленных механизмов и «правил игры» в отрасли влечет за собой рост всевозможных рисков, оказывающих влияние на эффективность деятельности частных операторов (рис. 6).

К одной из основных проблем в области законодательства в сфере ЖКХ мож-

Не применяется!	Не разработан!	Не разработан!
<p data-bbox="158 1231 519 1332">ФЗ «О концессионных соглашениях»</p> <ul data-bbox="158 1358 519 1723" style="list-style-type: none"> • не разработана подзаконная нормативно-правовая база • не проработан механизм размещения инвестиций • запрет на залог концессионного имущества для обеспечения обязательств концессионера • отсутствуют гарантии прекращения концессии по субъективным основаниям 	<p data-bbox="529 1231 891 1332">ФЗ «О финансовом оздоровлении организаций коммунального комплекса РФ»</p> <ul data-bbox="529 1358 891 1723" style="list-style-type: none"> • предусматривает реструктуризацию долгов ОКК перед бюджетами и ГВФ и долгов бюджетов перед ОКК • кредиторская задолженность ОКК перед энергоснабжающими организациями и другими кредиторами и дебиторская задолженность других организаций перед ОКК по реструктуризации не подлежат 	<p data-bbox="901 1231 1262 1332">ФЗ «О теплоснабжении»</p> <ul data-bbox="901 1358 1262 1723" style="list-style-type: none"> • не регламентированы отношения субъектов на рынках тепловой энергии • не закреплены преимущества развития централизованного теплоснабжения и комплексного развития коммунальных сетей • не закреплены преимущества использования когенерации

Рис. 6. Проблемы в области законодательства

но отнести неприменимость в сфере ЖКХ Федерального закона «О концессионных соглашениях». Недостатки закона исключают возможность использования инструмента концессионных соглашений частными операторами в сфере ЖКХ и тем самым увеличивают их риски, связанные с возможностью одностороннего расторжения контракта собственником актива и отсутствием гарантий возмещения инвестиций оператору.

Для успешной реализации мероприятий в рамках реформирования отрасли необходимо сформировать четкие «правила игры» в сфере ЖКХ, предусматривающие:

- долгосрочность имущественных и тарифных отношений;
- развитие рыночных механизмов в отрасли;
- повышение инвестиционной привлекательности сферы ЖКХ.

Необходима разработка, принятие новых и доработка существующих законодательных и иных нормативных актов для регулирования отношений в сфере ЖКХ.

«О теплоснабжении» — как правовой основы долгосрочных связей потребителей, поставщиков, собственников сетей; обеспечения надежности и качества теплоснабжения на базе преимуществ когенерации выработки электро- и теплоэнергии, оптимизации энергонагрузки ТЭЦ, централизованного теплоснабжения, комплексного развития коммунальных сетей; закрепления элементов конкуренции в теплоснабжении; оптимизации государственного регулирования, в том числе ценового, в данной сфере.

«Об особенностях имущественного оборота объектов коммунальной инфраструктуры» — как правовой основы для включения коммунальных объектов в рыночный оборот.

«Об инвестиционных соглашениях в сфере ЖКХ» — как правовой основы га-

рантированного возврата инвестиций инвесторам.

Необходимые подзаконные акты: правила регулирования и установления тарифов в ЖКХ и надбавок к ним, правила финансирования инвестиционных программ, новые стандарты качества услуг ЖКХ, правила заключения и условия концессионных соглашений в ЖКХ.

Инвестиционная привлекательность ЖКХ

В связи с отсутствием или частичной недоработкой ряда нормативно-правовых актов наблюдается отсутствие четких «правил игры» в отрасли, что отрицательно сказывается на инвестиционной привлекательности сферы ЖКХ для частных компаний.

В настоящее время долгосрочного кредитования в ЖКХ практически нет. В отрасли поступают средства лишь в виде долгосрочных кредитов ЕБРР и т.п., которые, по сути, не являются частными инвестициями, так как их возврат гарантирован местными властями. Компаний, ведущих сегодня частный бизнес в коммунальном секторе, единицы и их акционерный капитал закрыт для инвесторов.

За последние годы объем частных инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство в целом не превысил 10 млрд руб. При этом сфера ЖКХ в России является одним из самых быстроразвивающихся секторов государственно-частного партнерства.

Для эффективного привлечения частных инвестиций в отрасль государство должно способствовать минимизации рисков и осуществлять поддержку частным операторам: предоставлять государственные и муниципальные гарантии по инвестиционным проектам, выдавать бюджетные и инвестиционные налоговые кредиты, осуществлять прямые бюджетные инвестиции,

выпуск облигационных и целевых гарантированных займов, предоставлять субсидии, субвенции, размещать заказы для государственных нужд.

Интерес участия крупного частного бизнеса в реформировании ЖКХ обусловлен рядом причин (рис. 7). Во-первых, ЖКХ характеризуется стабильностью спроса на продукт: потребитель пользуется услугами ЖКХ постоянно, независимо от экономической и политической конъюнктуры, уровня доходов. Во-вторых, бизнес в сфере ЖКХ имеет большие возможности для развития: доступ к конечному потребителю создает потенциал для роста бизнеса за счет дополнительных услуг и доходов. В-третьих, бизнес в ЖКХ в настоящее время недооценен: стоимость бизнеса по сравнению с западными аналогами ниже на порядок.

И, наконец, основной причиной привлекательности ЖКХ для частного капитала является то, что бизнес в этой сфере становится прибыльным. Положительные результаты деятельности частных операторов в рамках ГЧП в регионах способствуют тому, что местные власти все чаще доверяют управление жилищно-коммунальным хозяйством частникам.

Однако, сравнивая модернизацию ЖКХ с реформой «большой энергетики», которая сейчас приближается к своему успешному завершению, можно выделить отдельные негативные особенности, наблюдающиеся в коммунальном хозяйстве. Это, во-первых, сложность реализации законодательно закрепленных предпосылок внедрения основ рыночных отношений в сфере ЖКХ и, во-вторых, несистемное вовлечение частного бизнеса в отрасль.

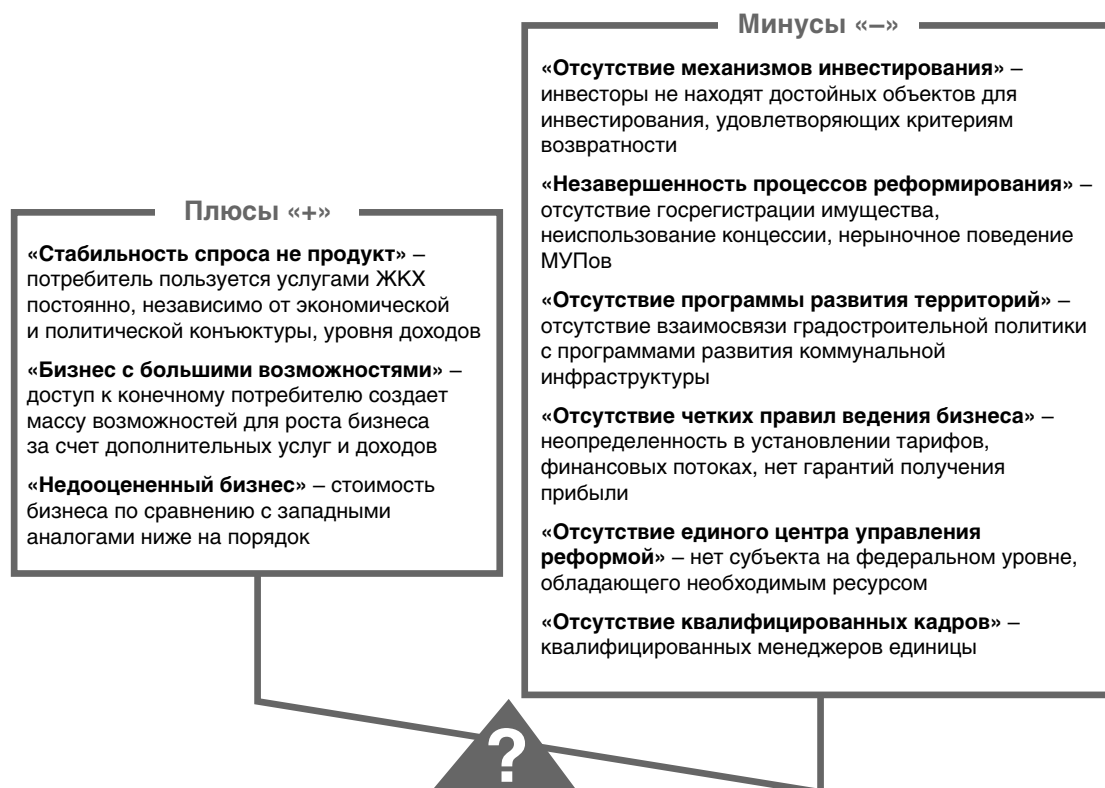


Рис. 7. Инвестиционная привлекательность ЖКХ

Интеграция коммунального бизнеса и «большой энергетики»

Наблюдающаяся сегодня интеграция коммунального бизнеса с генерирующими компаниями ТГК обоснована преимуществами, которые дает эффект масштаба, консолидация производственных мощностей, гарантированный объем отпуска тепловой энергии, снижение рисков и т.д. Построение интегрированных холдингов имеет много примеров в российской энергетике: ОАО «СУЭК», являющееся акционером ТГК-11, 12, 13, 14, ОАО «Кузбассразрезуголь» — акционер ОАО «Новосибирскэнерго» и ОАО «Бийскэнерго», проекты в сфере энергогенерации ОАО «Газпром», ОАО «НЛМК», ОАО «ММК», ОАО «ГМК Норильский никель».

Основным успешным примером интеграции коммунального бизнеса с генерирующими компаниями в России является ООО «КЭС-Холдинг», которое сформировало для себя четкую стратегию развития: присутствовать в двух ключевых сегментах рынка — иметь крупную долю в оптовом производстве тепловой и электрической энергии, а также в розничном бизнесе по снабжению потребителей теплом, водой, электричеством и газом. Так работают немецкие концерны *E.ON* и *RWE*. ООО «КЭС-Холдинг» последовательно движется по пути увеличения присутствия в ТГК-9, ТГК-5 и ТГК-6 до контрольного пакета. Второй сегмент — это ритейловый бизнес в виде РКС и газораспределительного холдинга — Газэкса.

Существующая российская и зарубежная практика показывает, что интеграция коммунального бизнеса с генерирующими компаниями ОГК и ТГК обоснована рядом преимуществ и является эффективной стратегией развития бизнеса в сфере энергетики.

ОАО «Российские коммунальные системы» входит в структуру энергетического КЭС-Холдинга, что дает возможность компа-

нии более грамотно планировать стратегию развития с учетом энергетических ресурсов территорий, устанавливать конструктивное взаимодействие с «большой» энергетикой, использовать возможности управления процессами генерации и распределения тепловой и электрической энергии. Интеграция коммунального бизнеса ОАО «РКС» с генерирующими компаниями ТГК КЭС-Холдинга обоснована преимуществами, которые дают эффект масштаба, консолидация производственных мощностей, гарантированный объем отпуска тепловой энергии, снижение рисков и т.д.

Развитие проекта ОАО «Российские коммунальные системы»

Проект ОАО «РКС» был создан в 2003г. практически по указанию высшего руководства страны как социальная нагрузка к процессу реформирования электроэнергетики, которую взяло на себя ОАО РАО «ЕЭС России». Участие в проекте также приняли Газпромбанк (25%), банк «Еврофинанс», «Ренова», «Интеррос», «Кузбассразрезуголь» и «Евразхолдинг», получившие по 10% акций. Однако большинство участников вышло из проекта. В настоящее время в проекте ОАО «РКС» остались только «Ренова» (ООО «КЭС-Холдинг» — 75%) и ОАО РАО «ЕЭС России» (25%).

На стадии создания суть проекта состояла в том, что ОАО «РКС» учредит в регионах дочерние структуры, которые в той или иной форме получают в управление местные предприятия ЖКХ. В начале проекта ОАО «РКС» планировало приступить к работе в одиннадцати регионах России. Однако прогнозы по заключению договоров с регионами и созданию региональных дочерних структур были превышены: к концу 2004г. были подписаны соглашения о сотрудничестве в сфере коммунальных услуг с администрациями 27 субъек-

тов и муниципальных образований и зарегистрированы 20 дочерних предприятий. ОАО «РКС» самостоятельно выбирало участников для своего проекта, так как желающих сотрудничать регионов было очень много. Во всех российских регионах работать ОАО «РКС» изначально не планировало.

Действительно, ОАО «РКС» приступило к работе не во всех регионах, в которых планировалось изначально. Власти некоторых из них по несколько раз меняли свою позицию. Ряд регионов (Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Рязанская и Пензенская область, Красноярский край) заявили, что самостоятельно справятся с коммунальными проблемами. В ряде новых регионов ОАО «РКС» начал свою деятельность в 2005–2007 гг.

В начале своей деятельности ОАО «РКС» зачастую приходилось сталкиваться с непониманием со стороны местных и федеральных властей. Ряд руководителей городов, в которых должен был начать работать ОАО «РКС», заявили о своем выходе из проекта. Тогда регионы считали, что нет четких ответов на вопросы, что будет с тарифами и сохранят ли городские власти контроль над сетями. Была в этом и политическая составляющая: главы городских администраций в преддверии выборов отказывались от участия в проекте, чтобы продемонстрировать избирателям свою ответственность за ЖКХ.

Несмотря на трудности, с которыми пришлось столкнуться ОАО «РКС» в начале своей деятельности, компания является успешным первопроходцем в сфере реформы ЖКХ. Нынешний отопительный сезон для ОАО «РКС» уже пятый по счету. И если в начале своего существования компании приходилось сталкиваться с недоверием регионалов, то сегодня ситуация радикально изменилась. ОАО «РКС» является эффективной компанией и имеет свои ДЗО в 12 регионах страны, работает почти в 200 муниципальных образованиях.

По мнению ОАО «РКС», частные коммунальные компании сегодня становятся все более интересным контрагентом для государственных и муниципальных органов власти по целому ряду объективных причин. Одним из дополнительных стимулов стало то, что условием получения федеральных бюджетных средств определено обязательное участие негосударственных структур в обслуживании не менее 25% объектов жилищно-коммунального хозяйства территории.

Практика деятельности ОАО «РКС» показывает, что бизнес в ЖКХ может быть рентабельным. ОАО «РКС» создано 29 мая 2003 г. В настоящее время ОАО «РКС» работает в Алтайском и Пермском краях, Амурской, Брянской, Владимирской, Кировской, Нижегородской, Свердловской, Тамбовской, Тверской областях, в Республике Карелия и Республике Удмуртия (рис. 8). Компания предоставляет комплексные услуги по электро-, тепло-, водоснабжению и водоотведению.

Объемы выручки и чистой прибыли компании в 2006–2007 гг. растут. По итогам 2006 г. совокупная выручка по группе дочерних и управляемых компаний ОАО «РКС» выросла на 80,4% и составила 24244,4 млн руб., чистая прибыль по группе компаний увеличилась более чем в 14 раз и составила 791,3 млн руб. Чистая прибыль предприятий, входящих в состав ОАО «РКС», в I полугодии 2007 г. выросла на 32% по сравнению с аналогичным периодом 2006 г. — до 632,9 млн руб., а выручка — на 16,8%, до 12,3 млрд руб.

Также наблюдается увеличение стоимости чистых активов компании в 2006–2007 гг. В 2006 г. балансовая стоимость чистых активов ОАО «РКС» увеличилась более чем в 2,7 раза по сравнению с аналогичным показателем 2005 г. и составила 1183,4 млн руб.

Во многом успешность бизнеса ОАО «РКС» — это результат работы профессиональной и компетентной команды ме-

Регулярный бизнес

- Алтайский край
- Амурская область
- Брянская область
- Владимирская область
- Карелия
- Кировская область
- Нижегородская область
- Пермский край
- Свердловская область
- Тамбовская область
- Тверская область
- Удмуртия

Перспективные регионы

- Астраханская область
- Ивановская область
- Иркутская область
- Коми
- Краснодарский край
- Марий Эл
- Мордовия
- Пензенская область
- Санкт-Петербург
- Тюменская область
- Ульяновская область
- Чувашия

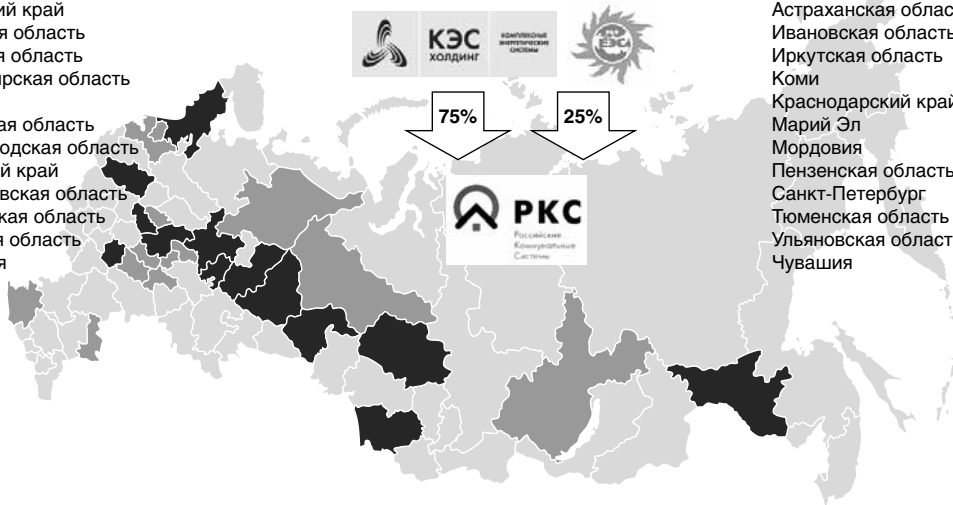


Рис. 8. Инвестиционная привлекательность ЖКХ

неджеров, пришедшей в ОАО «РКС» в 2005 г. ОАО «РКС» и ЗАО «КЭС» в настоящее время являются самыми крупными частными операторами России в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Компании, фактически, формируют стандарты деятельности в отрасли и создают новые модели функционирования ЖКХ в различных регионах страны. Кроме того, компании активно участвуют в формировании нормативной базы в сфере ЖКХ.

Деятельность ОАО «РКС» и ЗАО «КЭС» показывает, что крупным компаниям проще привлекать инвестиции в развитие жилищно-коммунального комплекса. Компании демонстрируют финансовую устойчивость и эффективно продвигают процессы модернизации жилищно-коммунального хозяйства России.

Инвестиционная деятельность ОАО «РКС»

В качестве успешных примеров инвестиционной деятельности ОАО «РКС» в регионах можно привести примеры работы

компаний во Владимирской и Брянской областях.

В коммунальную инфраструктуру Владимирской области в 2006 г. ОАО «РКС» инвестировано 226 млн руб., план 2007 г. — 238,8 млн руб. В результате инвестиций ОАО «РКС» в ЖКХ Владимирской области в 2003–2006 гг. осуществлен ряд крупных проектов. Построены две газовые котельные: автоматизированная блочно-модульная котельная (7,15 МВт) в поселке Оргтруд и миникотельная (1,3 МВт) в микрорайоне Юрьевец. В электросетевом хозяйстве произведен текущий ремонт 120 км линий электропередач, капитально отремонтирован 51 км, произведена реконструкция электрических сетей в г. Собинке, начато строительство ЦРП в г. Коврове. Полностью выполнен план по восстановлению тепловой изоляции труб и отремонтировано свыше 7 км, капитально отремонтировано около 8 км теплосетей. Заменено 19 км неизолированных электросетей на самонесущий изолированный провод, который снизил затраты на обслуживание, повысил качество и надежность работы сетей. Проведена модернизация 1,3 км ветхих тепловых сетей

бесканальным способом с применением труб со сроком эксплуатации более 25 лет.

В 2007 г. ОАО «РКС» инвестировало в ЖКХ Брянской области около 110 млн руб. для реализации ряда инвестиционных проектов. 4 октября 2007 г. завершилось строительство котельной в Советском районе г. Брянска (12,5 МВт), которая позволит ликвидировать 8 подвальных котельных и оптимизировать работу энергетического оборудования. В настоящее время проводится установка узлов учета тепловой энергии в котельных г. Брянска, что даст возможность улучшить учет энергоресурсов и оптимизировать работу теплоэнергетического оборудования. Также проводятся работы по оснащению многоквартирных домов приборами учета расхода электроэнергии в комплексе с современной автоматизированной системой контроля и учета, что позволит свести к минимуму потери электроэнергии. На 2007 г. запланирована постройка 3 трансформаторных подстанций, реконструкция и модернизация 5 трансформаторных подстанций, постройка и реконструкция 11 км воздушных линий электропередачи и 2,5 км кабельных сетей. ОАО «Брянские КС» также принимает участие в софинансировании проектов в рамках федеральной подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» Федеральной целевой программы «Жилище»: инвестирует объекты теплоснабжения на сумму капложений 32,6 млн руб., а также объекты электроснабжения на сумму 41,584 млн руб.

В связи с началом работы на новых территориях зимой 2007–2008 гг. ОАО «РКС» обслуживает на 24 котельных и 830 км тепловых сетей больше, чем в прошлый отопительный сезон. Значительно (на 80%) увеличилось и подконтрольное группе водопроводно-канализационное хозяйство, что связано с передачей в оперативное управление ОАО «РКС» крупной пермской компании «Новогор-Прикамье».

Основной акцент в приоритетах и принципах ремонтной деятельности ОАО «РКС» делается на то, чтобы ремонтные работы перешли из разряда аварийно-восстановительных в категорию плановых, ведущих не только к снижению аварийности, но и к уменьшению себестоимости оказываемых услуг электро-, тепло- и водоснабжения.

По итогам 2006 г. ОАО «РКС» была скорректирована структура ремонтных программ, а также проведена работа по согласованию с собственниками имущества увеличения запланированных на 2007 г. объемов проведения работ капитального характера, выполняемых в счет арендной платы.

Общий объем средств, запланированных в 2007 г. на проведение ремонтных работ (капитальный, текущий ремонт, реконструкция и модернизация объектов ЖКХ), составляет по группе компаний ОАО «РКС» 1,7 млрд руб., что больше уровня 2006 г. на 19%. При этом в общем объеме ремонтных работ доля работ капитального характера возросла, так как капитальные ремонты гораздо эффективнее текущих.

В некоторых случаях ситуация такова, что даже проведение капитального ремонта малоэффективно и необходимы реконструкция, модернизация, техническое перевооружение, новое строительство, в том числе с закрытием существующих объектов, зачастую через реализацию инвестиционных мероприятий.

С целью повышения устойчивости функционирования коммунальной инфраструктуры в 2007 г. продолжалась реализация инвестиционных проектов: появились новая котельная и тепловые сети в г. Брянске, выполнена реконструкция с переводом на газовое топливо двух котельных в Прионежском районе Республики Карелия, завершено строительство магистрального теплопровода в Нижней Туре Свердловской обл., закончена реконструкция котельных г. Благовещенска, комплексная модернизация тепловых сетей г. Владимира и электрических сетей во Владимирской области.

Перспективы реформирования ЖКХ

Для достижения целей реформирования ЖКХ — формирования рыночных отношений и привлечения инвестиций в отрасль — Правительство РФ сформировало ряд задач, в соответствии с которыми необходимо двигаться в двух направлениях: регулировать текущую ситуацию и развивать экономические отношения в отрасли.

Необходимо контролировать соблюдение участниками рынка действующего законодательства, исполнение органами местного самоуправления обязанностей по содержанию муниципальных объектов коммунальной инфраструктуры, осуществлять госрегистрацию прав на объекты коммунальной инфраструктуры, использовать ограничения на использование объектов коммунальной инженерной инфраструктуры не по назначению.

Также необходимо развивать отношения в отрасли в части приватизации муниципальных и государственных унитарных предприятий, финансового оздоровления организаций коммунального комплекса, введения комплексного планирования развития коммунальных систем, совершенствования и реализации концессионного законодательства.

Качественные изменения нужны в основном в законодательной отрасли. Однако законодательных мер недостаточно. Для того чтобы инвестиционные деньги пошли в отрасль необходимы концептуальные пере-

мены в экономике и идеологии жизнеобеспечения. Необходимо формировать институциональную среду, основанную на таких принципах, как:

- устойчивость экономических отношений (долгосрочные имущественные отношения, долгосрочные горизонты тарифных решений, законодательство, стимулирующее инвестиции);
- независимость от политических обстоятельств (выборы, переназначения политических лидеров, муниципальная реформа);
- общественная переоценка (энергия — это ценное общественное благо, конкурентное в предоставлении и ограниченное в потреблении; ЖКХ — это профессиональная сфера управления, за улучшение качества жизни домашних хозяйств должен платить потребитель).

Формирование эффективной институциональной среды в сфере ЖКХ позволит увеличить инвестиционную привлекательность и достичь главных целей реформирования отрасли — формирования условий конкуренции и привлечения необходимых инвестиций в коммунальный комплекс!

Литература

1. Партнерство бизнеса и государства в строительном комплексе и ЖКХ. Материалы круглого стола. — М. 2005. www.aergroup.ru
2. Брусникин Н. Ю. Вопросы инвестирования в сфере коммунальной энергетики на региональном уровне: проблемы и возможности. Материалы Форума «Кубань-2006». Сочи, 28–29 сентября 2006. www.regionalistica.ru

Статья поступила в редакцию 15.01.2008

N. Brusnikin, PhD (Economics), Head of OAO RAO UES Housing System Monitoring Project Think-Tank; First Deputy Chair of the Board of OAO RKS

UTILITIES AND HOUSING SYSTEM REFORMS: THE STATUS QUO AND THE PROSPECTS

The main objective determined at the first stage of the Russian utilities and housing system reforms is to introduce the market relations into the system and attract private investment. Different factors contributed to the lack of appropriate actions in the past. Some of the goals are reached today. The author of the article looks at the status quo in the system development and takes a look at the prospects of the housing system reform.