

УДК 332.8

Басов В.П., главный эксперт
ЗАО «Агентство по прогнозированию балансов в электроэнергетике»

ЧАСТНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В КОММУНАЛЬНУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ

Для субъектов рынка коммунальных услуг важнейшей целью является улучшение состояния инфраструктуры ЖКХ. По мнению специалистов, одним из наиболее эффективных средств для достижения этой цели является создание частных компаний, которые смогут приносить масштабные инвестиции в реабилитацию и развитие коммунального комплекса.

Вместе с тем в обществе бытуют устойчивые опасения, что приватизация и переход инфраструктуры в руки «недобросовестных лиц» могут лишить население гарантированной системы обеспечения жизнедеятельности.

По мнению автора статьи, когда речь идет о реализации прав собственности в отношении имущества коммунальной инфраструктуры, это вовсе не означает необходимости осуществления прямой передачи права распоряжения этим имуществом частному оператору.

Государство должно стать эффективным партнером по бизнесу

Масштабное увеличение объемов жилищного строительства в рамках реализации национального проекта «Доступное жилье» можно реально обеспечить не только развитием ипотеки, но и созданием необходимых инфраструктурных условий для развития строительства жилья и повышения качества предоставляемых коммунальных услуг.

Для модернизации коммунальной инфраструктуры государство намерено привлекать частных инвесторов.

Чем же может быть привлекателен коммунальный бизнес для инвесторов?

Во-первых, тем, что это стабильный спрос и непрерывная общественная потребность — потребитель постоянно поль-

зуется универсальными услугами коммунального комплекса.

Во-вторых, тем, что постоянный доступ к конечному потребителю всегда один из самых востребованных и дорогих коммерческих ресурсов.

В-третьих, это пока еще не рыночный бизнес, а потому в нем скрыты большие резервы рыночных новаций и новые возможности роста за счет дополнительных услуг и повышения их качества.

Однако частные инвесторы в коммунальный бизнес не спешат и не стоят в очереди в конкурсную комиссию муниципалитетов на сдачу своих инвестиционных предложений. Скорее наоборот, коммунальные проекты и муниципалитеты безуспешно ищут инвесторов.

Как известно, коммунальные активы имеют высокую капиталоемкость. Реализация серьезных проектов возможна лишь

с привлечением солидных инвесторов. Сегодня крупных операторов коммунальных сетей в стране единицы. Самые известные из них — ОАО «Российские коммунальные системы» и ЗАО «Комплексные энергетические системы». Однако даже крупные и устойчивые компании, имеющие большие собственные активы, не решаются на значительные инвестиционные вложения.

Во-первых, потому что, как оказывается при детальном рассмотрении, фактически нет серьезно проработанных проектов, квалифицированно просчитанных и всесторонне увязанных с утвержденными программами перспективного комплексного развития территорий.

Во-вторых, в коммунальной сфере несовершенное законодательство, фактически отсутствует рыночно ориентированное регулирование, особенно в сфере теплоснабжения, не соблюдается необходимый рыночный паритет прав и обязанностей сторон (власти, операторов и потребителей) по исполнению своих перекрестных обязательств, отсутствуют стандарты качества услуг, оказываемых потребителям естественно-монопольными субъектами.

Таким образом, в отрасли фактически еще только формируется необходимая рыночная, институциональная среда, позволяющая имитировать рыночную конкуренцию.

В этих условиях риски инвестиций в коммунальную инфраструктуру значительно превышают риски иных направлений движения капитала. Сейчас это прежде всего проявляется в неустойчивости имущественных отношений, непредсказуемости тарифных решений, зависимости от политических настроений и решений партнеров, политизации и социальных нагрузках, технологической отсталости основных фондов, высокой накопленной задолженности прошлых лет. Нейтрализация всего этого требует от инвесторов значительных, первоначальных единовременных вложений. При наличии естест-

венного, разумного рыночного риска для частного инвестора, прежде всего, важны вопросы охраны собственности, защиты инвестиций, приоритета права над администрированием. Однако ничего из этого сегодня фактически нет.

Между тем в обществе еще продолжают бытовать устойчивые опасения, что приватизация и переход инфраструктуры в руки «недобросовестных лиц» лишит нас системы обеспечения жизнедеятельности. Вместе с тем, когда мы говорим о реализации прав собственности в отношении имущества коммунальной инфраструктуры, то это вовсе не означает необходимости осуществления прямой передачи права распоряжения этим имуществом частному оператору. Действие объектов инфраструктуры невозможно остановить, переместить или разрушить без нанесения непоправимого вреда и серьезных последствий для всей территории. Сделать это незаметно для пользователей коммунальных услуг и вне ведома властей практически невозможно. Поэтому владение инфраструктурой — хлопотное и ответственное дело. Тот, кто решается на создание и поддержание в работоспособном состоянии частной инфраструктуры, охватывающей даже небольшую территорию, принимает на себя весь большой груз этой ответственности. К сожалению, мы сегодня имеем множество обратных фактов настоящей безответственности в отношении объектов инфраструктуры, доставшихся нам из прошлого. Речь идет о так называемых бесхозяйных электрических, тепловых, водопроводных сетях и других объектах инфраструктуры. Их бывшие хозяева — крупные предприятия и иные зачастую неизвестные организации, которые сегодня уже закрылись, а инженерные объекты и сети бесконтрольно бросили. Эти сети продолжают «худобедно» работать, обслуживаются без всякой легитимной основы и без необходимых средств. И это нас почему-то не пугает. Поэтому, когда мы опасаемся, что переход ин-

фраструктуры в руки гипотетических «недобросовестных лиц» лишит нас системы обеспечения жизнедеятельности, вопрос состоит на самом деле в другом. Вопрос заключается не в пустом декларировании ответственности власти за жизнеобеспечение на своей территории, а в организации такой ответственности, которая обеспечивает эффективное распоряжение имуществом инфраструктуры на всей муниципальной территории с тем, чтобы все объекты и сети были учтены, не было бесконтрольно и безнаказанно брошенных, технически запущенных. Сегодня же на большинстве муниципальных территорий инфраструктурное имущество не полностью учтено и даже не зарегистрировано, как того требует законодательство.

Поэтому, когда мы говорим о приватизации коммунального бизнеса, то речь прежде всего идет об изменении формы управления этим бизнесом. В собственность частному оператору, независимому от властей, передается лишь право владения и пользования коммунальным имуществом по договору аренды или концессии. Так вот, это право в условиях краткосрочных договоров аренды, практикующихся сегодня во многих случаях вынужденно, по причине отсутствия учета имущества, никак не защищено. Ожидать инвестиций в условиях этой неопределенности не приходится. Практика работы ОАО «РКС» в регионах со всей очевидностью показала зыбкость отношений, построенных на краткосрочных договорах. По таким основаниям, практически только лишь по-настоящему начавшись, была прекращена деятельность дочерних структур ОАО «РКС» в городах Архангельске, Воронеже, Волгограде.

Если принимать во внимание, что инвестиционные циклы при инфраструктурных капиталовложениях достаточно длительны, то срок аренды должен быть не менее срока окупаемости самого дорогостоящего и долгосрочного инвестиционного про-

екта с учетом доходности на вложенный капитал.

При этом одним их основных предметов договора при сдаче в аренду (или концессию) имущества коммунальной инфраструктуры может быть условие неснижения остаточного срока службы переданного имущества в течение всего срока действия договора ниже установленного по годам значения этого показателя.

Безусловно, в отношении управления имуществом коммунальной инфраструктуры не следует исключать любых комбинаций партнерства государства и частных инвесторов — это будет лишь укреплять взаимное доверие партнеров и доверие общественности к таким предприятиям, усиливать инвестиционные возможности таких проектов.

Механизмы государственной поддержки привлечения частных инвесторов

Инвестиции в развитие коммунальной инфраструктуры могут состоять из комбинированных источников: бюджетов, средств внебюджетных фондов, заемных и собственных средств частных операторов, тарифной выручки (амортизации).

Механизм обеспечения привлечения частных инвестиций формируется с помощью ряда инструментов (табл. 1):

- государственные гарантии риска инвестиций;
- субсидирование ставок по целевым кредитам;
- прямые бюджетные, внебюджетные финансовые ресурсы;
- собственные и заемные финансовые ресурсы частных инвесторов;
- амортизация в тарифной выручке;
- плата за присоединение к коммунальной инфраструктуре;
- инвестиционная составляющая в коммунальном тарифе.

Таблица 1

Механизм обеспечения привлечения частных инвестиций

Источники	Механизм обеспечения
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИСТОЧНИКИ	
Средства федерального бюджета	Гарантии. Субсидирование ставок по целевым кредитам
Средства бюджета субъекта Федерации	Гарантии. Субсидирование ставок по целевым кредитам. Прямые инвестиции
Средства бюджета муниципального образования	Гарантии. Субсидирование ставок по целевым кредитам. Прямые инвестиции
Средства внебюджетных фондов	Прямые инвестиции
ЧАСТНЫЕ ИСТОЧНИКИ	
Собственные средства подключаемых субъектов	Плата за присоединение
Собственные средства частных инвесторов	Прямые инвестиции
Кредитные ресурсы	Банковские кредиты. Облигационные займы и вексельные заимствования. Проценты за кредит в тарифе
Тарифная выручка	Амортизация. Инвестиционная составляющая в тарифе

При реализации долговременной инвестиционной программы для частного инвестора важно наличие долговременной тарифной перспективы и возможности заключения долговременных договоров с поставщиками ресурсов с установленной формулой цены. Заемные инвестиционные средства неизбежно придется покрывать за счет собственных источников. А собственные средства — это основной капитал и прибыль. Возмещение выплаты банковского процента на заемный капитал обеспечивает бюджетное субсидирование ставок по целевым инвестиционным кредитам и объемы средств, включаемые в тариф, для погашения процентов за кредит. При низкой прибыльности коммунального бизнеса возврат основной суммы самого кредита может быть обеспечен лишь путем бюджетных гарантий и/или обратного выкупа основных средств по окончании договора аренды. Не понимая механизма возврата заемных средств, ни один банк

не даст вам средства в заем. Заложить же собственные основные средства под инвестиционный кредит для общественных, коммунальных проектов не рискнет ни один частник.

Методика определения платы за присоединение объектов коммунальной инфраструктуры к соответствующим сетям должна предусматривать возмещение привлеченных инвестиций в объеме, покрывающем некоторую расчетную часть первоначальных затрат. Оставшаяся непокрытой часть инвестиций распределяется по последующим годам в виде инвестиционной составляющей тарифа с долей доходности на вложенный капитал на период окупаемости проекта.

Период окупаемости проекта целесообразно определять исходя из прогнозного уровня цен на недвижимость, анализа текущей доли расходов граждан на оплату коммунальных платежей от уровня их доходов и прогноза изменения этой

доли на перспективу, прогноза инфляции, предполагаемого роста экономики и доходов населения.

В условиях, когда в стране необходимы массивные инвестиции фактически в полное моральное обновление основного капитала коммунальной инфраструктуры, целесообразно максимально ослабить пути ежегодного тарифного регулирования коммунального сектора, чтобы освободить инициативу частного капитала. Для этого можно было бы использовать уже проверенный в условиях рыночной экономики метод регулирования инвесторов, основанный на доходности на инвестированный капитал (метод *RAB*).

Регулируемая база инвестированного капитала устанавливается перед началом долгосрочного периода регулирования на каждый год долгосрочного периода регулирования и основывается на анализе подконтрольных и неподконтрольных расходов инвестора с учетом согласованной и утвержденной инвестиционной программы. Подконтрольные расходы — это расходы, величина которых зависит от эффективности деятельности регулируемой организации, неподконтрольные расходы — это независимые от эффективности деятельности организации. Устанавливается период возврата первоначального и нового инвестированного капитала и рассчитывается возврат инвестированного капитала. В дальнейшем в течение периода действия тарифа регулятор в пределах неподконтрольных расходов в деятельность инвестора не вмешивается.

За период построения рыночной модели экономики мы убедились, что в условиях России очень плохо, когда бизнес не понимает намерения власти, а власти не понимают настроений бизнеса. Поэтому целесообразно укреплять частно-государственное партнерство и восстановить институт социально-экономического прогнозирования развития территорий на ос-

нове обмена информацией и согласования планов власти и бизнеса.

Инвестиционные проекты в коммунальную инфраструктуру должны быть привязаны к утвержденным программам комплексного развития территории и муниципальных образований. Без наличия таких программ федеральные ресурсы не должны выделяться, а региональные проекты в рамках федерального проекта «Доступное жилье» не должны рассматриваться. В связи с этим необходимо установить порядок рассмотрения и утверждения программ комплексного развития территорий и муниципальных образований. Вполне логична привязка условий выделения средств к темпам приватизации коммунального бизнеса. Выбор схемы финансирования реализации инвестиционных решений целесообразно проводить на основе Программы комплексного развития территории и увязывать ее с платежеспособным спросом потребителей, долей расходов граждан на оплату коммунальных платежей от уровня их доходов, состоянием регионального и муниципального бюджетов и другими макроэкономическими факторами.

В стране пока еще не в полной мере проявились условия возникновения множества центров роста, обеспечивающих равномерные темпы развития условий жизни на территориях. Плохим фактором для России является неравномерность развития территорий, особенно ряда районов Севера и Дальнего Востока, их высокая зависимость от средств федерального бюджета. Поэтому необходимо четче определить зоны приоритетных, стратегических, государственных интересов для целевого бюджетного подкрепления реализации конкретно проработанных инвестиционных программ улучшения условий жизни и деятельности там людей.

Поскольку при определении источников финансирования ограничителем всегда выступает доступность коммунальных

услуг для потребителей, целесообразно четче нормативно определить понятие доступности услуг, сделать его исчисляемым и расчетным.

Госгарантии и субсидирование ставок по целевым кредитам целесообразно предоставлять победителю (победителям) конкурса инвестиционных проектов по развитию коммунальной инфраструктуры на срок привлекаемых кредитов и займов для реализации коммунального инфраструктурного проекта.

Программы комплексного развития систем теплоснабжения муниципального образования

В условиях холодной России требуется уделять особое внимание коммунальным системам теплоснабжения. Ежегодно зима напоминает нам о серьезных проблемах, существующих в этой отрасли коммунального хозяйства. Большинство систем теплоснабжения в стране было создано в 50–60 гг. прошлого столетия. С конца 1980-х гг. серьезных капиталовложений в развитие и обновление теплового хозяйства не проводилось. Отсутствие Закона «О теплоснабжении» и других нормативных документов, регулирующих отношения в этой области, делает тепловой бизнес сегодня крайне рискованным для частных инвесторов. Неэффективность систем централизованного теплоснабжения муниципальных образований является одним из решающих факторов энергетической расточительности в стране.

В существующей системе отношений в теплоснабжении общегосударственный эффект когенерации (совместного производства тепла и электроэнергии в едином цикле), выражающийся в снижении объемов производства и потребления первичного топлива в стране, не достигается. А это означает дальнейший рост энерге-

тической неэффективности коммунального сектора и экономики в целом, рост потребностей натурального газа, рост теплового загрязнения и выбросов парниковых газов.

Крупные теплоэнергетические мощности ТЭЦ в отсутствие развитой теплосетевой инфраструктуры городов не загружены или используются только на часть своей располагаемой тепловой мощности. При этом удельные расходы топлива на ТЭЦ растут, что требует дополнительно расхода газа. Во многих случаях тепловая мощность замещается расходом электроэнергии на обогрев, что приводит к перегрузке электрических сетей, а при этом сопутствующее тепло ТЭЦ не утилизируется и выбрасывается в окружающую среду.

Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2005 г. № 738 утверждены Правила финансирования, определяющие порядок и условия привлечения на период до 2010 г. инвестиций в строительство новых электрических станций для предотвращения дефицита электрической мощности. Правила предусматривают предпочтительность строительства генерирующих объектов, осуществляющих производство электрической энергии с использованием новейших технологий, а это — установки паро-газового цикла ПГУ с возможностью когенерации электрической и тепловой энергии.

В соответствии с Постановлением № 738 реализация инвестиционных проектов осуществляется инвесторами за счет их собственных и (или) привлеченных, в том числе заемных, средств.

Возврат инвестированных средств осуществляется за счет платы за услуги по формированию перспективного технологического резерва электрической мощности, размер которой не включает средства, необходимые для осуществления платежей, вносимых исполнителем инвестиционного проекта в соответствии с договорами, необходимыми для осуществления его де-

тельности в сфере электроэнергетики и участия в оптовом и розничном рынках электрической энергии (мощности) в соответствии с законодательством об электроэнергетике.

При этом проработку вопросов использования тепловой мощности электростанций и инвестирования в строительство магистральных теплосетей Постановление вообще не предусматривает.

Проекты строительства новых теплоэнергетических мощностей целесообразно увязывать с инвестициями в развитие теплосетевой инфраструктуры на основе программ комплексного развития систем теплоснабжения муниципального образования. Для этого требуется принятие пакета законов «О теплоснабжении» и подзаконных актов, регулирующих отношения в тепловой энергетике, Правил разработки и утверждения программ комплексного развития систем теплоснабжения на основе программ социально-экономического развития территорий.

Государство может и должно стать эффективным коммерческим партнером коммунального бизнеса. Главное в том, что это партнерство должно строиться не на основе администрирования и силе власти, а на основе норм права и правил корпоративного поведения. При этом основной коммерческий интерес власти — не максимизация прибыли частной коммунальной компании в перспективе, а оптимизация совокупных затрат муниципального образования по организации качественной коммунальной услуги для потребителей при обеспечении, как минимум, простого воспроизводства основных фондов, развития при гарантиях доходности на вложенный капитал не ниже доходности по облигациям государственного займа, создания и поддержания стимулов сокращения неэффективных общественных издержек эксплуатации коммунальной инфраструктуры.

Статья поступила в редакцию 24.01.2008

V. Basov, Chief Expert,

ZAO «Agency for Accounting Forecasts in Electric Power Supply System»

PRIVATE INVESTMENT INTO HOUSING AND MUNICIPAL ENGINEERING INFRASTRUCTURE

The main requirement the end users of the housing and municipal engineering system have is to improve the system infrastructure. According to some experts, one of the best methods to be used to meet the requirement is to create privately owned companies that could bring large investments to the system and improve the system by making an overhaul of it.

Nevertheless, rank-and-file members of the local communities usually think that privatization of the system facilities and transference of the system into the «unclean» hands will bring about the inappropriate supply of the vital utility services.

According to the article author, when we speak about the housing infrastructure and utilities ownership type, we do not necessarily mean direct transference of the ownership rights to a privately-owned company.