

УДК 338.465.4  
ББК 65.2/4

## КОНЦЕССИОННЫЙ МЕХАНИЗМ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБЪЕКТОВ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

*О.А. Чернова*

В статье на основе анализа состояния коммунальной инфраструктуры Ростовской области обосновывается целесообразность реализации концессионных механизмов для реализации проектов модернизации данной инфраструктуры. Рассматриваются факторы, сдерживающие развитие концессионных отношений, определяются основные направления развития концессионных механизмов в сфере коммунального хозяйства.

**Ключевые слова:** регион, региональное управление, устойчивое развитие, муниципальное образование, конкурентная среда, концессия, концессионный проект, коммунальная инфраструктура, модернизация.

## CONCESSION MECHANISM OF THE MODERNIZATION OF MUNICIPAL REGIONAL INFRASTRUCTURE OBJECTS OF ROSTOV REGION

*О.А. Chernova*

In the article on the basis of the analysis of the municipal infrastructure of the Rostov region expediency of the implementation of concession arrangements for modernization projects of this infrastructure. The factors constraining the development of concession relations, the main directions of development of the concession arrangements in the field of public utilities are determined.

**Key words:** regions, regional management, sustainable development, municipality, concession, concession project, municipal infrastructure, modernization.

Одной из основных задач регионального управления, связанных с обеспечением надежного, устойчивого и сбалансированного развития региона, является обеспечение эффективного функционирования объектов коммунальной инфраструктуры его муниципальных образований. В настоящее время в большинстве регионов складывается неудовлетворительное положение в системе жилищно-коммунального хозяйства, что обусловлено высоким износом основных фондов объектов коммунальной инфраструктуры на фоне недоступности долгосрочных инвестиционных ресурсов коммунальных организаций. Кроме того, современное состояние коммунальной инфраструктуры в регионах усугубляется неэффективной системой централизованного управления, неразвитостью конкурентной среды, неэффективной тарифной политикой, отсутствием у коммунальных предприятий экономических стимулов снижения затрат, а также отсутствием у населения реальных механизмов влияния на количество и качество оказания коммунальных услуг.

Кроме того, конкретно региональный ракурс рассмотрения модернизации ключевых секторов, имеющих социально-экономическое значение для развития территории, позволяет выявить не только направления, но и силу воздействия территориальных детерминант на выбор и содержание той или иной модели модернизации сферы коммунального хозяйства, а также участников ее осуществления. Иными словами, наряду с экономическими, этнические, географические, культурные, социально-политические аспекты развития регионов не могут быть вынесены за рамки рассмотрения [5].

Так, в частности для Ростовской области, коммунальное хозяйство представляет собой одну из самых сложных и проблемных сфер управления. Это связано с тем, что более 70 % жилищного фонда в регионе составляют частные и многоквартирные дома, построенные во второй половине прошлого столетия. При этом для большинства периферийных территорий региона площадь ветхих и аварийных помещений постоянно увеличивается как по абсолютному значению данного показателя, так и по показателю удельного веса таких помещений в общем объеме жилого фонда в регионе. На рисунке 1 приведены данные об общей площади ветхих и аварийных помещений для отдельных городов Ростовской области.

Одновременно жилой фонд городского хозяйства области характеризуется низкими пока-

зателями благоустройства. Так, в целом по области многие показатели ниже соответствующих средних значений по России (см. таблицу).

В этих условиях становится очевидной необходимость продолжения реализующейся в настоящее время реформы ЖКХ. В данном контексте следует отметить, что осуществляемая в последние годы модель реформирования жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области уже позволила добиться определенных позитивных результатов:

- существенно возросла доля оплаты населением жилищно-коммунальных услуг;
- появились товарищества собственников жилья как форма частного управления в многоквартирных домах;
- начались процессы демонополизации обслуживания жилья и проникновения частного капитала на данный рынок.

Однако эти позитивные последствия реформы принципиально не изменили неэффективной системы функционирования коммунальной инфраструктуры региона в целом. Как отмечает Е.А. Каменева, трудности реформирования данной сферы связаны с запущенностью коммунального сектора экономики, наличием противоречивых тенденций в финансовых отношениях заинтересованных участников процесса: органов муниципальной власти, муниципальных организаций, посредников, потребителей услуг, населения [3].

Во многих муниципальных образованиях состояние инженерной инфраструктуры коммунальной сети критическое. Так, например, в г. Новошахтинске износ объектов водоснабжения превышает 85 %, в связи с чем утечки и неучтенные расходы воды в городе достигают 80 % от поданной воды в водопроводную сеть.

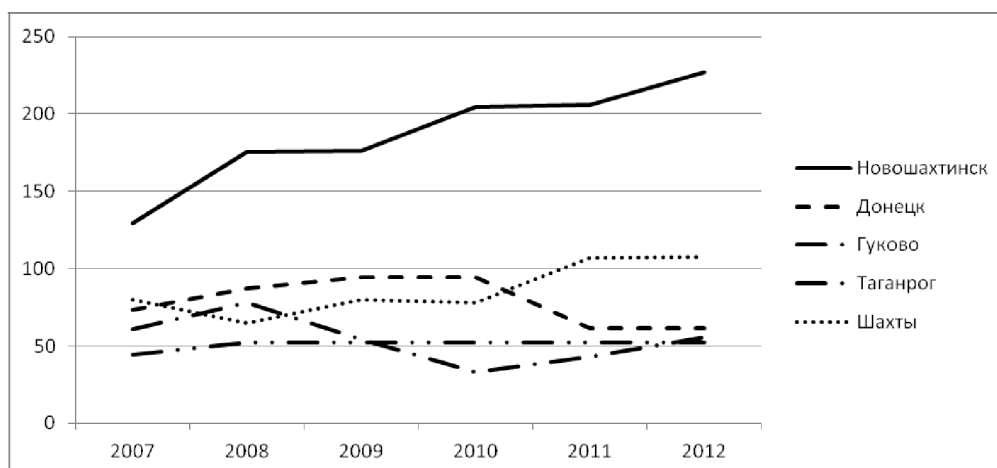


Рис. 1. Общая площадь ветхих и аварийных жилых помещений в Ростовской области, м<sup>2</sup>

Примечание. Составлено автором по: [7].

Таблица

**Показатели благоустройства жилищного фонда в Ростовской области в сравнении со средними по России в 2012 г.**

|                    | Удельный вес общей площади, оборудованной |                               |            |                 |                            |                        |                           |
|--------------------|---|-------------------------------|------------|-----------------|----------------------------|------------------------|---------------------------|
|                    | водопроводом                              | водоотведением (канализацией) | отоплением | ваннами (душем) | газом (сетевым, сжиженным) | горячим водоснабжением | напольными электроплитами |
| РФ                 | 78,5                                      | 74,4                          | 83,7       | 67,1            | 68,3                       | 65,5                   | 19,6                      |
| Ростовская область | 76,9                                      | 71,2                          | 78,2       | 66,1            | 86,0                       | 61,8                   | 2,4                       |

Примечание. Составлено автором по: [7].

Однако, несмотря на то что состояние коммунальной структуры во многих городских хозяйствах региона ухудшается, тарифы на коммунальные услуги постоянно возрастают (за период с 2006 г. – примерно в 6 раз).

В данных условиях становится очевидной необходимость усиления роли и повышения эффективности деятельности органов регионального управления в отношении развития системы коммунальной инфраструктуры, в том числе на основе активного привлечения частных инвесторов в данный сектор экономики. При этом изолированное рассмотрение вопроса модернизации системы коммунального хозяйства в регионах страны нецелесообразно. Это обусловлено тем, что, как отмечает А.Г. Дружинин, «и в России в целом, и на Юге в модернизации нуждается практически все: основные фонды, инфраструктура, «человеческий капитал», социально-экономические отношения и институты, система менеджмента. Но в социально-экономической политике, прежде всего, не должно быть конъюнктурных шараханий: важно поддерживать не только «постиндустриальные» отрасли, но и все, что исторически сложилось и продолжает успешно развиваться» [2].

По своей масштабности сфера ЖКХ находится на третьем месте, уступая только газовой и нефтяной отрасли. Отсутствие такого глобального восприятия данной отрасли объясняется только тем, что жилищно-коммунальный комплекс относительно равномерно рассредоточен по всей территории страны и не воспринимается как единое целое. По мнению ряда исследователей вопросов развития коммунальной инфраструкту-

ры, несмотря на перечисленные проблемы, ЖКХ является потенциально инвестиционно привлекательной отраслью, так как имеет практически гарантированный спрос на свою продукцию (услуги) и достаточно прозрачную систему тарифообразования, что позволяет существенно минимизировать риски инвесторов по сравнению с другими направлениями вложения капитала.

В частности, тенденцией последних лет является развитие в сфере коммунальной инфраструктуры механизмов финансирования инвестиционных проектов (водоснабжение, строительство дорог и прочее), основанных на государственно-частном партнерстве (ГЧП) [4; 6].

Например, в Ростовской области, учитывая, что для большинства муниципальных образований региона наблюдается отсутствие средств в модернизацию и реконструкцию коммунальной инфраструктуры, для повышения качества ее функционирования разработана и реализуется долгосрочная целевая программа «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Ростовской области на 2011–2014 гг.», предусматривающая масштабную реализацию проектов модернизации коммунального комплекса. При этом программой предусмотрено финансирование на 50 % за счет бюджетных источников и на 50 % за счет частных инвесторов (рис. 2). Одним из инструментов привлечения частных инвесторов в развитие коммунальной инфраструктуры региона является заключение концессионных соглашений.

Несмотря на то что федеральный закон «О концессионных соглашениях» был принят Государственной думой еще в 2005 г., до настоя-

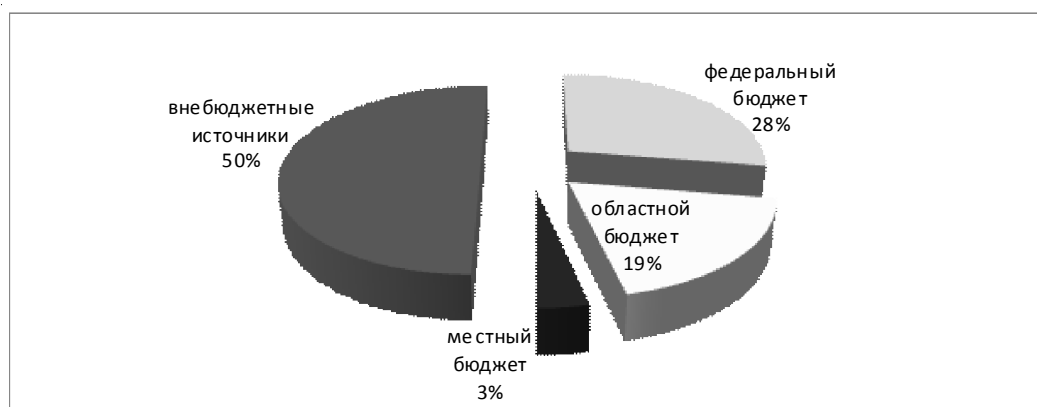


Рис. 2. Распределение средств по источникам финансирования программы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Ростовской области на 2011–2014 гг.»

Примечание. Составлено автором по: [8].

щего времени в сфере ЖКХ данный механизм еще не нашел широкого распространения. Оценка практики реализации концессионных проектов в отраслевом разрезе, проведенная Центром развития ГЧП в 2013 г., показала, что на сегодняшний день только 16 % такого рода проектов осуществляется в коммунальной сфере (рис. 3).

При этом наибольшее распространение концессионные проекты получили в сфере развития социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, культура и пр.). Причем в коммунальной инфраструктуре концессионные проекты связаны с переработкой и утилизацией твердых бытовых отходов, а также развитием систем водоснабжения и водоотведения.

В Ростовской области закон «Об основах регулирования государственно-частного партнерства» принят Законодательным Собранием 15 июля 2010 года. По рейтингу регионов, учитывающему опыт реализации концессионных проектов, Ростовская область находится на 11-м месте. Однако в сфере ЖКХ реализация концессионных проектов в области практически не осуществляется. Концессионные соглашения в данной сфере заключены только в Морозовском городском поселении в отношении единого технологического комплекса объектов водоснабжения и водоотведения и в Новочеркасске в отношении реализации инвестиционного проекта по строительству экологического отходов перерабатывающего комплекса.

Как показывают результаты проведенного анализа, основными факторами, сдерживающими развитие концессионных механизмов в сфере ре-

ализации проектов модернизации коммунальной инфраструктуры, является специфика межбюджетных отношений и тарифного регулирования.

Учитывая, что основной объем доходов бюджета формируется на федеральном и региональном уровнях, в то время как коммунальные обязательства реализуются на муниципальном уровне, город, как правило, ограничен в возможностях инвестирования в сферу ЖКХ. В частности, именно те муниципальные образования, которые имеют наиболее тяжелое положение в данной сфере, являются дотационными. Кроме того, как справедливо отмечает А. Барсукова, экономический эффект от реализации проекта совершенствования коммунальной инфраструктуры, выражаемый в развитии экономики города, на 80 % поступает на федеральный и региональный уровень, в то время как затраты на развитие этой инфраструктуры на 80 % являются ответственностью муниципалитета, что не позволяет ему окупить инвестиционные вложения [1]. В данных условиях для развития концессионных механизмов необходимо изменение системы межбюджетных отношений и распределения бюджетных полномочий.

Другой важной проблемой распространения концессионных механизмов в сфере развития коммунальной инфраструктуры является наличие рисков тарифного регулирования. Развитие концессионных механизмов в сфере ЖКХ изначально предполагало, что тарифы позволят инвестору обеспечить полную окупаемость вложений. Однако опыт реализации концессионных проектов в России показывает, что многие концессионные согла-

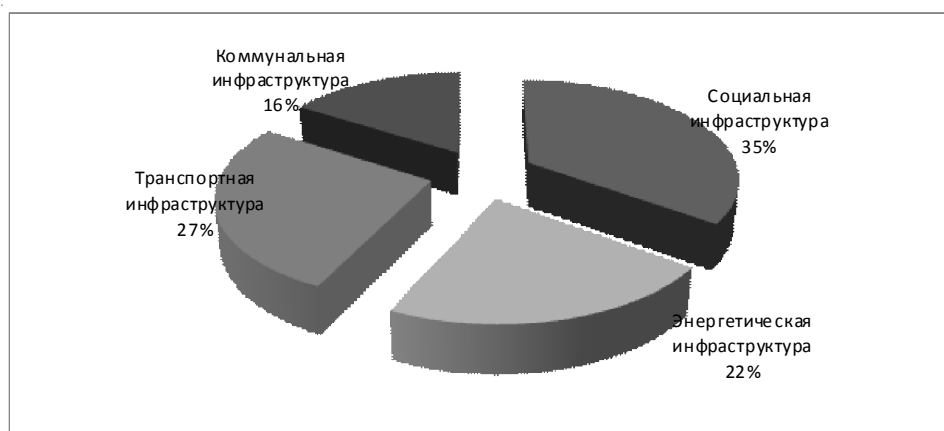


Рис. 3. Отраслевая принадлежность концессионных проектов в России

*Примечание.* Составлено автором по: [9].

шения расторгнутся раньше достижения срока окупаемости проекта. Так, например, в настоящее время абсолютное большинство концессионных проектов находится на стадии реализации (строительстве и реконструкции) и только 9 % от всех реализуемых в субъектах РФ такого рода проектов находится на стадии эксплуатации.

По данным Всемирного банка, за рубежом инвесторы в развитие коммунальной инфраструктуры характеризуются показателем EBITDA в размере 35–40 %, что позволяет им оплачивать кредиты, в то время как в России он не достигает и 5 % [1]. Кроме того, существующее законодательство не позволяет определить обеспечение концессионных соглашений и субъектов покрытия долговых обязательств в случае замены концессионера.

Недостатки концессионного законодательства также выражаются в следующем:

- ограничение выбора сторонами обеспечительных инструментов концессионного соглашения, в частности, не допускается возможность залога объекта концессионного соглашения;

- излишняя детализация и императивность критериев, определяющих кандидатуру концессионера;

- наличие исключительного перечня обязательств концессионера по заключаемому соглашению;

- отсутствие возможности привлечения иностранных инвесторов.

Перспективы развития механизмов концессии в сфере реализации проектов модернизации коммунальной инфраструктуры связаны, прежде всего, с совершенствованием нормативно-правовой базы регулирования концессионных соглашений, а также совершенствованием системы межбюджетных трансфертов с целью обеспечения баланса интересов концедента и концессионера [4; 6].

Важное значение имеет также развитие организационно-управленческих механизмов реализации концессионных проектов. В частности, для повышения инвестиционной привлекательности объектов коммунальной инфраструктуры представляется возможным создание укрупненных по территориальному признаку предприятий коммунального хозяйства, что позволит обеспечить реализацию таких проектов для малых городов и сельских поселений.

Таким образом, развитие коммунальной инфраструктуры территории обеспечивает не только повышение уровня благосостояния населения, но и представляет собой основу для комплексно-

го развития социально-экономической сферы региона в целом. Совершенствование концессионных механизмов с целью модернизации коммунальной инфраструктуры региона должно стать одним из приоритетных направлений регионального управления. Основной же эффект от развития данной инфраструктуры заключается не столько в росте объемов коммунальных услуг и доходов от данного вида деятельности, сколько в экономическом развитии территории и повышении бюджетных доходов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барсукова, А. Шанс для концессий / А. Барсукова // Эксперт Юг. – 2014. – № 3–4 (293). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://expert.ru/south/2014/04/shans-dlya-kontsessij>. – Загл. с экрана (дата обращения: 15.05.2014).

2. Дружинин, А. Г. Глобальный взгляд на Юг / А. Г. Дружинин // Эксперт Юг. – 2011. – № 9–10 (149). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://expert.ru/south/2011/10/globalnyij-vzglyad-na-yug>. – Загл. с экрана (дата обращения: 12.12.2013).

3. Каменева, Е. А. Реформа ЖКХ или ЖКХ: от реформ к устойчивому развитию / Е. А. Каменева // Электронная библиотека TheLib.Ru. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: [http://thelib.ru/books/e\\_a\\_kameneva/reforma\\_zhkh\\_ili\\_zhkh\\_ot\\_reform\\_k\\_ustoychivomu\\_razvitiyu-read.html](http://thelib.ru/books/e_a_kameneva/reforma_zhkh_ili_zhkh_ot_reform_k_ustoychivomu_razvitiyu-read.html). – Загл. с экрана (дата обращения: 23.03.2014).

4. Косинова, Н. Н. Инструменты государственно-частного партнерства в системе стратегического территориального менеджмента / Н. Н. Косинова, М. Ю. Попова // Региональная экономика. Юг России. – 2013. – № 2. – С. 144–149.

5. Матвеева, Л. Г. Модели распределения ресурсных потоков в промышленной модернизации регионов России / Л. Г. Матвеева, А. Ю. Никитаева // Пространство экономики. TERRA ECONOMICUS. – 2012. – № 2. – С. 117–120.

6. Морозова, И. А. Государственно-частное партнерство как эффективный механизм инновационного развития экономики / И. А. Морозова, И. Б. Дьяконова // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2010. – № 2. – С. 78–81.

7. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>. – Загл. с экрана (дата обращения: 13.04.2014).

8. Официальный сайт Правительства Ростовской области. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=123736>. – Загл. с экрана (дата обращения: 12.03.2014).

9. Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: [www.pppri.ru](http://www.pppri.ru). – Загл. с экрана (дата обращения: 14.04.2014).