

Теоретические подходы к формированию комплексного эффективного механизма финансирования жилищно-коммунального хозяйства

© 2014 Бутырин Андрей Юрьевич

доктор юридических наук, профессор

© 2014 Грабовый Кирилл Петрович

доктор экономических наук, профессор

© 2014 Чернышев Алексей Валентинович

Московский государственный строительный университет

129337, г. Москва, Ярославское шоссе, д. 26

E-mail: osun_kaf@mgsu.ru

Рынок жилищно-коммунальных услуг относится к высокомонополизированным региональным рынкам, что обуславливает его характер и структуру конкурентной среды. Уровень монополизации данного рынка во многом определяется типом района или населенного пункта. Региональные и муниципальные рынки жилищно-коммунальных услуг в России находятся в процессе формирования, поэтому их исследование представляет значительный теоретический и практический интерес.

Ключевые слова: механизм финансирования жилищно-коммунального хозяйства, финансирование, кредитование, инвестирование в сфере ЖКХ.

Применительно к расходам, которые осуществляются в рамках финансирования жилищно-коммунального комплекса (ЖКК), систематизировав многообразные методы проведения расходной политики государства и организаций, выделим среди них три основных: финансирование, кредитование и инвестирование.

Финансирование предполагает полное или частичное покрытие издержек субъекта (финансовая помощь муниципальным предприятиям и др.). В зависимости от объекта финансирование подразделяется на таковое для физических и юридических лиц. Финансирование всегда носит целевой характер, но в соответствии с выбранной целью оно подразделяется на сметное, долевое и проектное. При сметном финансировании целью выделения финансовых ресурсов является функционирование учреждения, деятельность которого направлена на бесперебойное предоставление определенных услуг населению или хозяйствующим субъектам на бесплатной основе либо по утвержденным тарифам. Размер финансирования определяется посредством калькуляции затрат с использованием установленных нормативов. Долевое финансирование предполагает частичное покрытие издержек хозяйствующего субъекта при наличии совместной, четко оговоренной цели (например, субсидирование проведения капитального ремонта многоквартирных домов, создание объектов коммунальной инфраструктуры за счет средств бюджетов

разного уровня, для физических лиц - выплата жилищных субсидий и т.д.). Проектное финансирование предусматривает выделение финансовых средств хозяйствующему субъекту (государственному или негосударственному), покрывающих все издержки, но только на реализацию определенных мероприятий (реализация национального проекта "Доступное и комфортное жилье - гражданам России").

Кредитование предполагает выделение финансовых ресурсов на основе возвратности и платности субъектам - участникам предоставления и потребления жилищно-коммунальных услуг: коммерческие кредиты населению на выполнение работ в жилищной сфере (осуществление капитального ремонта, установка индивидуальных/общедомовых приборов учета коммунальных ресурсов); коммерческие и государственные кредиты организациям ЖКХ; использование государством заемных средств населения и юридических лиц на развитие коммунальной инфраструктуры.

В качестве эффективного механизма развития банковского кредитования организаций ЖКХ целесообразно создавать в субъектах Федерации отраслевые Гарантийные фонды ЖКХ. Подобная практика существует во многих регионах России только касательно предприятий малого и среднего бизнеса, независимо от отраслевой спецификации. Особенность ЖКХ в этом смысле - значительное количество предприятий малого биз-

неса и индивидуальных предпринимателей в сфере управления и обслуживания жилья, которые в силу отсутствия достаточного опыта, финансовых ресурсов, залогового обеспечения и наличия значительного риска (износ жилищного фонда и коммунальных объектов, хронические неплатежи населения, непроработанность договорных отношений и т.д.) не могут позволить себе кредитование в коммерческих банках. Банки просто отказывают таким заявителям в кредитах. В этой связи гарантирование залогового обеспечения со стороны государства и возможность частичной компенсации процентной ставки в рамках региональных Гарантийных фондов ЖКХ способствовали бы значительному притоку кредитных ресурсов в анализируемую сферу.

Инвестирование предполагает вложение финансовых ресурсов в создание объектов недвижимости или приобретение имущественных прав. В данном случае выделение средств ограничивается этапом формирования уставного капитала, без дальнейшего покрытия текущих расходов (инвестирование модернизации и строительства коммунальной инфраструктуры посредством государственно-частного партнерства, покупка акций предприятия и т.д.).

Финансовое планирование - процесс разработки системы финансовых планов и нормативных показателей по обеспечению хозяйствующего субъекта необходимыми финансовыми ресурсами и повышению эффективности его финансовой деятельности в будущем периоде. Среди всего многообразия методов финансового планирования наиболее часто в сфере ЖКХ используются прогнозирование, технико-экономическое обоснование и бюджетирование. Жилищно-коммунальный бюджет состоит из трех частей и следующих показателей:

1. Смета доходов и расходов:

- стоимость услуг (средняя стоимость), руб./ м²;
- объем оказанных жилищно-коммунальных услуг, руб.;
- средства, начисленные потребителям, руб.;
- бюджетное финансирование (субсидии гражданам), руб.;
- дебиторская и кредиторская задолженность, руб.

2. Сметные назначения:

- жилищный фонд, м²;
- количество многоквартирных домов, шт.;
- плановое и фактическое потребление: вывоз твердых бытовых отходов, тыс. м; теплоэнергия, тыс. Гкал; водоснабжение, тыс. м; водоотведение, тыс. м; газоснабжение, тыс. м; электроснабжение, тыс. кВт/ч;

- нормативы потребления, ед.;
- рост тарифов (в том числе на содержание жилья, на коммунальные услуги), %.

3. Мероприятия по оптимизации источников финансирования. Этот раздел связывает сметную часть бюджета со стратегией развития отрасли.

В качестве обобщающего заключения необходимо отметить, что современная ситуация в российском ЖКХ является результатом его запоздалой трансформации в условиях завершения перехода экономики страны к новой для нее рыночной модели хозяйственных отношений. Торможение начала реформ было обусловлено принадлежностью ЖКХ к системе жизнеобеспечения населения страны и его исключительной сложностью как организационно и технологически взаимосвязанного комплекса видов деятельности.

Реформа осуществляется путем постепенного внедрения в практику работы ЖКХ опробованных в других отраслях экономики организационно-правовых форм осуществления деятельности и элементов конкурентных отношений.

Изменения претерпевает финансовый механизм ЖКХ, занявший приоритетное место среди инструментов развития сектора и требующий упорядочения своей организации на основе внедрения принципов, соответствующих новым условиям хозяйствования. Обновление институционального устройства сферы ЖКХ потребовало акцентировать внимание на возможности адаптации к отечественным условиям зарубежного опыта проведения реформ в направлениях финансового оздоровления производителей услуг, формирования системы коммуникаций между производителями и потребителями как инструмента повышения качества и результативности деятельности, создания стимулов для привлечения частных инвестиций в целях эффективного развития отрасли.

Сдерживающим фактором активизации тарифной политики местных властей выступает их стремление к обеспечению инвестиционной привлекательности сферы ЖКХ, к созданию условий для притока частных инвестиций как эффективного инструмента совершенствования методов управления процессами предоставления услуг. Устойчивое финансовое положение сферы ЖКХ и стабильный рост денежного оборота в ней являются надежными показателями благополучия системы жизнеобеспечения локальной территории и тем самым способствуют повышению уровня ее общей привлекательности в качестве места осуществления инвестиций.

Указанные особенности регулирования финансовых отношений в сфере ЖКХ служат убе-

дительными аргументами в пользу предложения рассматривать финансовый механизм ее развития в качестве целостного системного явления, включающего в себя не только узкую сферу перераспределения финансовых ресурсов, но и всю совокупность денежных отношений, возникающих в процессе производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Рынок жилищно-коммунальных услуг относится к высококонцентрированным региональным рынкам, что обуславливает его характер и структуру конкурентной среды. Уровень монополизации данного рынка во многом определяется типом района или населенного пункта. Региональные и муниципальные рынки жилищно-коммунальных услуг в России находятся в процессе формирования, поэтому их исследование представляет значительный теоретический и практический интерес.

На сегодня имеются положительные тенденции финансового реформирования ЖКХ, среди них можно выделить следующие:

- внедрены механизмы государственного стимулирования выбора собственниками помещений способа управления многоквартирным домом, инструменты оказания бюджетной поддержки собственников жилья в финансировании капитального ремонта многоквартирных домов;
- приняты и реализуются программы энергосбережения, в многоквартирных домах устанавливаются общедомовые и индивидуальные приборы учета потребления коммунальных ресурсов, что значительно удешевляет стоимость коммунальных услуг;
- в сфере содержания и ремонта жилья работают частные организации, существуют потенциальные возможности развития конкурентных отношений в сфере управления многоквартирными домами;
- проводятся общие собрания собственников помещений в многоквартирных домах по выбору способа управления, во многих многоквартирных домах выбран и реализован способ управления, образованы товарищества собственников жилья как институт управления общим имуществом собственников помещений в многоквартирных домах;
- учет жилищного фонда соответствует действующему законодательству, органы местного самоуправления ведут учет муниципального жилищного фонда, отражая его в реестре муниципальной казны.

В системе тарифного регулирования и управления коммунальным комплексом на уровне органов государственной власти сформирована система регулирования тарифов организаций

коммунального комплекса. Вместе с тем в сфере предоставления услуг имеется ряд проблем, среди них основными можно считать также:

- источником инвестиций в коммунальный сектор являются бюджетные средства разного уровня, которых явно недостаточно, объекты коммунальной инфраструктуры ветшают, что негативно сказывается на эффективности управления коммунальной инфраструктурой;
 - система и процедуры тарифного регулирования непрозрачны для потребителей, что снижает объективность установления тарифов, повышает социальное напряжение, вызванное ростом тарифов;
 - в отдельных муниципальных образованиях не созданы органы регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса, не приняты документы для реализации положений Закона о тарифном регулировании, высок риск опротестования принятых тарифов, что может негативно сказаться на финансовом положении организаций коммунального комплекса;
 - отсутствует утвержденная система мониторинга выполнения производственных и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, как на региональном, так и на местном уровне;
 - отсутствует практика долгосрочного планирования и утверждения тарифов организаций коммунального комплекса;
 - сохраняется бюджетное дотирование в секторе водоснабжения и водоотведения, отсутствует график ликвидации дотирования;
 - не используются инструменты государственно-частного партнерства с целью привлечения инвестиций в объекты коммунальной инфраструктуры;
 - отсутствуют программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и, как следствие, утвержденные инвестиционные программы организаций коммунального комплекса, что сдерживает развитие и реконструкцию коммунальной инфраструктуры в целом, а также развитие предприятий.
- Отметим ряд институциональных проблем в сфере финансового обеспечения процесса предоставления жилищных услуг (содержание и ремонт общего имущества многоквартирного дома), в частности следующие:
- деятельность государственной жилищной инспекции направлена на контроль за состоянием общего имущества в многоквартирном доме, при этом остаются без внимания вопросы соответствия договоров действующему законодательству, соблюдения действующего законодатель-

ства, что не способствует эффективности и прозрачности финансовых отраслевых потоков;

- в жилищном секторе по-прежнему доминируют муниципальные предприятия - по большей части убыточные (56 %), заинтересованные в росте тарифов и сохранении монополии, при этом органы местного самоуправления не формируют программы приватизации сектора управления и обслуживания жилья, пренебрегая требованиями действующего законодательства;

- используются устаревшие методы работы муниципальных предприятий, ориентация не на собственников помещений в многоквартирных домах, а на органы местного самоуправления, неумение работать с собственниками жилья как с заказчиками-клиентами, неготовность к конкуренции;

- существуют трудности вхождения на рынок частных управляющих организаций: не созданы условия для конкуренции на локальных рынках, а также развития бизнеса по управлению многоквартирными домами;

- происходит уклонение организаций коммунального комплекса от заключения договоров поставки коммунальных ресурсов с управляющими организациями (ТСЖ) на определенных жилищным законодательством условиях;

- на региональном и муниципальном уровне отсутствуют единый подход и методическое обеспечение расчета и установления платы за жилищные услуги; цены формируются в свободном порядке либо определяются в размере предельно допустимого уровня, что не обеспечивает экономической эффективности деятельности управляющих субъектов и подрядных организаций;

- на муниципальном уровне отсутствует методическое обеспечение расчета платы за наем жилого помещения, которая, как правило, за прошлый период индексируется на уровень инфляции.

Отсутствие грамотной политики в области развития ЖКХ в ходе реформирования привело к тому, что в комплексе наметился ряд негатив-

ных тенденций, отмеченных выше. Решение данных проблем, по мнению автора, поможет сфере ЖКХ избежать кризиса и повысит инвестиционную привлекательность сферы в целом.

В настоящее время развитие ЖКК и финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса должно осуществляться государством с попыткой применения инновационных путей повышения энергоэффективности и снижения изношенности фондов за счет разработки эффективных механизмов привлечения частных средств инвесторов.

1. Энергосбережение в жилищной и коммунальной сфере. Рекомендовано учеб.-метод. объединением М-ва образования Рос. Федерации по спец. "Экспертиза и управление недвижимостью" / П.Г. Грабовый [и др.]. М.; Екатеринбург, 2008.

2. Руководство по оценке экономической эффективности инвестиций в энергосберегающие мероприятия / А.Н. Дмитриев [и др.]. М., 2005.

3. Родионова В.М. Финансы. М., 2001.

4. Рубцов Ю.Ф., Хузягалиев А.Х. Факторы, определяющие финансовую инвестиционную политику в жилищно-коммунальном хозяйстве // Жилищное и коммунальное хозяйство. 2005. □ 5.

5. Руткаускас Т.К. Исследование конкурентной среды рынка жилищно-коммунальных услуг // Экономика строительства. 2005. □ 9.

6. Ряховская А.Н., Таги-Заде Ф.Г. Тарифная политика в сфере ЖКХ в начале XXI века // Жилищное и коммунальное хозяйство. 2008. □ 10.

7. Симионова Ю.Ф. Экономика жилищно-коммунального хозяйства. Ростов н/Д, 2004.

8. Круглик С.И. Инвестиции в ЖКХ: выбор пути // Национальные проекты. 2007. □ 9.

9. Иванова Ю.В. Развитие жилищно-коммунального комплекса: аспект экономико-математического моделирования // Экономика строительства. 2006. □ 3.

10. Hammer, M., Champy J. Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. N.Y., 1994.

11. Kerzner H. Project Management: System Approach to planning, Scheduling and Controlling. N.Y., 1995.

12. Kliem R.L., Ludin I.S. Project management practitioner's book. N.Y., 1998.

Поступила в редакцию 05.01.2014 г.