

УДК 338.486 DOI: 10.14451/1.220.37

Управление в жилищно-коммунальном комплексе региона на основе инфраструктурного подхода

© 2023 **Авдеева Ирина Леонидовна**

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и управления персоналом. Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС. Россия, Орел.

E-mail: avdeeva-il@ranepa.ru

© 2023 **Хагуров Галим Шебанович**

аспирант кафедры менеджмента и управления персоналом. Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС. Россия, Орел.

E-mail: kafedramunh@mail.ru

Ключевые слова: инфраструктура, инфраструктурный подход, жилищно-коммунальное хозяйство, государственно-частное партнёрство, регион.

Современные вызовы и угрозы диктуют необходимость создания новой экономической системы, способной к гибкому реагированию на них. В связи с чем управление экономическими системами различного уровня должно обеспечить адаптивную эффективность экономики регионов, ее способность к противодействию рискам, проведению модернизации социально-экономических параметров инфраструктуры. Такая экономика должна основываться на инфраструктурном подходе. Цель исследования состоит в поиске и аргументации путей развития жилищно-коммунального хозяйства региона на основе инфраструктурного подхода с использованием механизмов государственно-частного партнерства. В статье использованы следующие методы: аналитический, экономико-статистический, сравнительный, монографический и дедуктивный.

В настоящее время инфраструктура является важным условием социально-экономического развития страны. Вся инфраструктура страны – от необходимых услуг коммунальной сферы, здравоохранения и образования до транспортной системы или индустрии развлечений – нуждается в постоянном развитии и модернизации, чтобы становиться удобнее, безопаснее и выгоднее. Данная необходимость вынуждает государство и частные бизнес-структуры искать

пути для более эффективного взаимодействия. Благодаря развитию партнерских отношений органы государственной власти смогут реализовывать инфраструктурные проекты быстрее и эффективнее, что определит успех программ социально-экономического развития регионов и страны в целом. С точки зрения применимости инфраструктурного подхода в экономике России, одной из самых проблемных зон является жилищно-

коммунальное хозяйство. Слабое развитие коммунальной инфраструктуры и низкий уровень качества предоставляемых услуг – серьезная проблема для любого региона страны [8].

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) оказывает жизненно необходимые для населения услуги, поэтому является стратегически важным направлением для социально-экономического развития. Недостаточный уровень развития данной сферы ставит под вопрос не только комфорт проживания, но и безопасность. Несмотря на постоянные изменения и реформы жилищно-коммунального хозяйства, данная сфера в России не является инвестиционно привлекательной.

Финансирование, необходимое для модернизации коммунальной инфраструктуры и поддержания требуемого уровня качества услуг, в большинстве случаев ограничивается бюджетными средствами или целевыми и инвестиционными программами организаций тепло- и водоснабжения за счет тарифной выручки.

Инфраструктурные проекты в сфере ЖКХ характеризуются низкой доходностью и большими сроками окупаемости, вследствие чего они являются непривлекательными для частных инвесторов, которые считают отрасль нерентабельной.

Стабильно сохраняющийся дефицит финансовых средств не позволяет повышать качество и доступность услуг жилищно-коммунального хозяйства, ведь без достаточного количества инвестиций коммунальные предприятия могут только поддерживать рабочее состояние имеющихся объектов ЖКХ и минимально допустимый уровень качества оказываемых услуг.

Повышение тарифов не способствует росту доходов, а только увеличивает процент неуплаты. В таких условиях крайне остро стоит вопрос о повышении эффективности сферы ЖКХ.

Важность развития инфраструктуры страны нельзя переоценить. Социально-экономическое развитие России неразрывно связано с инфраструктурной сферой страны, соответственно,

анализ уровня развития государственно-частного партнерства как инструмента совершенствования инфраструктуры является необходимым.

Таким образом, государственно-частное партнерство целесообразно рассматривать как один из эффективных инструментов реализации инфраструктурного подхода к управлению сферой жилищно-коммунального хозяйства [3; 4].

Необходимо отметить, что государственно-частное партнерство в сфере жилищно-коммунального хозяйства – это далеко не новый, но эффективный и распространенный способ развития отрасли.

Сфера ЖКХ в России является одной из наименее привлекательных среди всех направлений государственно-частного партнерства.

Коммунальное хозяйство в российской практике считается рискованным с инвестиционной точки зрения, в то время как в зарубежной практике эта отрасль, наоборот, весьма надежна [7].

Большинство проектов ГЧП в настоящее время реализуется на муниципальном и региональном уровне, потому что инфраструктура, в большей степени, начинает свое развитие именно на местном и региональном уровнях [6]. Развитие муниципалитетов, развитие субъектов РФ – все это является основой развития нашей страны. Поэтому анализ государственно-частного партнерства следует проводить, в том числе, и на более локальном уровне. Оценка эффективности развития ГЧП в регионах – способ распознать существующие недостатки в локальном масштабе для каждого конкретного субъекта.

В России подавляющее большинство всех ГЧП-проектов реализуется именно в сфере жилищно-коммунального хозяйства (в частности, в коммунально-энергетической сфере) [5]. Но стоит отметить, что несмотря на возможную эффективность ГЧП, в настоящее время механизмы данного вида партнерства государства и бизнеса недостаточно хорошо развиты, вследствие чего не все проекты реализуются настолько успешно, как требуется. В эффективном

взаимодействии публичной власти и частного бизнеса в жилищно-коммунальной сфере должны быть заинтересованы все стороны.

Изучению различных аспектов взаимодействия государства, власти и бизнеса посвящены исследования российских ученых: Т. А. Головиной, А. В. Полянина, М. Н. Афанасьевой, С. Ю. Глазьевой, Г. В. Горлановой, А. Д. Некипеловой, Д. А. Розенкова, А. Ю. Зудина и др.

Жилищно-коммунальное хозяйство – это комплекс отраслей народного хозяйства, обеспечивающих функционирование жилых и коммерческих помещений на определенном уровне с учетом требований по качеству, комфорту, безопасности и аварийности.

Наиболее значимые проблемы развития российских организаций в сфере ЖКХ:

1. регулярное недостаточное бюджетное финансирование при необходимости сохранения
2. функционирования инженерного и хозяйственного оборудования;
3. изношенные основные фонды при отсутствии государственных финансовых вложений;
4. увеличение дебиторской задолженности из-за отсутствия оплаты коммунальных услуг недобросовестными жильцами;
5. жилищно-коммунальные предприятия демонстрируют динамику убыточной хозяйственной деятельности;
6. слабое согласование действий элементами ЖКХ.

В настоящее время на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства имеется высокий износ основных фондов, который сказывается на качестве предоставления коммунальных услуг. Для решения данной проблемы необходимы инвестиции. Если учесть, что бюджетные средства ограничены, то развитие сферы жилищно-коммунального хозяйства сейчас должно определяться способностью и желанием частных компаний инвестировать в данный сектор. Совместное государственное и частное финансирование способно снизить нехватку инвести-

ций. Особенно заинтересованными в сотрудничестве должны быть коммерческие предприятия, функционирующие в коммунально-энергетической отрасли [11].

Наиболее эффективный и широко применимый сейчас способ объединить государство и частный бизнес в целях модернизации коммунальной инфраструктуры – это реализовать проект государственно-частного партнерства [2]. Для того чтобы осуществляемый проект был действительно результативным, стоит обратить внимание на существующие факторы успеха применения ГЧП в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Критические факторы успеха развития ГЧП в сфере ЖКХ:

1. Повышение эффективности использования бюджетных средств, повышение качества доступности услуг, их объема;
2. Положительное общественное мнение;
3. Наличие компетентных специалистов, обладающих знаниями, умениями, навыками в сфере ГЧП;
4. Документ, определяющий цели развития ГЧП;
5. Региональное законодательство о ГЧП;
6. Наличие методик, руководящих документов по организации и управлению ГЧП-проектами;
7. Бюджетное финансирование;
8. Проектная документация;
9. Конкурс по привлечению частного партнера;
10. Мониторинг и контроль за реализацией проектов, включая качество и доступность услуг, обязательств сторон, выполнение установленных показателей.

В целях реконструкции и модернизации коммунальной инфраструктуры применение ГЧП как способа привлечения инвестиций имеет одно важное преимущество: гарантия устойчивости такой модели. В теории, частные предприятия инвестируют в объекты ЖКХ в рамках ГЧП, потому что могут получить пусть небольшой, но гарантированный государством доход в долгосрочной перспективе. При этом государство сохраняет важные для него рычаги влияния на данную отрасль (например, тарифное регулиро-

вание, договорные механизмы воздействия на предприятия коммунального комплекса и др.).

Коммунальное хозяйство в российской практике считается рискованным с инвестиционной точки зрения, в то время как в зарубежной практике эта отрасль, наоборот, весьма надежна [12]. Основные проблемы государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства в России:

- Низкая инвестиционная мотивация у частных инвесторов;
- Проблемы формирования непрогнозируемых политических рисков;
- Низкий уровень мотивации банков в участии в роли кредиторов;
- Трудности в управлении объектами жилищно-коммунального комплекса.

Основной проблемой, напрямую касающейся низкой привлекательности ГЧП в ЖКХ для частных инвесторов, является низкая мотивация финансировать отрасль коммунального хозяйства. У этой проблемы есть несколько основных причин:

1. Частные инвесторы не склонны инвестировать в отрасль, в которую не хочет инвестировать государство. Имеется в виду, что по сравнению с государственным финансированием [1], например, транспортной сферы, государственные инвестиции в ЖКХ в разы меньше. Это не способствует привлечению частных инвесторов в рамках ГЧП для сферы коммунального хозяйства.
2. Частные инвесторы не могут эффективно спланировать свою деятельность и построить обоснованные финансово-экономические модели. ГЧП-проекты в отрасли ЖКХ предполагают средне- или долгосрочный период реализации, но со стороны государства при этом отсутствуют долгосрочные планы по развитию отрасли и не предполагается тарифное моделирование в долгосрочной перспективе. Инвесторам не выгодно инвестировать без возможности прогнозировать результат. По сути, данная причина, вкпе

с высокой рискованностью, является объяснением того, почему банки обладают такой же низкой мотивацией для участия в роли кредиторов частных организаций в рамках государственно-частного партнерства.

Таким образом, важно отметить, что в настоящее время государственно-частное партнерство уже применяется в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, но все еще нуждается в развитии.

Сфера коммунального хозяйства функционирует недостаточно эффективно, объекты коммунальной инфраструктуры нуждаются в модернизации и реконструкции, необходимо внедрение новых технологий, повышение эффективности деятельности предприятий коммунального комплекса. Инвестиционная привлекательность отрасли ЖКХ является одной из основных ее проблем.

Даже с учетом того, что проекты ГЧП реализуются, их результативность недостаточно высока из-за существующих недостатков. Поэтому дальнейшее применение и развитие инструментов и механизмов государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства позволит государству стимулировать рост производительности и эффективности коммунальных предприятий и всей отрасли.

После анализа всех ГЧП-проектов в России по формам и уровню реализации, стоит перейти к анализу ГЧП непосредственно в сфере ЖКХ. В первую очередь, необходимо оценить, какую долю среди всех реализуемых в России проектов ГЧП составляют проекты в сфере жилищно-коммунального хозяйства (рисунок 1), а также какая часть инвестиций приходится на этот сектор (рисунок 2).

ГЧП-проекты в сфере теплоснабжения в России занимают одно из лидирующих мест в общей массе реализуемых в коммунальной сфере проектов. На конец декабря 2021 года в России реализовывалось 2924 проекта в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры,

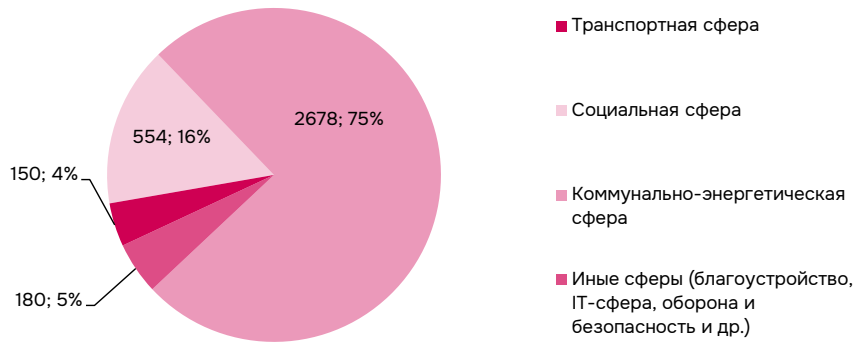


Рис. 1. Структура реализуемых ГЧП-проектов по основным сферам инфраструктуры, единиц.

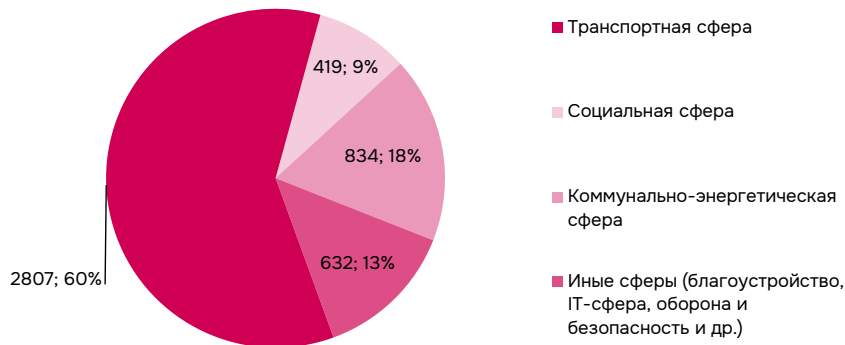


Рис. 2. Структура инвестиций в реализуемые ГЧП-проекты по основным сферам инфраструктуры, млрд руб.

из которых 1472 проекта – проекты в сфере теплоснабжения (24 региональных проекта и 1448 муниципальных проектов).

Если же выделить долю проектов в сфере теплоснабжения среди всех реализуемых в России проектов, то ГЧП в сфере теплоснабжения представлено через 40,8% всех российских ГЧП-проектов, что только доказывает лидирующие позиции данной сферы в инфраструктурном развитии России. Но при всей важности и необходимости развития сферы ЖКХ и, в частности, теплоснабжения, финансирование ГЧП-проектов в данной сфере оставляет желать лучшего. Данная проблема остается одной из самых существенных в российских реалиях развития коммунальной инфраструктуры.

Для решения данной проблемы уже принимаются необходимые меры, которые могут способствовать привлечению финансовых средств в отрасль. Так, отдельное внимание стоит уделить действующим с недавнего времени программам финансирования проектов ГЧП.

Согласно отчету Национального центра ГЧП, сейчас работает несколько программ финансирования инфраструктурных проектов, которые могут предоставить средства для проектов строительства, модернизации и реконструкции объектов инфраструктуры.

Стоит отметить, что среди 110 крупных городов России, проанализированных Национальным центром ГЧП, в 15% из них ключевой отраслью считается именно сфера теплоснабжения и горячего водоснабжения. Города России, в которых ключевой отраслью является теплоснабжение и горячее водоснабжение (по данным на сентябрь 2021 года):

- Барнаул
- Ижевск
- Дзержинск
- Улан-Удэ
- Киров
- Кострома
- Электросталь
- Курск

- Чита
- Мытищи
- Петропавловск-Камчатский
- Бийск
- Великий
- Новгород
- Рыбинск
- Абакан
- Томск

Эти данные доказывают, что некоторые муниципальные образования понимают важность развития сферы теплоснабжения, поэтому вкладывают средства в развитие отраслей, удовлетворяющих базовые потребности.

Если говорить о развитии отрасли теплоснабжения, то стоит отметить несколько крупных ГЧП-проектов, заключенных в 2021 году в данной сфере. Так, были заключены 4 проекта в Московской области и 1 проект в Чувашской Республике. В Московской области (в г. Сергиеве-Посаде, г. Клине, г. Воскресенске и г. Солнечногорске) концессионер ООО «Газпром теплоэнерго МО» в течение 25 лет будет осуществлять эксплуатацию, модернизацию и строительство объектов теплоснабжения. В Чувашской Республике (в г. Чебоксары) концессионер обязуется в рамках соглашения за 25 лет осуществить 100% модернизацию теплосетей города. Общая сумма инвестиций по описанным 5 проектам составила более 74,7 млрд руб.

Если говорить о недостатках института ГЧП, с которыми сталкивается инвестор при подготовке проекта в сфере теплоснабжения, то стоит отметить, что они имеют различия в пределах разных субъектов РФ. Здесь также стоит обратить внимание на то, что есть именно региональные проблемы [10], которые инвестор решить не в состоянии, которые полностью зависят от публичной стороны и которые инвестор должен просто учесть, а есть проблемы, которых частный партнер может избежать при создании проекта. Таким образом, при прохождении этапов подготовки проекта ГЧП в сфере теплоснабжения инвестор сталкивается со следующими трудностями:

1. Тарифные последствия;
2. Разные подходы формирования структуры и условий концессионного соглашения;
3. Кредитование проекта;
4. Низкая активность регионов;
5. Низкое качество подготовленных соглашений и малый объем инвестиций;
6. Инвестор без опыта в отрасли;
7. Уровень собираемости;
8. Отсутствие единого органа – фронт-офиса по работе с концессионером;
9. Недооценка влияния информационного фона.

Описанные проблемы являются препятствием для эффективного применения и развития государственно-частного партнерства в сфере теплоснабжения. Частный партнер, пытаясь найти способы наиболее эффективно применить проект государственно-частного партнерства, должен найти способы нейтрализовать существующие проблемы.

Так, среди указанных проблем, в пределах конкретного региона частному партнеру придется учитывать сложившуюся институциональную среду в области государственно-частного партнерства, включающую существующий уровень развития ГЧП в регионе, накопленный опыт, нормативно-правовую базу в сфере ГЧП, а также вовлеченность региональных и местных властей и наличие или отсутствие отдельного уполномоченного органа по вопросам государственно-частного партнерства [9].

При этом во власти инвестора находятся вопросы оценки информационного фона, например, или опыт работы в сфере теплоснабжения, влияющий на эффективность будущего проекта. Также несмотря на то что тарифы на услуги теплоснабжения устанавливает не частный партнер, у него есть возможность повлиять на их уровень. Если учесть, что уровень тарифа зависит, в том числе, и от прибыли теплоснабжающей организации, которая в него закладывается для покрытия затрат и получения необходимого уровня выручки, то частный партнер вполне может стимулировать рост или снижение существующих тарифов.

Вопросы финансирования проекта являются подвластными как публичной, так и частной стороне. При этом публичная сторона имеет возможности в поиске и стимулировании финансирования из внебюджетных фондов, способствует созданию различных государственных программ для льготного финансирования, может использовать бюджетное финансирование или предоставлять различные субсидии. Частный партнер же, в свою очередь, может использовать свои собственные средства или же самостоятельно искать кредитную организацию для привлечения кредитных средств.

Таким образом, в современных условиях функционирования российской экономики существует необходимость развития инфраструктурного подхода к управлению сферой жилищно-коммунального хозяйства.

Библиографический список

1. Головина Т. А., Милютин О. В. Концептуальные основы повышения инвестиционной привлекательности металлургических предприятий с использованием инструментов государственно-частного партнерства // Эффективные способы и формы модернизации и технологического развития региональной экономики : Материалы VII Международной научно-практической конференции. – 2013. – С. 215–222.
2. Головина Т. А., Полянин А. В., Меркулов А. В. Государственно-частное партнерство: история взаимоотношений государства и бизнеса // Вестник государственного и муниципального управления. – 2019. – Т. 8, № 4. – С. 89–101.
3. Головина Т. А., Сахарова С. М. Публичное управление социально-экономическим развитием Арктической зоны на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства // Среднерусский вестник общественных наук. – 2021. – Т. 16, № 2. – С. 95–111.
4. Головина Т. А., Сахарова С. М. Публичное управление социально-экономическим развитием региона на принципах государственно-частного партнерства // Развитие теории и практики управления социальными и экономическими системами : Материалы Десятой международной научно-практической конференции. – Петропавловск-Камчатский, 2021. – С. 51–55.
5. Еремина И. А., Полянин А. В. Инструментарий определения специализации проектной деятельности региона в производственной сфере // Актуальные направления научных исследований XXI века: теория и практика. – 2022. – Т. 10, 1 (56). – С. 34–56.
6. Еремина И. А., Полянин А. В. Комплексные региональные проекты развития территорий в ракурсе теории сложности // Вестник Академии знаний. – 2021. – 42 (1). – С. 131–136.
7. Измалкова С. А., Романчин В. И., Головина Т. А. Структурная модель управления инновационной деятельностью в системе жилищно-коммунального хозяйства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2015. – № 2–1. – С. 11–20.
8. Кузнецова А. И. Инфраструктурный подход – инновационный метод обеспечения равновесия и устойчивости экономического развития города // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. – 2013. – 3 (5). – С. 22–26.
9. Михайлов Ю. И., Козаревская Е. О., Киселев С. О. Методические подходы к управлению качеством инфраструктурных процессов организации // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2022. – 2 (52). – С. 112–123.
10. Полянин А. В., Еремина И. А. Управление развитием региона на основе современных моделей экономического роста // Актуальные проблемы управления : Сборник научных статей по итогам VIII Всероссийской научно-практической конференции. Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского. – Нижний Новгород, 2022. – С. 17–23.

11. Современные проблемы науки. Экономика и управление инфраструктурными проектами на основе механизмов государственно-частного партнерства : Учебное пособие для высшего профессионального образования / С. А. Измалкова [и др.]. – Орёл, 2012.
12. Управление инфраструктурными проектами : Учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению 080200.68 «Менеджмент» / С. А. Измалкова [и др.]. – Тула, 2012.