ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА: РЕФОРМЫ И СИСТЕМА ИХ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

И.В. Запатрина
Председатель Правления Украинского центра содействия развитию публично-частного партнерства,
ведущий научный сотрудник Института экономики и прогнозирования НАН Украины,
доктор экономических наук

Киев - 2010

Предисловие

Идея написания этой книги возникла в то время, когда мне пришлость работать на посту заместителя Министра по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины (2007 — 2010 гг.). Имея определенный опыт экономического и правового консалтинга в энергетике, а также научных исследований в сфере экономики и финансов, я не могла не обратить свой взор на систему финансового обеспечения модернизации и развития жилищно-коммунальной инфраструктруры. Углубленныей анализ функционирования рынков жилищно-коммунальных услуг привел к неутешительному выводу о том, что такой СИСТЕМЫ в Украине не существует, да и не может существовать в рамках правового регулирования, регламентирующего деятельность субъектов этого рынка. В тоже время существует целый ряд мифов и неписанных правил по отношению к финансированию проектов ЖКХ, которые не имеют ничего общего ни с системным подходом к развитию этой сферы, ни с экономической и финансовой наукой. Более того, и само понятие „жилищно-коммунальная інфраструктура” в Украине определяется и понимается по-разному, а ее роль в формировании устойчивого экономического и социального развития страны серьезно недооценивается всеми субъектами процесса государственного управления. Такое отношение чрезвычайно опасно для современного европейского государства, стремящегося достичь уровня экономически развитых стран – своих ближайших соседей, привлечь в страну инвестиции, обеспечить достойные условия жизни для населения.

Исходя из этих соображений мы провели более широкое исследование на тему «Жилищно-коммунальная инфраструктура: реформы и система их финансового обеспечения», результатом которого стала эта книга. Выводы и

предложения, сделанные в монографии, базируются на результатах теоретических и практических исследований, анализе опыта решения подобных задач в других странах мира и, наконец, на экономической логике. Вполне допускаю, что далеко не все позиции и рекомендации автора будут восприняты и приняты теми, кто сегодня приступил к реформировании экономики Украины. Но уверена, что ознакомление с подобными исследованиями и тех, кто занимается реформированием жилищно-коммунального хозяйства, и тех, кто проводит системные экономические реформы в других сферах экономики, с одной стороны, будет полезным, а с другой — позволит изменить исторически сложившееся в Украине отношение к ЖКХ как к чему-то второстепенному и недостойному внимания. Хотелось бы надяться, что это исследование станет одним из «кирпичиков», заложенных в построение уважительного отношения к сфере ЖКХ, признанию ее одной из приоритетных и, безусловно, заслуживающей особого внимания в контексте формирования и реализации стратегии устойчивого развития в Украине.

Монография состоит из трех разделов. Первый «Жилищно-коммунальная инфраструктура и ее роль в социально-экономическом развитии» представляет видение автора по таким вопросам:

что означает термин «жилищно-коммунальная инфраструктура» и каковы ее особенности, которые нужно учитывать при формировании системы финансового обеспечения ее модернизации;

каковы роль и место жилищно-коммунальной инфраструктуры в развитии цивилизованного государства.

В этом разделе представлена как структурная, так и поотраслевая классификация системы ЖКХ. Первая рассматривает ее через призму обеспечения устойчивого развития, энергосбережения, территориального и

энергетического планирования, выбора приемлемых моделей управления инфраструктурными объектами. Вторая является анализом особенностей функционирования отраслевых рынков, которые в Украине традиционно относятся к сфере ЖКХ и обладают всеми характеристиками, присущими инфраструктурным рынкам. Среди таких отраслевых рынков выделены рынок централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения; рынок обращения с твердыми бытовыми отходами; рынок жилой и коммерческой недвижимости, городской электротранспорт. Особое внимание уделено оценке текущего состояния и перспектив развития рынков централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, являющихся рынками естественных монополий и потому нуждающимися в серьезных преобразованиях с учетом экономической ситуации, сложившейся в Украине. В частности, этот раздел содержит видение автора относительно развития системы государственного регулирования на рынках коммунальных услуг в Украине, а также обсуждение дискуссионных вопросов, по которым до сих пор не удалось найти согласия. Замечу, что многие оценки и рекомендации автора, представленные в этом и других разделах книги, являются спорными. В тоже время надеюсь, что это исследование позволит сформировать по отношению ко многим из этих вопросов единое понимание и выработать единую позицию среди тех, кому предстоит претворять в жизнь реформу ЖКХ, а также отделить эту реформу от политики, амбиций, личных интересов.

Естественно, что подобное исследование не могло не включить в себя раздел, посвященный реформам. Реформы сегодня стали одним из наиболее обсуждаемых вопросов в Украине. Совсем недавно на суд общественности был представлен проект Программы экономических реформ, подготовленный Комитетом экономических реформ, созданным

Президентом Украины В.Януковичем. Год назад Законом Украины была утверждена новая редакция общегосударственной программы реформирования и развития ЖКХ на 2009 — 2014 гг. В этой связи автор, имевший непосредственное отношение к разработке и новой редакции программы реформы ЖКХ, и Стратегического плана деятельности Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, в котором был представлен анализ существующей ситуации и план осуществления реформы, посчитал необходимым поделиться своим видением относительно экономического реформирования вообще и реформирования ЖКХ в частности. Именно этим вопросам посвящен второй раздел настоящего исследования под названим «Реформы», в котором на основе анализа исследований ведущих мировых учених найдены ответы на вопросы: что можно, а что нельзя понимать под словом «реформа», при каких условиях можно надеяться на успех реформирования, что важно учесть при создании программ реформирования и при их реализации. В этом контексте достаточно много внимания уделено реформе ЖКХ как наиболее показательной «реформе, которая не пошла». В книге дана авторская оценка причин, способствовавших переходу процесса реформирования ЖКХ в «долгоиграющую и вялотекущую» реформу, сделан анализ выполнения программы реформ, обозначены факторы, приведшие к их торможению, определены перспективы реформирования в условиях финансово-экономического кризиса в Украине, отмечены угрозы и риски, которые следует преодолеть, чтобы чрезвычайно важный для обеспечения нормальной жизнедеятельности общества процесс реформ наконец-то сдвинулся с мертвой точки.

И, наконец, в третьем разделе книги «Система финансового обеспечения развития жилищно-коммунальной инфраструктуры»

представлено видение автором того, на каких принципах и каким образом следует формировать систему финансового обеспечения развития ЖКХ, вписав предложенные подходы в процесс реформирования жилищно-коммунальной сферы и программы экономических реформ в целом, поскольку реформирование ЖКХ тесно связано с реформированием многих других сфер экономики, таких как административная, бюджетная и межбюджетная система, налоговая система, система социальной поддержки и экологическая политика. Этот раздел содержит оценку потребностей жилищно-коммунальной инфраструктуры в финансовых ресурсах, но не как ориентир для заявки на формирование будущих расходов государственного бюджета, а как фактор, способный активизировать экономическую активность в нашей стране, привлечь серьезный мировой капитал, новые энергосберегающие, экологически чистые инновационные технологии, создать условия для востребованности профессиональных кадров, значительно улучшить условия жизнеобеспечения, состояние здоровья и продолжительность жизни населения.

На современном этапе развития Украины необходимо сформировать систему финансового обеспечения модернизации и создания инфраструктурных объектов, основными направлениями которой, по мнению автора, должны стать: совершенствование тарифной политики на рынке жилищно-коммунальных услуг, формирование новых подходов к бюджетной поддержке моденизации инфраструктуры и социально незащищенных слоев населения, совершенствование налоговой политики в направлении стимулирования энергосбережения и улучшения окружающей среды, совершенствование моделей привлечения внутренних и внешних заимствований, развитие публично-частного партнерства. Умная, тщательно продуманная комбинация всех этих элементов даст возможность выстроить

систему финансового обеспечения развития жилищно-коммунальной инфраструктуры в Украине, позволив нам серьезно продвинуться и в реформировании отрасли, и в активизации экономической деятельности, и в повышении уровня жизни наших сограждан.

В заключение хотелось бы отметить, что книга, представленя Вашему вниманию, конечно же, об Украине и для Украины. Вместе с тем в ней представлена систематизация и анализ моделей развития и модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры в мире, дана оценка ошибкам, которые были допущены в процесе длительного и вялотякущего реформирования ЖКХ в нашей стране, приведены отдельные позитивные примеры подходов и механизмов, рожденных и реализованных в Украине, которые могут быть использованы другими странами при реформировании жилищно-коммунального хозяйства и совершенствовании моделей финансового обеспечния развития систем жизнеобеспечения. Поэтому, по мнению автора, книга будет интересна и полезна не только для отечественных, но и для зарубежных специалистов, так или иначе связанных с развитием жилищно-коммунальной инфраструктуры, проведением реформ в этой сфере, совершенствованием системы их финансового обеспечения.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие……2

I. ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА И ЕЕ РОЛЬ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ……....6

1.1. Инфраструктурные проекты в сфере ЖКХ и особенности их реализации…….….6

1.2. Жилищно-коммунальная инфраструктура и устойчивое развитие…….…10

1.3. Жилищно-коммунальная инфраструктура и энергосбережение…….…….18

1.4. Жилищно-коммунальная инфраструктура и территориальное планирование. ……27

1.5. Программы модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры и энергетическое планирование ……...38

1.6. Модели организации управления объектами ЖКХ…….…..43

1.7. Рынок централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения…….….49

1.8. Государственное регулирование рынка коммунальных услуг…….…...60

1.9. Обращение с бытовыми отходами ……..…68

1.10. Обслуживание и модернизация жилого фонда…….....76

1.11. Городской электротранспорт ……..84

Выводы……..….89

II. РЕФОРМЫ……....90

2.1. Что мы понимаем под реформами…… ……...90

2.2. Реформа ЖКХ – как это было……98
2.3. Программа реформирования ЖКХ на 2009 - 2014 годы и перспективы ее реализации……...108
2.4. Реформы в условиях кризисна……..……115
2.5. Угрозы и риски в проведении реформы ЖКХ в Украине…….121
Выводы……..127
III. СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ…….128
3.1. Потребности жилищно-коммунальной инфраструктуры в финансовых ресурсах…….……128
3.2. Тарифы и их роль в модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры……..130
3.3. Бюджетная поддержка ЖКХ……..150
3.4. Социальная поддержка как элемент системы финансового обеспечения развития жилищно-коммунальной инфраструктуры…167
3.5. Налоговая политика и ее роль в реализации проектов модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры …….173
3.6. Финансирование модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры за счет внутренних и внешних заимствований…….178
3.7. Публично-частное партнерство и его роль в модернизации ЖКХ…….……...194
Выводы……..……222
ЗАКЛЮЧЕНИЕ ……..…224
Список использованных источников …….…….226

РАЗДЕЛ 1. ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА И ЕЕ РОЛЬ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ

1.1. Инфраструктурные проекты в сфере ЖКХ и особенности их реализации.

Сегодня в условиях финансово-экономического кризиса в Украине все больше внимания уделяется инфраструктурным проектам, а также роли государства и местного самоуправления в их разработке и осуществлении. Между тем в обиходе не существует однозначного понимания того, какие проекты можно отнести к инфраструктурным, а какие нет. В связи с этим подвергается сомнению принадлежность к инфраструктуре объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Чтобы разобраться в этом вопросе, обратимся к наиболее известным определениям понятия «инфраструктура» (лат. *Infra — ниже*, *под* и лат. *Structura — строение*, *расположение*):

— комплекс взаимосвязанных обслуживающих структур, составляющих и/или обеспечивающих основу для решения проблемы (задачи)»[1].

— комплекс отраслей национальной экономики, обеспечивающий общие условия функционирования экономики: дороги, связь, транспорт,

[1] Единое окно доступа к образовательным ресурсам "Российское образование" [Электронный ресурс]. — Доступно с: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/34775>.

образование и т. п.[2] .

Как видим, инфраструктура в широком понимании этого слова представляет собой комплекс институциональных и производственных структур, создающих основу для экономического и социального развития региона и в значительной степени определяющих условия проживания и эффективность экономической деятельности на той или иной территории. Поэтому инфраструктурными считаются такие разные по своей экономической природе сферы, как, например, транспортная и образовательная, здравоохранение и т. д. Все они, имея самостоятельное значение и являясь полноценными отраслями экономики, похожи тем, что непосредственно влияют на происходящее во многих других отраслях экономики и тем самым определяют уровень экономического развития территории, ее инвестиционную привлекательность, комфортность проживания и т. п.

Говоря о жилищно-коммунальном хозяйстве и коммунальной инфраструктуре, имеет смысл остановиться на понятии «инфраструктура экономики». Среди наиболее распространенных определений этого термина можно выделить такие:

— «институты, организации, отрасли и части экономической системы, обеспечивающие нормальное функционирование всей экономики или её отдельных частей и отраслей, например, транспортная сеть. В экономике можно выделить производственную, социальную и рыночную инфраструктуры»[3].

---

[2] Глоссарий инфраструктуры [Электронный ресурс]. — Доступно с: < http://glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIt(wgxywzqyzwg.>.

[3] Васильев А.А. Словарь понятий и терминов государственного управления [Электронный ресурс]. — Доступно с: <http://vasilievaa.narod.ru/gu/term_gu/tm_i.htm>.

— «совокупность отраслей и видов деятельности, обслуживающих производство и хозяйство в целом, создающих для них как бы общий фундамент, опору. К инфраструктуре экономики относятся сооружения транспорта и связи, складское хозяйство, энерго- и водоснабжение и т. П. Круг отраслей, относимых к инфраструктуре экономики, определяется по-разному в разных странах. Их общее назначение — упрощать и делать более эффективными потоки товаров и услуг между продавцами и покупателями. Некоторые авторы к инфраструктуре экономики относят также науку, здравоохранение, систему образования, называя их непроизводственной (социальной) инфраструктурой экономики»[4].

Несмотря на то, что эти определения являются более ясными и конкретными, чем приведенные ранее, они все же не позволяют однозначно определить, какие сферы экономики относятся к инфраструктурным, а какие нет. Как следствие, существует разное понимание того, какие именно отрасли можно считать инфраструктурными. Например, в Украине не подвергается сомнению, что инфраструктура включает в себя транспортную систему (автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты), связь (стационарную, мобильную, Интернет), электро- и газоснабжение. Но почему-то не всегда признаются инфраструктурой системы тепло- , водоснабжения и водоотведения. И особенно отчетливо этот видно сегодня, когда в условиях финансово-экономического кризиса государство определяется с формами бюджетной поддержки инфраструктурных проектов.

22 января 2010 г. Указ Президента Украины, изданный и посвященный

[4] Википедия [Электронный ресурс]. — Доступен с: <ru.wikepedia.org/wiki>.

вопросам развития и модернизации инфраструктуры[5], в очередной раз внес сумятицу в «инфраструктурную терминологию», введя понятия «инфраструктурные системы экономики» и «системы жизнеобеспечения», но не объясняя, что означает каждое из этих понятий и чем они отличаются друг от друга. Появление этого указа явилось очередным свидетельством необходимости совершенствования терминологии в этой сфере.

Справедливости ради следует отметить, что в начале текущего столетия, когда в Украине еще была жива традиция подготовки ежегодных посланий Президента Украины к Верховной Раде Украины, в которых на кратко- и среднесрочную перспективу определялись стратегические направления социально-экономического развития страны и ставились задачи по их реализации, появилось такое понятие, как «общеэкономическая инфраструктура», к которой были отнесены транспортно-коммуникационные системы, системы связи, передачи электроэнергии, энергетические комплексы, коммунально-бытовые объекты, системы утилизации отходов и восстановления природы.[6] Тем самым жилищно-коммунальная инфраструктура была определена как элемент общеэкономической инфраструктуры. Автор поддерживает эту позицию, считая, что понятие «жилищно-коммунальная инфраструктура» имеет право на существование и должно включать в себя системы электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, утилизацию отходов, наличие и состояние которых во многом определяет качество жизни на той или иной территории,

[5] Указ Президента України від 22.01.2010 № 55/2010 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 7 жовтня 2009 року «Про розбудову і модернізацію інфраструктурних систем економіки і систем життєзабезпечення» [Электронный ресурс]. — Доступен с: <search.ligazacon.ua/1_doc2.nst/link1/uo55_10.html>.

возможности по строительству и обслуживанию жилых и производственных объектов, привлекательность территории для ведения бизнеса. Она, наряду с развитием транспортной сети и связи, фактически делает территорию пригодной для проживания и ведения бизнеса. Создание жилищно-коммунальной инфраструктуры является наиболее дорогостоящим элементом при освоении и развитии той или иной территории и требует длительного времени.

Как правило, инфраструктурные отрасли являются естественными монополиями. Не является исключением и жилищно-коммунальная инфраструктура.

С экономической точки зрения естественная монополия – «официально признанная неизбежная монополия на производство и продажу товаров и услуг, применительно к которым монополизм обусловлен либо естественными правами монополиста, либо соображениями экономической выгоды для всего государства и населения», в частности «…в интересах государства выгодно иметь единые трубопроводные, энергетические сети, железнодорожные магистрали»[7].

Юридически естественная монополия определяется как «состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении

---

[6] Послання Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія соціальної та економічної політики на 2000 — 2004 роки" // Урядовий кур'єр. — 2000. — 25 лютого.

[7] Экономический словарь [Электронный ресурс]. — Доступно с: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/5698>.

другими товарами, в связи с чем спрос на данном рынке на товары, производимые субъектами естественной монополии, в меньшей степени зависит от изменения его цены, чем спрос на другие виды товаров.»[8]

В соответствии с законодательством Российской Федерации[9] естественными монополиями являются хозяйствующие субъекты, занятые производством (реализацией) товаров в следующих сферах: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; услуги по передаче электрической и тепловой энергии; железнодорожные перевозки; услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов; услуги общедоступной электрической и почтовой связи. Услуги водоснабжения и канализации в этот перечень не включены, поскольку по Конституции РФ они не относятся к федеральной компетенции.

С этим можно поспорить. Во-первых, рынок централизованного водоснабжения и водоотведения целиком и полностью соответствует экономической сути естественной монополии. Во-вторых, понятие «естественная монополия» всегда рассматривается в привязке к конкретной физической территории/региону, а не административному образованию. Конечно же, существуют некие требования к тому, каким должен быть минимальный размер территории, для которого имеет смысл рассматривать экономическую целесообразность естественной монополии. И если размер территории превышает этот уровень, то для определения того, можно ли отнести определенный рынок к естественным монополиям, не имеет никакого значения административная характеристика территории — является

---

[8] Энциклопедия юриста [Электронный ресурс]. — Доступно с: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law>.

[9] Закон Российской Федерации от 19 июля 1995 г. № 147-ФЗ "О естественных монополиях"// Гарант — информационно-правовой портал [Электронный ресурс]. — Доступен с: <base.garant.ru/10104442>.

ли она страной, федеральным образованием, областью или чем-то иным. То есть, *естественная монополия имеет непосредственную связь и привязку не к административному образованию, а к территории в ее физическом понимании.* Лишь в этом случае можно рассматривать экономическую природу монополии. Исходя из этого, на наш взгляд, нельзя считать корректным исключение из списка естественных монополий предприятий централизованного водоснабжения и водоотведения на том основании, что они не относятся к федеральной компетенции.

По украинскому законодательству, в котором естественная монополия определена как «состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке является наиболее эффективным при условии отсутствия конкуренции вследствие технологических особенностей производства (в связи с существенным уменьшением затрат производства на единицу товара вследствие увеличения объемов производства), а товары (услуги), производимые (предоставляемые) субъектами естественных монопролий, не могут быть заменены в потреблении другими товарами (услугами), в связи с чем спрос на этом товарном рынке менее зависит от изменения цены на эти товары (услуги), нежели спрос на другие товары (услуги) (*перевод автора*)[10], централизованное водоснабжение и водоотведение, а также централизованная поставка тепловой энергии относится к естественным монополиям. Однако система государственного регулирования естественных монополий на сегодня на этом рынке, а также на рынке теплоснабжения работает крайне неэффективно. Правда, подобного регулирования в Украине не существует и на других рынках, по отношению к которым не возникает сомнений относительно их принадлежности к

[10] Закон України «Про природні монополії» // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2000. — № 30. — С. 238.

естественным монополиям, в частности, на таких, как транспорт.

Все сказанное еще раз подтверждает то, что создание и модернизацию систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения следует относить к инфраструктурным проектам, а субъекты, осуществляющие деятельность в этой сфере, подлежат государственному регулированию как естественные монополии или такие, которые работают на смежных рынках.

Наличие и состояние таких систем, наряду с системами транспортного и энергообеспечения, определяет потенциал экономического развития той или иной территории, а также удовлетворенность жителей условиями своей жизни. Не случайно эти вопросы всегда находятся в центре внимания и центрального правительства, и органов местного самоуправления. Чрезвычайно высокая социальная значимость состояния таких систем, а также повышенная чувствительность общества к любым изменениям, происходящим в этой сфере, и в особенности к тарифам, сделали жилищно-коммунальное хозяйство заложником ситуации и стали серьезным препятствием для проведения реформы в отрасли, целью которой является организация достойного жизнеобеспечения наших граждан. Именно эта особенность жилищно-коммунальной инфраструктуры обусловила серьезные трудности в формировании системы финансового обеспечения ее модернизации и обновления.

Важнейшей составляющей жилищно-коммунальной инфраструктуры территории является наличие и состояние жилого фонда, а также фонда административных зданий и учреждений. С одной стороны, жилой фонд нельзя отнести к инфраструктуре экономики. Он не обладает свойствами естественной монополии, и его состояние вроде бы не влияет на инвестиционную привлекательность и экономический потенциал территории.

С другой стороны, жилой фонд, как и любая другая инфраструктура, является чрезвычайно капиталоемким, во многом определяет социальный климат и тем самым существенно влияет на экономический потенциал той или иной территории.

Исторически так сложилось, что большинство жилья, расположенного в многоквартирных домах в Украине, является частной собственностью. Однако вопросы его эксплуатации и капитального ремонта до сих пор остаются открытыми. Это приводит к тому, что человек, заботясь о состоянии своей конкретной квартиры, не может влиять на качество своего проживания, которое определяют работающие лифты, чистота в парадных и на придомовой территории, качество тепло- и водоснабжения и т. Д. Важнейшим фактором, влияющим на социальный климат территории, является система обеспечения жильем социально незащищенных категорий населения, так называемым социальным жильем, наличие которого создает атмосферу защищенности в обществе. Исходя из этого, рассматривая вопросы, касающиеся системы финансового обеспечения развития жилищно-коммунальной инфраструктуры, мы будем касаться не только тех сфер деятельности, которые, безусловно, относятся к понятию «инфраструктура», но и непосредственно жилого фонда, который в некотором смысле можно считать «смежной» к инфраструктуре сферой.

Сказанное выше позволяет сформулировать характеристики жилищно-коммунальной инфраструктуры, которые необходимо учитывать как при создании и реализации программ реформирования и развития этой сферы, так и при формировании системы финансового обеспечения ее модернизации:

1) основополагающее значение инфраструктурных объектов для экономической привлекательности территории и обеспечения

экономического роста;

2) высокая капиталоемкость объектов инфраструктуры, длительные сроки их создания и, соответственно, окупаемости;
3) характер естественной монополии, который присущ практически всем инфраструктурным объектам;
4) высокая социальная значимость услуг централизованного водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, выдвигающая дополнительные требования к деятельности инфраструктурных объектов, такие, например, как невозможность отключать потребителей даже в условиях неплатежей, наличие пороговых показателей для установления тарифов, превышение которых приводит к серьезным социальным потрясениям.

Эти характеристики во многом обусловили то, что в большинстве стран объекты жилищно-коммунальной инфраструктуры принадлежат государству или территориальной общине, а также то, что финансирование модернизации таких объектов частично или полностью осуществляется за счет средств государственного и/или местного бюджетов. Тем самым государством признается важность наличия и надежного функционирования таких объектов для каждого жителя, проживающего на соответствующей территории. Вместе с тем эти же характеристики, а также востребованность товаров и услуг, производящихся естественными монополиями, делает их чрезвычайно привлекательными для частного бизнеса, что также необходимо учитывать при формировании системы финансового обеспечения развития и модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры.

1.2. Жилищно-коммунальная инфраструктура и устойчивое развитие

Как правильно подметил величайший российский ученый Н. Моисеев, человечество до сих пор воспринимает окружающий мир «как неисчерпаемую кладовую – кладовую, где лежит все необходимое для удовлетворения непрерывно растущих потребностей людей и их эгоистических стремлений», как «безграничную емкость, резервуар, откуда он мог черпать все то, что для него было необходимым (и даже без прямой необходимости), сбрасывая в Природу все то, что ему было не нужно или уже использовано, без всяких мыслей об «окружающей среде»…» [11]

Сказанное касается широкого круга вопросов жизнедеятельности человека и характеризует «потребительское» и бездумное отношение общества к окружающей среде в эпоху рыночной экономики. И более всего эти высказывания подходят к тому, что происходит в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины. Такие отрасли, как теплоснабжение, водоотведение, обращение с бытовыми отходами, эксплуатация жилого фонда, как никакие другие оказывают необратимое влияние на состояние окружающей среды, создают недружественные для человека условия проживания. Как следствие, сегодня состояние окружающей среды в нашей стране все ближе и ближе подходит к черте, за которой «несоответствие потребностей рода человеческого возможностям планеты удовлетворить эти потребности ставит под угрозу само существование рода человеческого» [12].

К счастью, отношение людей к окружающей среде постепенно меняется. Мировое сообщество все более проникается мыслью о том, что

---

[11] Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. – М.: языки русской культуры. 2000. — С. 14, 39.

[12] Там же — С. 46.

«представление о пока еще бесплатной атмосфере должно совершенно по-новому быть осмыслено; при этом каждый должен понять, что речь идет в полном смысле этого слова о существовании».[13]

Не будет преувеличением сказать, что отношение общества к развитию жилищно-коммунальной инфраструктуры во многом определяется той философией, которую исповедует государство по отношению к своему развитию и, соответственно, к среде обитания, к будущим поколениям: жить «сегодняшним днем», игнорируя интересы наших детей и внуков, или же УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ, предполагающее бережное отношение к природе и невозобновляемым ресурсам, обеспечивающим надлежащее качество жизни в долгосрочной перспективе.

Существует целый ряд толкований термина «устойчивое развитие» (“sustainable development”), наиболее известным из которых является определение, данное в 1987 г. Международной комиссией охраны окружающей среды и развития. В соответствии с ним устойчивым развитием считается экономическое и социальное развитие, удовлетворяющее потребности нынешнего поколения, не ограничивая при этом возможности последующих поколений удовлетворять их потребности. Несколько по другому, шире и объемнее, определяет этот термин Н. Моисеев, который считает, что “sustainable development” это «развитие, допустимое или согласованное с состоянием Природы и ее законами».[14]

Сутью устойчивого развития является возможность улучшения жизненных стандартов населения при уменьшении потребления и экономии ресурсов, а также снижении выбросов вредных веществ в атмосферу. При

[13] Дитрих В. Зеленый бизнес – миллиардная сделка! На смену доткомам приходят дотгрины / пер. с нем. В.Хартмана; Ин-т экон. и прогнозир. НАН Украины. – К., 2009. – С. 88.
[14] Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. – С. 68

этом эффективность использования ресурсов рассматривается как в экологическом, так и в экономическом контексте.

Численность населения Земли на сегодня достигла 6,3 млрд человек и каждый год возрастает на 72 млн человек. [15] Основными потребностями населения, которые должны быть обеспечены и сегодня, и в долгосрочной перспективе, являются потребности в продуктах питания, жилье, электроснабжении, теплоснабжении, водоснабжении и водоотведении. Для того, чтобы обеспечить удовлетворение этих потребностей, необходимо минимизировать использование невозобновляемых ресурсов, по возможности заменив их возобновляемыми и используя их с учетом уровня естественного обновления. Что касается сферы жилищно-коммунального хозяйства, то это прежде всего рациональное использование водных ресурсов, эффективное использование природного газа, диверсификация топлива, использующегося для производства тепловой энергии, надлежащая очистка сточных вод, своевременная модернизация жилого фонда, организация системы сбора и безопасной переработки бытовых отходов.

Можем ли мы сказать, что политика Украины по отношению к жилищно-коммунальной инфраструктуре удовлетворяет этим требованиям? Увы, нет. И в этом мы серьезно отличаемся от экономически развитых стран, для которых устойчивость экономического развития и минимизация негативного влияния на окружающую среду являются ключевыми факторами для содействия со стороны государства развитию того или иного бизнеса и оказывают определяющее значение при принятии управленческих решений по развитию экономики.

В отличие от этих стран, мы не только не обеспечили эффективное

[15] Дитрих В. Зеленый бизнес – миллиардная сделка! На смену доткомам приходят дотгрины. – С. 92

использование предприятиями жилищно-коммунального хозяйства ресурсов, в том числе и энергетических, но и взваливаем на грядущие поколения дополнительные затраты на модернизацию жилого фонда, обновление основных средств предприятий централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, которые за последние 20 лет не имели финансовых источников не только для реконструкции и модернизации, а порой и для нормальной эксплуатации оборудования. Значительной нагрузкой для будущего поколения станет также необходимость ликвидации несанкционированных свалок бытовых отходов, осуществление мероприятий по очистке поверхностных источников воды, ликвидации последствий хаотичной застройки населенных пунктов без привязки к соответствующему развитию коммунальной инфраструктуры.

Заметим, что чем далее откладываются подобные работы, тем более они удорожаются. Промедление с модернизацией инфраструктуры усиливает нагрузку на будущие поколения. С другой стороны, чтобы приступить к активной модернизации инфраструктурных объектов, базируясь на идеологии бережного отношения к окружающей среде, соответствующим объектам хозяйствования необходимо иметь определенный финансовый потенциал, который в свою очередь зависит от жизненного уровня населения. «Пока для миллионов людей возможность выбраться из жизненных условий ниже границы прожиточного минимума все еще остается лишь мечтой, появление культуры защиты окружающей среды не возможно. Там, где положением управляет нужда, экология остается в тени».[16]

На сегодня по показателям, характеризующим условия жизни населения, Украина находится на низком уровне по сравнению с развитыми странами мира. ВВП на душу населения в нашей стране составляет 6600

долл. США на человека, что почти в 18 раз ниже, чем в Лихтенштейне, в 12 — чем в Люксембурге, в 10 — чем в Норвегии, в 1,5 раза — чем в Казахстане[17]. Минимальная зарплата и прожиточный минимум незначительно превышают 100 долл. США в месяц[18]. Такое состояние экономики не располагает к активной политике модернизации и уж тем более к заботе об окружающей среде.

Жилищно-коммунальная инфраструктура на сегодня является чрезвычайно энергоемкой и характеризуется чрезмерным потреблением энергетических ресурсов, что является закономерным следствием отношения всех правительств независимой Украины к жилищно-коммунальному хозяйству как к системе социального обеспечения населения. Сначала, после обретения независимости, на предприятия ЖКХ государством были переложены функции социальной защиты населения. Позднее, понимая, что ресурс прочности исчерпан, в отрасль начали направлять бюджетные средства, которые позволили решить отдельные точечные проблемы с жилищно-коммунальным обслуживанием, но напрочь убили у предприятий стимулы для работы в рыночных условиях. В итоге жилищно-коммунальное хозяйство, как никакая другая сфера в Украине, так и осталось островком псевдоплановой экономики. Несмотря на чрезвычайную социальную значимость ЖКХ, вопросы его развития никогда не приобретали надлежащей приоритезации на государственном уровне.

---

[16] Там же – С. 112.

[17] ВВП на душу населения: Лихтенштейн — 118,000 дол. США, Катар — 85,600, Люксембург — 79,600, Норвегия — 54,900, США — 46,300, Швейцария — 40,000, Швеция — 37,300, Германия — 34,200, Япония — 33,400, Словакия — 18,700, Польша — 15,500, Казахстан — 10,400, Украина — 6,600, Армения -— 5,200, Туркменистан — 5,100, Никарагуа — 2,800, Мозамбик — 800, Зимбабве — 200 долл. США на чел.

[18] Минимальная зарплата в Украине с апреля 2010 г. — 884 грн, прожиточный минимум — 825 грн.

Политическая нестабильность и, как следствие, постоянное желание центральной и местной власти завоевать симпатии населения сослужили плохую службу системам жизнеобеспечения в Украине. Результатом этого стало отсутствие четкой логичной системы государственного регулирования на монопольных рынках коммунальных услуг, несовершенная тарифная политика, формирующая ложные стимулы для субъектов предпринимательства и потребителей, крайне нерациональное использование ресурсов (газа, электроэнергии, воды) и инфраструктурных объектов (водопроводные и тепловые сети, основное оборудование, жилой фонд, дороги и т. п.). Все это привело к тому, что предприятия, осуществляющие деятельность по централизованному теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению, работают на грани возможного и вынуждены тратить практически все имеющиеся в их распоряжении средства на ликвидацию аварийных ситуаций. Жилой фонд находится в неудовлетворительном состоянии и требует значительных средств для проведения капитальных ремонтов. Энергоемкость экономики в 3—4 раза превышает соответствующие показатели в развитых европейских странах, и основной вклад в это сегодня вносит коммунальное хозяйство, жилой и административный фонд. Все это не только оказывает значительное влияние на конкурентоспособность украинской экономики, формирует ценовые диспропорции, отрицательно влияет на возможность увеличения доли заработной платы в структуре себестоимости и, соответственно, на укрепление внутреннего рынка, но и ослабляет национальную безопасность нашей страны, импортирующей значительные объемы энергетических ресурсов из одного источника.

Сегодня, в условиях финансово-экономического кризиса, когда на бюджетные средства сложно рассчитывать, высокую актуальность

приобретает задача построения новой рыночной модели финансового обеспечения модернизации и развития жилищно-коммунальной инфраструктуры с одновременным усовершенствованием системы социальной поддержки незащищенных категорий населения. Отсутствие такой модели не только закрепляет негативные тенденции в сфере ЖКХ, но все дальше отбрасывает нашу страну от цивилизованных стран мира, которые важнейшими задачами социально-экономического развития считают борьбу с бедностью и улучшение качества жизни населения, а также сохранение природных ресурсов для будущих поколений.

Начиная с 1992 г., когда на Конференции по охране окружающей среды в Рио-де-Жанейро были приняты Декларация, Рамочная конвенция по изменению климата, Конвенция по сохранению биологического разнообразия и «Порядок дня на XXI столетие», определившие новую модель развития цивилизации – УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ, более 170 стран мира взяли на себя обязательства создать Национальные комиссии или советы устойчивого развития, а также разработать национальные «Порядки дня на XXI столетие». На сегодня подобные институции созданы более чем в 100 странах мира.

К сожалению, идея перехода к стратегии устойчивого развития очень слабо продвигается в Украине, что главным образом связано с тем, что она является для нас новой и непонятной философией организации жизнедеятельности общества, которая сложно воспринимается в нашей стране с учетом ее исторического опыта и ментальности населения. В значительной степени именно поэтому наши политики, как те, кто находится при власти, так и те, кто в оппозиции, не включают обеспечение «устойчивости развития» в программы своих действий, оставляя это «на потом», то есть будущим поколениям, даже в этом нарушая принципы

устойчивого развития.

Немаловажным фактором, тормозящим формирование в обществе новой идеологии развития страны, является и то, что переход к стратегии устойчивого развития предполагает реализацию целого ряда непопулярних и трудоемких мероприятий как нормативного, так и институционального характера, многие из которых будут негативно восприниматься обществом, таких, например, как ужесточение регулирования деятельности естественных монополий, приведение цен и тарифов на энергетические ресурсы и жилищно-коммунальные услуги к экономически обоснованному уровню, уход от перекрестного субсидирования и т. п. Это, с одной стороны, потребует значительных профессиональных усилий, с другой – в краткосрочной перспективе снизит популярность политиков, которые будут претворять в жизнь эти мероприятия. Вместе с тем чем дальше будет откладываться реализация этих необходимых и, безусловно, непопулярних реформ, тем больше проблем мы переложим на плечи будущих поколений и все более будем отдаляться от цивилизованных стран мира, воспринявших и реализующих идеологию устойчивого развития.

Восприятие идеи устойчивого развития Украиной и признание необходимости заложить принципы устойчивого развития в государственную социально-экономичскую политику позволит перейти на качественно новый уровень жизнеобеспечения страны, построить конкурентоспособную экономику, обеспечить европейские стандарты жизни для населения.

Сегодня основной задачей в этой сфере является донесение до украинского общества понимания того, что «в основе экономики должен появиться новый принцип: «Будущие поколения должны иметь те же

ресурсне возможности, что и ныне живущие»!»[19] И этот принцип должен стать основополагающим при формировании стратегии социально-экономического развития Украины на долгосрочную перспективу.

Пожалуй, наиболее серьезным тормозом для реализации идеи устойчивого развития является жилищно-коммунальное хозяйство, точнее не оно само, а отношение к нему со стороны государства и населения. Если не переломить это отношение и не перейти к новым принципам организации рынков централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также рынка обслуживания жилья, ни о каком переходе к стратегии устойчивого развития не может быть и речи. И первое, что необходимо сделать в этом направлении, это обеспечить переход отрасли на рыночные отношения, ввести жесткую политику цен на энергоресурсы и жилищно-коммунальные услуги, диверсифицировать источники энерго- и теплообеспечения, развить систему менеджмента и управления энергоэффективностью, в том числе в жилых и административных зданиях, обеспечить инвестирование в развитие и использование инновационных энергосберегающих технологий, создание институциональной инфраструктуры и системы образования в сфере энергоэффективности.

Инфраструктура централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, созданная еще в бытность Советского Союза, должна развиваться и переходить на использование новых эффективных технологий, позволяющих сэкономить использование когда-то дешевого природного газа как за счет его более эффективного использования, так и за счет перевода систем централизованного теплоснабжения, там где это возможно, на

[19] Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. — С. 96.

альтернативные источники энергии. Серьезных капитальных вложений требует не только реконструкция теплових и водопроводных сетей, значительные средства необходимо вложить и в программы обеспечения населения чистой водой, и в системы очистки стоков, и в создание предприятий по утилизации бытовых отходов. Эффект от таких вложений будет не только в повышении надежности и качества жилищно-коммунальных услуг, а и, что чрезвычайно важно с точки зрения устойчивого развития, в улучшении здоровья населения, психологического климата в обществе, продуктивности труда, и, как следствие, в повышении качества и увеличении продолжительности жизни в Украине.

Одним из важнейших элементов устойчивого развития является ориентация государственной экономической политики на защиту окружающей среды, снижение выделений углекисого газа в процессе производственной деятельности и организации жизнедеятельности людей. Предотвращение или, по крайней мере, замедление процессов, способствующих глобальному потеплению, сегодня волнует все цивилизованное человечество. Следствием такой обеспокоенности стало подписание в 1997 г. Киотского протокола в дополнение к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, которым предусмотрено сократить или стабилизировать выбросы парникових газов в 2008—2012 гг. По сравнению с 1990 г. По состоянию на конец марта 2009 г. Киотский протокол был подписан 181 страной мира, совокупно ответственной за более чем 61% общемировых выбросов. Вместе с тем протокол не был подписан такими ведущими игроками мирового рынка, как США и Китай, что в значительной степени снижало глобальные возможности по улучшению ситуации в сфере предотвращения изменений климата. После прихода в Белый дом Президента Б.Обамы ситуация кардинально изменилась — США

и Китай на наших глазах становятся активними игроками в сфере улучшения окружающей среды, и, по всей вероятности, их позиция во многом будет определять основные положення нового соглашения в этой сфере. Саммит в Копенгагене, прошедший в декабре 2009 г., не оправдал ожидания мирового сообщества. Пока что определить принципы поддержки передовыми странами мира деятельности по смягчению ситуации с изменением климата после 2012 г. не удалось. Однако это свидетельствует лишь о том, что ведущие страны мира еще не определились относительно оптимальной модели сотрудничества в целях предотвращения негативного влияния на окружающую среду и торможения опасных процессов, приводящих к изменению климата.

Согласно Киотскому протоколу, ратифицировавшие его страны обязались сократить свои выбросы двоокиси углерода и пяти других парниковых газов или же вести торговлю выбросами таких газов при их сохранении или увеличении. Страны, участвующие в реализации Киотского протокола, разделены на две категории: развитые страны, взявшие на себя обязательства по сокращению выбросов, и развивающиеся страны, не имеющие обязательств по их сокращению. Любая страна из первой группы, не выполнившая свое задание по сокращению выбросов, должна покрыть свое отставание во второй период обязательств плюс 30% в виде штрафних санкций. Такое условие способствует активизации деятельности развитых стран по сокращению выбросов.

В настоящее время вопросы экологии, а также использования щадящих окружающую среду так называемых зеленых технологий для мирового сообщества не менее актуальны, чем борьба с экономическим кризисом, серьезно зацепившим практически все страны мира. Не случайно тематика улучшения окружающей среды стала одним из основных вопросов

очередного совещания лидеров большой восьмерки, проходившего в начале июля 2009 г. в Риме, по результатам которого было принято решение о сокращении до 2030 г. выбросов углекислого газа вследствие деятельности человека на 50%, а для экономически развитых стран — на 80%. Подписание документов, реализующих эти договоренности еще впереди, но уже сейчас в соответствии с Киотским протоколом Украина и Россия взяли на себя обязательства сохранить среднегодовые выбросы в 2008—2012 гг. на уровне 1990 г., при этом Евросоюз, страны Восточной Европы и Прибалтики решили за тот же период сократить выбросы на 8%, Япония и Канада – на 6%.

Все это говорит о том, что на рынке использования зеленых технологий грядут значительные изменения — для решения задач, стоящих перед мировым сообществом в сфере улучшения окружающей среды, использование подобных технологий станет ключевым элементом обеспечения устойчивого экономического развития.

Украина сегодня активно участвует в реализации положений Киотского протокола: подписан целый ряд соглашений (с Японией, Испанией, Мировым банком и другими) о продаже квот по схеме зеленых инвестиций, реализован ряд проектов по схеме совместного инвестирования. Вместе с тем пока что мы в основном пользуемся ситуацией, сложившейся в стране из-за значительного сокращения выбросов углекислого газа вследствие закрытия целого ряда промышленных предприятий, шахт и других источников его выбросов после 1990 г., ставшего отправной точкой в исчислении сокращенний углекислого газа по условиям Киотского протокола, а не разрабатываем и реализуем проекты, служащие созданию экологически чистых производств. Глубокий экономический кризис, разразившийся в Украине в 2008 г. привел к

дальнейшему сокращению выбросов — остановлены или работают вполсилы металлургические, химические комбинаты, другие негативно влияющие на окружающую среду производства. Все это создает благоприятные условия для участия Украины в реализации инвестиционных проектов в рамках Киотского протокола.

Между тем наблюдающееся в последнее время стремление к ориентации государственной политики на переход к использованию отечественного угля вместо газа на предприятиях тепловой энергетики и электростанциях, хотя, на первый взгляд, и кажется экономически оправданным с точки зрения существенного сокращения использования природного газа, в действительности противоречит идеологии устойчивого развития и приводит к увеличению выбросов углекислого газа в атмосферу, что в свою очередь может привести к неблагоприятным последствиям для Украины уже в самое ближайшее время. Так, сегодня вполне вероятным вариантом развития событий в сфере предотвращения изменений климата является введение новой точки отсчета для фиксации измений выбросов углекислого газа в атмосферу, а именно — перенесение ее на 2005 г. Если это призойдет, то Украина утратит существующие преимущества, позволяющие ей привлекать значительные средства на реализацию инвестиционных проектов в рамках Киотского протокола, такие как наличие значительных объемов квот по сокращению выбросов углекислого газа в атмосферу и относительная дешевизна сокращения выбросов по сравнению с другими странами. А в случае, если мы будем осуществлять государственную поддержку развития производств, способствующих увеличению выбросов вуглекислого газа в атмосферу, например таких, как переход на использование угля предприятиями комунальной теплоэнергетики, поддержка горнометаллургического комплекса и тому подобное, страна

может оказаться в ситуации, которая не только не позволит привлекать для модернизации инфраструктуры средства от продажи квот, но и при определенных условиях обяжет Украину покупать такие квоты, что потребует привлеченния значительного объема средств из государственного бюджета.

Заметим, что предприятия жилищно-коммунальной сферы Украины являются одними из серьезных источников выбросов углекислого газа в атмосферу. Высокий уровень использования электроэнергии в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения, значительные потери воды и тепла, неэффективные и экологически неблагоприятные технологии в теплоснабжении, нерешенность проблем с переработкой бытовых отходов предопределяют высокий потенциал для снижения выбросов в атмосферу при реализации проектов модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры и позволяют в значительной степени обеспечить источники для финансирования подобных проектов. Не случайно сегодня именно эта сфера лидирует по наличию инвестиционных проектов, реализацию которых возможно осуществить в рамках Киотского протокола.

Анализ влияния модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры на обеспечение устойчивого развития позволяет сделать следующие выводы.

1. Украина, в отличие от большинства экономически развитых стран мира, недостаточно серьезно относится к вопросам защиты окружающей среды. Идеология устойчивого развития пока что не воспринимается властью и обществом как основной принцип государственной социально-экономической политики.

2. Одним из серьезных препятствий на пути к формированию стратегии устойчивого развития в Украине является низкий уровень жизни

населения, что заставляет государство концентрироваться на решении первоочередных проблем жизнеобеспечения общества, используя ресурсы, по праву принадлежащие будущим поколениям и перекладывая на них наиболее дорогостоящие и технологически сложные задачи в сфере охраны окружающей среды.

3. Политическая нестабильность, жесткая конкуренция партий и политических движений в Украине создают основу для закрепления потребительского отношения общества к имеющимся природным ресурсам и инфраструктуре, что в свою очередь формирует искривленные стимулы ведения бизнеса и поощряет создание моделей жизнеобеспечения, ориентированных на краткосрочную перспективу, обуславливает высокую ресурсозатратность экономики и недооценку обществом влияния экологии на качество жизни. Наиболее сильно это выражено в жилищно-коммунальной сфере (высокая энергоемкость производства тепла, водоснабжения и водоотведения, расточительное использование ресурсов в быту и на производстве, игнорирование тенденций по ухудшению состояния окружающей среды вследствие нерешенности проблем с очисткой стоков и обращения с бытовыми отходами).

4. Модернизация жилищно-коммунальной инфраструктуры является одним из ключевых элементов формирования в Украине идеологии устойчивого развития. Создание системы финансового обеспечения ЖКХ должно базироваться на основных принципах устойчивого развития, главным из которых является не перекладывать свои сегодняшние проблемы на будущие поколения, что потребует от государства и общества принятия серьезных непопулярних решений экономического и социального характера. Значительное внимание должно быть уделено также формированию культуры бережного отношения к окружающей среде.

1.3. Жилищно-коммунальная инфраструктура и энергосбережение

Жилищно-коммунальная инфраструктура имеет чрезвычайно высокий потенциал для энергосбережения. Мировой опыт свидетельствует о том, что реализация Национальных программ энергоэффективности должна начинаться именно с жилищно-коммунального хозяйства и прежде всего со сферы потребления энергетических ресурсов. И уже потом, с учетом понимания спроса та такие ресурсы в средне- и долгосрочной перспективе, можно переходить в сферу производства и транспортировки таких ресурсов.

В нашей стране подобная задача является особенно актуальной, исходя из таких причин.

1. Энергоемкость ВВП в Украине в 3 — 4 раза превышает аналогичные показатели для экономически развитых стран мира, что ведет к значительному удорожанию продукции, изготовляемой на отечественных предприятиях, и обуславливает низкую конкурентоспособность страны на мировых рынках (табл.1.1).

2. Украина является энергодефицитной страной и импортирует около 70% природного газа от объема своего потребления у одного поставщика этого ресурса. И хотя в последние кризисные годы из-за снижения производства на многих промышленных предприятиях объемы импорта уменьшились, нагрузка на экономику и бюджет не ослабла в связи со стремительным ростом цен на импортируемый газ. Подобная ситуация крайне опасна как для возрождения отечественной промышленности, так и для обеспечения нормального функционирования жилищно-коммунального хозяйства.

Таблица 1. 1.
Сравнительная характеристика энергоемкости ВВП

Страны	Затраты условного топлива в расчете на 1 дол. США ВВП (с учетом паритета покупательной способности)
Украина	0,50
Россия	0,47
Среднее по Европе	0,16
Среднее в мире	0,21

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства — розроблено та надруковано Міністерством з питань житлово-комунального господарства України, вересень 2008 р.

3. Исторически в Украине сложились чисто символические цены на невозобновляемые энергетические ресурсы (электроэнергия, газ) и жилищно-коммунальные услуги, что обусловило отсутствие интереса у промышленных предприятий и особенно у предприятий–субъектов рынка жилищно-коммунальных услуг к использованию энергоэффективных решений и технологий, а также незаинтересованность участников рынка в установке приборов учета ресурсов при их производстве, транспортировке и поставке. Не содействовало это и формированию культуры рационального энерго- и ресурсопотребления у населения. С учетом этих, а также того фактора, что ценовая политика в сфере ЖКХ так и не смогла избавиться от популизма, переход на мировые цены на энергоносители будет чрезвычайно сложным и для руководства страны, и для общества в целом, причем не только с экономической, финансовой и организационной точек зрения, но и с точки зрения сложности преодоления стереотипов населения по отношению к

обеспечению их услугами жизнеобеспечения, которыми являются теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение, утилизация отходов и т. П.

Расчеты, проведенные специалистами Института экономики и прогнозирования НАН Украины в 2008 г. перед началом кризиса показали, что увеличение цен на газ без существенного снижения энергоемкости экономики приведет к небезопасному снижению темпов роста ВВП (рис.1.1). Разразившийся в 2008—2009 гг. глубокий финансово-экономический кризис в Украине привел к серьезному падению роста ВВП, что во многом было обусловлено увеличением цен на импортируемый природный газ и отсутствием серьезной энергосберегающей государственной политики. Несколько смягчить влияние возросших цен на снижение ВВП позволило существенно уменьшившееся потребление газа промышленными предприятиями, которые либо приостановили свою деятельность, либо существенно уменьшили выпуск продукции.

4. Чрезвычайно высокие потери воды и тепла, низкое качество очистки стоков и нерешенность вопросов утилизации бытовых отходов не только снижает качество и ведет к необоснованному удорожанию жилищно-коммунальных услуг, но и негативно влияет на окружающую среду и условия жизни населения, обуславливает высокий уровень потребления энергоресурсов, в частности газа, отвлекает бюджетные средства на дотирование тарифов на энергоносители для населения и предприятий коммунальной теплоэнергетики вместо того, чтобы использовать их на социально-экономические проекты, отвечающие приоритетам экономического развития Украины.

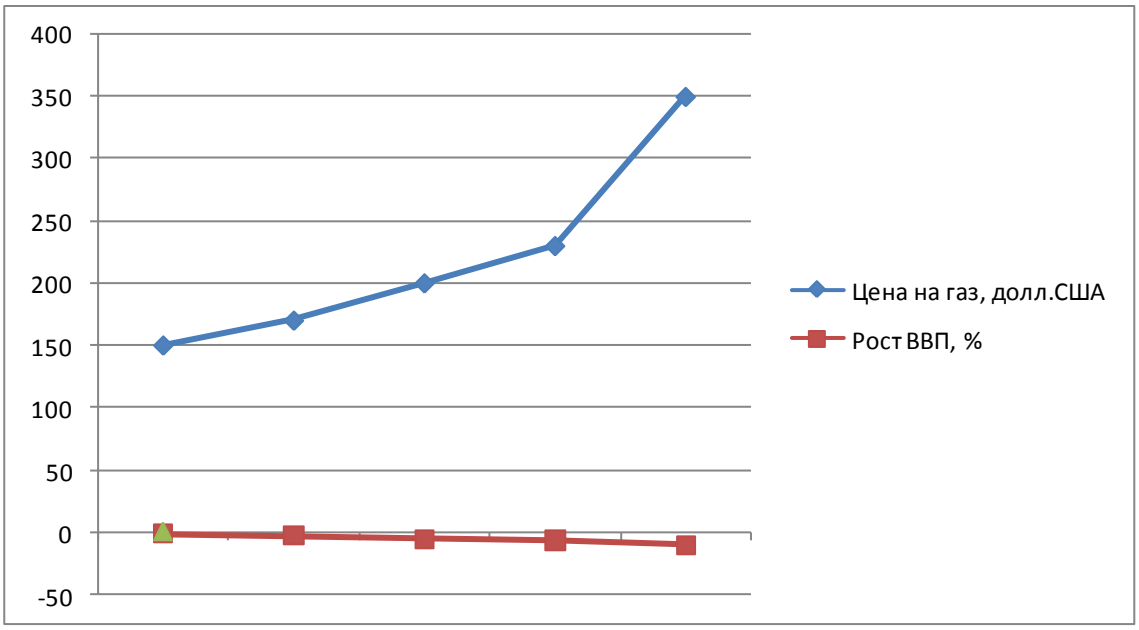

Рис. 1.1. Прогнозные оценки снижения темпов роста ВВП в случае увеличения цены на газ при условии сохранения объемов потребления.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Основным конкурентным преимуществом ведущих стран мира наряду с высоким интеллектуальным потенциалом является низкая ресурсо- и энергоемкость экономики, позволяющая оптимизировать затраты общества при производстве валового национального продукта и обеспечить рациональное использование невозобновляемых энергетических ресурсов для жизнеобеспечения.

«Глобальный потенциал экономии энергии огромен. По данным Международного энергетического агентства, успешное осуществление мер по обеспечению энергоэффективности позволило бы на 80% сократить выбросы

парниковых газов, при этом существенно повысив надежность поставок».[20] И особенно высок потенциал энергосбережения в нашей стране, поскольку в целом по Укране по состоянию на 2009 г. показатель энергоемкости (потребление энергии на единицу ВВП) является одним из самых высоких в регионе, вдвое превышая средний по ОЭСР.

Наиболее серьезный потенциал сохранения энергии сосредоточен в сфере ее потребления, которая на сегодня предъявляет чрезмерно завышенные требования к объемам жилищно-коммунальных ресурсов как вследствие низких энергоэффективных характеристик зданий и потерь жилищно-коммунальных ресурсов (воды, тепла) на этапе их транспортировки и использования, так и вследствие недостаточно бережного отношения потребителей к получаемым ими услугам (электро-, газо-, водо- и теплоснабжению).

По оценкам Европейской комиссии, потенциал экономии энергии, используемой в зданиях для отопления, горячего водоснабжения, кондиционирования воздуха и освещения, к 2010 г. составляет порядка 22% от уровня потребления 2001 г. В Украине этот потенциал значительно выше. Более 60% жилых зданий имеют крайне низкие энергоэффективные характеристики (в них проживает более 90% всего населения) и по оценкам специалистов, сделанным на базе энергетических аудитов и реализации пилотных проектов, термомодернизация таких домов позволит сократить потребление тепловой энергии до 50%. И это только так называемое техническое энергосбережение – за счет изменения технических характеристик

[20] Обеспечение энергоэффективности (развитие энергетической политики, задачи и возможности) – Секретариат энергетической хартии, 2007 г. — С. 25.

зданий. А если говорить о «поведенческом энергосбережении», то оно позволит достичь дополнительной экономии на уровне минимум 10—20%.

Исторически сложившееся в Украине отношение к жилищно-коммунальным ресурсам как к практически «дармовой» услуге, за которую можно и не платить, неадекватные реальной стоимости этих услуг тарифы (на уровне 90 — 93% от себестоимости воды, 75 — 80% — тепла), низкая обеспеченность подомовыми приборами учета и регулирования (23,6% по холодной воде, 4,8% — по горячей воде, 15,5% — по теплу по состоянию на 01.07.2009 г.) и достаточно свободное определение нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг, исходящее из желания покрыть все разумные и не всегда разумные расходы субъектов хозяйствования в этой сфере (так, например, потребление воды по регионам колеблется от 63 л на человека в сутки по Ивано-Франковской области до 249 л на человека в сутки по г. Киеву при среднеукраинском показателе 129 л в сутки на человека), привели к тому, что сегодня практически повсеместно потребители не заботятся о том, сколько они используют тепловой энергии, горячей и холодной воды. По-другому обстоит дело с газом и электроэнергией, что объясняется почти повсеместным использованием при их потреблении приборов учета.

Если принять во внимание, что цены на газ для населения и предприятий коммунальной теплоэнергетики в значительной мере дотируются из государственного бюджета, экономия для государства в случае оптимизации потребления тепловой энергии и воды конечными потребителями будет значительной. Не случайно в Европейском сообществе «помимо транспорта, наибольшее внимание в политике (энергосбережения) уделяется зданиям. Эта сфера является приоритетной практически для всех участвующих стран. …по оценкам МЭА, на долю зданий и приборов может прийтись одна четвертая возможного сокращения выбросов CO_2 в период до

2050 г.»[21]

По мнению Мирового банка, «Украина должна осознать свой огромный потенциал в плане экономии энергии. Если бы энергоемкость была сокращена до уровня Польши, то потребление энергии в стране сократилось бы примерно на треть. Значительные возможности существуют в промышленном секторе, который продолжает использовать совершенно устаревшие технологии с неэффективным потреблением энергии. Огромные возможности также кроются в модернизации теплоснабжения и повышении энергоэффективности зданий. Модернизация газотранспортной системы могла бы привести к снижению потребления газа на целых 2 млрд куб.м в год. В итоге осуществление мер по повышению энергоэффективности могло бы привести к снижению внутреннего потребления газа, по крайней мере, на 30%».[22] Добавим к этому, что значительный потенциал в Украине имеет внедрение бережного отношения к энергетическим ресурсам населения и коммерческих потребителей. Из-за заниженных цен на энергоресурсы и отсутствия на значительной части территории страны зависимости оплаты услуг теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения от их объема, Украина характеризуется чрезмерной расточительностью в потреблении таких ресурсов. Чтобы оптимизировать потребление и привести его к экономически обоснованному уровню, следует перейти к повсеместному учету в сфере жилищно-коммунального обслуживания, усовершенствовать систему ценообразования и начать широкую разъяснительную работу с

[21] Обеспечение энергоэффективности (развитие энергетической политики, задачи и возможности) – С. 19.

[22] Томсон П. Как избежать энергетического кризиса? Необходимы ключевые инвестиции в энергетический сектор Украины, Восточной Европы и Средней Азии // Зеркало недели. — 2010. — 27 мар. — 2 апр.

населением.

Согласно обзору, проведенному Turobarometer[23] в 2007 г., государства-члены ЕС считают, что главным в реализации программ энергосбережения является субсидирование энергоэффективных решений, в частности в ЖКХ (48% опрошенных), лучшее информирование о рациональном использовании (25% опрошенных), ужесточение стандартов по энергоэффективности для оборудования (21% опрошенных). Исходя из этого, для реализации политики энергроэффективности Европейская комиссия считает необходимым обеспечить экономические стимулы и разумную бюджетно-финансовую политику, введение минимальных стандартов энергоэффективности, четкую и масштабную маркировку по показателям энергопотребления, проведение информационных кампаний, инвестиции в НИОКР и т. п. С учетом этого ЕС применяет комплексный подход к формированию правовой базы в сфере энергоэффективности, полной мерой используя все виды существующих в его рамках правовых документов:

— постановлений, имеющих прямое применение и являющихся обязательными для всех государств-членов ЕС;

— директив, обязательных для стран-членов ЕС в части результатов, которые должны быть достигнуты и подлежат отражению в правовых базах соответствующих стран;

— решений, обязательных актов для тех субъектов, кому они адресуются;

— рекомендаций и заключений, имеющих методический и рекомендательный характер.

Вопросы повышения энергоэфективности в сфере жилищно-коммунального хозяйства затрагивают такие директивы ЕС:

— директива Совета 92/42/EEC о требованиях к КПД водогрейных котлов, работающих на жидком и газообразном топливе;

— директива Совета 93/76/EEC об ограничении выбросов двуокиси углерода за счет повышения энергоэффективности (SAVE);

— директива 2002/32/EC Европарламента и Совета от 16 декабря 2002 года об энергетических характеристиках зданий;

— директива 2006/32/EC Европарламента и Совета от 5 апреля 2006 г. об эффективности конечного потребления энергии и энергетических услугах, отменяющая директиву Совета 93/76/EEC (так называемая «директива об энергетических услугах»).

Наиболее серьезные положения, которые пока еще сложно воспринимаются в Украине, но имплементация которых очень важна сегодня для нашей страны, содержатся в директиве об энергетических характеристиках зданий.

Политика в сфере энергоэффективности зданий активно реализуется странами-членами ЕС начиная с 1970-х гг. По оценкам Международного энергетического агенства, потребление энергии в жилых и коммерческих/общественных зданиях составляет 35% от мирового конечного потребления энергии.[24] Потенциал экономии энергии в зданиях в рамках реализации директивы «Об энеретической эффективности в зданиях» составляет 28%, что в случае реализации ее положений приведет к сокращению общего объема конечного энергопотребления в ЕС на 11%[25]. Не случайно уменьшению потребления энергии в зданиях посвящены

---

[23] Flash Euroborometer. Attitudes on issues related to EU energy policy. — March 2007.

[24] IEA, Energy Technology Perspectives. — 2006. — OECD, Paris. — P. 331.

[25] Обеспечение энергоэффективности (развитие энергетической политики, задачи и возможности). – С. 71.

значительные усилия правительств стран-членов ЕС, которые можно подразделить на такие основные задачи:

— термомодернизация существующих зданий;

— обеспечение строительства новых зданий с высокими стандартами теплозащитных характеристик;

— изменение поведения пользования зданиями путем поощрения рационального потребления энергии.

Для решения этих задач Директивой установлены:

- подходы к формированию методологи расчета □юджетне□ль энергоэффективных характерстик зданий;
- требования к минимальным значениям энергетических характеристик новых зданий;
- требования к минимальным значениям энергетических характеристик зданий, подлежащих реконструкции;
- требования по пересмотру минимальных значений энергетической эффективнности зданий как минимум каждые пять лет;
- требования к энергетической паспортизации зданий, форме и содержанию энергетического паспорта;
- обязательность регулярной проверки паровых котлов и систем кондиционирования воздуха в зданиях, а также оценка отопительного оборудования в случаях, если срок эксплуатации котлов превышает 15 лет.

Директивой предусмотрена ее обязательная имплеметация в национальные законодательства стран-членов ЕС до 4 января 2006 г. В связи с отсутствием необходимого количества квалифицированных и аккредитованных экспертов ряду стран было позволено переносить

имплементацию □юджетне□л директивы относительно паспортизации зданий и проверок на три года – до 1 января 2009 г.

Заметим, что Директивой об энергетических характеристиках зданий определены основные принципы и цели, в рамках которых страны-члены ЕС самостоятельно планируют конкретные мероприятия, направленные на имплементацию ее требований, однако происходить это должно на условиях сотрудничества и обмена информацией между странами.

Одним из условий Директивы (статья 7) является обязательное использование энергетических паспортов при сооружении, продаже или аренде зданий. Срок действия таких паспортов не должен превышать 10 лет. Подобное требование пока что не воспринимается украинским обществом и властью. Несмотря на то, что в Украине в этой сфере существуют определенные нормативно-правовые заделы, бытует мнение, что введение энергетических паспортов зданий финансово и технически обременительно для бизнеса и населения и приведет к чрезмерной зарегулированности отношений на рынке недвижимости.

Значительный потенциал энергосбережения имеют в Украине и предприятия жилищно-коммунального хозяйства, оказывающие услуги по централизованному теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению (рис. 1.2). Так, например, согласно расчетам, проведенным в 2008 г. специалистами Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства[26], снижение энергоемкости производства тепловой энергии до уровня, наблюдаемого в европейских странах, даст возможность сэкономить 13,7% (1,8 млрд куб. м) газа даже без переведения предприятий

[26] Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.
.

коммунальной теплоенергетики на невозобновляемые источники энергии и уменьшения потебления тепловой энергии, о чем свидетельствуют показатели энергоемкости производства тепловой энергии по странам мира табл. 1.2).

Таблица 1.2.

Энергоемкость производства тепловой энергии

(сравнительные характеристики)

Страны	Затраты условного топлива в расчете на производство 1 Гкал
Украина	0,17
Россия	0,20
Среднее по Европе	0,15
Среднее в мире	0,16

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

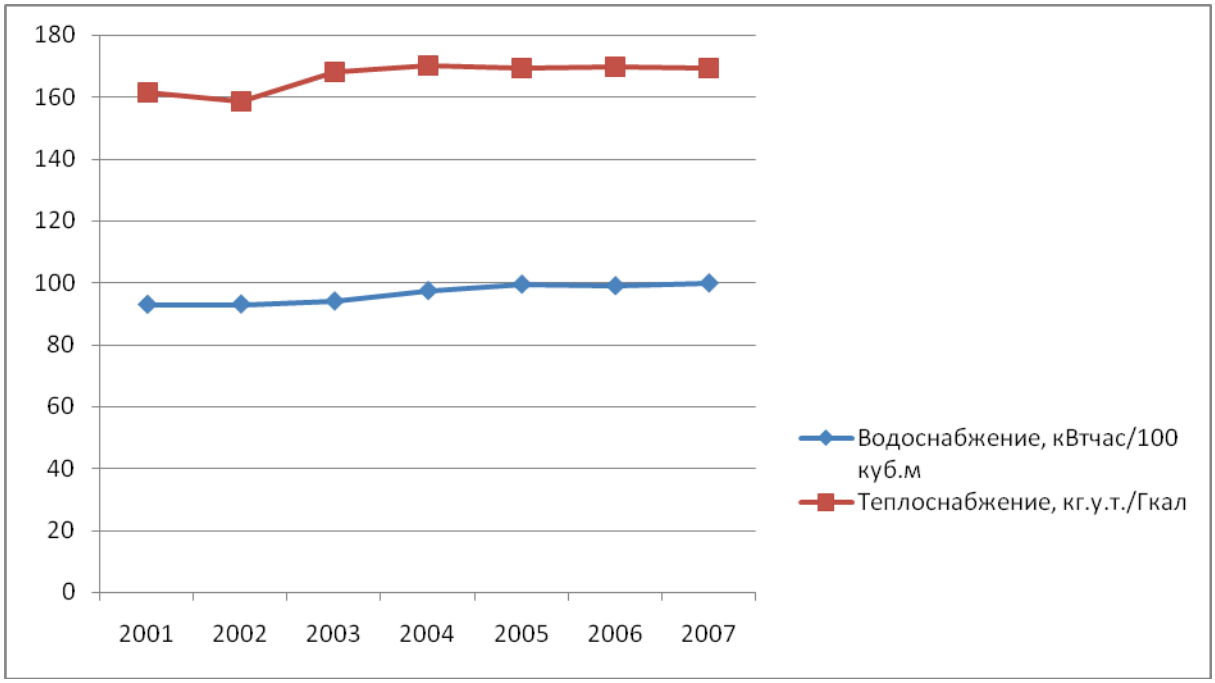

Рис. 1.2. Удельные затраты энергоресурсов на отпуск потребителям воды и тепловой энергии в Украине (2001 — 2007 гг.).

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

В итоге, возможно будет не только снизить □юджет газа из Российской Федерации, но и значительно уменшить себестоимость производста тепловой энергии □юджетне вытекающими отсюда последствиями (рис. 1.3).

По мнению Еврокомиссии, государства-члены должны возложить обязательства по улучшению показателей энергоэффективности на распределительные и сбытовые предприятия, которые работают в сфере энергетики. Такие обязательства могут варьироваться в зависимости от участия энергораспределительных и энергосбытовых компаний в мероприятиях по повышению энергоэффективности до внесения ими средств на эти нужды.

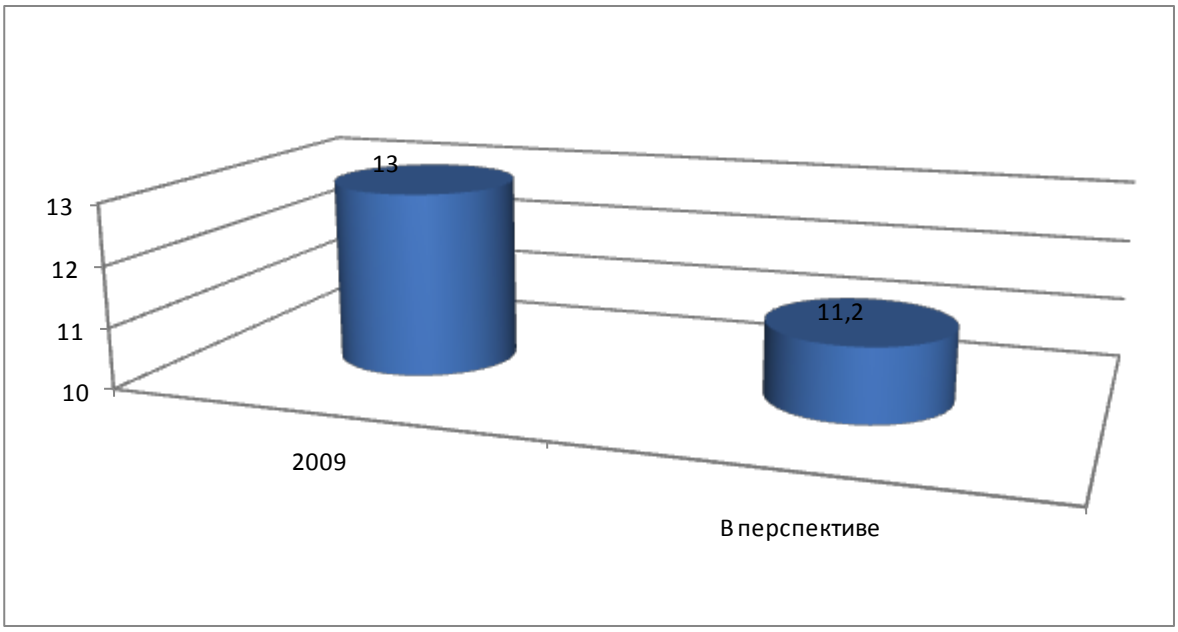

Рис. 1.3. Перспективные возможности по энергосбережению (потребление газа предприятиями ЖКХ), млрд куб.м

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Значительный потенциал энергосбережения существует и в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения (табл. 1.3). Так, по оценкам специалистов, доведение до европейских норм потребления воды населением в Украине может обеспечить экономию до 2 млрд куб. м воды в год. Учитывая, что удельные затраты электроэнергии на подъем, очистку и транспортировку 1 куб. м воды составляют 0,999 кВт час, снижение потребления воды в этом случае приведет к экономии электроэнергии в объеме 1,998 млрд кВт час в год, что в свою очередь обеспечит экономию 1,4 млрд куб. м газа в год (10,8% от общего потребления газа предприятиями ЖКХ в 2007 г.)[27].

[27] Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Таблица 1.3.

Потенциал энергосбережения в жилых домах за счет сокращения использования воды.

Страны	Норма потребления воды одним человеком, куб. м./год
Украина	127,8
Россия	146
США	109,5
В среднем по Европе	73

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Таким образом, модернизация жилищно-коммунальной инфраструктуры имеет значительный потенциал энерго- и ресурсосбережения. Приведение к европейскому уровню только двух таких показателей энергоэффективности, как энергемкость производства тепловой энергии и нормы потребления воды населеним, позволит сократить объемы потребления газа на предприятиях ЖКХ на 25%. Значительный вклад в уменьшение потребления газа сможет внести и проведение мероприятий по повышению энергоэффективности зданий, и внедрение в практику рационального использования населением энергетических и других ресурсов.

Но для того, чтобы этот потенциал был реализован и наша экономика «задышала» в полную силу, необходима серьезная плановая работа власти

(на центральном и местном уровнях) над реализацией мероприятий по повышению энергоэффективности в жилищно-коммунальной сфере. Энергоэффективность должна стать одним из приоритетов в экономическом развитии страны и стимулироваться государством.

Реализация национальной программы энергоэффективности — длительный и кропотливый процесс. «Общество слишком часто стремится получить «мгновенные» решения и результаты. Однако, как показывает сам процесс перехода, требуется определенное терпение. Мгновенные результаты невозможны, ибо вряд ли будут носить устойчивый характер»[28]. Опыт зарубежных стран показал, что подобные мероприятия занимают десятилетия.

Исходя из сказанного, можно сделать такие выводы:

1. Для Украины вопрос повышения энергоэффективности экономики является ключевым не только с точки зрения обеспечения надлежащего уровня конкурентоспособности, но и для выживания в условиях кризиса. Исходя из этого, переход к энергоэффективной экономике должен стать одним из приоритетов государственной политики на средне- и долгосрочную перспективу.

2. Мировой опыт реализации программ энергоэффективности свидетельствует о том, что наибольший потенциал и наименьшую стоимость имеют программы в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Именно поэтому начинать нужно с экономии в сфере потребления энергоресурсов (оптимизация отопления, горячего водоснабжения, снижение потерь). И уже потом, учитывая перспективный спрос на энергетические ресурсы в средне- и долгосрочной перспективе, планировать оптимальное размещение

[28] Обеспечение энергоэффективности (развитие энергетической политики, задачи и возможности). – С. 25.

предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги.

3. Исторически в Украине сложились и поддерживаются условия, не стимулирующие энергосбережение. Неадекватно низкие цены на невозобновляемые энергетические ресурсы (электроэнергия, газ) и жилищно-коммунальные услуги, отсутствие развитой системы учета и начисления оплаты за услуги по нормативам потребления, неразвитая культура потребления ресурсов, дотирование тарифов за счет бюджета убивают интерес у промышленных предприятий и предприятий жилищно-коммунального хозяйства к использованию энергоэффективных решений и технологий, серьезно снижают окупаемость проектов модернизации инфраструктуры. Как следствие, потребители не очень заботятся о том, сколько они используют тепловой энергии, горячей и холодной воды.

4. Украина должна осознать свой огромный потенциал для энергосбережения и использовать его для уменьшения зависимости экономики от импортируемых энергетических ресурсов и развития внутреннего рынка. Для этого необходимо сформировать и реализовать комплекс системных мероприятий по стимулированию энергосбережения прежде всего в сфере потребления энергетических и других ресурсов.

5. Мировое сообщество накопило значительный опыт реализации подобных национальных программ и законодательно утвердило основные принципы, на которых должна базироваться их реализация, закрепив эти принципы в директивах ЕС. Внимательное изучение зарубежного опыта в этой сфере поможет ускорить процессы внедрения энергоэффективных технологий, подходов и моделей.

1.4. Жилищно-коммунальная инфраструктура и территориальное планирование

Вопросы формирования и модернизации коммунальной инфраструктуры должны рассматриваться в контексте развития соответствующей территории. В противном случае значительные средства, требующие для создания достойных человека условий проживания, будут использованы неоптимально, а надежность работы систем электро-, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения будет низкой. Территория со слабо развитой инфраструктурой или вообще без таковой имеет низкую ценность для проживания. Именно поэтому планы развития инфраструктуры (схемы теплоснабжения или планы по развитию систем централизованного водоснабжения и водоотведения) должны быть элементом стратегического плана развития территории и разрабатываться на базе генеральных планов развития населенных пунктов.

Гармоничная застройка и рациональное развитие отдельных населенных пунктов, особенно крупных мегаполисов, немыслимы без централизованной градостроительной политики, определяющей приоритетные задачи социально-экономического развития населенного пункта в целом и создающей предпосылки для их реализации с учетом частных и общественных интересов.

Многие города мира на том или ином этапе своей истории столкнулись с проблемами оптимизации организации градостроительства. Наиболее распространенным решением проблем, возникающих в этой сфере, стала разработка ключевого элемента градостроительной политики, обеспечивающего ее целостность и долгосрочность – генерального плана развития города, и организация контроля за его исполнением.

Централизованное плановое хозяйство в советский период обеспечило создание иерархической системы градостроительного планирования или, как ее еще называли, системы предпроектного планирования. В этой иерархии особое положение занимало районное (региональное) планирование, поскольку оно решало стратегическую задачу — оптимальное размещение отраслей народного хозяйства и новых поселений на территории страны, отдельной республики, области, района с учетом природных ресурсов и сложившейся системы расселения. После того, как в проекте районной планировки были размещены промышленное, гражданское, рекреационное и другие виды строительства, сельскохозяйственное производство, для этих градостроительных объектов начиналось предпроектное планирование: генеральный план, проект детальной планировки и проект застройки. Высшую ступень в иерархической лестнице предпроектного планирования занимал генеральный план, а наиболее приближенным к строительному проектированию был проект застройки. Проект детальной планировки занимал промежуточную ступень, что и определяло его основную цель и задачи. Однако и он как отдельный вид градостроительной документации появился не сразу. До 1960-х гг. в СССР промежуточную ступень в предпроектном планировании между генеральным планом поселения и проектами застройки занимал так называемый проект красных линий. Для его составления производилось обследование всех параметров застройки, ранее выданных красных линий, покрытий, озеленения и подземных коммуникаций; изучалась архитектура зданий по улицам, на площадях и в кварталах. В основной состав проекта красных линий входили чертежи и пояснительная записка. Интересно то, что эти чертежи содержали только план красных линий, выполненный в масштабах 1:2000, 1:1000 и 1:500, с нанесением существующих зданий и красных отметок, поперечные и

продольные профили улиц с обозначением реконструкции надземного и подземного оборудования в масштабе 1:100 и не включали в себя никаких решений по перспективной застройке.

В пояснительной записке, кроме описания проектных решений и характеристики существующих зданий, улиц и коммуникаций, приводилась ориентировочная оценка объема капитальных работ и их стоимости. Объемно-пространственная композиция застройки населенного пункта решалась в генеральном плане и в проектах застройки. Проект застройки включал три стадии: эскизный проект, технический проект на первую очередь строительства и рабочие чертежи на строительство текущего года. В эскиз входил план застройки, выполненный в масштабах проекта красных линий, с обозначением очередности строительства и реконструкции зданий, а также благоустройства. Пояснительная записка обязательно содержала плановое задание на строительство и так называемую сметно-финансовую документацию. На основании проекта застройки архитекторы разрабатывали проекты индивидуального строительства.

В конце 1950-х гг. с широким внедрением в практику типового строительства содержание градостроительных проектов несколько изменилось. Изменения в первую очередь коснулись градостроительной документации промежуточной ступени иерархической лестницы: проект красных линий эволюционировал в проект детальной планировки, частично были перераспределены роли между проектом застройки и проектом детальной планировки, который значительно усложнился. В 1980-е гг. задачи проекта детальной планировки еще более усложнились; он стал основой для выдачи заданий на разработку документации для текущего строительства.

В советское время, когда градостроительство было исключительной функцией государства, как правило, темпы развития коммунальных систем

устанавливались с некоторым опережением относительно темпов городского строительства. Планы строительства объектов инженерной инфраструктуры реализовывались с помощью схем, которые являлись составляющими Генпланов и регламентировали развитие отрасли ЖКХ. После утверждения «схемы» она приобретала статус нормы, а строительство финансировалось из централизованных источников. Даже если показатели Генплана по строительству не выполнялись, построенные с опережением источники тепло-, электро-, водоснабжения, тепловые, электрические, водопроводные и канализационные сети, консервировались. Расплачиваться за ошибки такого проектирования приходилось потребителям: финансирование содержания избыточных мощностей, построенных по нормам Генерального градостроительного плана, осуществлялось преимущественно за счет бюджета. Заметим, что по мере сворачивания промышленного производства после 1990 г., высвободились значительные мощности. Именно эти два обстоятельства позволили почти полтора десятка лет в России и Украине развивать города, не вкладывая значительных средств в строительство новых инфраструктурных объектов, тем самым сформировав отношение общества к инфраструктуре как к ресурсу, который всегда имеется и о развитии и обновлении которого думать не нужно. Нечто подобное до последнего времени мы ощущали и по отношению к природным ресурсам, казавшимся неисчерпаемыми.

После развала Советского Союза в бывших союзных республиках, в том числе и в нашей стране, жилищное строительство происходило стихийно, на площадках, где была возможность получить технические условия на присоединение к коммунальным сетям, и обычно не сталкивалось с ограничениями технического характера. И лишь в последние годы по мере использования всех резервов мощности и формирования их дефицита

проблема территориального планирования развития городов обострилась и вышла на первый план.

Коренные социально-экономические изменения в независимых странах не могли не отразиться на сфере градостроительного планирования, на которую в первую очередь повлияло столкновение интересов общества в лице государства и частных интересов. К основным общественным интересам относится создание всеобщего благосостояния, здорового и единого общества, охрана природной среды ради нынешних и будущих поколений, сохранение историко-культурного наследия, создание комфортных условий проживания и благоприятных возможностей для ведения бизнеса. В частных интересах превалирует достижение личного благосостояния, свободы действий и извлечение максимальной прибыли, что является мощным стимулом развития рыночной экономики, но далеко не всегда совпадает с общественными интересами, особенно для стран, недавно вступивших на путь построения рыночной экономики. В этих условиях повышаются требования к формированию схем территориального планирования и градостроительной документации, а особенно к контролю за их соблюдением, что должно обеспечить частному субъекту, выступающему в роли застройщика, право на развитие недвижимости с учетом общественных интересов.

В рыночной экономике, планируя развитие территории, государство должно установить ясные и однозначно понимаемые застройщиком “правила игры”, исключив ситуацию, когда несколько градостроительных документов содержат нормы, противоречащие друг другу. Разрабатывая подобные документы, государство должно не только защищать свои интересы, но и участвовать в создании и извлечении будущей прибыли от деятельности частных компаний в интересах общества. Продавая или предоставляя на

определенных условиях частному предпринимателю только участок земли, оно получает минимальную выгоду и при этом теряет контроль над формированием среды обитания. Максимальная прибыль получается тогда, когда государство или орган местного самоуправления подготовит территорию к застройке, обеспечив ее инженерной инфраструктурой (системами электро, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения) и транспортным сообщением, а потом продаст участок для застройки. Обустройство территории также может включать в себя прокладку улиц, проездов, велосипедных и пешеходных путей, озеленение, строительство общественных парков, скверов, бульваров, объектов общественного назначения. Включая такие затраты в коммерческую стоимость участков, государство (или орган местного самоуправления) получает гарантию: во-первых, создания комплексной и благоустроенной среды для населения, во-вторых, увеличения поступлений в бюджет ввиду прогрессивного роста продажной или арендной стоимости уже благоустроенных участков.

Наиболее сложной задачей территориального планирования является установление границ участков и градостроительных регламентов, а также определение таких показателей интенсивности строительного использования участка, как коэффициент застройки[29], коэффициент плотности (объема) застройки[30], этажность или высота застройки.

---

[29] *Коэффициент застройки* (Кз) определяет степень застройки участка и рассчитывается с целью регулирования соотношения частей участка, застроенных и свободных от застройки для дальнейшего озеленения, хозяйственной деятельности, открытой парковки транспорта. Этот коэффициент рассчитывается как отношение площади застройки к площади земельного участка. Значения коэффициента застройки принимаются на основании плотностных характеристик, принятых в строительных нормах и утвержденных в генеральном плане.

[30] *Коэффициент плотности застройки* (Кп) определяет интенсивность строительного использования участка и рассчитывается с целью гармонизации количественных параметров зданий и параметров инженерно-транспортного обеспечения, общественного озеленения,

Пренебрежение регламентацией перечисленных выше требований, предъявляемых к застройщикам, особенно опасно в условиях рыночной экономики, поскольку может привести к серьезным диспропорциям в развитии территории, исправить которые не всегда возможно. Как показывает мировая практика, даже незначительные просчеты, допущенные при разработке генплана, оборачиваются огромными проблемами в развитии города, разрешение которых (если оно возможно) сопряжено со значительными временными и финансовыми затратами. Негармоничная застройка останется таковой до тех пор, пока здания не будут снесены или не придут в негодность. Слишком низкий или слишком высокий коэффициент плотности застройки крайне сложно поддается корректировке. Трудно исправить ошибки, допущенные при нерациональном распределении территорий и отдельных земельных участков с точки зрения их функционального использования, непродуманного размещения жилищно-коммунальной инфраструктуры. Результаты подобной деятельности оказывают негативное влияние не только на экономическую и инвестиционную привлекательность города, но и на уровень жизни населения, его здоровья.

Задача обеспечения оптимального планирования развития городов, с одной стороны, становится все более актуальной для мирового сообщества, с другой — все время усложняется. В среднем в мире за неделю в города переселяется более миллиона человек. В 200 городах развивающихся стран население сегодня перевалило за миллион. В 20 городах уже по 10 миллионов жителей. И уменьшения темпа роста населения, проживающего в

емкости стоянок автотранспорта проектируемой территории. Он определяется как отношение общей площади зданий (суммарно по этажам) к площади участка.

городах, не предвидится. «Рост мегаполисов – «природное явление». Это не изобретение отдельных людей, а следствие самоорганизации общества, в результате которого растет взаимосвязанность людей. Им «по делу» надо быть рядом друг с другом. Надо принять эту реальность и научиться строить мегаполисы так, чтобы в них можно было жить без перекосов». Мегаполисы имеют свои плюсы, и свои минусы, «с одной стороны, пространственная концентрация людей, и образование мегаполисов в частности, служат одной из основных причин растущей общественной производительности труда, а с другой – экологического неблагополучия и даже, быть может, вырождения человека»[31].

Рост городов сопровождается накоплением множества сложнейших проблем и опасных для экологии и человека процессов: загрязнение воздуха и воды, накопление отходов жизнедеятельности человека, рост профессиональных заболеваний и т. п. Избавиться от этих проблем или хотя бы как-то смягчить их влияние на человека – довольно сложная и с технической, и с экономической, и с организационной, и с финансовой точки зрения задача, которая должна стать основной в деятельности городских властей.

Во всем мире, и мы тут не исключение, наблюдается непрерывный рост плотности застройки и сокращение площади зеленых насаждений, что продуцирует рост техногенных и экологических нагрузок на городское население. Наиболее значительно возрастают нагрузки на сложившуюся инженерную инфраструктуру города, концентрируясь главным образом в центральных частях больших городов. Сложнейшей проблемой является

[31] Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. — С. 52, 50.

очистка городов от отходов их жизнедеятельности.

Особенно сильно все эти проблемы проявляются в странах бывшего СССР, что связано с ограниченными финансовыми возможностями по развитию инфраструктуры городов, потерей культуры стратегического планирования населенных пунктов и, как следствие, неурегулированностью отношений в сфере градостроительства и развития коммунальной инфраструктуры, что в условиях незрелого рынка приводит к целому ряду негативных последствий. Так, если говорить об Украине, то практически во всех крупных городах старые коммуникации работают на пределе возможностей в связи с недофинансированием их модернизации на протяжении длительного периода, а также с подключением к ним новых высотных зданий. Состояние коммуникаций в постоянном режиме не контролируется. Вследствие чрезмерной нагрузки и, соответственно, повышенного давления в трубопроводах уменьшается срок их службы, резко увеличивается проникание воды в грунт, что превращает территорию центральных районов городов в зону сплошной геологической опасности и делает ее непригодной, а иногда опасной для проживания людей. Пример Киева показывает, что при выдаче разрешений на строительство далеко не всегда учитываются сложнейшие природные инженерно-геологические условия строительства, обустроенность территории соответствующей инфраструктурой (жилищно-коммунальной и транспортной). Строить позволяют даже на склонах и над руслами древних рек, что может привести к крупным авариям, а возможно, и к катастрофам. Концентрация в зоне уплотненной застройки большого количества транспорта, отсутствие или скудость зеленых насаждений может привести к тому, что самоочистка и самовосстановление городской воздушной среды станет невозможной. Несмотря на опасность возведения высотных зданий из-за

неподготовленности к этому коммунальной инфраструктуры, сложности их эксплуатации, отсутствие необходимого количества пожарных депо и специального оборудования для высотных зданий, при попустительстве чиновников продолжается их активное строительство.

В развитых странах мира для предупреждения структурных социально-градостроительных дисбалансов в городах существуют специальные службы, которые постоянно отслеживают изменения в системах обеспеченности, занятости и миграции населения, развитии высокотехнологичных и наукоемких предприятий, общественных и культурных связей и пр., что является признаком разумного и ответственного отношения к развитию и процветанию городов. В Украине такой институциональный механизм отсутствует. Между тем «роль государственного регулирования в судьбах общества по мере усложнения экологической обстановки и роста мегаполисов необходимо должна расти! Вместе с развитием гражданского общества, разумеется!»[32] И эту необходимость крайне опасно игнорировать.

Проблемы формирования системы территориального планирования в Украине на сегодня чрезвычайно сложны и □юджетне к себе пристального внимания. Увы, после обретения независимости страна не смогла обеспечить формирование системной, понятной и вразумительной политики развития населенных пунктов, что негативно отразилось на внешнем облике городов и надежности систем их жизнеобеспечения. Возникли серьезные диспропорции в размещении объектов жилого фонда, офисных помещений, промышленных объектов.

Как показывает мировой опыт, решить проблему фатальной

[32] Там же. — С. 61

устремленности инвесторов к единому историческому центру города и сбалансировать его развитие можно было бы путем разработки проекта его децентрализации. С подобными проблемами 30 — 50 лет назад столкнулись крупнейшие города многих стран мира, которые для их решения стали создавать в составе городов компактные жилые поселения со всей сопутствующей городской инфраструктурой и возможностями для ведения бизнеса, или иначе, новые городские центры. Из перегруженных исторических центров городов в такие поселения перебазировались объекты бизнеса, культуры, науки и образования, что обеспечивало полный жизненный цикл городского образа жизни в комфортных и привлекательных по природному окружению условиях. В советские времена также рассматривались варианты создания нескольких городских центров в крупных городах. Однако Украина пока не идет по этому пути. Во многих привлекательных для жизни городах в угаре градостроительного хаоса спешно застраиваются элитным жильем все свободные участки в районах, прилегающих к центру, и может случиться, что создавать полноценные общественные центры в других комфортных районах города скоро станет невозможным. Все это обусловлено тем, что, во-первых, сегодня разработка и реализация планов модернизации коммунальной инфраструктуры как элемента генерального плана развития населенного пункта фактически далеко не всегда является обязательной, и во-вторых, даже когда такие планы разрабатываются, то далеко не всегда они коррелируются между собой.

Повышение роли местного самоуправления, в том числе по отношению к формированию градостроительной политики и политики развития коммунальной инфраструктуры, не сопровождалось передачей городам полномочий, ответственности и финансовых ресурсов для развития систем жизнеобеспечения населенных пунктов. Одним из следствий такой ситуации

стала потеря координации в сфере архитектурно-градостроительной деятельности и развития инженерной инфраструктуры как на местном, так и на государственном уровне. И наиболее серьезно это отразилось на крупних городах и промышленных центрах, в которых начал активно развиваться частный бизнес и, как следствие, рос спрос на жилье и коммерческую недвижимость, расположенную в центральных районах городов.

Отсутствие зонирования территориий вызвало целый ряд серьезных проблем, основными среди которых стали экологические и инфраструктурные. Нерешенность их постепенно делает центральные части больших городов неприемлемыми для нормального проживання: перебои с водоснабжением, теплоснабжением, электроснабжением, отсутствие зеленых зон, автомобильные пробки, загрязненный воздух и вода – все это не только «отравляет» жизнь людей, но и негативно влияет на состояние их здоровья, качество и продолжительность жизни.

В то же время нельзя сказать, что вопросам нормативно-правового обеспечения градостроительства в годы независимости не уделялось достаточного внимания. В 1997 г. был издан Указ Президента Украины о приоритетных задачах в сфере градостроительства.[33] На его выполнение приняты законы об архитектурной деятельности[34] и о планировании и застройке территорий[35], создавшие основу для развития градостроительства. На основе этих законов в 2002 г. была разработана и 7 февраля принята

[33] Указ Президента України від 13.05.97 № 422 «Про пріоритетні завдання у сфері містобудування» [Електронний ресурс]. — Доступний з: *<zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=422%2F97>*.

[34] Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV «Про архітектурну діяльність» [Електронний ресурс]. — Доступний з: *<zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=687-14>*.

[35] Закон України від 20.04.2000 № 1699-III «Про планування та забудову територій» [Електронний ресурс]. — Доступний з: *<zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1699-14>*.

Верховной Радой Генеральная схема планирования территории Украины[36], целью которой было создание плановой основы рационального использования территории страны, определение государственных приоритетов по развитию и размещению производственной, социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры как страны в целом, так и ее отдельных регионов. Можно сказать, что эта схема прежде всего , отражает интересы территорий и является в некотором смысле «бизнес-паспортом» страны.

Создание генеральной схемы планирования Украины базировалось на основных преимуществах страны и было направлено на устранение или, по крайней мере, смягчение негативних факторов, препятствующих развитию экономики. Среди позитивов было отмечено:

— выгодное геополитическое расположение Украины (центр Европы, пересечение коммуникационных связей «запад-восток», «север-юг»);

— привлекательные природно-климатические условия;

— наличие территорий с естественным состоянием ландшафтов;

— высокое качество и продуктивность земельних угодий;

— значительные запасы минеральных ресурсов;

— развитый интеллектуальный потенциал;

— многоотраслевая производственная база;

— развитая система населенных пунктов;

— наличие территорий с високим потенциалом социально-экономического развития;

— развитая инженерно-транспортная инфраструктура и ее значительная

[36] Закон України від 7.02.2002 N 3059-III «Про Генеральну схему планування території України» [Електронний ресурс]. — Доступно з: < http://zakon.rada.gov.ua/cgi-

плотность;

— уникальный историко-культурный, туристический и рекреационный потенциал.

Среди факторов, негативно влияющих на социально-экономическое развитие страны, определены:

— чрезвычайно высокий, экономически и экологически необоснованный уровень хозяйственного использования территорий (чаще всего сельскохозяйственных);

— значительные площади и низкая плотность плотность производственных территорий;

— нерациональное размещение производственных и жилых территорий;

— наличие территорий, использование которых законодательно ограничивается и требует специального охранного режима хозяйствования (территория радиоционного загрязнения вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, санитарные и охранные зоны промышленных предприятий, транспорта и связи, объекты природно-заповедного фонда и историческо-культурного назначения, курорты, реки, озера, водохранилища и другие водоемы, водозаборы);

— территориальное несоответствие размещения водоемких производств местным водным ресурсам;

— высокий уровень загрязнения окружающей среды, недостаточное развитие экологической инфраструктуры;

наличие значительных территорий, испытывающих влияние небезопасных геологических процессов;

— несогласованность социального, экономического, градостроительного и

---

bin/laws/main.cgi?nreg=3059-14>.

экологического аспектов развития населенных пунктов и прилегающих к ним территорий;

— чрезмерная концентрация населения и производства в крупних городах;

— замедленное развитие средних и малых городов, сел и селений;

— недостаточный уровень и неравномерное расположение социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры населенных пунктов.

Одним из важных элементов Генеральной схемы является зонирование территорий населенных пунктов Украины, позволяющее оптимальным образом использовать их для проживания людей и ведения производственной деятельности. Причем зонирование территорий рассматривается как в контексте разделения на территории промышленной застройки, сельскохозяйственного освоения, природно-заповедного фонда, радиационного загрязнения и т. п., так и на территории, предназначенные для преимущественного проживання людей, расположения офисных зданий или производственных помещений, реакреационные или исторические территории. Подобное зонирование чрезвычайно важно для оптимального использования ресурсов государственного и местных бюджетов, а также потенциала бизнеса и создания условий для комфортного проживання населения.

Зонирование территорий в рамках населеного пункта, унификация правил использования земли и недвижимости, понятные и прозрачные условия □юджетне□, контроль за их соблюдением, с одной стороны, создают благоприятные условия для привлечения инвестиций в сферу строительства и модернизации коммунальной инфраструктуры, а с другой — гарантируют оптимальное развитие населенного пункта.

Интересно, что во многих странах мира контроль за выполнением

правил застройки с учетом целевого зонирования территорий осуществляется органами внутренних дел, которые имеют возможность накладывать на нарушителей соответствующие санкции.

К сожалению, законодательство в сфере территориального планирования, как и во многих других сферах, в Украине часто носит декларативный характер. Так, наличие Генеральной схемы территориального планирования в Украине практически не отразилось на градостроительном планировании и программах развития жилищно-коммунальной инфраструктуры населенных пунктов; зонирование территорий населенных пунктов практически нигде не используется. Обязательность разработки схем теплоснабжения населенных пунктов[37] и схем развития систем водоснабжения[38] не привела к разработке и утверждению таких схем. Даже несмотря на то, что в последние годы активизировалась работа в этом направлении и в принятой в 2009 г. государственной целевой программе модернизации коммунальной теплоэнергетики[39] предусмотрено финансирование создания схем теплоснабжения населенных пунктов из местных и государственного бюджетов, ситуация с их подготовкой вызывает обеспокоенность. Во-первых, весьма проблематично ожидать, что в условиях финансово-экономического кризиса финансирование разработки таких схем будет предусмотрено в государственном и местных бюджетах. Кроме того, серьезно влияет на их эффективность несовершенная методология

[37] Закон України від 02.06.2005 № 2633-IV «Про теплопостачання» [Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2633-15>.

[38] Закон України від 10.01.2002 № 2918-III «Про питну воду та питне водопостачання» [Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2918-14>.

[39] Постанова КМУ від 04.11.2009 № 1216 «Про затвердження Державної цільової економічної програми модернізації комунальної теплоенергетики на 2010-2014 роки» [Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP091216.html>.

разработки таких схем.

Отсутствие подобных стратегических документов приводит к неоптимальному использованию не только бюджетных средств, направляющихся на модернизацию коммунальной инфраструктуры, но и средств субъектов хозяйствования и населения, которое, в конечном счете, является инвестором модернизации инфраструктуры населенных пунктов. Именно оно либо через тарифы, либо через налоги платит за все, что происходит в этой сфере, в том числе и за устранение последствий непродуманных и неэффективных решений, принимаемых по этому поводу властными структурами.

Во многих странах мира разработка градостроительных планов и программ развития коммунальной инфраструктуры стало обязательным и строго контролируется государством.

Например, введенное в Финляндии в 2000 г. законодательство требует разработки трех видов планов развития: региональный план на уровне города и прилегающих территорий, мастер-план на уровне города и его районов, а также детальный план. Именно детальный план является реальным основанием для выдачи разрешений на строительство зданий. Процесс разработки, согласования и принятия этих планов четко определен.

В Германии в планах пространственного развития определяются только зоны по типам застройки (жилищное строительство, офисное строительство или промышленные зоны). Кроме того, во многих немецких городах проводится зонирование по способам поставки тепла: децентрализованное, смешанное или централизованное, что позволяет избежать дублирования в развитии тепловых и газовых сетей. В районах централизованного теплоснабжения демонтируются уже имеющиеся газовые сети и, напротив, в районах децентрализованного теплоснабжения — тепловые сети. В зонах с

плотными тепловыми нагрузками (при наличии резервов мощности на источниках) подключение к газовым сетям запрещается, по крайней мере, для тех объектов, которые строятся с полным или с частичным финансированием из бюджета или за счет муниципальных предприятий. Напротив, в зонах с низкой плотностью тепловых нагрузок запрещено подключать объекты к централизованным источникам. Подобные решения принимаются на основе анализа плотности тепловых нагрузок в расчете на один гектар. Результаты такого зонирования позволяют структурировать город по моделям теплоснабжения и топливоснабжения (в первую очередь — газоснабжения) и в результате получать существенную экономию на капитальных расходах по модернизации и развитию систем тепло- и топливоснабжения и текущих расходах по их эксплуатации. Важным моментом является также выделение зон города для нового строительства и зон реконструкции.

В Российской Федерации схемы территориального планирования являются основой для развития территорий различного назначения и целевого использования. Так, согласно ст. 18 Градостроительного Кодекса РФ[40], — схема территориального планирования – основной вид градостроительной документации планирования развития территории. Разработка таких схем является обязательной. С января 2009 г., после вступления в силу закона о местном самоуправлении, разработка и утверждение нормативно-правовым актом документа градостроительного зонирования (правил землепользования и застройки территорий) является обязанностью органа местного самоуправления, а с 1 января 2010 г. в стране запрещено выдавать разрешения на строительство при отсутствии правил

[40] Градостроительный Кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ [Электронный ресурс]. — Доступно с <http://www.gskodeks.ru/>.

землепользования и застройки, за исключением строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов, а также в иных предусмотренных федеральными законами случаях[41].

В соответствии с российским законодательством, можно выделить два вида перспективных территориальных планов: план использования площадей, являющийся предварительным документом, и план застройки, обязательный для исполнения. План использования площадей в целом определяет использование всей территории муниципального образования на основе прогнозируемых местных потребностей на длительную перспективу. При разработке этого плана учитываются цели территориального планирования расселения населения и землепользования, а также первоочередные отраслевые приоритеты. План использования площадей не преследует цель точного разграничения земель, а лишь дает характеристику территории и определяет основные направления ее развития. Он не создает правовых обязательств, однако способствует увязке мероприятий, которые планируются органами местного самоуправления и государственными организациями, координируя стратегию использования площадей.

Говоря о планировании пространственного развития городов, не нужно забывать о целом ряде факторов, которые влияют на адекватность таких планов реалиям и на их достоверность, но зачастую игнорируются их разработчиками.

Прежде всего, планирование развития городов и соответствующей жилищно-коммунальной инфраструктуры зависит от того, имеем ли мы дело

[41] Там же — Часть 3 статьи 51.

с «экономикой расширения» города или с «экономикой сжатия». Первая требует развития инфраструктуры, вторая — консолидации избыточных мощностей.

Также при разработке программ комплексного развития городов часто игнорируются вопросы осуществления прогнозов динамики изменения населения города, его структуры и семейного состава, которые являются ключевыми для определения перспектив развития коммунальных систем. Анализ генеральных планов развития городов показывает, что далеко не все разработчики проводят качественные научно-обоснованные демографические исследования. Как правило, документы территориального планирования основываются на предположении о сохранение существующей численности населения и его половозрастной структуры, не учитывается влияние на развитие города миграционных процессов. Хотя понятно, что если город является инвестиционно привлекательным и активно развивается, то следует предусмотреть миграцию в него населения трудоспособного возраста, в противном случае – отток населения, а значит высвобождение квартир, что влияет на спрос и цены как на первичном, так и на вторичном рынках жилой недвижимости.

Ключевым элементом разработки градостроительного плана и программы комплексной модернизации инфраструктуры должна стать оценка динамики платежеспособности населения, его возможностей по приобретению жилья, потенциала по развитию малого и среднего бизнеса. Только на такой основе можно реалистично оценить масштабы жилищного и коммерческого строительства, а значит и изменение нагрузок на коммунальные системы, связанные с развитием города.

Программа может быть реализована лишь настолько, насколько потребители способны оплачивать расходы на коммунальные услуги за счет

включения в тарифы инвестиционной составляющей. Это ограничение становится менее жестким по мере снижения затрат за счет реализации мероприятий инвестиционной программы. Заметим, что при оценке платежеспособного спроса необходимо ориентироваться не на тарифы сами по себе, а на долю расходов на коммунальные услуги в бюджете потребителей. Конечно, на ее значение влияют и тарифы, но не только они (рис. 1.4).

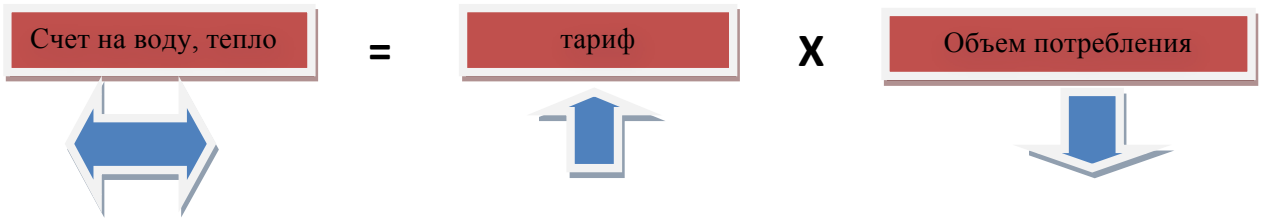

Рис. 1.4. Формирование счетов по оплате за коммунальные услуги

В свою очередь при определении платежеспособности потребителей важным является оценка системы социальной поддержки, ее адресности, простоты оформления, принципов предоставления ее населению, а также возможностей соответствующих бюджетов осуществлять такую поддержку и гарантировать своевременную оплату коммунальных услуг бюджетными организациями.

Кроме того, необходимо учесть, что старые методы разработки генеральных планов сегодня уже неприемлемы. Отображение нового строительства на бумажных носителях – долгий и трудоемкий процесс. Современные требования к разработке генеральных планов городов требуют максимальной актуальности картографических данных, минимизации сроков выполнения работ, высокого качества и глубины проработки проекта. В такой ситуации нужны новые подходы к методологии формирования планов

пространственного развития городов, базирующиеся на опыте других стран.

По результатам проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

1. Оптимальное планирование модернизации коммунальной инфраструктуры с точки зрения обеспечения достойных человека условий проживания невозможно, если этот процесс оторван от формирования стратегического плана развития территории и генерального плана населенного пункта.

2. После развала Советского Союза и перехода к рыночным отношениям на рынке недвижимости и в сфере жилищно-коммунальных услуг государство ослабило внимание к территориальному планированию и планированию развития инфраструктуры, тем самым была потеряна координация в сфере архитектурно-градостроительной деятельности и развития инженерной инфраструктуры как на местном, так и на государственном уровне, серьезно разбалансирована ситуация на этих рынках, утрачено влияние на градостроительную деятельность субъектов рынка, созданы условия для хаотичного непродуманного развития городов.

3. В последние годы ускоренное неконтролируемое государством развитие мегаполисов привело к появлению серьезных проблем, □юджетне□ среди которых стали экологические и инфраструктурные. Промедление с их решением постепенно делает центральные части больших городов неприемлемыми для нормального проживання: перебои с водоснабжением, теплоснабжением, электроснабжением, отсутствие зеленых зон, автомобильные пробки, загрязненный воздух и вода не только «отравляют» жизнь людей, но и негативно влияют на состояние их здоровья, качество и продолжительность жизни. С каждым днем решение этих проблем становится все более дорогостоящим для общества.

4. Украина имеет достаточно развитое законодательство в сфере территориального планирования и планирования развития коммунальной инфраструктуры. В то же время нормы законодательства часто носят декларативный характер. Так, наличие Генеральной схемы территориального планирования в Украине практически не отразилось на градостроительном планировании и программах развития жилищно-коммунальной инфраструктуры населенных пунктов; зонирование их территорий практически нигде не используется. Обязательность разработки схем теплоснабжения населенных пунктов и схем развития систем водоснабжения, не привела к повсеместной разработке и утверждению таких схем.

5. Экономия средств и времени на создание подобных стратегических документов, недооценка необходимости их подготовки приводит к неоптимальному использованию не только бюджетных средств, направляющихся на модернизацию коммунальной инфраструктуры, но и средств субъектов хозяйствования и населения, которое, в конечном счете, является инвестором модернизации инфраструктуры населенных пунктов и платит за устранение последствий непродуманных и неэффективных решений по развитию территорий.

6. Процесс разработки подобных стратегических документов во многих случаях происходит формально и поверхностно без учета таких важнейших характеристик, как прогнозы динамики изменения населения городов, его возрастной структуры и семейного состава, оценки динамики платежеспособности населения, его возможностей по приобретению жилья, потенциала по развитию малого и среднего бизнеса, модернизации системы социальной поддержки, ее адресности, а также возможностей соответствующих бюджетов осуществлять такую поддержку и гарантировать своевременную оплату коммунальных услуг бюджетными

организациями. Все это снижает качество готовящихся стратегических документов и приводит к непродуктивным и непродуманным затратам общества на реализацию программ развития территорий.

1.5. Программы модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры и энергетическое планирование

Разработка и реализация программ модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры осложняется тем, что во многих городах и поселениях Украины отсутствует опыт муниципального энергетического планирования. Не все населенные пункты имеют обновленные генеральные градостроительные планы. Многие даже не задумываются о необходимости разработки стратегических планов развития населенных пунктов. Кроме того, не существует ясных индикаторов оценки состояния коммунальных систем и технологии мониторинга их изменения; отсутствуют муниципальные стандарты предоставления коммунальных услуг, на основе которых можно оценить деятельность операторов инфраструктурных систем и сформулировать четкие целевые установки на перспективу.

Во всем мире энергетическое планирование является обязательным элементом реализации программ энергосбережения, эффективным и адекватным способом развития систем жизнеобеспечения.

Основными элементами энергетического планирования являются:

- определение критериев и характеристик энергетической безопасности;
- оценка состояния системы энергоснабжения;
- прогноз развития системы и анализ ее соответствия допустимым

уровням энергобезопасности;

— разработка конкретных мероприятий по изменению и/или развитию системы энергоснабжения.

Важнейшей задачей энергетического планирования является законодательное определение ответственности за соблюдение требований энергетической безопасности. Учитывая масштабность потенциальных системных аварий, государство обязано обеспечить контроль за разработкой энергетических планов населенных пунктов, схем теплоснабжения и планов развития систем водоснабжения, проведение их экспертизы, а также проконтролировать их реализацию.

Как правило, энергетическое планирование осуществляется на трех уровнях: национальном и региональном с использованием метода единого энергетического баланса, муниципальном – на базе муниципального энергетического плана. Задача энергетического планирования – найти наиболее оптимальный из всех существующих вариантов, соответствующий критериям безопасности и доступности.

В советское время разработка энергетических планов являлась одним из элементов государственного планирования, осуществляемого Госпланом. При разработке планов развития инфраструктуры должны были учитываться все факторы, влияющие на безопасность энергоснабжения, а сами планы — быть увязаны с общегосударственными, хотя бы в части топливных балансов.

Снижение интереса к градостроительному и энергетическому планированию в последние десятилетия привело к тому, что на сегодня энергетические планы часто являются формальными и скорее отражают «амбиции» местного руководства, чем несут в себе объективную необходимость. Спонтанно возникающая потребность в их разработке

далеко не всегда подкрепляется наличием финансовых ресурсов для их подготовки и реализации. Такое положение дел на протяжении последних десятилетий привело к уничтожению или значительному ослаблению большинства конструкторско-проектных институтов, имевших высокий потенциал по разработке таких документов. И сегодня лишь немногие научные и проектные коллективы в состоянии разработать энергетические планы на необходимом техническом уровне.

Недостаточное внимание к этим вопросам после развала Советского Союза во многих бывших республиках привело к тому, что в целом ряде населенных пунктов, и особенно это касается больших городов, накопилось много примеров неэффективных решений (теплотрассы с практически нулевым движением воды, насосные, которые в реальной жизни не востребованы, и т. д.). Во многих локальных системах теплоснабжения отмечается значительный избыток располагаемых мощностей. Их содержание приводит к существенному росту издержек. Новые источники теплоснабжения также зачастую строятся с огромным и необоснованным запасом мощности без учета прогнозных потребностей на соответствующие ресурсы. Так, например, в некоторых городах продолжается строительство новых источников тепла, в частности котельных, необходимость и размещение которых объясняется с точки зрения роста перспективной нагрузки в прилегающей зоне действия, но без рассмотрения развития и роста теплопотребления всего населенного пункта в комплексе, применения современных высокоэффективных циклов генерации, учета эффекта от оптимизации потребления ресурсов.

Обобщенный алгоритм разработки программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры города, как правило, включает следующие этапы:

1) диагностика и определение параметров состояния систем тепло-, водо- и электроснабжения за базовый год, по которому имеется достаточно данных;

2) определение перспектив развития экономики города с учетом результатов пространственного и территориального планирования для понимания:

— возможного изменения нагрузок на коммунальные системы и изменения потребления коммунальных ресурсов за счет нового строительства, термомодернизации существующих зданий, а также мер по налаживанию учета и повышению эффективности использования коммунальных ресурсов,

— ограничений способности основных групп потребителей оплачивать коммунальные ресурсы;

3) фиксация целевых параметров качества, надежности, эффективности и доступности коммунальных услуг на перспективу;

4) определение технической политики для достижения выбранных целевых параметров программы комплексного развития системы коммунальной инфраструктуры города;

5) разработка проекта программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и соответствующей инвестиционной программы для выявления степени сбалансированности затрат на достижение целевых параметров со способностью потребителей оплатить инвестиционную составляющую тарифа;

6) уточнение целевых показателей и разработка окончательной версии инвестиционной программы развития и модернизации коммунальной инфраструктуры.

Опыт показывает, что при определении стратегии развития населенных

пунктов в части модернизации инфраструктуры недооцениваются следующие важнейшие задачи, которые должны задавать тон при подготовке подобных планов и послужить индикаторами их исполнения:

- повышение качества услуг, параметров комфорта проживания в жилищах с уровня 1970-х гг. до уровня XXI в. (нынешний уровень европейских стран);
- обеспечение инвестиционной привлекательности муниципального образования в аспекте наличия качественных и конкурентоспособных коммунальных услуг;
- повышение капитализации и, соответственно, рыночной стоимости муниципальных активов;
- существенное повышение экономической и энергетической эффективности, а также экологической чистоты коммунальных систем;
- внедрение новейших технологий управления процессами производства, транспортировки и распределения коммунальных ресурсов и услуг, обеспечение технических возможностей регулирования их поставки в соответствии с индивидуальными запросами потребителей.

Требуя от предприятий коммунальных услуг обеспечения определенных параметров их предоставления, местные власти четко не формализуют свои требования. Так, например, бесперебойность предоставления жилищно-коммунальных услуг прямо не связывается с их качеством; экономическая доступность коммунальных услуг для населения оценивается «на глаз» и не коррелируется с реализацией мероприятий по социальной защите; минимизация задолженностей коммунальных

предприятий перед энергетиками и газовиками рассматривается в отрыве от тарифной политики на жилищно-коммунальные услуги.

Нельзя преуменьшать важность оценки текущего состояния коммунальной инфраструктуры и определения индикаторов, являющихся целевыми показателями реализации стратегии развития населенных пунктов, как в случае использования для решения этих задач бюджетных средств, так и в случае привлечения частного капитала. Определение таких индикаторов должно базироваться на региональных стандартах предоставления коммунальных услуг, что позволит реализовать принцип индикативного планирования деятельности операторов муниципальных коммунальных систем.

Заметим, что, как правило, для каждого муниципального образования устанавливаются стандарты как целевые значения, которые должны быть достигнуты оператором к заданному моменту времени с учетом оценки возможностей привлечения инвестиций и современных управленческих технологий. Эти показатели не могут устанавливаться на уровне требований Строительных Норм и Правил (СниП) к новым системам, поскольку фактическое состояние многих объектов и систем очень далеко от нормативного. Базовые уровни стандартов должны отражать реальную ситуацию и устанавливаться по результатам диагностики коммунальных систем каждого муниципального образования. Целевые уровни муниципальных стандартов должны стать главными ориентирами при разработке инвестиционных программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры. Повышение муниципальных стандартов предоставления коммунальных услуг означает улучшение параметров сбалансированности (оптимальности) коммунальной инфраструктуры, повышение ее надежности, энергетической и экономической эффективности, качества услуг и работы с

абонентами, доступность услуг и соответствие их стоимости показателям платежеспособности основных групп потребителей. Эти показатели являются измеряемыми и могут стать индикаторами оценки социальной ответственности муниципалитетов и бизнеса, занимающихся предоставлением коммунальных услуг.

Техническое состояние коммунальной инфраструктуры характеризуется такими важными группами показателей, как сбалансированность, надежность, качество и эффективность. Сбалансированность или оптимальность инфраструктуры определяется на базе оценки резерва располагаемой мощности, характеристики основных фондов, присоединенной нагрузки, потребления. Показатели энергетической эффективности — по удельному расходу энергетических ресурсов, уровню потерь, обеспечению приборами учета и т. п.

Индикаторы качества можно разделить на две составляющие: качество услуги и качество обслуживания. Первая выражается в приведении качества услуги к нормативным или договорным требованиям, сокращении незапланированных перерывов в работе коммунальных систем. Вторая — отражает мнение потребителя о качестве его обслуживания и определяется количеством жалоб потребителей, средним временем ожидания устранения причин жалоб или временем ожидания подключения к сетям коммунального предприятия, вежливостью персонала и т. П.

Ключевой составляющей качества коммунальных услуг является их надежность (обеспечение бесперебойного предоставления услуг).

Чтобы параметры индикаторов стали управляемыми, следует установить функциональные цепочки по схеме *«индикатор – параметры – мероприятия – проекты – программа».* Первый шаг реализации этой схемы — фиксация фактического базового состояния действующих систем и

базовых уровней индикаторов. Второй – определение параметров, способных улучшить значения этих индикаторов, из существующего вектора таких параметров. Следующий шаг – формирование зависимостей в звене цепочки «*параметры – мероприятия»,* предусматривающее выбор оптимальных мероприятий из множества технических и технологических приемов модернизации, реконструкции и строительства коммунальной инфраструктуры. На данном этапе для формирования положительной динамики параметров и индикаторов разрабатывается техническая политика, основанная на проектно-целевом подходе. То есть, каждое мероприятие строго нацеливается на достижение конкретных значений конкретных параметров, улучшающих значения индикаторов. Итогом такой работы является постепенный переход к интеллектуальным коммунальным системам, обеспечивающим целевые параметры надежности, качества, эффективности и доступности присоединения новых потребителей. Такая интеллектуальная система настроена не на освоение средств, а на достижение целевых параметров ее состояния.

Следующее звено цепочки – «*мероприятия – проекты»* предполагает группировку мероприятий в проекты с учетом их технологической близости и организационной структуры предприятий. Для каждого проекта формируется график его реализации, устанавливающий темп реализации программы и объемы ежегодных инвестиций, а также изменение затрат на текущую эксплуатацию, включая экономию на издержках.

Далее из совокупности взаимосвязанных проектов формируется инвестиционная программа. При ограничениях, связанных с уровнем платежеспособности, а значит и объемом средств, которые могут быть привлечены коммунальными предприятиями, возможности по реализации программы будут зависеть от эффекта, который планируется от ее

выполнения.

Заметим, что взаимные связи проектов и программ по отдельным коммунальным системам могут формироваться на базе модели *«проект—эффект—финансы»*, что позволит учесть взаимное влияние отдельных проектов и программ на достижение общего системного эффекта. Например, частичная децентрализация теплоснабжения позволяет снизить расходы на содержание тепловых сетей или котельных, но потребует прокладки газовых сетей; повышение эффективности использования электроэнергии в системах водоснабжения и водоотведения приведет к снижению сбыта электроэнергии. Таких синергетических эффектов в коммунальной сфере довольно много. Их игнорирование может существенно сказаться на качестве инвестиционной программы и ее соответствии платежеспособному спросу населения на коммунальные услуги.

Отметим, что при анализе возможностей по реализации инвестиционной программы необходимо учитывать ограничения на рост расходов на коммунальные ресурсы, а не тарифов – именно это становится главным критерием экономической обоснованности программы. Рост тарифов может нейтрализоваться снижением потребления коммунальных ресурсов, поэтому динамика тарифов является важным, но не главным параметром, свидетельствующим об обоснованности инвестиционной программы. Тарифная политика должна формироваться таким образом, чтобы обеспечить реализацию целевых заданий программы при их минимально возможном росте, позволяющем расходам на коммунальное обслуживание оставаться в пределах ограничений по платежеспособности. Важно также соблюдение условий предсказуемости, плавного изменения тарифов и постепенной ликвидации перекрестного субсидирования, которое искажает экономическую привлекательность отдельных мероприятий.

Кроме того, важным является проведение финансового инжиниринга, предусматривающего вариацию графика реализации инвестиционной программы и изменение соотношения источников ее финансирования, к числу которых можно отнести амортизацию, плату за подключение, инвестиционную составляющую тарифа, привлечение бюджетных средств, а также капиталовложений в форме кредита или лизинга. Подобный финансовый инжиниринг позволит оптимизировать реализацию инвестиционной программы и усилить предпролагаемый эффект.

Анализ состояния дел с энергетическим планированием в нашей стране позволяет сделать следующие заключения.

В Украине сегодня недостаточно развито муниципальное энергетическое планирование; не существует четких индикаторов оценки состояния коммунальных систем и технологии мониторинга их измерения; отсутствуют муниципальные стандарты предоставления коммунальных услуг, на основе которых можно оценить деятельность операторов инфраструктурных систем и сформулировать четкие целевые установки на перспективу. Следствием такого положения дел стало то, что в целом ряде населенных пунктов, и особенно это касается больших городов, накопилось много примеров неэффективных решений размещения инфраструктурных объектов, оказывающих избыточную экологическую, техногенную и финансовую нагрузки на соответствующую территорию.

Важнейшей задачей государства на современном этапе является внедрение в практическую деятельность муниципалитетов энергетического планирования с целью как предотвращения потенциальных системных аварий, так и оптимизации энергопотребления в Украине. Реализацию этой задачи осложняет то, что вследствие снижения интереса к градостроительному и энергетическому планированию в последние

десятилетия было уничтожено или значительно ослаблено большинство проектно-конструкторских институтов, имевших высокий потенциал по разработке таких документов. И сегодня даже при наличии финансирования лишь немногие научные и проектные коллективы в состоянии разработать энергетические планы на необходимом техническом уровне.

1.6. Модели организации управления объектами ЖКХ

Общеизвестны три модели организации управления объектами жилищно-коммунальной инфраструктуры, которые во многом определяют подходы к финансовому обеспечению их эксплуатации и модернизации: немецкая, французская и английская.

Немецкая предполагает акционирование предприятий централизованного тепло-, водоснабжения и водоотведения с возможной частичной продажей акций при сохранении контрольного пакета у муниципалитета.

Французская предусматривает муниципальную собственность на основные фонды предприятий централизованного тепло-, водоснабжения и водоотведения; при этом допускается и широко практикуется передача соответствующих предприятий в управление и концессию частным структурам.

По английской модели происходит приватизация предприятий тепло-, водоснабжения и водоотведения путем продажи всех или контрольного пакета акций акционированного коммунального предприятия частному инвестору и применяется в условиях развитой системы государственного регулирования на рынках естественных монополий.

Каждая из этих моделей доказала свою эффективность во многих странах мира, и поэтому нет оснований считать, что какая-то из них является наиболее предпочтительной сама по себе. Все зависит от особенностей каждой страны, ее готовности реализовать ту или иную модель, развитости системы государственного регулирования на рынках естественных монополий в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, исторических предпосылок, социального настроя и ряда других факторов.

В Украине широко распространено мнение, что английская модель, предполагающая приватизацию объектов централизованного тепло- и водоснабжения, в нашей стране не может быть применена. В особенности это касается сферы водоснабжения, поскольку в этом случае потребители не будут защищены от возможных социально опасных действий частника, а государство и органы местного самоуправления не смогут обеспечить надежность и качество предоставляемых услуг для населения. Не можем с этим согласиться по целому ряду причин. Во-первых, и на сегодня, когда такие объекты находятся в коммунальной собственности, государство не в состоянии обеспечить приемлемый для населения уровень надежности и качества жилищно-коммунальных услуг. Во-вторых, деятельность субъектов в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения подлежит государственному регулированию, поскольку они являются естественными монополиями. Это означает, что государство определяет условия доступа потребителей к их услугам, устанавливает тарифы на эти услуги, основываясь на соображениях покрытия экономически обоснованных затрат, в том числе и инвестиционных, с учетом платежеспособного спроса населения, а также осуществляет лицензирование субъектов, оказывающих такие услуги. Конечно же, при сегодняшнем состоянии государственного

регулирования в Украине переходить на эту модель преждевременно, но в средне- и долгосрочной перспективе такую возможность исключать нельзя, особенно если учесть потребность отрасли в инвестиционных ресурсах и реальные возможности государственного и местных бюджетов поучаствовать в процессах модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Еще раз подчеркнем, что приватизация объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения может привести к утере государственного контроля над ключевыми для жизнеобеспечения людей сферами лишь при условии отсутствия на соответствующих рынках развитой системы государственного регулирования — эффективной системы лицензирования, тарифообразования, обеспечения недискриминационного доступа к услугам таких предприятий. Когда же такая система заработает, государству должно быть безразлично, кто является собственником подобного объекта – государство, орган местного самоуправления либо частная структура. Ко всем субъектам, работающим на этих рынках, должны применяться единые подходы независимо от формы их собственности, что, кстати, предусмотрено Конституцией Украины. Главными критериями выбора формы собственности является возможность соответствующего субъекта (государства, органа местного самоуправления или частного бизнеса) эффективно управлять объектом централизованного теплоснабжения, водоснабжения или водоотведения и привлечь финансовые ресурсы (собственные и/или заемные) для его модернизации и развития.

Мнения о том, какая из форм собственности наиболее эффективна для объектов жилищно-коммунального хозяйства, в частности объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, расходятся. Ряд аналитиков вполне обоснованно считает, что наиболее эффективным в этом случае будет частный бизнес, поскольку он

заинтересован в прибыльной и надежной работе предприятия в долгосрочной перспективе, не подвержен политическим влияниям, как это наблюдается вгосударственных и коммунальных компаниях, в которых смена власти довольно часто приводит и к смене руководства предприятий; обладает опытом эффективного менеджмента и новыми технологиями. Ряд специалистов, и в том числе преимущественное большинство экспертов в этой сфере в Украине, крайне категорично относится к вопросу передачи предприятий ЖКХ в частные руки, особенно в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения, считая, что подобное может привести к коллапсу. В условиях несовершенной системы государственного регулирования на соответствующих рынках и иногда непредсказуемого поведения местных властей такие опасения имеют под собой почву. В то же время при условии развитой системы государственного регулирования на рынке естественных монополий форма собственности вообще не имеет значения, и об этом свидетельствует не только опыт Великобритании, которая спокойно отдала в руки частников объекты централизованного водоснабжения и водоотведения, но и опыт таких стран, как Болгария, Армения, Россия, где государственное регулирование рынков централизованного водоснабжения и водоотведения было введено 4—5 лет назад. Сегодня там в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения работают компании разных форм собственности – государственной, коммунальной, частной, совместной.

Как внедрялась модель приватизации на рынке централизованного водоснабжения и водоотведения в Великобритании?

Процесс реформирования этой ключевой отрасли жилищно-коммунального хозяйства занял 15 лет и включал в себя несколько этапов институциональных преобразований:

1) объединение муниципальных водоканалов и передача их в собственность десяти государственных региональных компаний;
2) списание долгов государственных региональных компаний, осуществление мероприятий по паспортизации и постановке на баланс вновь созданных компаний имущества, которое они получили в процессе реструктуризации;
3) приватизация государственных региональных компаний.

Привлечение частного сектора в сферу централизованного водоснабжения и водоотведения в этой стране продемонстрировало хорошие результаты.

Существуют и достаточно серьезные аргументы в пользу государственной формы собственности на объекты ЖКХ и, если говорить об Украине, то в основном это касается сферы централизованного теплоснабжения. Предприятия коммунальной теплоенергетики потребляют значительные объемы импортного природного газа (ориентировочно 10 млрд куб. м в год), цена которого дотируется за счет Государственного бюджета. При этом они имеют огромные долги за газ и чувствуют себя очень спокойно – согласно закону[42] предприятия коммунальной теплоэнергетики не подлежат банкротству. Кроме того, в осенне-зимний период никто не возьмет на себя смелость отключить газ неплательщикам, поскольку это может привести к непредсказуемым последствиям в организации теплоснабжения населенных пунктов. В итоге государство является

[42] Закон України від 14.05.1992 № 2343-XII «Про відновлення платоспроможностіборжника або визнання його банкрутом»/ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 42—43. — С.378.

заложником ситуации и вынуждено обеспечивать жизнедеятельность коммунальных теплоснабжающих предприятий, не имея никаких реальных рычагов влияния ни на ценообразование на рынке централизованного теплоснабжения, ни на распределение средств местного бюджета на инвестиционное развитие, ни на менеджмент этих предприятий, ни на реализацию этими предприятиями программ энергосбережения. Разорвать этот круг невозможно. Если даже центральная власть решится на установление рыночных цен на газ для предприятий коммунальной теплоэнергетики, она вряд ли дождется полных и своевременных платежей за него по указанным выше причинам.

Находясь в подобной ситуации, Правительство Болгарии вернуло в государственную собственность теплоснабжающую компанию в Софии, реализовав свое право на возврат □юджетне□ль ею долгов за газ. Подобный сценарий мог бы быть рекомендован и для Украины, однако на сегодня не существует правового механизма его реализации.

Подводя итоги обсуждения эффективности управления субъектами естественных монополий, еще раз подчеркнем, что общепризнанным является факт, что частные структуры обеспечивают более эффективный менеджмент, нежели государственные или муниципальные. Частник, особенно если он вложил в приобретение объекта значительные средства, окупаемость которых может быть достигнута лишь в долгосрочной перспективе, сделает все, чтоб объект работал эффективно. В то время как руководители предприятий жилищно-коммунальной сферы, назначаемые органами местного самоуправления, а в некоторых случаях – государством, далеко не всегда имеют стимулы к эффективной организации деятельности соответствующего объекта в средне- и особенно в долгосрочной перспективе. И сегодня мы имеем множество примеров, когда руководство таких

предприятий принимает решения, исходя из результатов, получаемых в краткосрочной перспективе, в ущерб стратегическим интересам предприятия и территории, обслуживание которой оно осуществляет. Поэтому ничего страшного в снятии запрета на приватизацию предприятий жилищно-коммунальной сферы при условии обеспечения государственного регулирования для соответствующих субъектов естественной монополии автор не видит.

Кроме прочего, снятие запрета на приватизацию объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине позволило бы решить целый ряд задач, важных для привлечения финансовых ресурсов, необходимых для модернизации систем жизнеобеспечения. В этом случае соответствующие предприятия могли бы быть акционированы, что позволило бы ввести прозрачную и более эффективную систему управления ими. У новых акционерных обществ расширились бы возможности по привлечению кредитных средств, поскольку в этом случае был бы решен вопрос с залогом, а также возможности по привлечению средств частных инвесторов; в случае же предоставления коммунальным предприятиям средств из государственного бюджета, государство могло бы получить за это адекватный вложениям пакет акций и тем самым обеспечить контроль за использованием бюджетных средств на развитие инфраструктуры.

К тому же не нужно забывать о том, что снятие запрета на приватизацию не заставляет местную власть ее проводить. Любое решение о приватизации принимается органом местного самоуправления в установленном законодательством порядке и ДОБРОВОЛЬНО. Единственное ограничение, которое должно быть зафиксировано в законодательстве, — обязательность согласования конкурсных условий с

органом, осуществляющим управление в соответствующей сфере, как это недавно было сделано для договоров концессии на объектах централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Это необходимо для того, чтобы обеспечить соответствие субъекта (потенциального концессионера или собственника предприятия) лицензионным условиям, которые предъявляются к соответствующему виду деятельности, и адекватность условий приватизации/концессии реальной стоимости предприятия, его потребностям в инвестициях, ожиданиям жителей, проживающих в населенном пункте, относительно надежности и качества предоставляемых им услуг.

В Украине на сегодня действует французская модель организации рынка жилищно-коммунальных услуг. Практически все предприятия централизованного тепло-, водоснабжения и водоотведения находятся в коммунальной собственности. Приватизация их запрещена законом. При этом разрешается передача соответствующих объектов в аренду, управление и концессию. Возможно создание совместных предприятий с привлечением частного бизнеса.

В отличие от Украины, Франция отличается развитой системой местного самоуправления, имеющей давнюю историю и традиции, поэтому все вопросы, связанные с водоснабжением, водоотведением, обращением с бытовыми отходами, решаются там на местном уровне, а объекты, которые мы относим к жилищно-коммунальной инфраструктуре, принадлежат коммунам (муниципалитетам). Муниципалитеты отвечают перед своими жителями за надежность и качество предоставления услуг. Вместе с тем во Франции широко распространена практика передачи коммунальных предприятий в концессию или управление частным структурам, и эта практика позитивно оценивается обществом. Наблюдается устойчивая

тенденция укрепления частных компаний, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, что вместе с другими факторами содействует привлечению финансовых ресурсов для реализации инфраструктурных проектов.

Теоретически подобная модель вполне могла бы быть успешной и в Украине, но в сложившейся на сегодня в отрасли ситуации и при существующей системе межбюджетных отношений она не в состоянии функционировать без активного участия государства, и прежде всего это касается бюджетной поддержки, поэтому мы не можем признать такую модель оптимальной.

Органы местного самоуправления владеют предприятиями водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения и вполне обоснованно хотят отгородить себя от влияния государства на эти предприятия. С другой стороны, они не могут обойтись без государственной поддержки, осуществляемой в разных формах: инвестиционных субвенций из государственного бюджета, компенсаций государственным бюджетом разницы в цене на газ вследствие искусственно заниженных тарифов для населения и предприятий коммунальной теплоэнергетики; а в случае возникновения чрезвычайной ситуации – полностью рассчитывают на государство, в том числе на государственный бюджет. Если бы государство все время не «подставляло плечо» муниципалитетам для «поддержания на плаву» предприятий централизованного тепло-, водоснабжения и водоотведения, многие из них давно бы отказались от содержания такой «проблемной» собственности, передав ее либо государству, либо в частные руки.

Кроме того, в соответствии с законом «О местном самоуправлении» в Украине органы местного самоуправления не только владеют объектами

централизованного тепло-, водоснабжения и водоотведения, но и устанавливают тарифы на предоставляемые ими услуги, что создает конфликт интересов. С одной стороны, для органа местного самоуправления как собственника соответствующего объекта естественным является желание завышать тарифы на услуги с целью повысить доходность коммунального предприятия, с другой — у него существует соблазн создать финансово привлекательные условия для жителей территории при получении ими коммунальных услуг, что позволит путем снижения тарифов повысить имидж местной власти. И первое, и второе не является эффективным для деятельности субъекта естественной монополии, поскольку в одном случае необоснованно завышаются тарифы субъекта естественной монополии, что приводит к нарушению прав потребителей, а в другом – создаются предпосылки для ухудшения технического состояния соответствующей инфраструктуры, что, соответственно, приводит к снижению надежности и качества предоставляемых услуг и, как результат, к ухудшению условий проживания населения.

Исходя из сказанного, наиболее перспективным можно считать переход Украины к немецкой модели организации управления, где предприятия, предоставляющие услуги по централизованному теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению являются акционерными компаниями, контрольный пакет акций в которых принадлежит муниципалитетам.

Характерной особенностью немецкой модели является то, что оказанием коммунальных услуг обычно занимаются крупные холдинговые компании, ответственные за комплексное предоставление услуг населению, включая газоснабжение, электро- и теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, обращение с бытовыми отходами, организацию работы

местного транспорта и т. Д. Такой подход позволяет сконцентрировать в одних руках весь объем информации, необходимой для удовлетворения интересов потребителей, проживающих на определенной территории, обеспечивает проведение продуманной тарифной политики, оптимальной организации расчетов за потребленные услуги.

Привлекательность для использования в Украине немецкой модели можно объяснить следующими соображениями.

Прежде всего, на сегодня Украина еще не готова к приватизации объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Общество пока что не воспринимает эту идею и очень осторожно относится к приватизации общественнозначимых компаний, в особенности наблюдая за результатами приватизации в других сферах экономики. Техническое и финансово-экономическое состояние компаний настолько плачевно, что их приватизация не сможет быть привлекательной ни для органов местного самоуправления, ни для государства в целом, особенно в условиях кризиса. Кроме того, существующая система формирования тарифов и лицензирования на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения несовершенна и требует серьезного реформирования. Подобные реформы важны не только для центральной и местной власти, чтобы обеспечить гарантию защиты прав потребителей таких услуг, но и для привлечения в эту сферу серьезного бизнеса, который должен увидеть приемлемые правила работы на рынке и адекватные тарифы. Поэтому, пока государство не сосредоточит в □юдже руках механизмы регулирования и контроля над деятельностью ключевых для общества объектов, являющихся естественными монополиями, целесообразнее сконцентрироваться на внедрении в Украине немецкой модели.

Исходя из сказанного, можно сделать следующие выводы.

Сегодня в Украине действует французская модель управления предприятиями централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, характерной особенностью которой является собственность территориальной общины на эти объекты. Соответствующие объекты могут передаваться в концессию, аренду и управление частным структурам. При этом приватизация объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения запрещена законом.

Такая модель не доказала свою эффективность в условиях Украины – финансово-экономическое и техническое состояние предприятий имеет устойчивую тенденцию к ухудшению, существует конфликт интересов в деятельности органов местного самоуправления: с одной стороны, они являются собственниками предприятий централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, с другой — формируют тарифы на предоставляемые ими услуги.

В существующих условиях наиболее приемлемым видится внедрение в сфере жилищно-коммунального хозяйства немецкой модели, предполагающей акционирование предприятий централизованного теплоснабжения, водоснабжении и водоотведения с возможностью передавать акции в частные руки при сохранении контрольного пакета акций у органа местного самоуправления, что позволит повысить эффективность управления соответствующими объектами и привлечь в отрасль необходимые для ее технического переоснащения средства.

Внедрение такой модели возможно в случае обеспечения полноценного регулирования на соответствующих рынках естественных монополий и снятия запрета на приватизацию объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также ликвидации

запрета на их банкротство.

1.7. Рынок централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения

Прежде чем рассмотреть институциональную модель рынка коммунальных услуг в Украине, остановимся на характеристике технических параметров коммунальной инфраструктуры.

По запасам доступных для использования водных ресурсов Украина относится к малообеспеченным странам Европы и мира в целом. В среднем в нашей стране формируется 52 млрд куб. м речных стоков в год, то есть на одного человека приходится немногим более 1 тыс. куб. м речного стока в год. По определению Европейской экономической комиссии ООН, государства, водные ресурсы которых не превышают 1,7 тыс. куб. м. на человека в год, считаются не обеспеченными водой.[43] Почти 80% водных ресурсов Украины составляют водные ресурсы бассейна р. Днепр, за счет которого обеспечивается водой около 30 млн. чел., то есть 2/3 населения страны. Украина характеризуется нерациональной структурой водопользования — 70% питьевого водоснабжения осуществляется за счет поверхностных источников, состояние которых постоянно ухудшается, и лишь 30% — из подземных источников.

В наследство от Советского Союза нашей стране досталась развитая система централизованного водоснабжения и водоотведения. По состоянию на 2010 г. централизованными системами водоснабжения обеспечены все города Украины, 86,5% сел городского типа, 22,1% сельских населенных

[43] В России этот показатель составляет 3,1 тыс. куб. м, в Белоруссии – 5,7 тыс. куб. м, в США – 7,4 тыс. куб. м, в Канаде – 94,3 тыс. куб. м.

пунктов; централизованными системами водоотведения — 96,5% от общего числа городов, 56,1% — сел городского типа и только 2,6% сельских населенных пунктов. Общая протяженность водопроводных сетей составляет 182 626 км, из которых 36,4% находится в аварийном состоянии, а в некоторых областях, таких, например, как Луганская и г. Севастополь составляют 56,0% и 54,6% соответственно. Как следствие, нерациональные потери питьевой воды в сетях в среднем по стране на сегодня составляют 40,4%, а на таких территориях, как г. Севастополь, Закарпатская, Черновицкая, Житомирская области – 94,8; 82,6; 78,9; 71,2% соответственно. В 98 населенных пунктах услуги по водоснабжению осуществляются по графику, жители более чем 1200 сельских населенных пунктов, преимущественно в Крыму, южных и восточных областях Украины, пользуются привозной водой. Почти 260 населенных пунктов пользуются водой, качество которой не отвечает требованиям действующего стандарта, водоснабжение там десятилетиями осуществляется по так называемым временным разрешениям. Протяженность канализационных сетей составляет 50756,5 км, 34% из которых находятся в аварийном состоянии. По оценкам экспертов, вследствие несовершенного оборудования, неоптимальной работы насосных станций, а также потерь воды при ее транспортировке и поставке непродуктивные потери электроэнергии в этой сфере в среднем по стране составляют 25%.

Приведенные характеристики свидетельствуют о том, что Украина имеет серьезные проблемы с обеспечением населения чистой водой и надлежащим водоотведением, которые в ближайшем будущем могут обостриться в связи с ухудшающимся техническим состоянием соответствующей инфраструктуры. Учитывая то, что «постоянный доступ к чистой воде и безопасное водоотведение являются основной человеческой

потребностью, неотделимой частью человеческого благосостояния для охраны здоровья и окружающей среды и являются определяющими для экономического развития и уменьшения уровня бедности»[44], вопросам развития и модернизации таких систем нужно уделять пристальное внимание.

Теплоснабжение в Украине осуществляют 7712 предприятий всех форм собственности, на которых эксплуатируется 31312 котелен суммарной мощностью 133311,7 Гкал/час. Общее число установленных котлов составляет 72298, 22,8% из которых имеют срок работы более 20 лет. Протяженность тепловых сетей в двухтрубном исчислении составляет 35834,2 км, из них 15,7% являются ветхими и аварийными. Потери тепловой энергии в инженерных сетях составляют 12,9% от общего объема реализованной тепловой энергии, в некоторых областях достигая более высоких показателей, например, в Днепропетровской – 17,5%, Сумской – 16,8%. Потери тепла у потребителей (в жилых и административных зданиях) в несколько раз выше.

Неэффективная организация системы теплоснабжения в Украине, изначальная ее ориентация на дешевый газ, избыточное и нерациональное расположение мощностей, широкое использование ЦТП, отсутствие современных систем учета и регулирования тепловой энергии сделали эту отрасль серьезным фактором, подрывающим энергетическую и экономическую безопасность страны, что предопределяет необходимость проведения ее модернизации на принципах инновационности и энергосбережения.

Сегодняшнее состояние систем централизованного теплоснабжения,

[44] Декларация министров. — Конференция министров «Водоснабжение и водоотведение в малых населенных пунктах Черноморского региона» . — София, Болгария. — 27 мая 2009 г.

водоснабжения и водоотведения, а также направленность, потенциал и темпы их развития во многом обусловлены процессами децентрализации этой сферы, которая произошла в 80-х гг. прошлого столетия после передачи соответствующих объектов в коммунальную собственность. Как следствие, предприятия оказались раздробленными и потеряли четкую вертикаль иерархии управления, которая существовала во времена Советского Союза.

Следует отметить, что прошедшая в Украине децентрализация создала условия для неравномерного развития централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения по регионам вследствие разных возможностей органов местного самоуправления, в собственности которых оказались эти предприятия (финансовых, кадровых, организационных). Исходя из этого, вопросы децентрализации в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине имеют большой теоретический и практический интерес в контексте определения стратегии модернизации соответствующей инфраструктуры и поиска необходимых финансовых ресурсов.

Дискуссии о пользе и вреде децентрализации на рынке коммунальных услуг в Украине осложняются терминологической неопределенностью в этой сфере. Пока что не всегда удается понять, какие аспекты децентрализации рынка централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения наиболее важно подвергнуть □юджетн с точки зрения обеспечения устойчивого развития инфраструктуры — технические аспекты организации таких систем или институциональные аспекты деятельности на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, включающие в себя:

— передачу от центральных органов власти к региональным органам или частным операторам права собственности на объекты

централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения;

— передачу от центральных органов власти к региональным органам полномочий (по регулированию либо управлению);

— фрагментацию субъектов, осуществляющих деятельность в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения.

Поскольку понятие «децентрализация» имеет широкий спектр определений и даже «оттенков», перед тем, как анализировать ее влияние на развитие систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине, необходимо определиться с тем, какие именно аспекты этого явления нас интересуют с точки зрения обеспечения условий для развития коммунальной инфраструктуры.

На наш взгляд, наиболее актуальными и требующими углубленного рассмотрения являются институциональные аспекты децентрализации, а именно — децентрализация собственности, управления, регулирования (лицензирования, тарифообразования), ответственности. И именно эти вопросы следует рассмотреть в первую очередь, оценивая влияние прошедшей в стране децентрализации на достижение таких целей:

— повышение надежности систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, индикаторами которого являются снижение уровня аварийности, уменьшение потерь, переход к круглосуточному обслуживанию населения;

— обеспечение надлежащего качества услуг (достижение приемлемой температуры в отапливаемых помещениях, соответствующего стандартам качества питьевой воды и очистки сточных вод в городских и сельских населенных пунктах);

— минимизация стоимости предоставления услуг теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения при соблюдении стандартов в этой сфере;

— формирование системы финансового обеспечения, которая позволит обеспечить функционирование субъектов, осуществляющих деятельность в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, и проведение своевременной их модернизации.

Для того, чтобы сделать выводы о пользе или вреде институциональной децентрализации для развития коммунальной инфраструктуры в Украине, рассмотрим некоторые показатели, характеризующие состояние систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения с точки зрения собственности, управления и регулирования деятельности субъектов соответствующих рынков.

Собственность.

Практически все предприятия, осуществляющие деятельность в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине, были переданы в собственность местных общин и на сегодня находятся в коммунальной собственности, что привело к фрагментации существующих до этого времени региональных компаний. И если для крупных населенных пунктов такое положение дел можно считать скорее положительным, нежели отрицательным, то для мелких населенных пунктов такая собственность стала «непосильной ношей». Возрасли накладные расходы, усложнилось менеджирование компаний, привлечение высокопрофессиональных кадров. Кроме того, возникли дополнительные сложности с источниками финансирования текущих и эксплуатационных расходов: стоимость услуг оставалась высокой; возможности населения, проживающего в небольших населенных пунктах, обеспечить финансовый ресурс для инвестирования в инфраструктуру были крайне ограничены; ресурсы местных бюджетов, которые могли быть направлены на модернизацию предприятий централизованного теплоснабжения,

водоснабжения и водоотведения, отсутствовали. Как следствие, до последнего времени органы местного самоуправления были ориентированы на проведение модернизации своей инфраструктуры преимущественно за счет средств государственного бюджета (и то, если повезет). Местные бюджеты в сложившейся на сегодня системе межбюджетных отношений такой возможности не имели.

Таким образом, обретение права собственности на объекты централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения для большинства территориальных образований не привело к созданию реальных ответственных собственников соответствующих объектов и отрицательно сказалось на качестве управления предприятиями и потенциале долгосрочного развития инфраструктуры.

Но, хорошо это или плохо, на сегодня децентрализация собственности в этой сфере уже состоялась. Поэтому даже в случаях, когда это было бы эффективным для общества в целом, появление частной собственности в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения возможно лишь как результат строительства частными компаниями новых объектов коммунальной инфраструктуры или же создания совместных предприятий между частными собственниками и муниципалитетами. И происходить это может только на добровольной основе.

Приватизация объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения запрещена законом и потенциально может рассматриваться лишь в долгосрочной перспективе, поскольку в условиях несовершенной системы государственного регулирования на рынке естественных монополий в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения это создаст опасность потери влияния государства на надежность и качество услуг.

Управление.

Как правило, органы местного самоуправления самостоятельно управляют объектами централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, находящимися в их собственности, посредством назначения руководства предприятия и обеспечения текущего контроля за его деятельностью. Вместе с тем существует практика передачи таких предприятий в аренду, управление и концессию, а также создания кооперативов по обслуживанию систем сельского водоснабжения и передачи их в концессию, аренду и управление частным предпринимателям и малым предприятиям. Другие формы публично-частного партнерства[45], такие как создание совместных предприятий (за исключением отдельных примеров в сфере теплоснабжения), использование механизмов BOOT (строительство-владение-управление-передача), DBOT (проектирование-строительство-управление-передача), ROT (реконструкция-управление-передача), DBFO (проектирование-строительство-финансирование-управление), в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине до настоящего времени практически не применялись главным образом из-за отсутствия экономической мотивации для реализации таких проектов (неадекватные тарифы, отсутствие достаточных гарантий по возврату вложенных инвестиций и т. п.), а также опыта и соответствующих навыков в этой сфере как у муниципальных образований, так и у частного

[45] Тут и далее в монографии используется термин «публично-частное партнерство», а не широко используемый в Украине и странах СНГ термин «государственно-частное партнерство». И не столько потому, что так корректнее переводить устоявшийся в мире термин «public-private partnership", но главным образом исходя из соображений идеологии этого понятия. Говоря о ПАРТНЕРСТВЕ, нельзя изначально ставить в неравноправные и непартнерсткие отношения органы государственного управления и местного самоуправления, считая их государственным, а не публичным партнером.

бизнеса, готового реализовывать подобные проекты.

Наиболее распространенным на сегодня механизмом публично-частного партнерства в сфере водоснабжения и водоотведения является концессия, которая главным образом используется в небольших населенных пунктах и селах (наиболее широко — в Крыму). Среди крупных концессионных соглашений в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения следует отметить передачу в концессию водоканалов Луганска и Бердянска, а также ряд других недавно заключенных концессионных соглашений.

Что касается сферы централизованного теплоснабжения, то тут наиболее распространенным механизмом публично-частного партнерства является аренда, передача теплоснабжающих предприятий в концессию, создание совместных предприятий тоже практикуется, но гораздо реже.

В отличие от многих других стран, в которых концессионные соглашения считаются наиболее сложной формой публично-частного партнерства в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения и в определенной степени «высшим пилотажем», в Украине этот механизм является наиболее распространенным, хотя далеко не всегда оправданным и успешным. И как ни странно, на сегодня он наиболее распространен для мелких предприятий водоснабжения, которые передаются в концессию частным предпринимателям. Это объясняется наличием законодательства, достаточно хорошо регламентирующего концессионные соглашения, и долгосрочным характером сотрудничества бизнеса и органов местного самоуправления, которое предполагает этот механизм публично-частного партнерства. Такой характер сотрудничества позволяет снизить риски неадекватной тарифной политики и постоянной смены правил игры на рынке, поэтому представляется привлекательным для двух сторон

потенциального соглашения.

Законодательство, регулирующее арендные отношения в Украине, не учитывает особенности функционирования предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, в частности на рынке централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, не четко определяет права и полномочия сторон в процессе исполнения и прекращения договора аренды, и поэтому эта форма публично-частного партнерства является менее привлекательной, чем заключение концессионного соглашения как для органа местного самоуправления, так и для частного партнера, имеющего серьезные намерения. Вместе с тем для недобросовестных субъектов предпринимательства этот механизм открывает «широкие перспективы».

Правоотношения в сфере *управления* объектами коммунальной собственности довольно слабо нормативно урегулированы и предопределяют возникновение целого ряда спорных вопросов, которые могут оказать негативное воздействие на исполнение соответствующего соглашения как для органа местного самоуправления, так и для субъекта, осуществляющего такое управление. В связи с этим подобные механизмы очень слабо используются в Украине в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, хотя именно этот механизм мог бы позволить решить целый ряд проблемных вопросов, которые не всегда под силу органам местного самоуправления, например, таких, как сбор платежей, разработка и реализация инвестиционных проектов с привлечением средств международных финансовых организаций и т. п.

Развитие механизмов публично-частного партнерства и создание условий для их эффективного применения чрезвычайно важны для сектора централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине с точки зрения привлечения в отрасль финансовых ресурсов, новых

технологий и прогрессивного менеджмента. С другой стороны, отсутствие механизмов влияния государственной и местной власти на результаты такого сотрудничества с бизнесом, могут привести к серьезным проблемам. Для того, чтобы избежать подобного развития событий, по крайней мере, при передаче коммунальных предприятий в концессию, был принят и в конце марта 2009 г. вошел в действие Закон Украины, внесший изменения в Закон Украины «О концессиях», который предусматривает обязательность согласования конкурсных условий по выбору концессионера для объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения с Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и предполагает расторжение концессионного договора в случае, если концессионер не удовлетворяет условиям, предусмотренным лицензией на осуществление соответствующих видов деятельности. В Верховной Раде Украины находится проект Закона Украины об особенностях аренды и концессии объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, целью которого является урегулирование процедур передачи соответствующих объектов в аренду и концессию, определение ответственности сторон, условий расторжения договоров и передачи имущества органу местного самоуправления.

Регулирование (лицензирование и тарифообразование).

Регулирование субъектов, осуществляющих деятельность в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, в Украине практически полностью децентрализовано, что в условиях децентрализации собственности на эти объекты, порождает конфликт интересов.

Лицензирование децентрализовано частично.

Лицензии на осуществление деятельности в сфере централизованного

водоснабжения и водоотведения для населенных пунктов, население которых превышает 100 тыс. жителей, выдаются Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, для остальных — соответствующими местными администрациями.

Лицензии на осуществление деятельности в сфере централизованного теплоснабжения для субъектов с установленной мощностью свыше 20 Гкал выдаются Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, для остальных населенных пунктов — соответствующими местными администрациями.

Контроль за соблюдением лицензионных условий осуществляет Министерство по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и Государственная жилищно-коммунальная инспекция.

Тарифное регулирование децентрализовано полностью. Тарифы на услуги субъектов, осуществляющих деятельность в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, устанавливают органы местного самоуправления, базируясь на расчетах соответствующих субъектов и заключениях по этим расчетам, подготовленных Государственной ценовой инспекцией. Методика формирования тарифов разрабатывается Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и утверждается Постановлением Кабинета Министров Украины.

Подобная система тарифного регулирования на сегодня не устраивает практически никого из субъектов этого процесса: ни органы местного самоуправления, ни предприятия централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, ни орган управления в этой сфере (Министерство по вопросам ЖКХ) и государство в целом, поскольку имеет целый ряд недостатков, главными из которых являются такие:

— конфликт интересов, возникающий у органа местного

самоуправления, который, с одной стороны, является владельцем субъектов, осуществляющих деятельность в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а с другой — устанавливает им же тарифы;

— отсутствие у органа местного самоуправления, устанавливающего тарифы, необходимого профессионального опыта и независимости по отношению к жителям населенного пункта и предприятию, предоставляющему услуги по централизованному теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению;

— сложности с управлением и формированием тарифов, возникающие у региональных компаний, созданных в результате объединения объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, принадлежащих разным населенным пунктам (в этом случае тарифы по каждому объекту, входящему в региональную компанию, устанавливаются на усмотрение органа местного самоуправления — его собственника);

— невозможность привлечения кредитных средств под гарантии органов местного самоуправления или правительства для региональных компаний, в состав которых входят объекты централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, принадлежащие разным территориальным образованиям (в соответствии с Бюджетным кодексом право на осуществление внешних заимствований имеют населенные пункты с числом жителей более 800 тыс. человек, заимствования могут осуществляться только для бюджетов городов, областные и районные советы исключены из процесса предоставления гарантий по местным заимствованиям).

Проведенный анализ позволяет сделать такие выводы.

На сегодня в Украине произошла *децентрализация собственности,*

управления и в значительной степени регулирования (главным образом в сфере регулирования тарифов), *но это не сопровождалось децентрализацией ответственности за надежность и качество теплоснабжения и водоснабжения*. В соответствии с законами Украины «О местном самоуправлении», «О теплоснабжении», «О питьевой воде и питьевом водоснабжении», органы местного самоуправления отвечают за состояние водоснабжения и водоотведения на вверенной им территории, но фактически ответственность за эти сферы жизнеобеспечения не децентрализована и возложена на центральную власть.

Во-первых, центральная власть (через государственный бюджет) на протяжении многих лет, кроме последнего кризисного года, вкладывала значительные средства в развитие коммунальной инфраструктуры, ничего не получая за это взамен — ни влияния на коммунальные предприятия, ни собственности.

Во-вторых, любая сколь-нибудь серьезная внештатная или чрезвычайная ситуация в этой сфере в конечном счете решается силами центрального правительства и с привлечением средств государственного бюджета.

В третьих, государство постоянно дотирует предприятия централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения за счет бюджета, позволяя устанавливать тарифы на электроэнергию и газ для коммунальной сферы ниже себестоимости, в том числе за счет покрытия разницы в тарифах, сложившейся как по вине центрального правительства, так и по вине местных властей.

И, наконец, в четвертых, государство ответственно за социальное и медицинское обеспечение населения, помощь по потере трудоспособности, предоставление которой в значительной степени обусловлено недостаточным

теплоснабжением, низким качеством воды, недостаточной очисткой стоков, и, как следствие, ухудшением экологической ситуации.

Можно ли назвать такую децентрализацию приемлемой для Украины?

Выгодна ли такая децентрализация систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения Украине?

Скорее нет, чем да.

И объясняется это следующим.

Передача предприятий централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в собственность территориальных общин может расцениваться позитивно, но только в том случае, когда это не приводит к чрезмерному дроблению субъектов, осуществляющих соответствующую деятельность.

Опыт показал, что крупные региональные предприятия централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения более жизнеспособны, чем мелкие, поскольку за счет экономии на масштабе могут решать серьезные задачи, связанные с внедрением эффективного менеджмента, подготовкой и реализацией стратегических программ развития, привлечением заемных средств без значительного увеличения стоимости предоставляемых ими услуг.

Исходя из этого, государство должно стимулировать создание региональных компаний технологически оптимального размера таким образом, чтобы созданная в результате объединения компания не попадала в худшие условия, чем отдельные компании, входящие в ее состав. Сегодня же подобное происходит вследствие невозможности получить государственные гарантии по привлекаемым кредитным средствам, сложностей в формировании и утверждении тарифов (непредсказуемость, продолжительность процесса формирования тарифов и т. п.). Поэтому,

принимая как данность децентрализацию собственности в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, на перспективу следует поддерживать создание условий для объединения (укрупнения) компаний, осуществляющих деятельность в этой сфере, и развития всех форм собственности (государственной, коммунальной, совместной и частной) на соответствующие объекты при условии создания на этом рынке развитой и эффективной системы государственного регулирования естественных монополий.

Если говорить об *управлении*, то сегодня в системе централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине оно практически полностью децентрализовано за несколькими исключениями.

На наш взгляд, децентрализация управления целесообразна и должна поддерживаться при условии ответственного отношения органа местного самоуправления к собственности территориальной общины, что на сегодня наблюдается далеко не на всех территориях Украины вследствие болезненных процессов формирования избирательной системы на центральном и местном уровнях. В этот переходный период центральная власть должна иметь возможности осуществлять контроль за тем, что происходит на территориях в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, в частности по вопросам обеспечения эффективного управления развитием инфраструктуры, и иметь рычаги воздействия на принимаемые в этой сфере решения, в случае, если такие решения могут иметь негативные последствия для населения, проживающего на соответствующей территории. В принципе, таким рычагом может быть проверка субъекта на его соответствие лицензионным условиям. Но, поскольку рынки централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения являются естественными монополиями, практическое

использование данного рычага влияния крайне ограничено. Сегодня за нарушение лицензионных условий можно только штрафовать. Лишение коммунального предприятия, нарушающего условия лицензии и создающего угрозу для обеспечения надежности и сохранности систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, на практике не возможно, поскольку в этом случае некому будет оказывать соответствующие услуги на определенной территории. Для того, чтоб избежать подобных проблем и иметь возможность использовать механизм лицензирования в полном объеме, Правительством Ю.Тимошенко был одобрен и направлен на рассмотрение в Верховную Раду проект Закона о внесении изменений в некоторые законы Украины относительно лицензирования, который наряду с установлением особенностей получения лицензий и осуществления лицензионного контроля в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения предусматривал введение института «временного управляющего» для предприятий, на которых планируется аннулировать лицензии.

В соответствии с законопроектом временные управляющие назначаются в случае, если предприятия ЖКХ, предоставляющие монопольные услуги, нарушают установленные государством условия лицензии и, соответственно, права потребителей. Временный управляющий осуществляет управление деятельностью предприятия до тех пор, пока орган местного самоуправления не передаст его в управление (аренду, концессию и т. п.) субъекту, удовлетворяющему условиям лицензии и способному организовать деятельность соответствующего предприятия в соответствии с установленными правилами и стандартами.

Отдельно следует рассмотреть вопрос децентрализации регулирования в сфере *формирования тарифов.*

Формирование тарифов в Украине на сегодня полностью децентрализовано и осуществляется органами местного самоуправления. Подобная практика создает благоприятную почву для популизма со стороны органов местного самоуправления, предоставляя широкие возможности для манипулирования мнением общественности. Это в свою очередь обуславливает нестабильность и финансовую неустойчивость субъектов предпринимательства, осуществляющих деятельность в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, тормозит развитие публично-частного партнерства в этой сфере, и, как результат, приводит к значительному ухудшению технического состояния коммунальной инфраструктуры, надежности и качества обслуживания населения.

В условиях исключительно коммунальной собственности на обьекты централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, исторически сформировавшегося отношения населения к тарифообразованию на жилищно-коммунальные услуги, отсутствия культуры экономного использования ресурсов, недостаточно высокого профессионального уровня субъектов, ответственных за утверждение тарифов, и их зависимости от электоральных настроений децентрализованная модель формирования тарифов негативно отражается на финансово-экономическом состоянии коммунальных предприятий и их возможностях для перспективного развития. Исходя из этого, Концепцией развития государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий на рынке коммунальных услуг, утвержденной Распоряжением Кабинета Министров Украины от 9 июля 2008 г. № 932-р, предусмотрено создание органа государственного регулирования деятельности естественных монополий на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и

водоотведения с сетью территориальных представительств. Во исполнение этой Концепции в июле 2010 г. был принят и вошел в действие Закон Украины «О Национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг»[46], которым предусмотрено создание Национальной комиссии, ее аппарата и территриальных представительств до 1 января 2011 г. При этом определено, что до формирования такой комиссии функции государственного регулирования в сфере теплоснабжения, централизованного водоснабжения и водоотведения выполняет Национальная комиссия регулирования электроэнергетики Украины.

Проведенный анализ институциональной модели организации рынка коммунальных услуг позволяет сделать вывод о том, что процесс децентрализации собственности на объекты централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине в условиях децентрализации управления и регулирования оказался неэффективным и преждевременным и не привел к одновременной децентрализации ответственности за надежность и качество теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, поэтому в целом оказал скорее негативное, нежели позитивное влияние на развитие этих рынков.

В контексте сказанного наиболее приемлемой стратегией по развитию коммунальной инфраструктуры видится:

— создание условий для укрупнения предприятий централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения с целью повышения эффективности их деятельности;

— усиление ответственности субъектов рынка за надежность и

[46] Закон України від 09.07.2010р. № 2479-УІ „Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України” [Електронний ресурс] — Доступно з: <http://www.president.gov.ua/documents/12068.html>.

качество предоставляемых ими услуг;

— обеспечение учета интересов всех заинтересованных сторон (предприятий, органов местного самоуправления, жителей соответствующей территорий и государство) при определении и реализации программ развития муниципальной инфраструктуры;

— развитие публично-частного партнерства как механизма повышения эффективности работы предприятий централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, привлечения финансовых ресурсов и современных технологий.

На нынешнем этапе развития институциональных механизмов и с существующими формами собственности подобное развитие событий возможно при условии централизации системы государственного регулирования на рынках естественных монополий и передаче функций по лицензированию и тарифообразованию на услуги централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения на центральный уровень, что в соответствии с недавно принятым Законом должно произойти уже в 2011 г. И в первую очередь это необходимо для стимулирования создания крупных финансово устойчивых региональных компаний, в состав которых будут входить объекты, принадлежащие разным органам местного самоуправления, что и предусмотрено Концепцией развития государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий на рынке коммунальных услуг и недавно принятым законом о Национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг.

При этом необходимо учесть следующее:

— децентрализация собственности де-факто уже состоялась, и практически все предприятия централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения находятся в коммунальной собственности, а

право собственности у нас защищено Конституцией, поэтому укрупнение и регионализация соответствующих предприятий может осуществляться исключительно на добровольной основе;

— предприятия централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения имеют значительные кредиторские и дебиторские задолженности, неудовлетворительное техническое состояние и на сегодня не являются привлекательными для стратегического частного инвестора;

— в обществе сформировано негативное отношение к участию частного сектора во владении и управлении объектами централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а последние события в этой сфере только усиливают этот эффект.

Исходя из изложенного, актуальными видятся следующие задачи по развитию институционального обеспечения системы централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине, направленного на централизацию регулирования при сохранении децентрализации собственности и управления.

1. Усовершенствование бюджетного законодательства в части осуществления местных заимствований:

- внесение изменений в Бюджетный кодекс Украины (наряду со снижением порога, допускающего привлечение внешних заимствований органами местного самоуправления, до 500 тыс. человек, необходимо предусмотреть возможность привлечения заимствований областными советами);
- утверждение Постановления Кабинета Министров Украины об упрощении процедуры одобрения местных заимствований, привлекаемых от международных финансовых организаций и

зарубежных банков, и предоставлении государственных гарантий для реализации таких проектов.

2. Усовершенствование системы государственного регулирования субъектов естественных монополий на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения:

- создание в соответствии с Законом органа государственного регулирования на рынке коммунальных услуг;
- утверждение новых порядков формирования тарифов на услуги централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, предполагающих полное возмещение экономически обоснованных расходов соответствующих субъектов хозяйствования и наличие средств, необходимых для реализации инвестиционных проектов, утвержденных органами местного самоуправления;
- усовершенствование системы контроля за выполнением лицензионных условий субъектами, осуществляющими деятельность в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, в том числе введение института временного управляющего.

3. Развитие публично-частного партнерства в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в рамках реализации Концепции развития государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства[47] путем:

- принятия Закона Украины «Об особенностях аренды и концессии на объекты централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения»;

[47] Розпорядження КМУ від 16.09.2009 № 1184-р. «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві» [Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1184-2009-%F0>.

- усовершенствования государственной поддержки субъектов, осуществляющих деятельность в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, как стимула для развития публично-частного партнерства, в частности, внесение изменений в Закон Украины «О общегосударственной программе «Питьевая вода Украины», утверждение Национальной стратегии теплообеспечения Украины;
- реализации пилотных проектов публично-частного партнерства в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения.

4. Организация подготовки современных кадров для работы в системе централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения (подготовка учебных пособий, организация обучения современному менеджменту, сопровождение разработки и реализации инвестиционных проектов, ознакомление с новыми технологиями, обмен опытом).
5. Проведение разъяснительной работы среди населения по вопросам бережного отношения к тепловой энергии и водным ресурсам.

Реализация предложенных мероприятий позволит создать мощные современные финансово устойчивые и социально ответственные предприятия в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, обладающие высококвалифицированным персоналом и современными механизмами привлечения финансовых ресурсов для модернизации инфраструктуры.

1.8. Государственное регулирование рынка коммунальных услуг

Вопросы регулирования деятельности естественных монополий на сегодня являются одними из наиболее дискуссионных в Украине, и особенно это касается рынка централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Чем это вызвано?

Начиная с обретения Украиной независимости, вопросы децентрализации управления экономикой и усиления роли местного самоуправления находились в центре внимания общества. Позитивный опыт децентрализации в этой сфере в зарубежных странах сформировал в обществе иллюзии относительно того, что, передав собственность и, соответственно, права и полномочия на объекты жилищно-коммунальной инфраструктуры на местный уровень, мы решим все проблемы с жизнеобеспечением граждан. Следуя в этом направлении, государство постепенно отдавало все больше прав и полномочий на места, и одним из серьезных шагов в этом направлении стала передача в коммунальную собственность объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. На первый взгляд, это событие можно оценить позитивно. Но это только на первый взгляд. Проблема состояла в том, что подобное решение не стало элементом серьезной и продуманной реформы местного самоуправления, межбюджетной реформы и реформы жилищно-коммунального хозяйства в Украине. В результате это привело больше к негативным, чем к позитивным последствиям.

Среди позитивов следует отметить то, что территориальная община стала собственником систем, обеспечивающих удовлетворение насущных потребностей жителей региона – потребностей в тепле, воде, водоотведении.

Во многих случаях (для крупных населенных пунктов) это упростило управление подобными объектами, позволило своевременно учитывать потребности местного населения в важнейших с точки зрения их жизнеобеспечения услугах.

Среди негативов — чрезмерное дробление компаний, осуществляющих централизованное тепло-, водоснабжение и водоотведение, что, с одной стороны, удорожило и усложнило их деятельность (высокие накладные расходы, отсутствие профессиональных кадров, невозможность привлечь инвестиции), а с другой — сделало органы местного самоуправления заложниками популистской политики в сфере жилищно-коммунального обслуживания.

Одной из характеристик успешности мэра и муниципалитета до сих пор считается возможность обеспечить низкие тарифы на жилищно-коммунальные услуги. О том, что низкие тарифы могут в среднесрочной перспективе привести к разрушению системы жизнеобеспечения территории, никто не задумывается. Как следствие, сфера ЖКГ превратилась в один из элементов системы социального обеспечения населения и до сих пор, несмотря на то, что техническое состояние объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения достигло критической черты, а энергоемкость производства и потери энергоресурсов при их транспортировке чрезвычайно высоки, тарифы на газ для населения и предприятий коммунальной теплоэнергетики, и, следовательно, на жилищно-коммунальные услуги остаются «священной коровой» для местного самоуправления. В такой ситуации совершенствование системы государственного регулирования на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения приобретает высокую актуальность и является единственным выходом, который позволит вывести

предприятия отрасли из стагнации.

Но какая модель может быть оптимальной для рынка централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине? Попробуем найти ответ на этот вопрос.

В мире существует множество моделей государственного регулирования рынка естественных монополий, каждая из которых применима к конкретной ситуации в конкретной стране. Надеяться, что можно взять одну из таких моделей и сделать из нее кальку для Украины, по меньшей мере наивно. В тоже время все существующие модели регулирования основаны на общих принципах и имеют общую цель – поиск баланса интересов субъектов рынка путем определения правил для субъектов естественных монополий, способных обеспечить стимулирование развития отрасли, повышение надежности и качества услуг. И именно эти принципы должны быть положены в основу при создании подобной модели в Украине.

Выбор оптимальной модели регулятора и степени централизации регулирования на рынке коммунальных услуг зависит от многих факторов, важнейшими из которых являются такие: размер страны, объем услуг на соответствующих рынках, разнообразие климатических зон, особенности организации рынков, социальная поляризация, профессиональная подготовленность, степень развития форм собственности субъектов рынка.

Так, в пользу регулирования на местном уровне свидетельствуют такие факторы, как доступность и понятность для представителей территории, с другой стороны, национальный регулятор менее затратен для общества в целом, имеет возможность быть более профессиональным, предсказуем и поэтому более прилекателен для инвесторов, обеспечивает возможность получить эффект от использования экономии за счет масштаба.

В Украине, учитывая наличие Национальной комиссии регулирования

электроэнергетики, возникает еще и дополнительный вопрос, что является более эффективным: добавить дополнительные функции по регулированию на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения существующему регулятору или создать новый. В первом случае можно рассчитывать на лучшую координацию и больший охват в регулировании, во втором – появляется возможность учесть особенности этих отраслей экономики и их отличие от секторов электроэнергетики и газа, которые особенно сильны в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения.

С учетом анализа перечисленных выше факторов в Украине определены основные направления и пути совершенствования системы государственного регулирования субъектов естественных монополий на рынке коммунальных услуг. В соответствии с принятой правительством Концепцией[48] предусмотрено два этапа реформирования отношений на этом рынке. На первом этапе запланирована разработка проектов нормативно-правовых актов для устранения существующих правовых коллизий, временное создание в Министерстве по вопросам жилищно-коммунального хозяйства подразделения регулирования деятельности субъектов естественных монополий, создание Государственной жилищно-коммунальной инспекции для осуществления государственного котроля на соответствующих рынках, разработка законопроекта о размежевании полномочий органов исполнительной власти и органов местного

[48] Розпорядження КМУ від 09.07.2008 № 932 "Про схвалення Концепції розвитку системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг" [Електронний ресурс]. — Доступно з: < http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=932-2008-%F0>.

самоуправления, совершенствование системы лицензирования на рынке коммунальных услуг, введение отдельного учета доходов и затрат по видам экономической деятельности, формирование новых принципов тарифной политики, стимулирующей энергосбережение. На втором этапе предполагается создание органа государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий с сетью территориальных представительств.

Концепция была принята в 2008 г. и практически все мероприятия, предусмотренные на первом этапе, были выполнены, в том числе, подготовлен пакет проектов нормативно-правовых актов, таких, как проект закона о Национальной комиссии регулирования на рынках коммунальных услуг, о централизованном водоснабжении и водоотведении, новая редакция закона о жилищно-коммунальных услугах, изменения в закон о теплоснабжении. К сожалению, все эти законопроекты, пролежав в Верховной Раде Украины более полугода, были возвращены в профильное министерство в связи с приходом нового правительства, а созданный в МинЖКХ департамент государственного регулирования ликвидирован. После этого начались дискуссии по вопросам, связанным с ролью органов местного самоуправления в системе государственного регулирования на этих рынках, а также относительно того, стоит ли создавать отдельный независимый регулятор на центральном уровне на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Точку в этом вопросе поставили Послание Президента Украины В.Януковича к народу Украины, оглашенное им 3 июня 2010 г., а также проект Программы экономических реформ, которым предусмотрена «передача функций установления тарифов на услуги ЖКХ на центральный уровень путем создания единого независимого регулятора для повышения эффективности и

прозрачности регулирования отрасли»[49], и принятие Закона Украины «О Национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг», в соответствии с которым такой регулятор планируется создать до 1 января 2011 г.

Что касается роли органов местного самоуправления в осуществлении государственного регулирования на соответствующих рынках, то, несмотря на желание целого ряда муниципальных образований сохранить за собой функции регулирования (в основном это касается формирования тарифов), на наш взгляд, в существующих на сегодня условиях местная власть не в состоянии осуществлять рыночное регулирование на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения по следующим причинам:

1) органы местного самоуправления являются собственниками соответствующих предприятий, поэтому, будучи регулятором, не могут принимать непредвзятые решения по отношению к своей собственности;

2) органы местного самоуправления не могут абстрагироваться от стремления жителей соответствующего территориального образования иметь как можно более низкие тарифы, поскольку проживающие на территории потребители жилищно-коммунальных услуг являются избирателями, от отношения которых зависит будущее конкретных персоналий, входящих в состав органа местного самоуправления;

3) органы местного самоуправления, имея в своем распоряжении коммунальные предприятия, не заинтересованы в появлении на рынке

[49] Проект Програми економічних реформ «Заможнє суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02.06.2010 р. [Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>.

частного оператора (например, в сфере поставки тепловой энергии, водоснабжения и отведения канализационных стоков, или же в сфере генерации тепловой энергии), что не может не оказывать влияния на регулирование.

4) на сегодня для осуществления профессионального регулирования на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, не хватает подготовленных специалистов даже для центрального органа регулирования, не говоря о возможностях осуществления такого регулирования на местном уровне;

5) децентрализация регулирования и перенесение его на местный уровень, с одной стороны, значительно удорожит этот процесс, а с другой — в этом случае достаточно сложно будет обеспечить независимость такого органа.

При этом необходимо учитывать, что независимость регулирования сложно обеспечить и на центральном уровне, а на местном это практически невозможно. Для этого существует целый ряд препятствий.

По теории, независимость органа регулирования можно обеспечить лишь в том случае, когда существуют законодательно закрепленные правила осуществления регулирования на соответствующих рынках, требования к членам комиссий, голосующих за принятие решений регулирующего характера, а также деполитизированная процедура назначения членов комиссии, четкие основания и процедура их увольнения с занимаемых должностей.

Часто считается, что основой для независимости регулирующего органа является его финансовая независимость, что возможно в случае, когда бюджет регулятора формируется за счет сборов за лицензии и других платных услуг. На наш взгляд, это утверждение спорное. Во-первых,

существуют примеры независимых регуляторов, финансируемых из государственного бюджета. С другой стороны, финансирование комиссий за счет сборов за лицензии также может вызвать предвзятость в регулировании, поскольку, чем больше выдано лицензий, тем лучше финансируется такой орган.

Во многих странах мира по-разному подходят и к определению процедур назначения и увольнения членов комиссий. Позитивной считается модель, при которой назначения комиссионеров осуществляется исключительно по профессиональным качествам, назначение происходит на квотной основе – часть членов комиссий предлагается от Правительства, часть – от Президента, часть – от Парламента. Увольнение комиссионеров, кроме плановой ротации, осуществляется на основе четко определенных в законе оснований и с заслушиванием (уведомлением об этом) Парламента.

Исходя из сказанного, понятно, почему в большинстве европейских стран для регулирования естественных монополий на рынках коммунальных услуг используется модель регулирования на центральном уровне. В табл.1.4 представлена информация об организации государственного регулирования на рынках централизованного теплоснабжения в ряде стран.

Как видим, почти все страны бывшего социалистического лагеря делают выбор в пользу центрального регулятора, и это подтверждает наши выводы относительно целесообразности использования такой модели в Украине.

Рассмотрим некоторые примеры создания и работы подобных регуляторов.

Таблица 1.4.

Организация государственного регулирования на рынках централизованного теплоснабжения

Страна	Муниципальное регулирование	Независимый регулятор
Армения		X (за исключением <5,8МВт)
Босния и Герцоговина		X
Болгария		X
Хорватия		X
Чехия		X
Венгрия	X (население)	X
Латвия	X	X (тепло из ТЭЦ)
Литва		X (с одобрения муниципалитета)
Македония		X
Молдова		X
Польша		X (центральное агенство и местные филиалы)
Румыния		X (электричество из ТЭЦ)
Россия	X (Муниципальное ЦТ)	X (не муниципальное ЦТ)
Сербия	X	X (ТЭЦ)
Украина	X	X (ТЭЦ)

Источник: Пасоян А. (Альянс по сбережению энергии) «Европейский опыт регулирования централизованного теплоснабжения»: Выступл. На засед. Межведомственной группы ро разраб. Национальной стратегии теплоснабжения, г. Киев, 10.12.2009.

Румыния.

Национальная регулирующая комиссия по муниципальным услугам в Румынии была создана в 2002 г. и сегодня действует в соответствии с

Законом о муниципальных услугах и другими нормативными актами правительства. Цель создания Комиссии – регулирование, мониторинг и контроль на рынке муниципальных услуг и на смежных рынках.

Координацию работы Комиссии осуществляет вице-премьер министр, по табелю о рангах она находится в подчинении Министерства администрации и внутренних дел.

В соответствии с законом Комиссия имеет полномочия осуществлять регулирование в следующих сферах:

- водоснабжение;
- водоотведение;
- очистка сточных вод;
- производство, транспортировка и поставка тепловой энергии в централизованных системах теплоснабжения;
- сбор и переработка бытовых отходов;
- общественное освещение;
- местный общественный транспорт.

Если проанализировать функции этой Комиссии, то непривычным для нас является регулирование ею рынка бытовых отходов, не относящегося к рынку естественных монополий. Но с другой стороны, эта сфера, так как она организована в Румынии, предполагает наличие искусственно созданной монополии на рынке сбора и переработки бытовых отходов. В какой-то степени это можно понять и принять, поскольку, если не монополизировать на местном уровне сферу сбора бытовых отходов, нельзя будет и обеспечить обязательную переработку всего собранного на этой территории мусора, пользуясь единым подходом и единой технологией в рамках территории.

Румынская Комиссия (ANRSC) действует, основываясь на следующих принципах:

— защита интересов потребителей муниципальных услуг;

— продвижение конкуренции и экономической эффективности сектора муниципальных услуг, дествующего в условиях монополии;

— обеспечение прозрачности, доступности, недискриминационности и защиты потребителей;

— обеспечение сбалансированных, нацеленных на результат контрактных отношений;

— сохранение ресурсов, окружающей среды и здоровья населения.

Функциями Комиссии являются:

— разработка и принятие правил деятельности на рынках, подлежащих регулированию;

— выдача лицензий и разрешений;

— контроль за исполнением лицензионных условий;

— контроль за реализацией муниципальных программ по модернизации, реабилитации объектов муниципальной инфраструктуры;

— разработка методологии формирования и изменения тарифов;

— проведение экспертизы цен и тарифов на услуги субъектов, действующих в условиях монополии;

— инициирование разработки и принятия законодательных актов, регулирующих деятельность субъектов в соответствующих сферах;

— организация и ведение информационной базы для сбора, обработки и анализа данных по муниальным услугам в сферах, подлежащих регулированию, и деятельности операторов на соответствующих рынках, в том числе для использования ее для принятия управленческих решений на уровне государства;

— разработка и адаптация критериев определения индикаторов

мониторинга соответствующих рынков;

— организация мониторинга, оценки и контроля исполнения законов на рынках, подлежащих регулированию;

— контроль за соблюдением методики формирования тарифов и применение санкций в случае ее нарушения;

— инициирование и организация обучающих программ для субъектов рынка;

— подготовка и представление правительству ежегодного доклада о рынке муниципальных услуг, подлежащих регулированию Комиссией, и о деятельности Комиссии.

Финансирование Комиссии осуществляется в основном за счет средств, получаемых от выдачи лицензий и разрешений (0,1% от платы за лицензию), а также от предоставления консультационных услуг субъектам рынка.

Все расчеты с предприятиями централизованного телоснабжения, водоснабжения и водоотведения осуществляются в Румынии по показателям счетчиков, которыми обеспечено 100% всех зданий, что стало возможным благодаря 100-процентному охвату жилого фонда кондоминимумами.

ANRSC используется интересный (в качестве примера для Украины) подход к лицензированию в сфере централизованного телоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Лицензии выдаются Комиссией субъектам, которые хотят быть операторами соответствующих объектов, но не обязательно имеют к ним хоть какое-то отношение, исходя из таких критериев:

— наличие компетентного в управленческих вопросах менеджмента;

— знание законодательства в сфере регулирования на соответствующих рынках;

— необходимый минимум технических средств и техническая компетенция;

— удовлетворительное экономическое и финансовое состояние претендента (исключается получение лицензии убыточным предприятием);

— наличие необходимых допусков и разрешений для выполнения определенных работ.

По закону управлять объектами централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения могут операторы, имеющие лицензию. В случае, если предприятие нарушает условия и правила деятельности на соотвествующем рынке, у его оператора изымается лицензия и соответствующий орган местного самоуправления обязан в установленный законом срок провести тендер на привлечение нового оператора по управлению соответствующим объектом. В конкурсе могут принимать участие только лицензированные операторы.

Подобный подход может быть использован как альтернативный модели введения временного управляющего в Украине, но это потребует достаточно серьезной перестройки системы лицензирования на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения.

Интересно также, что в случае нарушения законодательства органом местного самоуправления, например при установлении тарифов, Комиссия применяет санкции к его руководителю, которые являются весьма значительными и в зависимости от нарушения могут составлять от 10 до 15 тыс. евро, что серьезно их дисциплинирует.

Что касается обеспечения независимости Комиссии, то этот вопрос в Румынии решается не лучшим образом. Глава Комиссии назначается премьер-министром по представлению министра администрирования и

внутренних дел, а уволен он может быть премьер-министром в любой момент по той же самой процедуре. Дргие члены комиссии назначаются в порядке, принятом для соответствующего руководящего состава других министерств и ведомств.

Болгария.

Национальная регулирующая комиссия в Болгарии создана более 10 лет назад и является ответственной за регулирование тарифов на электроэнергию, газ, тепло, водоснабжение и водоотведение (регулирование водоснабжения и водоотведения осуществляется последних четыре года). При этом деятельность по электроснабжению, газоснабжению и централизованному теплоснабжению лицензируется, по централизованному водоснабжению и водоотведению – нет.

В сфере централизованного водоснабжения и водоотведения действуют преимущественно государственные, смешанные (где государству или органу местного самоуправления принадлежит более 51%), муниципальные компании и около 10 частных компаний (в сфере теплоснабжения – только 3 государственные компании, а остальные — частные).

К функциям Комиссии относится утверждение бизнес планов для всех субъектов, работающих на рынках, подлежащих регулированию, и формирование тарифов с учетом показателей бизнес-планов.

Комиссия состоит из 13 человек (председатель, шесть комиссионеров ответственных за регулирование в секторе централизованного водоснабжения и водоотведения, шесть комиссионеров для регулирования на рынке газа, электроэнергии, централизованного теплоснабжения). Члены Комиссии выбираются Кабинетом Министров на пять лет. Все решения принимаются голосованием, за каждое из решений должны проголосовать минимум пять человек, специализирующихся на регулировании

соответствующих рынков, включая председателя.

Деятельность Комиссии базируется на специализированных законах об энергетике и о водоснабжении. Финансирование ее осуществляется за счет государственного бюджета. При этом компании, подлежащие регулированию, оплачивают сбор за регулирование (например, для компаний водоснабжения и водоотведения он составляет 0,5% от стоимости объема поданной потребителям воды).

В Болгарии, как и в Румынии, законодательно определена обязательность установки счетчиков на всех зданиях и фактически обеспечен 100-процентный учет потребления электроэнергии, газа, тепла и воды.

Государственный и местный бюджеты практически не выделяют средств на субсидирование деятельности компаний электроснабжения, газоснабжения, централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения; вся деятельность компаний, и в том числе программы по модернизации, финансируются за счет тарифов.

Подобные комиссии существуют и в других странах мира. Так, например, в Армении создана Комиссия по регулированию публичных услуг — независимый орган, подотчетный только Парламенту и Президенту, целью деятельности которого является поддержание баланса интересов предприятий водоснабжения и потребителей. Подобный подход также реализован в Словакии, прибалтийских республиках и других странах.

С 1 января 2011 г. подобная комиссия будет действовать и в Украине. Согласно вступившему в силу Закону, Национальная комиссия регулирования рынка коммунальных услуг Украины является государственным коллегиальным органом исполнительной власти, действующим независимо от других органов исполнительной власти, органов

местного самоуправления, субъектов хозяйствования, а также политических партий и других общественных организаций. Задачами Национальной комиссии является осуществление государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий (централизованное водоснабжение и водоотведение, транспортировка тепловой энергии магистральными и местными (распределительными) тепловыми сетями), а также субъектов хозяйствования на смежных рынках (производство тепловой энергии, централизованная поставка тепловой энергии).

В соответствии с законом Национальная комиссия будет осуществлять:

— лицензирование хозяйственной деятельности для субъектов естественных монополий и субъктов хозяйствования на смежных рынках коммунальных услуг;

— разработку порядков формирования и установление тарифов для этих субъектов;

— осуществление контроля за выполнением лицензионных условий;

— постоянный анализ и мониторинг соответствующих рынков;

— содействие развитию конкуренции на смежных рынках;

— контроль за недопущением перекрестного субсидирования;

— ограничение на совмещение видов хозяйственной деятельности субъектами естественных монополий;

— подготовку заключений о соответствии ликвидации, реорганизации или отчуждения более 25% долей (акций/паев) активов субъектов естественных монополий и субъектов хозяйствования на смежных рынках условиям и правилам лицензированной деятельности;

— контроль за целевым использованием средств, предусмотренных тарифами, а также за выполнением подлежащими регулированию субъектами инвестиционных программ;

— разработку и утверждение правил пользования тепловой энергией, присоединения к тепловым и водопроводным сетям и типовых договоров, предусмотренных этими правилами;

— контроль за качеством товаров и услуг, производящихся субъектами естественных монополий и смежных рынков.

Национальная комиссия сама будет определять субъектов естественных монополий, деятельность которых должна регулироваться в соответствии с законом о создании комиссии, и вести отраслевые реестры таких субъектов. Кроме того, она самостоятельно будет устанавливать границу объема производства товаров и услуг, ниже уровня которой субъекты хозяйствования на рынке коммунальных услуг могут осуществлять свою деятельность без лицензии.

Состав Национальной комиссии определен Законом в количестве пять человек: председатель и четыре члена комиссии. Срок их полномочий определен шестью годами и не может быть продлен более, чем один раз. Глава и члены Комиссии назначаются и увольняются Кабинетом Министров Украины по представлению премьер-министра Украины. Законом устанавливаются квалификационные характеристики членов Комиссии и основания для их увольнения.

Финансирование Национальной комиссии осуществляется за счет средств государственного бюджета Украины.

По результатам анализа состояния государственного регулирования на рынке коммунальных услуг можно сделать такие выводы.

Передача полномочий по регулированию тарифов на услуги централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения на местный уровень одновременно с передачей в собственность органам местного самоуправления предприятий, оказывающих эти услуги, в условиях политической нестабильности сделало сферу ЖКХ заложницей популистской политики и, как следствие, содействовало превращению ее в один из элементов системы социального обеспечения населения. Фиксация сложившейся ситуации с тарифным регулированием крайне опасна не только для развития, но и для надежного обеспечения функционирования объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Исходя из этого, принятие Закона Украины «О Национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг Украины» является важным шагом в реализации реформы ЖКХ и создании условий для развития и модернизации коммунальной инфраструктуры.

В мире существует множество моделей государственного регулирования рынка естественных монополий. Несмотря на их разнообразие, все они базируются на общих принципах и имеют общую цель – поиск баланса интересов субъектов рынка путем определения правил для субъектов естественных монополий, способных обеспечить стимулирование развития отрасли, повышение надежности и качества услуг, энергосбережение. Оптимальной моделью для Украины, исходя из особенностей организации рынков централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения и формы собственности на соответствующие инфраструктурные объекты, является создание на центральном уровне независимой регулирующей комиссии и передача ей функций лицензирования и установления тарифов на производство, транспортировку и поставку тепловой энергии, холодной и горячей воды, что

было предусмотрено принятой в 2008 г. Концепцией развития государственного регулирования на этих рынках и рализовано в Законе Украины «О Национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг Украины». Сегодня шаг по созданию Комиссии сделан, и теперь необходимо обеспечить имплементацию этого закона, что требует привлечения квалифицированных специалистов.

1.9. Обращение с бытовыми отходами

На сегодня Украина, отягощенная множеством социальных проблем, не уделяет достаточно внимания вопросам защиты окружающей среды, обеспечению «экологичности» экономики. Между тем «экологически благоприятные районы земного шара становятся важным ресурсом тех стран, которые ими обладают»[50].

Одним из серьезных препятствий в сохранении окружающей среды является проблема отходов, в том числе бытовых. Украина буквально тонет в мусоре, что делает задачу обращения с бытовыми отходами одной из наиболее острых хозяйственных и природоохранных проблем на современном этапе развития. Ежегодно в стране производится почти 50 млн куб. м бытовых отходов, что составляет приблизительно 5% общегодового объема промышленных отходов, образующихся в горнодобывающей, топливно-энергетической, металлургической и химической отраслях. Но именно бытовые отходы практически не перерабатываются. Опасной тенденцией является ежегодный прирост объемов вывоза твердых бытовых отходов на полигоны – начиная с 1999 г. объем их вывоза возрос на 75%. В

[50] Моисеев Н.Н. Расставание с простотой. — М.: Аграф, 1998. — С. 380.

тоже время в странах Европейского сообщества предусмотрено существенное сокращения вывоза и размещения на полигонах разлагающихся отходов по сравнению с объемами их накопления (на 25% — в 2010 г., на 50% — в 2013 г., на 67% — в 2020 г.). В таких странах, как Швеция, Дания, Швейцария, Германия, Бельгия, Норвегия, Австрия и Нидерланды □юджетн переработки бытовых отходов составляет от 30 до 50%. В США, Швеции, Дании и других странах тепловая энергия, вырабатываемая из бытовых отходов, является одним из □юджетне источников возобновляемой энергии. Значительные средства аккумулируются экономически развитыми странами от переработки тары и упаковки, например, Германия в 2007 г. получила от этой деятельности доход в размере 10 млрд евро.

По оценкам экспертов, на каждый квадратный километр украинской земли приходится 50 тыс. т мусора, что на сегодня является одним из самых высоких показателей в мире. На полигонах и свалках страны скопилось более 30 млрд т бытовых отходов, 40% из них содержат ресурсоценные компоненты, которые могут быть возвращены в хозяйственное использование, такие как бумага, стекло, пластик.

Неблагоприятной является и тенденция к изменению морфологического состава твердых бытовых отходов – сегодня наиболее значительной их составляющей стали не пищевые продукты, а упаковка (в основном полимерная и комбинированная, не подверженная процессам биологического разложения), отходы от устаревшего электронного и электрического оборудования (содержащие такие опасные для окружающей среды элементы, как тяжелые металлы, асбест, вещества, содержащие галогены), гальванических элементов, аккумуляторов, предметов бытовой химии (лаки, краски, порошки и т. п.), лекарственные препараты. Складирование таких

отходов на полигонах представляет высокую опасность для окружающей среды, повышает риски загрязнения атмосферы, водных ресурсов и грунта токсическими веществами. По оценкам экспертов, каждая выброшенная на свалку стеклянная бутылка пролежит в земле миллион лет, полиэтиленовый пакет – от 500 до 1000 лет, пластиковые бутылки – от 500 до 1000 лет, алюминий – от 80 до 200 лет, окурки – от 1 до 5 лет. И даже если считать эти оценки существенно завышенными, становится понятным, что отсутствие должного внимания к проблемам переработки бытовых отходов является «миной замедленного действия» для будущих поколений и идет вразрез с идеологией устойчивого развития.

Количество свалок и полигонов твердых бытовых отходов в Украине, на которые ежедневно поступают опасные в санитарном и экологическом отношении твердые бытовые отходы, составляет 4500, из них 248 (5%) перезагружены, 1133 (25%) не отвечают нормам экологической безопасности, 429 (9,5%) занимают площади, требующие рекультивации. Практически на всех полигонах отсутствуют системы удаления фильтрата, не осуществляются мероприятия по удалению и утилизации биогаза, что негативно влияет на техногенную обстановку на соответствующих объектах и приводит к нарушению Украиной обязательств, взятых по Киотскому протоколу относительно ограничения выбросов парниковых газов в атмосферу. Отдельной проблемой является то, что целый ряд полигонов на сегодня находится в непосредственной близости от жилой застройки, водных объектов, на площадях, подверженных смешению грунтов, а выделению участков для новых полигонов активно противодействуют жители близлежащих населенных пунктов и общественные организации разной направленности.

Серьезной проблемой является наличие в Украине несанкционированных свалок бытовых отходов и практика сбрасывания отходов в непредназначенных для этого местах (в лесах и лесопосадках, рядом с проселочными дорогами, в полях). По оценкам экспертов, в Украине ежегодно на 16 тыс. несанкционированных свалок, занимающих площадь около 1,1 тыс. га, скапливается приблизительно 5 млн т твердых бытовых отходов. На таких свалках отсутствует какой-либо контроль за их составом, что повышает вероятность складирования небезопасных медицинских и даже радиоактивных отходов. Присутствие на ряде несанкционированных свалок могильников животных создает благоприятные условия для развития болезнетворных бактерий и вирусов. Такое невозможно даже представить в цивилизованных экономически развитых странах, поскольку складирование мусора на свалках, не всегда оборудованных соответствующим образом, оказывает негативное влияние на состояние окружающей среды, воздействуя на качество водушной среды, грунта, воды, что, в свою очередь увеличивает заболеваемость населения, снижает продолжительность жизни. По оценкам экспертов, количество полигонов в Украине должно быть сокращено минимум в семь раз вследствие их техногенной опасности и негативного влияния на окружающую среду.

Отношение той или иной страны к обращению с твердыми бытовыми отходами во многом определяет устойчивость экономического развития. И это понятно в ситуации, когда «человечество производит отходов органического происхождения в 2000 раз больше, чем вся остальная Природа».[51] Исходя из этого, утилизация бытовых отходов во всем мире является одной из приоритетных задач государства, направленной на обеспечение нормальных условий проживания для нынешнего и будущих

поколений. «Летучая фраза экологов «ни один живой вид не может существовать в среде, созданной из собственных отбросов» приобретает реальное и грозное содержание. Количество отходов разного происхождения стремительно наростает. Особенно в городах».[52] Эта ситуация обуславливает большое внимание к сфере обращения с бытовыми отходами, построению оптимальных для общества моделей их сбора и переработки, контроля за обеспечением условий, при которых влияние таких отходов на окружающую среду минимизируется.

Действующая модель обращения с бытовыми отходами в Украине довольно проста – собранные бытовые отходы подлежат захоронению на 4,5 тыс. мусорохранилищ и полигонов площадью 7,6 тыс. га. При этом практически полностью отсутствует инфраструктура для раздельного сбора и безопасного преобразования представляющих опасность составляющих бытовых отходов, не существует адекватных механизмов ответственности за накопление бытовых отходов производителями товаров в упаковке, электрического и электронного оборудования, а также экологически небезопасных товаров по принципу «производитель платит».

Как видим, существующая в Украине □юджетне в сфере обращения с бытовыми отходами не обеспечивает защиты населения и окружающей среды от негативного влияния таких отходов на условия и качество проживання и требует серьезного отношения со стороны государства для ее разрешения.

Среди основных проблем в этой сфере необходимо выделить такие[53]:

---

[51] Моисеев Н.Н. Судьба цивиизации. Путь разума. — С. 78.
[52] Моисеев Н.Н. Расставание с простотой. — С. 380.
[53] Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

1) услугами по сбору бытовых отходов охвачено только 70% населения Украины, в том числе 30% сельского населения, что привело к созданию значительного числа несанкцинированных свалок и постепенно превращает нашу страну в «мусорник»;

2) мощности значительного числа полигонов уже исчерпали свой ресурс: 5% мусорных свалок перегружены, 25% — не отвечают нормам экологической безопасности, более 10% требуют рекультивации;

3) неудовлетворительным является мониторинг недействующих (закрытых) полигонов, количество которых по состоянию на 2008 г. составило 242 единицы и занимало площадь более 300 га;

4) практически на всех полигонах отсутствуют системы утилизации фильтрата, что приводит к значительному увеличению их техногенной опасности;

5) отсутствуют свободные территории под новые полигоны, потребность в которых оценивается на уровне 600 единиц. В большинстве случаев требуется урегулирование вопросов получения земельных участков по мотивам общественной необходимости;

6) на сегодня 97% всех бытовых отходов захоранивается на полигонах и лишь 3% утилизируется на двух заводах в Киеве и Днепропетровске; оборудование этих заводов устаревшее и негативно воздействует на окружающую среду;

7) бытовые отходы практически не применяются как источники повторно использующегося сырья и в энергетических целях, что свидетельствут о неэффективном использовании ресурсов;

8) неудовлетворительным является состояние дел с реализацией Киотского протокола, в том числе в вопросах, касающихся утилизации полигонного биогаза;

9) средний показатель износа специального автотранспорта, общее количество которого – 4 тыс. ед., составляет 70%. В большинстве населенных пунктов используются устаревшие контейнеры, не отвечающие технологическим, санитарно-эпидемиологическим и экологическим условиям;

10) в Украине, за исключением отдельных населенных пунктов, так и не удалось внедрить систему раздельного сбора бытовых отходов вследствие отсутствия необходимых финансовых ресурсов и соответствующей инфаструктуры;

11) несовершенной остается система лицензирования и тарифная политика в сфере обращения с бытовыми отходами, что делает невозможным привлечение в отрасль частных инвестиций и кредитных средств. Сегодня предприятия, занимающиеся обращением с бытовыми отходами, работают по тарифам, не обеспечивающим 100% покрытие себестоимости, что вынуждает их нарушать существующие технологические, санитарные и экологические нормы. В тариф не включается инвестиционная составляющая, что не оставляет возможностей не только для использования новых современных технологий, но даже для обновления устаревшей техники;

12) в Украине фактически отсутствует централизованная система управления и контроля в сфере обращения с бытовыми отходами. Функции в этой сфере разделены между Министерством окружающей среды, Министерством здравоохранения, Министерством по вопросам ЖКХ и целым рядом других органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией, а также органами местного самоуправления. Зоны отвественности между этими органами сложно размежевать. Поэтому в

значительной степени реформирование этой сферы тормозится отсутствием координирующего центра и борьбой ведомственных интересов;

13) низкий уровень участия общественности в сфере обращения с бытовыми отходами. Пассивное отношение населения к проблемам, существующим в этой сфере, является следствием низкого уровня экологического образования, а также равнодушием к среде своего обитания.

Решение этих проблем – серьезная задача, требующая системного похода, времени, финансовых ресурсов, политической воли. Но, пожалуй, ключевыми вопросами, без решения которых трудно рассчитывать на □юдже-то продвижение вперед в сфере обращения с бытовыми отходами, являются система лицензирования и тарифная политика, которые должны быть серьезно пересмотрены. Без этого никакие технические и организационные решения работать не будут.

Обратимся к цифрам.

Средний тариф обращения с бытовыми отходами в Украине составляет ориентировочно 20 грн за куб. м, в том числе за перевоз мусора – 14 грн за куб. м, за захоронение – 6 грн за куб. м. (рис.1.5). Затраты населения на обращение с бытовыми отходами составляют 0,2% среднемесячного дохода человека. Даже учитывая, что среднемесячный доход у нас значительно ниже подобного показателя для экономически развитых стран мира, этот показатель является очень низким. В большинстве европейских стран такие затраты составляют ориентировочно 1% и более от среднемесячного дохода человека.

Исходя из этого можно сделать вывод, что если в Украине ничего не менять в тарифной политике в сфере обращения с бытовыми отходами, невозможно будет обеспечить не только строительство мусороперерабатывающих предприятий, использующих современные

методы по обращению с бытовыми отходами, но и соблюдение технологических норм и правил при их захоронении на существующих полигонах. Отсутствие в местных бюджетах средств на компенсацию убыточных тарифов значительно ухудшает финансовое состояние коммунальных предприятий, занимающихся обращением с бытовыми отходами. Низкий уровень сборов за загрязнение окружающей среды и нерациональное их использование усугубляет сложившуюся ситуацию. Все это вместе взятое формирует варварское отношение общества к отходам своей жизнедеятельности, перекладывая решение проблем с утилизацией бытовых отходов на будущие поколения.

Рис. 1.5. Сравнение стоимости обращения с бытовыми отходами в странах мира (грн).

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

По расчетам специалистов, для того, чтобы достигнуть безубыточной деятельности предприятий, имеющих дело с бытовыми отходами, необходимо как минимум повысить тарифы на 6 — 8 гривень в месяц с каждого человека (табл. 1.5). Социологические исследования показывают, что население готово воспринять такое повышение тарифов в случае, если увидит положительные сдвиги в системе сбора и утилизации бытовых отходов.

Таблица 1.5.

Ориентировочная стоимость разных методов обращения с бытовыми отходами

Операция по обращению с бытовыми отходами	Стоимость, грн/куб. м	Затраты 1 чел., грн/мес.
Сбор и захоронение (существующая модель)	20	2,5
Сбор и захоронение, компостирование органической части	45	5,6
Сбор, сортировка и захоронение	67	8,4
Сбор, сортировка, сжигание и захоронение	69	8,6

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Совершенствование тарифной политики в этой сфере должно осуществляться параллельно с повышением ответственности тех предприятий, которые имеют непосредственное отношение к созданию

бытовых отходов населения. Так, например, упаковка занимает 30 — 40% в составе бытовых отходов, электрические и электронные приборы – 1— 2%, такие опасные для окружающей среды товары, как батарейки, термометры, лампы, лекарства, краски – 0,5 — 1% бытовых отходов. Учитывая это, целесообразно обеспечить расширение базы налогообложения соответствующих предприятий основываясь на принципе «загрязнитель платит» (рис. 1.6).

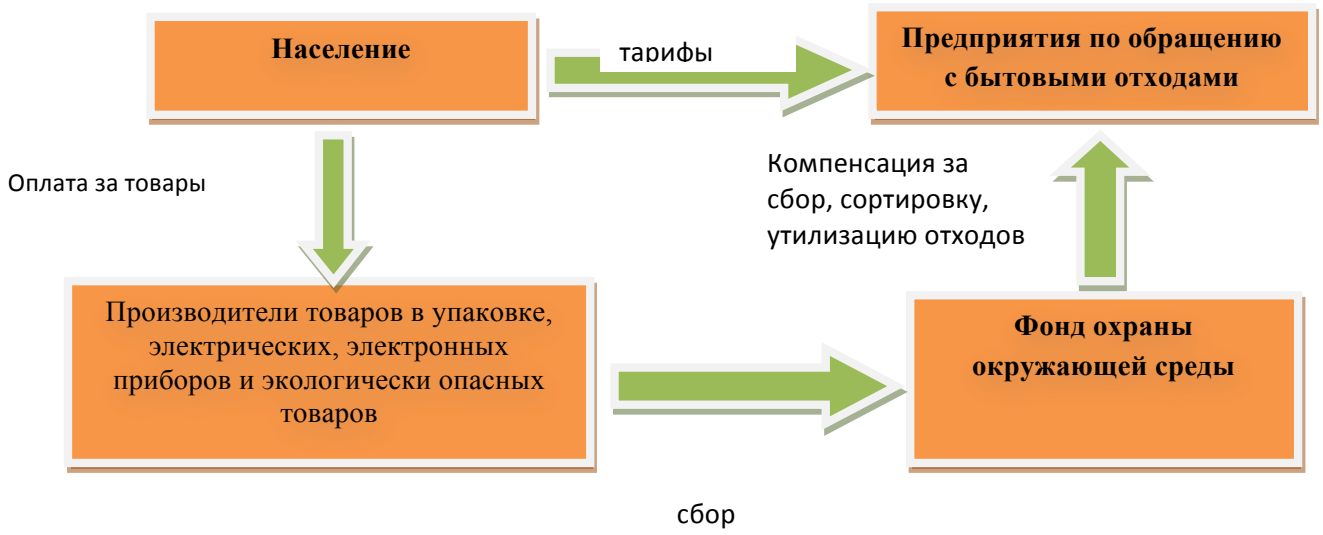

Рис. 1.6. Перспективная модель финансирования сбора, утилизации и переработки твердых бытовых отходов

Важнейшим вопросом технологического характера является внедрение системы раздельного сбора бытовых отходов, что потребует не только значительных институциональных и организационных усилий, но и дополнительных финансовых ресурсов, в том числе и для проведения разъяснительной работы среди населения.

Несмотря на сложность ситуации по обращению с бытовыми отходами в Украине и ее серьезным влиянием на состояние окружающей среды и здоровье человека, программных документов, определяющих системное решение проблем в этой сфере у нас до сих пор нет. Действующая Программа обращения с твердыми бытовыми отходами[54] фрагментарна, охватывает узкий круг вопросов и не содержит комплексных системных решений. Фактически результатом ее выполнения стала частичная разработка и некоторое совершенствование нормативно-правовой и нормативно-технической базы в этой сфере. Да к тому же срок осуществления ее мероприятий закончился в 2009 г. Вследствие этого в 2008—2009 гг. по инициативе Министерства по вопросам ЖКХ и Национальной академии наук Украины неоднократно предпринимались попытки утвердить новую программу, однако они не увенчались успехом. Одной из причин нежелания правительства рассматривать новую программу оказался финансово-экономический кризис и экономия бюджетых средств. На высшем уровне было принято решение по возможности не принимать новых государственных целевых программ. Тут тоже сэкономили, предоставив решение этих вопросов будущим поколениям. Между тем проектом новой программы обращения с бытовыми отходами предполагалось перейти к модели, основанной на таких принципах:

— внедрение раздельного сбора и сортировки твердых бытовых отходов с целью максимального целевого использования всех компонентов таких отходов, предотвращения поступления в окружающую среду их

[54] Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2004 №265 «Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами» [Електронний ресурс] — Доступно з: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=265-2004-%EF>.

опасных составляющих, уменьшения земельных площадей, необходимых для размещения полигонов твердых бытовых отходов;

— переход к современным высокоэффективным методам утилизации и уничтожения твердых бытовых отходов;

— внедрение современных эффективных технологий энергетической утилизации твердых бытовых отходов на основе организации производства современного оборудования с использованием мирового опыта и отечественных разработок, а также создание отечественной индустрии производства оборудования для этих целей;

— усовершенствование технологии захоронения остатков твердых бытовых отходов, не подлежащих переработке или утилизации, с целью максимального предотвращения их негативного влияния на окружающую среду;

— рекультивация земель, занятых свалками твердых бытовых отходов;

— проведение разъяснительной работы среди населения, повышение его экологической культуры.

Важнейшим аспектом усовершенствования системы обращения с бытовыми отходами в Украине является развитие новых технологических подходов в этой сфере, которые должны основываться на заимствовании лучших мировых и европейских технологий, экономически и экологически приемлемых для Украины. Заметим, что современные методы утилизации и переработки твердых бытовых отходов базируются на использовании высоких инновационных технологий, таких как аэрогидродинамическая, гравитационная, магнитная и электростатическая сепарация, биохимические, химические, металлургические и теплофизические технологии, технологии газификации и пиролиза с выделением синтез-газов, на технологиях

двухстадийного сжигания с использованием турбин и газопоршневых двигателей, плазменных технологиях, адсорбционных, католитических, мембранних технологиях. Развитие таких технологий в Украине внесет значительный вклад в построение инновационной экономики.

В последнее время большую актуальность приобрели технологии энергетического использования твердых бытовых отходов для производства тепловой и электрической энергии. Калорийность тонны твердых бытовых отходов превышает калорийность бареля нефти, что открывает широкие возможности для замещения природного газа нетрадиционными источниками энергии. Не случайно в последние годы в мире идет активное строительство заводов по утилизации бытовых отходов (так, в Европе до 2012 г. запланировано строительство 100 таких заводов, в США – 42-х).

Сегодня, в условиях финансово-экономического кризиса в Украине и очередного этапа формирования новой «прорывной» стратегии социально-экономического развития страны, задача перехода к новой модели обращения с бытовыми отходами должна занять одно из центральных мест в государственной политике. Несмотря на кризис и ограниченность бюджетних средств, необходимо предусмотреть государственную поддержку, по крайней мере, в вопросах разработки стратегии реформы, ее институционального и законодательного обеспечения, поскольку внедрение новой модели обращения с бытовыми отходами позволит решить целый ряд системных проблем в Украине, среди которых, прежде всего, следует отметить такие.

3. В сфере экологии:

— уменшение негативного влияния твердых бытовых отходов на окружающую среду, а следовательно, на здоровье человека и качество его жизни.

2. В экономической сфере:

— обеспечение производства и реализации дополнительной товарной продукции за счет утилизации отдельных компонент твердых бытовых отходов (получение ежегодно 800 тыс. т бумаги, 600 тыс. т пластмассовых отходов, 800 тыс. т стекла, общий годовой доход от реализации которых ориентировочно составит 1—1,5 млрд грн);

— замещение невозобновляемых ресурсов (газ, уголь) в энергетическом балансе Украины за счет выработки тепловой и электрической энергии экологически чистыми установками утилизации твердых бытовых отходов;

— создание в сфере санитарной очистки и обращения с бытовыми отходами рыночной среды с увеличением ежегодного объема операций на этом рынке до 10 млрд грн.

3. В социальной сфере:

— создание дополнительных рабочих мест;

— повышение экологической культуры населения;

— улучшение состояния здоровья населения и продуктивности труда.

3. В научно-технической сфере:

— освоение проектирования и современного производства высокотехнологического оборудования для удовлетворения □юджетне□льн сферы обращения с бытовыми отходами;

— рост инновационно-инвестиционной активности субъектов хозяйствования в сфере обращения с бытовыми отходами, повышение инновационности экономики.

1.10. Обслуживание и модернизация жилого фонда

Жилой фонд Украины по состоянию на начало 2010 г. составляет 10,2 млн зданий общей площадью 1066,6 млн кв. м, в том числе 221 тыс. многоквартирных зданий. Практически все жилье приватизировано. В коммунальной собственности на сегодня осталось 2,3% жилого фонда. Ветхих и аварийных домов в Украине 60,7 тыс. зданий общей площадью 5,1 млн кв. м, что составляет 0,6% от жилого фонда страны. Эта цифра постоянно увеличивается (в 2009 г. увеличение составило 6,2%). В ветхих и аварийных домах сегодня проживают около 150 тыс. жителей. Еще 72 млн кв. м составляет жилой фонд первых массовых серий постройки 60—70 гг., который на сегодня практически полностью требует замены или реконструкции и имеет чрезвычайно низкие энергоэффективные характеристики (табл. 1.6).

В связи с таким значительным количеством жилого фонда, построенного без учета обеспечения необходимых энергоэффективных характеристик (за период 1961—1990 гг. — более 50%), серьезного внимания требует решение вопросов организационного и финансового обеспечения капитальных ремонтов жилых домов, которые сегодня не решены даже на концептуальном и методологическом уровне. Для 70% жилых домов, построенных в 1950—1990 гг., капитальный ремонт вообще никогда не производился.

Таблица 1.6.

Характеристика жилого фонда Украины (по годам застройки).

Годы застройки	**Удельный вес, %**
до 1919	4,9
1919-1945	12,7
1946-1960	25,7
1961-1970	24,0
1971-1980	16,1
1981-1990	10,5
после 1991	6,1

Источник: Рассчитано автором по данным Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины.

Серьезная проблема на сегодня существует с лифтовым хозяйством: всего в Украине на начало 2010 г. установлено 90,2 тыс. лифтов, 37,7% из них работают более 25 лет и предствляют реальную угрозу для жизни и здоровья граждан. Более года не работает 3350 лифтов, то есть около 4%.

Тормозом для внедрения эффективной и дружественной для жителей системы обслуживания жилого фонда в Украине, а также для разработки организационного механизма проведения капитальных ремонтов и реконструкции, является отсутствие в домах «хозяина». Избранный в свое время способ приватизации жилого фонда заложил мину под нормальное

функционирование этого сектора (табл 1.7.). В итоге собственниками жилья, которое приватизировано более, чем на 90%, стали лица, не готовые нести ответственность за содержание жилого фонда, что является обязательным атрибутом наличия любой собственности. Бесплатно получив жилье, они и далее ожидают от государства помощи в виде бесплатных капитальных ремонтов, низких тарифов и т. п.

Таблица 1.7.

Распределение домохозяйств по времени проведения последнего капитального ремонта жилья в 2000 — 2007 гг. (%)

Показатель	2003	2004	2005	2006	2007
Количество домохозяйств, тыс.	17680	17638	17613	17634	17539
Капитальны ремонт проводился:					
до 1970 г.	2,5	2,6	2,3	2,5	2,2
1970 – 1980 гг.	3,2	3,3	3,1	3,3	2,8
1981 – 1990 гг.	8,0	7,7	8,3	7,9	7,1
1991– 1995 гг.	4,9	4,8	5,9	13,3	13,3
после 1996 г.	6,3	9,2	13,7	9,3	11,9
Капитальный ремонт не проводился	75,1	72,4	66,7	63,7	62,7

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства

Создание ОСМД (объединений совладельцев многоквартиного дома) в Украине является добровольным делом, поэтому процесс создания таких объединений идет очень неторопливо и к началу 2010 г. составил 13% от количества многоквартирных зданий от пяти этажей и выше.

На начальной стадии находится процесс развития и внедрения института управляющих компаний. В 2009 г. по всей Украине действовало 518 частных компаний.

Создание ОСМД и основные принципы их деятельности закреплены законодательно, но существующая система регулирования имеет целый ряд серьезных проблем, основными среди которых являются:

— сложность процедуры создания ОСМД;

— привязка принятия большинства определяющих жизнь дома решений к воле всех собственников квартир дома;

— неравномерный по социальному и имущественному статусу состав жителей в домах и, как следствие, невозможность найти консенсус по ключевым для жизнедеятельности дома вопросам;

— государственная тарифная политика и политика в сфере установки и использования приборов учета построена таким образом, что жители не получают существенных преимуществ при объединении и привлечении управляющих компаний для обслуживания своего дома;

— отсутствие развитого рынка управляющих компаний, которые могли бы составить достойную конкуренцию по качеству и стоимости обслуживания жилья ныне существующим ЖЭКам;

— фрагментарность и отсутствие системности в оказании государственной поддержки созданию ОСМД в Украине, декларативность законодательства в этой сфере;

— существование модели предоставления населению коммунальных услуг, предусматривающей отношения: предприятие — исполнитель услуг — квартира; сложность для предприятий коммунальной сферы в установлении правоотношений исключительно с домом как с инженерным объектом, с одной стороны, приводит к принятию неэффективных решений по обслуживанию дома, а с другой — повышает стоимость коммунальных услуг и способствует безответственности проживающих и их безнаказанности за своевременное внесение платежей;

— нерешенность вопросов взаимной ответственности собственников квартир дома за содержание его в надлежащем техническом состоянии, своевременную оплату за полученные услуги как в случае создания ОСМД, так и при его отсутствии;

— несовершенство социальной поддержки населения (предоставления субсидий) в случае выхода ОСМД на конкурентный рынок предоставления жилищных услуг.

Все эти недостатки фактически свели на нет принципы, заложенные в институт ОСМД, и привели к тому, что, несмотря на пропогандирование создания таких объединений на государственном уровне и наличие, хоть и фрагментарной, поддержки по их созданию, за все время они созданы менее чем в 13 % многоквартирных домов. Причем большинство таких ОСМД создавались формально под получение бюджетной поддержки для ремонта крыш и лифтов и так и остались созданными лишь на бумаге.

Исходя из сказанного, одной из важнейших задач по обеспечению модернизации жилого фонда, которая должна сопровождаться повышением его энергоэффективных характеристик, является создание институциональной среды, позволяющей запустить процесс участия в

управлении домом собственников квартир.

Что необходимо для этого сделать прежде всего?

1. Усовершенствовать механизмы создания и функционирования ОСМД, закрепив их законодательно.

2. Провести разъяснительную работу среди населения отосительно состояния их жилого фонда и возможностей по его улучшению, связав это с улучшением условий их проживания и оптимизацией оплаты энергоресурсов в среднесрочной перспективе.

3. Внедрить в практику энергопаспортизацию домов как элемент характеристики их технического состояния. Обратить внимание жителей на влияние энергетических характеристик дома на стоимость его эксплуатации.

4. Создать простые, понятные и доступные механизмы привлечения финансирования для модернизации жилого фонда, обеспечить государственную поддержку в финансировании подобных мероприятий, если они сопровождаются серьезным энергосберегающим эффектом.

5. Отойти от популизма в тарифной политике; четко и ясно дать понять населению, что тарифы будут расти, и единственный способ удержать на определенном уровне свои расходы на содержание своего жилья — это позаботиться о повышении его энергоэффективных характеристик, обеспечить себя приборами учета, рационально использовать ресурсы.

Без этого тенденцию к ухудшению состояния жилого фонда изменить не удастся, что чревато разбалансировкой в том числе государственного и местных бюджетов.

О финансовых механизмах, которые можно использовать для модернизации жилого фонда будет сказано в третьем разделе. Сейчас остановимся на таких важнейших вопросах, без которых никакие механизмы работать не будут, как энергетическая паспортизация зданий и организация

учета потребленных ресурсов.

Что касается энергопаспортизации зданий, то вопрос об обязательности ее проведения не только для новых, но и для существующих зданий в Украине был предусмотрен в проекте закона «Об энергетической эффективности зданий», который более года «провалялся» и прообсуждался в Верховной Раде Украины и после прихода очередного правительства был возвращен в профильное министерство в связи с сомнениями — а нужен ли он вообще.

Основными положениями этого законопроекта, которые натолкнулись на непонимание, а иногда даже на агрессивное неприятие ряда народных депутатов стали обязательность энергетической паспортизации зданий и необходимость оказания государственной поддержки объединениям совладельцев, осуществившим мероприятия по улучшению энергетических характеристик своего дома и добившимся значительного энергосберегающего эффекта.

По первому вопросу в основном высказывались предположения, что проведение обязательной энергопаспортизации зданий будет непосильной ношей для населения Украины, поскольку за это нужно платить. По второму – звучало непонимание, почему государство должно помогать в проведении термомодернизаии домов, если квартиры в этих домах принадлежат не государству, а гражданам.

Второго вопроса мы коснемся позже, когда будем говорить о роли государственной поддержки в реформировании сектора ЖКХ и модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры. Тут лишь заметим, что подобная бюджетная поддержка со стороны государства позволила бы в средне- и догосрочной перспективе существенно сэкономить бюджетные расходы на поддержку населения путем отказа от субсидирования

госбюджетом тарифов на газ для населения и предприятий теплокомуненерго. В перпективе было бы возможно привести соответствующие тарифы к их реальному значению, не повышая значительно уровень оплаты населением жилья и коммунальных услуг.

Что касается первого вопроса, то тут прежде всего нужно понимать, что должен представлять из себя энергетический паспорт здания, насколько дорогостоящей может быть его подготовка и в какой мере полезным будет наличие таких паспортов для людей, думающих об изменении своих жилищных условий и оценивающих, в состоянии ли они будут оплачивать эксплуатацию и последующий капитальный ремонт своего жилья.

Когда мы говоим об энергетической паспортизации и ее цене для жителей дома, то тут нам прежде всего нужно определиться, насколько детальную информацию должен содержать такой паспорт. В соответствии с Директивой ЕС об энергоэффективности зданий у конечных потребителей определяются два элемента оценки энергоэффективных характеристик зданий, результаты которых отражаются в энергетическом сертификате[55]:

— энергетическая эффективность (характеристика) здания или энергетический рейтинг;

— рекомендации по экономически рентабельным улучшениям.

При введении в Украине обязательной энергетической паспортизации зданий, в том числе жилых, начинать нужно с энергетического рейтинга, который позволит определить состояние здания и даст возможность его жителям (в том числе и потенциальным) построить правильную стратегию своего поведения.

[55] Далсвеен Т., Червилов Л., Гриценко Н., Мичи Ю., Холубова И. Методы и средства для проведения энергоаудита и сертификации зданий. — ENSI, Oslo, Norwey. [Электронный ресурс]. — Доступно с: <www.ensi.no>.

Энергетический рейтинг определяется как оценка энергоэффективности (энергохарактеристик) здания на основе взвешенной суммы используемых энергоносителей или энергии от различных типов энергоснабжения. Существуют два подхода к определению энергетических рейтингов здания: расчетный и измеренный. Измеренный энергетический рейтинг основывается на статистических данных фактически потребленной энергии в зданиях за последние три года. Измеренный энергетический рейтинг может использоваться лишь в том случае, когда исключено, что в процессе эксплуатации здания некоторые услуги не предоставляются вообще, а другие предоставляются с низким уровнем качества (например, если наблюдается недоотопление зданий, отсутствие горячей воды на протяжении длительных периодов и т .п.). Поэтому применение этого подхода той или иной страной требует предоставление в ЕС доказательной информации относительно того, что в процессе определения энергетического рейтинга подобные факты не имели место или же были незначительными и не влияющими на результат вычисления такого рейтинга.

Расчетный энергетический рейтинг может быть либо стандартным, основанным на стандартных климатических условиях, определенных на национальном уровне, либо индивидуальным, рассчитанным для реальных климатических условий и данных о режиме использования здания.

Определение энергетических рейтингов достаточно понятный и не очень дорогостоящий процесс в расчете на одного проживающего и вполне может быть внедрен в Украине по прошествии нескольких лет в случае, если за это время на уровне государства будет определено, какой именно подход применим для расчета подобного рейтинга и разработаны методики определения таких рейтингов, базирующиеся на требованиях, содержащихся в том или ином подходе.

Что касается рекомендаций по экономически рентабельным улучшениям, то они предполагают более детальную проработку мероприятий по повышению энергоэффективности зданий с учетом необходимых средств для их реализации, поэтому будут более дорогостоящими. Осуществление подготовки таких мероприятий в процессе энергетического аудита, на наш взгляд, не должно быть обязательным и может заказываться жильцами дома (ОСМД) в случае, если дом, в котором они проживают, имеет низкий энергетический рейтинг, а они имеют желание улучшить энергетические характеристики своего дома.

Важнейшим вопросом, без которого конкуренция на рынке обслуживания жилья не будет работать, а создание ОСМД и привлечение к управлению домами управляющих компаний не даст почуствовать жителям таких домов ощутимый экономический эффект, является организация системы учета фактических объемов производства и потребления всех коммунальных услуг и перехода на расчеты за услуги исключительно на базе измеренных объемов потребления. Без создания и внедрения в Украине такой системы невозможно создание полноценного рынка коммунальных услуг. Крайне сложно в такой ситуации и привлечение иных, кроме бюджетных, финансовых ресурсов для модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры.

В Украине ситуация с учетом потребления тепловой энергии, холодной и горячей воды крайне неудовлетворительная и, что самое печальное, за последнее десятилетие, несмотря на наличие целого ряда программ по оснащению жилых домов приборами учета, в этой сфере почти ничего не меняется. По завершению программы поэтапного оснащения приборами учета жилых домов в среднем по Украине удалось установить 22,8% счетчиков холодной воды, 6,7% счетчиков горячей воды, 16,46% счетчиков

тепловой энергии и 1,74% регуляторов температуры по сравнению с плановыми заданиями этой программы. При этом в поведении местных властей и предприятий-монополистов наблюдаются интересные тенденции. Так, если в Киеве программа по установке счетчиков холодной воды была выполнена наиболее полно – на 90,35%, то и средние нормы потребления воды на человека в Киеве оказались самыми высокими в Украине и составляли 249 литров на человека в сутки, в то время как средний показатель по стране – 129 литров. При этом Ивано-Франковская область, где средняя норма потребления воды составляет 63 литра на человека в сутки, выполнила свое задание по установке счетчиков лишь на 26%. Таким образом, даже устанавливая счетчики, местные власти и коммунальные предприятия делают все, чтобы не снизить поступления денег за предоставляемые ими услуги и перекладывают свои потери на то население, которое счетчиками не пользуется.

Несмотря на такое состояние дел с учетом коммунальных услуг и ресурсов, в Украине продолжаются дискуссии на тему, какой учет тепловой энергии, горячей и холодной воды мы должны внедрять – подомовой или поквартирный. Европейские директивы предусматривают введение поквартирного учета. Но целесообразно ли ставить подобную цель в Украине в ее нынешнем состоянии? Думаю, нет. И для этого есть целый ряд причин, некоторые из которых уже обсуждались выше.

Одной из главных причин, на наш взгляд, является отсутствие концептуальных подходов и методологии урегулирования взаимоотношений на уровне жильцов отдельных квартир дома относительно оплаты предоставляемых услуг как для них непосредственно, так и на содержание всего дома как инженерного объекта. Не будем забывать и о том, что установка, обслуживание и поверка приборов учета недешевое мероприятие,

и если пока что государство не смогло обеспечить условия для установки подомовых счетчиков, то что говорить о повсеместной установке поквартирных приборов учета. Да и тарифная политика на жилищно-коммунальные услуги сегодня не располагает к установке поквартирных счетчиков. Экономия денег будет мизерная. Поэтому в этом вопросе, как и во многих других, нужно ставить реальные задачи и решать их постепенно шаг за шагом.

Наша позиция по этому вопросу совпадает с мнением многих известных консультантов (например А.Мартусевича, эксперта ОЭСР), которые считают ошибочной пропаганду целым рядом западных консультантов в 1990-е гг. преимуществ измерения индивидуального потребления тепловой энергии и воды для каждого домохозяйства. По отношению к водопотреблению совсем недавно рабочая группа ОЭСР по воде пришла к выводу о том, что если такое измерение имеет смысл в отношении домохозяйств, проживающих в частных коттеджах, где часть потребленного объема воды обычно используется на полив или для ведения малого бизнеса (например сдачи жилья в найм в туристических центрах, содержание частных саун и т. п.), то в отношении домохозяйств, проживающих в многоквартирных жилых домах, выгоды от установки индивидуальных счетчиков, измеряемые суммой денег, сэкономленных по сравнению с расчетами по нормам потребления, обычно существенно меньше затрат на установку, регулярную поверку и ремонт счетчиков, считывание и учет их показаний и т.д.

Заметим, что эти затраты еще более возрастают при установке счетчиков требуемого класса точности, в то время как установка дешевых счетчиков с большой отрицательной погрешностью и допускающих «обратный ход» приводит к существенному недоучету фактического

потребления и к тому, что водоканалы фактически субсидируют всё население. Как показали измерения, выполненные, например, в Армении, этот недоучет (даже если абстрагироваться от возможности манипуляций со счетчиками) может составлять до 50% объема воды, фактически поданной в квартиру[56]. Неудивительно, что на фоне массовой установки индивидуальных счетчиков, утечки и неучтенные расходы (физические и коммерческие потери) воды в Ереване выросли с 75 до 85%.

«… в Рабочей группе ОЭСР (OECD Task Team on Water), например, пришли к фактически конценсусу относительно экономической нецелесообразности введения в развивающихся странах и странах с переходной экономикой расчетов за воду с домохозяйствами, проживающими в многоквартирных жилых домах, на основании результатов индивидуального измерения потребления воды каждым домохозяйством. Предпочтительным же признан вариант расчетов за фактический объем потребления по показателям счетчика, установленного на вводе в жилой дом. Этот вывод особенно верен в ситуации, когда счетчики устанавливаются ради их установки, просто, чтобы кто-то на этом хорошо заработал, а вовсе не для того, чтобы сразу же перейти на расчеты за воду по показателям счетчика[57]». Последнее наблюдалось и в России, в частности в Москве, а также в Украине, когда под «кампанию обучечивания» за счет средств государственного бюджета массово покупались и устанавливались счетчики.

---

[56] (ОЭСР/СРГ ПДООС, 2007) «Реализация национальной финансовой стратегии для ВКХ Армении», том 2, Приложение 5 раздел 4.4. [Электронный ресурс]. — Доступно по: <http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_34335_39210490_1_1_1_1,00.html >.

[57]Мартусевич А. Квартирные против домовых. Учет расхода воды по индивидуальным счетчикам создает угрозу эконоической стабильности водоканалов//Вода. — 2009. — № 6(22). — С. 32-39.

Во многих случаях на этом дело и заканчивалось, а коммунальные компании продолжали выставлять счета по нормативам, что, конечно же, им гораздо выгоднее.

В контексте обсуждения подходов к формированию системы учета на рынке жилищно-коммунальных услуг интересно также проанализировать поведение местных властей, устанавливающих нормативы потребления на определенных территориях. Несмотря на то, что власть все время демонстрирует населению территории свою заботу о нем, утверждая, что тарифы повышаться не будут, и действительно не повышая их, путем изменения норм потребления ресурсов она создает дополнительную финансовую нагрузку на население и обеспечивает доходы коммунальным предприятиям. Причем чем больше подомовых приборов учета установлено в том или ином населенном пункте, тем большие нормы потребления устаналиваются для остальных потребителей. Поэтому не так важно то, какой тариф установлен на определенную услугу в населенном пункте, как то, сколько фактически человек платит за эту услугу и какого она качества. Именно последнее определяет эффективность работы коммунального предприятия, а также профессионализм и честность власти. Правильно организованный учет потребляемых услуг и ресурсов, а также адекватная система нормирования потребления в период, когда повсеместного учета не существует, очень важны для нормального фукционирования рынка жилищно-коммунальных услуг, а следовательно, и для появления стимулов у коммунальных предприятий модернизировать свою инфраструктуру, а у жителей – свое жилье.

Мы поддерживаем позицию рабочей группы ОЭСР, что для многоквартирных домов в качестве лучшей и существенно более дешевой альтернативы рекомендуется внедрение расчетов по показаниям

общедомовых счетчиков с распределением платежа между домохозяйствами по некоему формальному правилу (например, пропорционально общей площади занимаемых жилых помещений или числу проживающих в них).

Подводя итоги анализа состояния жилого фонда Украины и основных проблем, которые нужно разрешить для того, чтобы переломить □юджетне□ тенденции в этой сфере, можно заключить следующее.

Основной задачей на пути улучшения состояния жилого фонда является создание условий для изменения отношения собственников частных квартир к их содержанию, ремонту и реконструкции. В домах должен появиться хозяин, который задумается и над оптимальным по цене и качеству обслуживанием своего жилья, и над рациональным использованием ресурсов (тепловой и электрической энергии, воды) как за счет бережного отношения к ним, так и за счет повышения энергоэффективных характеристик зданий, и о своевременном проведении капитальных ремонтов и реконструкции своих домов.

Для решения этой задачи необходимо усовершенствовать гражданское и жилищное законодательство, в частности то, что касается создания и функционирования объединений совладельцев многоквартирных домов, а также провести разъяснительную работу с населением и прежде всего объяснить ему, что его ждет, если не изменится отношение к своему жилью.

С другой стороны, до □юдж пор, пока мы не перейдем к реальным тарифам на жилищно-коммунальные услуги, не организуем учет потребляемых ресурсов сначала каждым домом, а потом, возможно, и каждой квартирой, собственникам квартир заботиться о рациональном использовании энергетических и других ресурсов не имеет особого смысла. В такой ситуации страна будет продолжать потреблять газ в объемах,

значительно превышающих потребности в нем, нерационально использовать бюджетные ресурсы, ухудшать окружающую среду и, соответственно, снижать качество жизни населения.

Поэтому важнейшими задачами в сфере модернизации жилого фонда является усовершенствование тарифной политики, переход к оплате услуг исключительно по показаниям счетчиков, мониторинг энергоэффективных характеристик зданий, обеспечение бюджетной поддержки в проведении их термомодернизации, создание финансовых механизмов проведения мероприятий по модернизации жилого фонда с повышением его энергоэффективных характеристик.

1.11. Городской электротранспорт

Как свидетельствует мировой опыт, в большинстве стран мира с развитой городской инфраструктурой, отдается предпочтение развитию городского электротранспорта, как наиболее экологически чистого вида транспорта. Конечно же, при этом важным вопросом является обеспечение экономической эффективности и энергосберегающих характеристик такого транспорта, что требует разработки и внедрения соответствующих технологий.

В Украине городской электротранспорт функционирует в 54 городах, обеспечивая более 50% внутригородских перевозок. В последние годы объемы перевозок таким транспортом уменьшаются как вследствие ликвидации ряда трамвайных и троллейбусных маршрутов в процессе реконструкции городов, так и по причине уменьшения подвижного состава,

который не обновляется из-за отсутствия на это средств у предприятий городского электротранспорта (рис. 1.7).

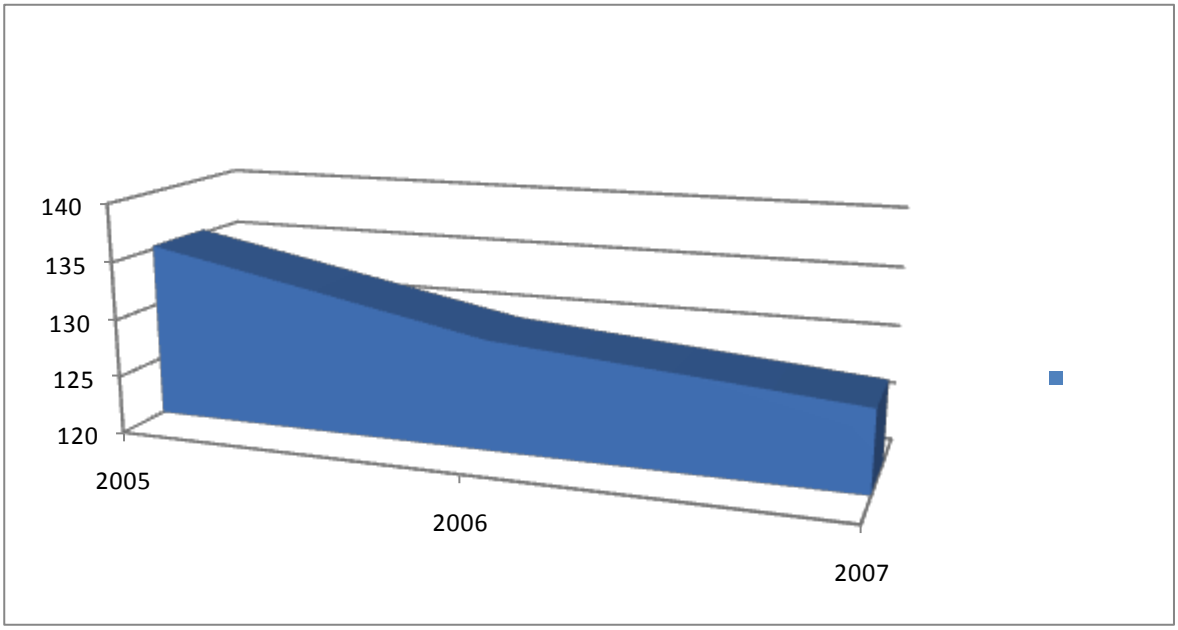

Рис.1.7. Пробег движимого состава городского электротранспорта, 2005-2007 гг., млн машино-км

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Среди основных проблемных вопросов в этой сфере следует отметить такие.

1. Неудовлетворительное состояние парка городского электротранспорта (по состоянию на 2008 г. не отвечало требованиям правил эксплуатации 18% трамвайных вагонов, 13 — троллейбусов, 38 — общей протяженности трамвайных путей, 27 — контанктных сетей, 19% силовых подстанций).[58] Ситуация с техническим состоянием системы

[58] Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

электротранспорта продолжает ухудшаться (рис. 1.8), что увеличивает энергоемкость функционирования системы, приводит к удорожанию услуг по поддержанию транспортных средств в надлежащем состоянии.

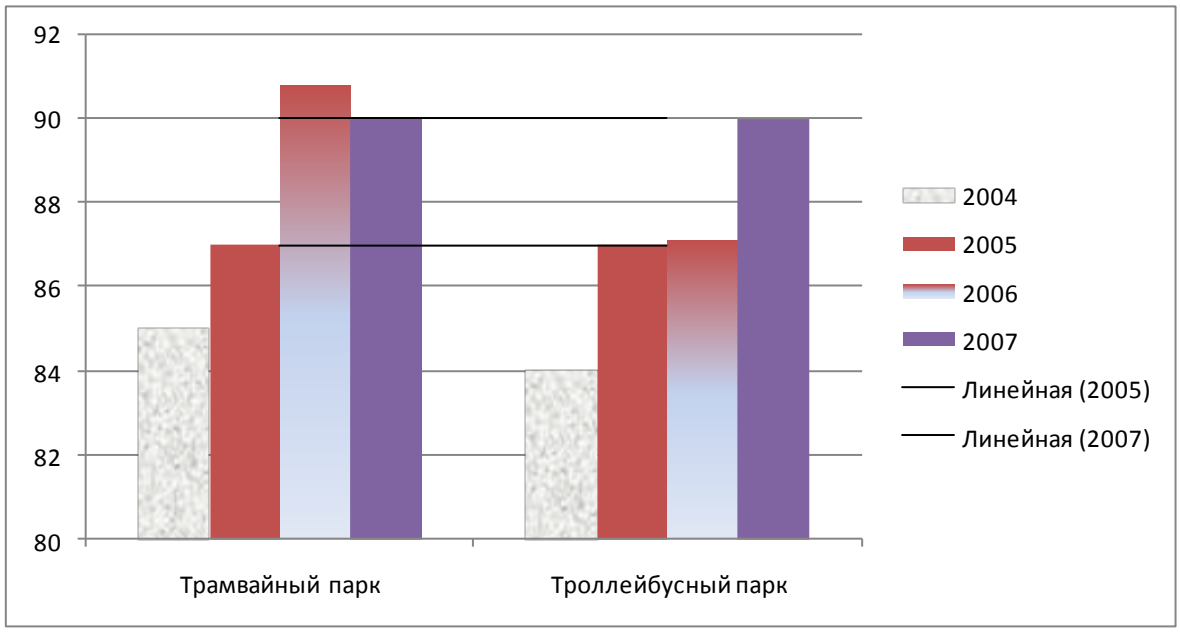

Рис. 1.8. Удельный вес физически изношенного парка трамваев и троллей бусов в Украине, 2004 — 2007 гг., %

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства

2. Серьезнейшей проблемой, препятствующей нормальному использованию электротранспорта, является низкий уровень его энергоэффективности, что приводит к значительному удорожанию транспортных услуг, делает их заложником непредсказуемого повышения цен на энергоресурсы. Потери элетроэнергии, обусловленные плохим

техническим состоянием электротранспорта, на сегодня составляют 25% от общего объема потребляемой им электроэнергии.

3. Несовершенная система тарифообразования и поддержки малообеспеченных в их пользовании электротранспортом не дает возможности сдвинуть ситуацию с места. Поступления от тарифов не покрывают себестоимость транспортных услуг (рис.1.9), а местные и государственный бюджет не в состоянии покрыть разницу между тарифом и себестоимостью услуг, что приводит к постоянному ухудшению ситуации с транспортным обслуживанием населения, снижает безопасность пользования электротранспортом, приводит к еще большому удорожанию таких услуг (энергоемкость увеличивается, все чаще приходится осуществлять ремонты, количество маршрутов и, соответственно, пассажиров уменьшается). Этой ситуацией пользуются предприимчивые компании, занимающиеся перевозкой пассажиров маршрутками и автобусами, вытесняя электротранспорт из системы транпортных перевозок в городах. При этом финансовая нагрузка на население не уменьшается, а экологическая — значительно увеличивается.

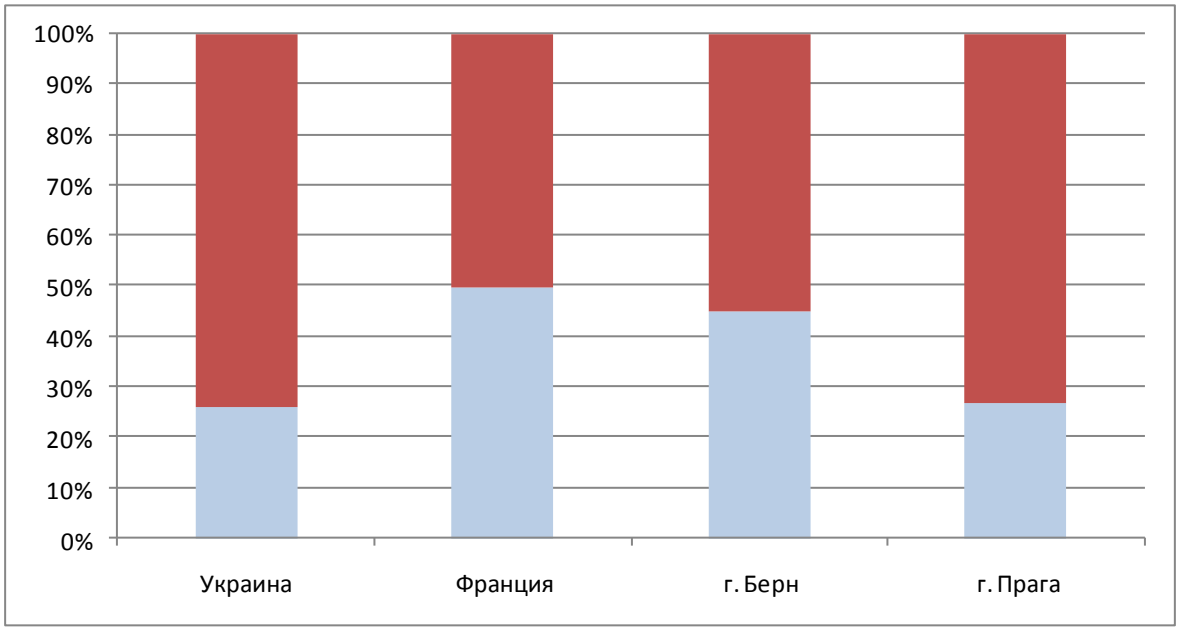

Рис. 1. 9. Удельный вес государственных дотаций и оплаты за проезд в финансировании деятельности городского электротранспорта, %.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства

Поскольку частные перевозчики пассажиров мало заботятся о поддержке низкообеспеченных слоев населения и ориентированы исключительно на коммерческий успех и прибыль, в том числе и за счет недовложения средств в технику безопасности и техническое состояние транспортных средств, среди тех, кто использует электротранспорт увеличивается доля населения, пользующаяся льготами. В результате на городской электротранспорт, все больше и больше перекладывается нагрузка «социальной поддержки», фактически превращая его в социальный вид транспорта (рис.1.10).

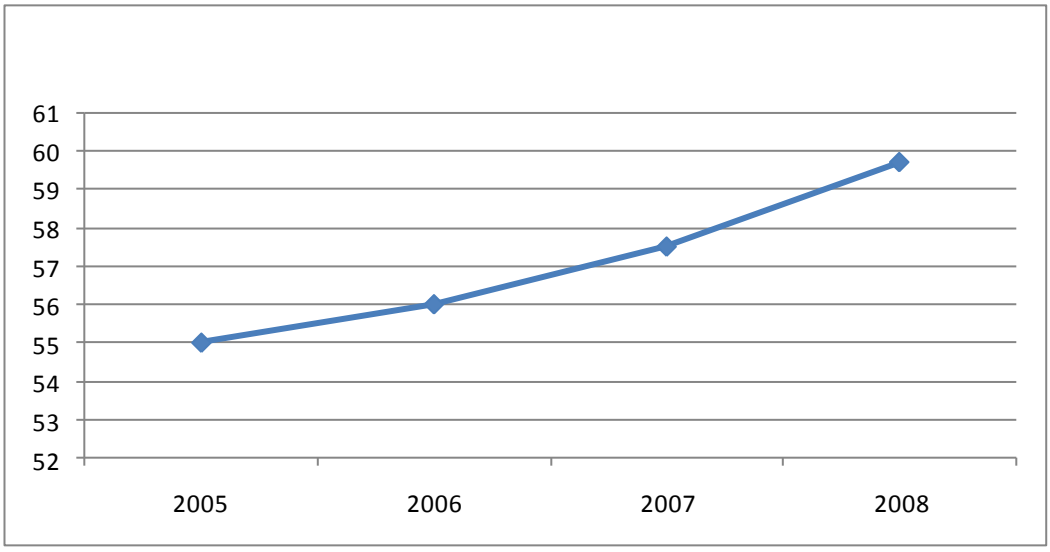

Рис. 1.10. Доля льготных пассажирских перевозок в объеме общих пассажирских перевозок городским электроранспортом, 2005—2008 гг., %.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства

В результате наблюдается устойчивая тенденция к снижению уровня покрытия затрат предприятий городского электротранспорта доходами от оплаты проезда. При этом снижается и уровень компенсации их затрат за счет государственного и местных бюджетов и, соответственно, уровень покрытия затрат вообще (рис.1.11, 1.12).

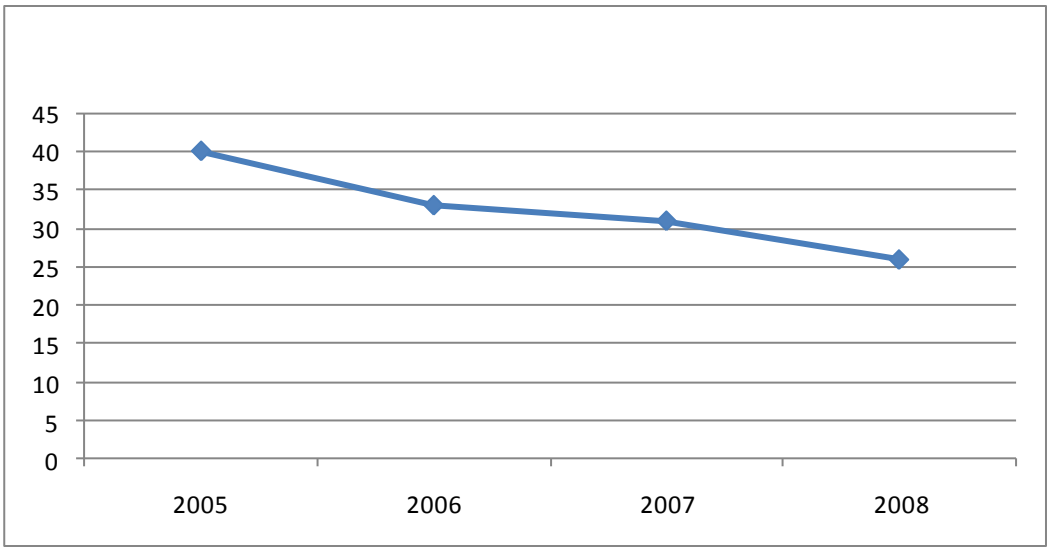

Рис. 1.11. Уровень покрытия затрат предприятий городского электротранспорта доходами от оплаты проезда, 2005 —2008 гг., %.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства

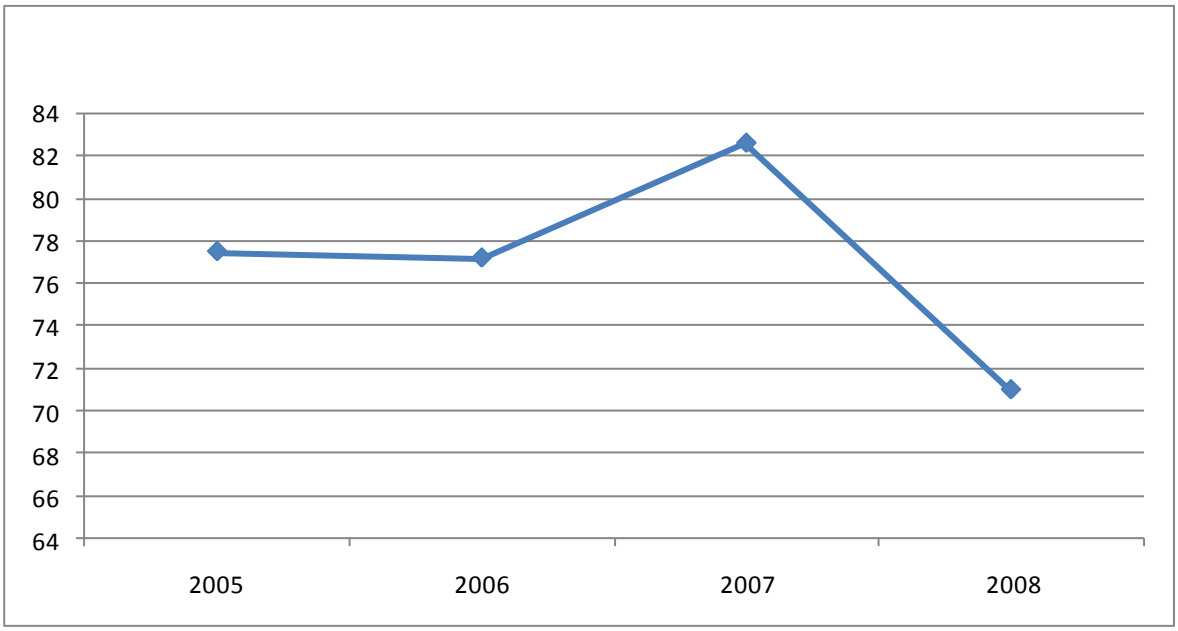

Рис. 1.12. Уровень компенсации затрат предприятий городского электротранспорта доходами от оплаты проезда, субвенциями и дотациями из государственного и местных бюджетов, 2005—2008 гг., %.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

В Украине существует Государственная программа развития городского электротранспорта на 2007—2017 годы[59], которая содержит правильные задачи обеспечения условий для предоставления населению высококачественных услуг по транспортировке трамваями и троллейбусами, но ни одна из поставленных в Программе задач не может быть решена без перехода к новой рыночной модели функционирования системы электротранспорта, которая была бы адекватной возможностям государства поддерживать эту сферу. В противном случае все ограничится только разговорами.

[59] Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2006 р. № 1855. «Про затвердження Державної програми розвитку міського електротранспорту на 2007—2015 роки» [Электронный ресурс] — Доступно с: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1855-2006-%EF>.

Выводы

Техническое состояние жилищно-коммунальной инфраструктуры в Украине сегодня является неудовлетворительным, что оказывает существенное влияние на экономический потенциал страны и является основным препятствием для формирования и реализации стратегии устойчивого экономического развития. Несмотря на это, внимание государства к этой чрезвычайно важной для жизнеобеспечения страны и условий проживания населения сферы незаслуженно низкое. Практически все отрали ЖКХ сегодня работают в условиях, при которых невозможно не только думать о состоянии окружающей среды, но даже и о модернизации стремительно стареющих инфраструктурных объектов. Состояние таких объектов с каждым годом значительно ухудшается, энергоэффективность и экологические характеристики все больше отдаляются от соответствующих показателей экономически развитых стран, а объемы привлечения финансовых ресурсов, необходимых для стабилизации ситуации с надежностью предоставляемых населению жилищно-коммунальных услуг, возрастают. Как следствие, состояние отрасли уже сегодня представляет значительную угрозу для экономической безопасности Украины и в случае игнорирования существующих проблем может привести не только к серьезным негативным последствия для экономики и состояния окружающей среды, но и вызвать серьезное социальное напряжение.

Не нужно забывать и о том, что в условиях повышения внимания мирового сообщества к вопросам экологии, ресурсо- и энергосбережения, создания максимально комфортных условий проживания человека с точки зрения качества воды и воздуха, отношение нашей страны к энергосбережению, внедрению рыночных условий на рынке жилищно-коммунальных услуг,

состоянию окружающей среды и инвестиционному климату не понятно мировому сообществу, что во многом сдерживает экономическое сотрудничество, ставит под сомнение развитие публично-частного партнерства в этой сфере. Поэтому одними из приоритетных задач государственной политики на современном этапе развития нашей страны должно стать реформирование жилищно-коммунального хозяйства и формирование на новой рыночной основе системы финансового обеспечения модернизации соответствующей инфраструктуры.

РАЗДЕЛ 2. РЕФОРМЫ

2.1. Что мы понимаем под реформами

Слово «реформа» все чаще и чаще звучит из уст наших политиков и воспринимается обществом как некая мантра – «сейчас пройдут реформы и мы заживем хорошо». При этом экономическая категория «реформа» является сложным понятием, требующим к себе внимательного и крайне острожного отношения.

Существует множество определений понятия «реформа». Автору импонирует определение, данное академиком РАН В.Полтеровичем: «целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в экономической системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации».[60]

Отношение к реформированию в различных странах на разных этапах их развития имело как позитивный, так и негативный оттенки. Наряду с отношением к реформам как к безусловно позитивному явлению («…всякая нереформируемая организация неизбежно станет вырождаться»[61]), бытует и другое мнение, что для того, чтобы затормозить развитие какой-либо сферы, нужно ее непрерывно реформировать — и в этом тоже есть доля истины. Есть даже такая поговорка «не дай вам бог жить в эпоху перемен».

Сегодня в Украине слово «реформа» стало модным и ассоциируется с эффективностью работы власти, что во многих случаях является корректным.

---

[60] Полтерович В.М. Элементы теории реформ – М.: Экономика. — 2007. — С. 9.
[61] Моисеев Н.Н. Расставание с простотой. — С. 366.

Как следствие, реформирование почти перманентно осуществляется во многих сферах экономики: в энергетике, здравоохранении, образовании, бюджетной и налоговой сфере и, наконец, в жилищно-коммунальном хозяйстве. Увы, далеко не всегда эти реформы оправданы и являются действительно реформой, а не перечнем мероприятий по усовершенствованию ситуации в определенной сфере, что должно быть естественным элементом работы любого государственного органа управления, поскольку собственно для этого подобные органы и предназначены.

Что же представляет собой процесс реформирования? Какие признаки позволяют утверждать, что представленная на суд общества «ПРОГРАММА РЕФОРМ» действительно предполагает реформирование отношений, сложившихся в той или иной сфере, и целенаправленное изменение институтов?

Для того, чтобы ответить на эти вопросы, поговорим о целях реформ, причинах их инициирования, условиях успешной реализации, стоимости, существующих технических, экономических и финансовых ограничениях, пренебрежение которыми крайне опасно и для сферы, подлежащей реформированию, и для общества в целом.

Цели реформирования.

Процесс реформирования (предприятия, отрасли, любой другой экономической системы) обязательно предполагает неудовлетворенность текущей ситуацией и наличие понимания, что именно в этой ситуации не устраивает инициаторов реформ. Именно исходя из этой неудовлетворенности определяются цели, которые должны быть достигнуты в процессе осуществления реформ.

Заметим, что неудовлетворенность текущей ситуацией может быть порождена как несовершенством или отсутствием модели организации деятельности субъектов в определенной сфере, так и внешними

обстоятельствами, не изменив которые невозможно избавиться от существующих проблем, какую бы программу реформ мы не изобретали. Поэтому на этапе предварительного анализа необходимо определить, какие проблемы связаны с несовершенством модели и/или ее нормативно-правового обеспечения, а какие являются следствием внешних обстоятельств, на которые мы не имеем влияния.

Если говорить о реформировании жилищно-коммунальной сферы, то для этого, как минимум, следует дать ответы на следующие вопросы:

- Существуют ли внешние по отношению к сектору ЖКХ факторы, не позволяющие воспользоваться всеми преимуществами, заложенными в существующей модели хозяйствования?
- Какие проблемы жилищно-коммунального хозяйства обусловлены использованием существующей модели и побуждают к проведению реформ?

На наш взгляд, основными лежащими на поверхности проблемами, которые вынуждают вести речь о реформах в ЖКХ, являются:

- неудовлетворенность потребителей надежностью, качеством и стоимостью жилищно-коммунальных услуг;
- устойчивая тенденция к ухудшению финансово-экономического состояния предприятий отрасли, технического состояния сетей и используемого оборудования, жилого фонда;
- отсутствие мотивации к эффективному управлению компаниями и отраслью в целом;
- неудовлетворительный уровень платежей за жилищно-коммунальные услуги;
- ограниченность инвестиционных ресурсов и затрудненный доступ предприятий ЖКХ к рынкам капитала;

- низкая эффективность использования энергии и других ресурсов предприятиями жилищно-коммунального сектора и на бытовом уровне;
- высокие потери при транспортировке электроэнергии, тепловой энергии и воды;
- неразвитость системы учета потребления;
- несоответствие существующей жилищно-коммунальной инфраструктуры направлению и темпам жилищного строительства.

Все из перечисленных выше проблем на слуху у населения и постоянно обсуждаются и в прессе, и в профессиональных дискуссиях. Все они являются следствием небольшого числа факторов, как внешних, так и внутренних по отношению к отрасли, без решения которых движение вперед невозможно.

На наш взгляд, такими факторами являются:

1) политизация ситуации в отрасли и, как следствие, популизм, порождающий искаженный подход к формированию модели взаимоотношений между субъектами рынка, в частности, к тарифной политике;

2) несовершенная система социальной поддержки населения (отсутствие в ней акцента на поддержку бедного населения и стимулов к рациональному использованию ресурсов, благоприятная почва для перекрестного субсидирования);

3) несовершенная система государственного регулирования деятельности естественных монополий (тарифообразование, лицензирование, доступ к услугам и обеспечение качества услуг);

4) неразвитость современных форм управления предприятиями ЖКХ (корпоратизация, концессия, смешанные формы управления);

5) несовершенство модели обеспечения права граждан на жилье и механизмов управления жилым фондом (на сегодня в Украине сохранились характерные для плановой экономики формы управления жильем, искусственно

монополизирована сфера жилищных услуг), отсутствие ответственности субъектов рынка (как населения, так и предприятий) за выполнение своих обязательств.

Первые два фактора находятся вне сферы жилищно-коммунального хозяйства и должны решаться на общегосударственном уровне, что требует сильной политической воли и высокого профессионализма власти. Преодоление трех последних – должно стать стержнем программы реформ в сфере ЖКХ.

Поскольку реформирование жилищно-коммунального хозяйства коснется буквально всего населения страны и, без сомнения, будет включать в себя целый ряд непопулярных мероприятий, для того, чтобы гарантировать построение новой модели взаимоотношений в этой сфере необходимо пересмотреть систему стимулов для всех субъектов рынка ЖКХ. И тут мы не можем не поддержать российского академика В.Полтеровича в том, что «стратегия реформ должна предусматривать не только своевременное изменение законодательства и государственную поддержку новым институтам, но и встроенную систему стимулов, обеспечивающих стремление экономических агентов способствовать или, по крайней мере, не препятствовать планируемым изменениям».[62]

Реформы и общество.

Ни у кого не вызывает сомнений, что любые экономические реформы в конце концов должны быть направлены на благо потребителей. Особенно это касается жилищно-коммунальной сферы, поскольку этот бизнес имеет не только базисное экономическое, но и базисное социальное значение. Поэтому результаты реформирования ЖКХ должны оцениваться в интересах потребителей и экономики страны в целом. А это означает, что

[62] Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории// Экономика и математические методы. — Т. 42. — 2006. — № 1. — С. 3-18.

1) потребитель должен быть уверен, что по завершении реформ он будет получать жилищно-коммунальные услуги высокого качества в необходимом ему объеме; при этом определенные позитивные изменения он должен почувствовать уже в процессе осуществления реформ;

2) за достижение целей, на реализацию которых направлено реформирование, потребитель должен заплатить разумную (экономически обоснованную) цену. Тарифы на жилищно-коммунальные услуги должны быть достаточными для того, чтобы покрывать все разумные с точки зрения потребителя затраты эффективно управляемых компаний и обеспечивать им прибыль, сравнимую с той, которую получают компании, занимающиеся другими видами деятельности и имеющие аналогичные риски. Это отвечает интересам как предприятий ЖКХ, так и потребителей, поскольку только при таких условиях потребитель может быть уверен в надежности и качестве получаемых услуг в долгосрочной перспективе.

При этом «…стратегия реформ должна предусматривать компенсацию потерь, по крайней мере, частичную, основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть вследствие институциональных изменений, осуществляемых государством»[63].

Важнейшей задачей власти при реализации программы реформирования в такой социально значимой отрасли, как жилищно-коммунальное хозяйство, должно стать достижение ситуации, при которой:

1) общество понимает и принимает реформы и готово терпеть временные неудобства, поскольку знает:

— к каким позитивным изменениям это приведет,

[63] Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории – Экономика и математические методы, т.42, 2006, №1, 3-18.

— насколько эти неудобства временны;

2) инициаторы реформ идентифицированы (известны обществу) и готовы взять на себя ответственность за их реализацию.

Первая задача является чрезвычайно трудоемкой, занимает много времени и требует привлечения к ее решению профессиональных, уважаемых, ничем не запятнавших себя людей, которые не меняют взгляды в угоду политическим обстоятельствам. И, конечно же, она не возможна без бюджетного финансирования – честная и профессиональная информация о том, что планирует осуществить государство, проводя реформы, должна быть доступна на сайтах, в средствах массовой информации, в том числе в специализированных изданиях, на радио и телевидении, присутствовать в рекламных роликах и плакатах. А все это требует не только кропотливого труда, но и финансовых вложений.

Второй вопрос тоже чрезвычайно сложен для реализации. Во-первых, у нас исторически любят коллегиальные решения, когда никто и ни за что не отвечает. Во-вторых, реформа – процесс длительный и сопровождается определенными ограничениями и сложностями для субъектов реформируемых рынков, поэтому не нужно беспрерывно «вставлять палки в колеса» тому, кто занимается нужным, но столь неблагодарным делом. Если проводить реформы под градом критики оппозиции, а при смене власти начинать с «низвержения» всего, что было сделано предыдущими руководителями, лучше вообще ничего не реформировать. Это будет и дешевле, и спокойнее для страны и людей.

Инициатор и исполнитель реформ должен публично взять на себя ответственность за реформу и довести ее до логического завершения, чтобы общество увидело, удалось ли ему достигнуть запланированных результатов. Мы не предлагаем казнить реформаторов в случае провала реформ, как это произошло с бывшим председателем государственного планового комитета

КНДР Пак Нам Ки, идеологом денежной реформы, проведенной в Северной Корее в конце ноября - начале декабря 2009 г., которого обвинили в намеренном подрыве экономики страны, и, согласно сообщению агенства Reuters, расстреляли в начале марта 2010 г.. При таком подходе нам вряд ли удастся найти желающих что-либо реформировать. Но и ситуация, при которой случайно попавшие во власть и не подготовленные профессионально люди начинают эксперименты над страной и обществом, не очень задумываясь о том, к каким последствиям могут привести их действия, не может считаться нормальной.

Еще одна ошибка – создание многочисленных коллективов по подготовке и реализации реформ, так называемых «комитетов реформ», в состав которых входят представители разных министерств и ведомств, политики, представители общественных организаций, научных учреждений. Подобные образования в принципе не могут подготовить и провести РЕФОРМУ. Во-первых, идеологию любого серьезного исследования либо программы может сформировать лишь небольшой, но профессионально подготовленный коллектив, в противном случае это будет набор неких наблюдений, взглядов и рекомендаций, мало связанных между собой. Во-вторых, любая реформа предполагает осуществление непопулярных мероприятий, которые на подсознательном уровне будут отрицаться представителями ряда министерств и ведомств, не желающих особенно напрягаться и что-то менять в своей привычной и устоявшейся жизни. Как следствие, готовящиеся такими комитетами программы реформирования завязнут в замечаниях, поскольку как правильно заметил академик В.Полтерович — цели государственной бюрократии далеко не всегда совпадают с целями общества. «Экономика – заложница политики. Проектирование реформ – тонкая работа, требующая высокого профессионализма, изобретательности и глубоких знаний. Между тем законы о реформах нередко являются результатом коллективного творчества

полуграммотных чиновников, политиков и лоббистов, не умеющих ясно сформулировать даже собственные своекорыстные цели. В результате законы стимулируют перераспределительную, а не производственную активность, настоятельно требуют изменений, едва вступив в силу»[64].

Следующим важнейшим фактором успешности реформ является обеспечение процесса их координации на самом высоком уровне государственного управления (Президент, премьер-министр, вице-премьер-министр). Не может профильное министерство организовать этот процесс самостоятельно. И особенно это касается реформирования ЖКХ, которое тесно связано со многими другими сферами экономики. Нельзя не учитывать и то, что «в условиях «моды на реформы» инициация институциональных изменений является элементом защитной стратегии: каждое ведомство стремится предложить свой план преобразований, не дожидаясь, пока его реформируют по какому-либо иному плану. Кроме того, намерение провести реформу является основанием для дополнительного финансирования»[65].

Ну и наконец, «каждая реформа должна быть авторской, целесообразна организация нескольких конкурирующих проектов»[66] и выбор наиболее эффективного и приемлемого для страны проекта по результатам широких профессиональных и общественных обсуждений.

Анализ стартовых условий для осуществления реформ.

Любая реформа должна уделять большое внимание стартовым условиям и специфическим проблемам, которые необходимо решить. Только понимание того, при каких условиях начинается реформирование, позволит оценить

[64] Там же.
[65] Полтерович В.М. Элементы теории реформ. – С. 73.
[66] Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории.

приемлемость механизмов, выбранных для решения существующих проблем, и адекватно оценить их результаты.

На наш взгляд, для успешного проведения реформ чрезвычайно важны:

- ✓ Политическая воля и убежденность в их необходимости.

Без этого обойтись невозможно. Если инициаторы реформ пребывают в сомнениях относительно их необходимости и не обладают полномочиями и политической волей к их реализации, не стоит даже браться за дело. В этом контексте важными вопросами, в особенности для Украины, являются: постоянство и приемственность действий власти, наличие долгосрочной экономической политики и стратегии с четко выстроенными приоритетами, отказ от политизации сферы жилищно-коммунального обслуживания, пересмотр подходов к предоставлению социальной поддержки населению.

- ✓ Тарифы.

Даже теоретически невозможно начать осуществление любых серьезных реформ до тех пор, пока правительство не обретет политическую волю и не переориентируется на решение проблем малоимущих потребителей исключительно за счет бюджета, искоренив практику субсидирования населения за счет предприятий ЖКХ, энергетики и промышленности.

- ✓ Технологические и технические основы.

Выбирая те или иные принципы и механизмы реформирования, необходимо понимать, возможно ли их реализовать технологически и технически, что требует анализа существующих в связи с этим ограничений.

- ✓ Институции.

Как правило, осуществление реформ требует создания новых институций либо развития уже существующих, что должно быть предусмотрено в программах реформирования. Если мы говорим о реформе ЖКХ, то ключевым вопросом в этой сфере является создание независимого регулятора, определение

его полномочий и ответственности перед властью и потребителями, обеспечение доверия к нему со стороны всех субъектов рынка.

При этом к созданию новых институтов нужно подходить крайне осторожно и взвешенно, понимая, что «для развивающихся экономик характерны ошибки двух типов – ошибка инерции, когда политика, успешная в прошлом, продолжает использоваться на этапе, для которого она не пригодна, и ошибка преждевременного переключения, когда правительство пытается применить методы и инструменты, эффективные лишь для более поздних стадий модернизации»[67].

- ✓ Отношение к реформам общества.

Общество должно быть вовлечено в процесс реформирования и относиться к нему позитивно. А отношение общества к реформам во многом зависит, во-первых, от того, насколько его угнетает сложившаяся ситуация с жилищно-коммунальным обслуживанием, и во-вторых, от того, насколько оно доверяет власти. Но даже в том случае, если общество в принципе готово к реформам, необходима широкая разъяснительная работа относительно сути и механизмов реформ, а также цены, которую потребитель должен за них заплатить (тарифы, ожидаемые неудобства).

Механизмы реформирования.

Определение механизмов реформирования является ключевым условием успешной реализации реформ. Учитывая то, что происходит в Украине последние десятилетия, это особенно хорошо видно. Рассмотрим, к примеру, сферу ЖКХ. Тут реформирование идет уже 15 лет, и многие положения появившихся за время «реформ» нормативных документов являются позитивными для общества, но, увы, не осуществляются. Главная причина этого даже не отсутствие бюджетного финансирования, а отсутствие механизмов

осуществления реформ и в том числе механизмов контроля за реализацией задач, имеющих долгосрочный характер. Возьмем удачные с точки зрения бюджетного финансирования реформирования ЖКХ годы (2006 и 2007), когда на реализацию программы реформ были выделены беспрецендентно большие средства – около 4 млрд грн. Никакого улучшения ситуации отрасли ни в эти годы, ни в последующие три года в результате таких вливаний не произошло, что говорит о том, что средства были потрачены неэффективно. С другой стороны, создание новых механизмов или заимствование их у других стран должно коррелироваться с текущим институциональным состоянием рынка ЖКХ, поскольку «…неудачи многих реформ проистекают из стремления заимствовать передовые институты из более развитых институциональных систем прежде, чем сформируются условия для их нормального функционирования»[68].

Цена реформ и возможные риски

Предположим, что цели реформирования сформулированы, стартовые условия изучены, механизмы достижения целей определены. Достаточно ли этого для того, чтобы приступать к реализации задуманного?

На наш взгляд, нет. Необходимо еще найти ответ на такие вопросы:

1. Достаточно ли у инициаторов реформ организационных и финансовых возможностей, чтобы реализовать задуманное? Существуют ли возможности по обеспечению профессионального правового и организационного их обеспечения?
2. Если да, то какова цена реформирования и не превысит ли она цену приобретенных улучшений? Может, если мы уже все равно топчемся на месте, сэкономленные от реформирования финансовые средства просто

[67] Полтерович В.М. Элементы теории реформ. – С. 179.
[68] Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории.

отдать потребителю? (Это, конечно же, вопрос провокационный, но не лишенный смысла.)

3. Проведена ли оценка экономической эффективности запланированных к реализации мероприятий? Понятно ли, какие неудобства они могут повлечь для потребителей и смежных отраслей экономики?
4. Потребует ли реформа серьезного перекраивания сложившихся структур управления и хозяйственных связей? Каково будет сопротивление реформам со стороны этих структур?
5. Понимает ли общество, какие неудобства ждут его в процессе реформ, и готово ли оно мириться с этими неудобствами достижения результатов, на которые направлено реформирование?

Ответив на эти вопросы, можно оценить возможные риски, связанные с реформированием, осознать, насколько активно в этих процессах будет участвовать население и бизнес.

Процесс реформ, особенно если в его рамках частному сектору будет предложено взять на себя ответственность за многие аспекты деятельности жилищно-коммунального хозяйства, должен быть абсолютно реалистичным и вызывать доверие всех тех, кто возьмет на себя возможные риски, связанные с внедрением новой системы взаимоотношений, а именно: социальные риски, экологические риски, инвестиционные риски, риски расширения/планирования, рыночные риски, риски со сбором платежей, технологические и технические риски, ресурсные риски и т. п.

Поскольку риски, связанные с реформированием жилищно-коммунальной сферы разноплановы и высоки, все изменения необходимо проводить осторожно и поступательно с точки зрения ломки существующих хозяйственных, технологических и организационных связей. В зарубежной практике известно много случаев, когда непродуманные, поспешные либо резкие

решения приводят к последствиям, которые не только не совместимы с первоначальными целями, поставленными при реформировании, но могут привести к еще худшим условиям, чем те, которые предшествовали реформам, вплоть до возникновения кризисных ситуаций. А если уж возникает кризис, то не существует способа выйти из него быстро, безболезненно и дешево. Любые эффективные решения по выходу из кризисной ситуации будут предполагать значительные затраты всех участников рынка – поставщиков, потребителей, акционеров, законодателей и т. д.

Кроме того, не можем не согласиться с замечанием В.Полтеровича о том, что «…проводить слишком много реформ одновременно нецелесообразно, чрезмерно высокие темп и масштабы преобразований неизбежно ведут к снижению благосостояния»[69]. Особенно актуально это сегодня в Украине, когда на уровне высшего руководства страной планируется реформировать «все и вся» в самое ближайшее время, и происходит это в условиях финансово-экономического кризиса и, соответственно, скудости государственного бюджета, а также отсутствия профессиональных специалистов в сфере реформирования, имеющих опыт реализации реформ, а не дискутирования по этой теме.

В начале июня 2010 г. на рассмотрение и обсуждение общества Администрацией Президента Украины был представлен проект Программы экономических реформ[70]. Сразу же появились эксперные оценки этого документа. Мнения разделились. Ряд экономистов во всем поддержали представленный на рассмотрение документ, некоторые подвергли его критике.

---

[69] Полтерович В.М. Элементы теории реформ – С. 313.

[70] Проект Програми економічних реформ «Заможнє суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Нам ближе оценка подобного документа профессором А.Гальчинским[71], который поддерживая сам факт подготовки этого документа и его общую тональность, высказал целый ряд достаточно серьезных замечаний к нему. Во-первых, представленный на рассмотрение проект Программы оказался слишком «прилизанным» и отложенным во времени, что может быть вызвано приближающимися местными и парламентскими выборами и нежеланием испытывать судьбу – понравится ли предложенная реформа народу? В тоже время, как правильно отметил А.Гальчинский, «реформы не могут быть популярными; их носителем может выступать только незначительное реформаторское меньшинство. Реформы всегда болезненны для общества. Это всегда риски — риск для экономики, риск для имиджа инициаторов. Нужно понимать и то, что только незначительная часть реформ по своим конечным результатам оказывается удачной, к тому же положительные результаты приходят не сразу, минимум через два-три года, а порой и позже. Создается впечатление, что нынешние власть имущие больше всего боятся именно этого. Тем более, что впереди — парламентские выборы. Отсюда — «прилизанность» проекта, его «слащавость», попытка избежать непопулярных, контрадикторных по своей сути проблем»[72]. Во–вторых, по мнению А.Гальчинского «проект слишком трафаретный, напоминает хорошо известные нам «стандартные матрицы», которые в рамках «Вашингтонского консенсуса» взял в свое время на вооружение МВФ и настойчиво рекомендовал странам с переходной

[71] Гальчинский А. Президентский проект реформ — на доработку//Зеркало недели. — 2010. — 12 — 18 июня.
[72] Там же.

экономикой. Эти времена остались в прошлом. Сегодня всем достаточно очевидна истина о необходимости максимального учета при проведении политики реформ специфических (не только экономических, но и социальных, духовных, ментальных) условий и ценностей каждой страны. Похоже, авторы проекта не чувствуют именно этого. Устранению данного недостатка и должна быть, на мой взгляд, подчинена логика доработки обсуждаемого документа». И с этим нельзя не согласиться. Проект Программы экономических реформ скорее напоминает раздел теоретического учебника, нежели реальную программу реформирования экономики.

Полностью соглашаясь с оценкой проекта Программы экономических реформ, сделанной профессором А.Гальчинским, хотелось бы высказать свое отношение к этому документу. Безусловно, проект реформирования экономики содержит правильные и необходимые для реализации в Украине позиции в финансовой, налоговой, институциональной, социальной и правовой сфере. Но при этом называть его реформой было бы очень смело. Многие мероприятия, предусмотренные в проекте Программы, предполагают совершенствование существующих на сегодня отношений, но никак не их реформирование, предполагающее создание новых институций и изменение правил игры, которое приведет к формированию иной природы взаимоотношений между субъектами рынка. То есть, представленная для обсуждения Программа в основном содержит описание направлений деятельности центральной и местных органов власти в обычном для их существования режиме. И, что самое главное, проект Программы экономических реформ по сути является компиляцией программ реформирования различных сфер деятельности без их взаимоувязки между собой, подчинения их реализации одной-двум социально значимым целям. Вследствие этого предложенные проектом мероприятия нельзя назвать комплексными и системными, направленными на достижение

общегосударственных приоритетов, которые позволят изменить ситуацию в экономике Украины. На наш взгляд, ошибочным является формирование программы снизу, а не сверху и без учета национальных приоритетов, на достижении которых должна сконцентрироваться Украина сегодня.

1.1. Реформа ЖКХ – как это было

Перед тем, как в мире разразился финансово-экономический кризис, практически все страны усиленно занимались реформированием. Согласно исследованиям Мирового банка и Международной финансовой корпорации, проведенным в 2007 г., [73] 98 стран мира осуществили в этом году 200 реформ, в 2005 — 2006 гг. 112 стран мира — 213 реформ. По мнению этих же организаций, в Украине в это время не было проведено ни одной результативной реформы. Как следствие, наша страна оказалась среди мировых аутсайдеров и продолжает находиться в таком состоянии по сегодняшний день, все далее и далее теряя шансы догнать передовые страны мира по экономическому развитию.

Справедливости ради заметим, что на протяжении периода независимости предпринимались определенные усилия по проведению структурных реформ: административной, судебной, налоговой, бюджетной, жилищно-коммунального хозяйства, пенсионной и других. Но ни одна из этих реформ не была реализована в задуманном объеме, и это заставляет нас провести глубинный анализ процессов разработки таких реформ и их реализации с точки зрения соответствия этих процессов ожиданиям общества,

[73] Сколотяный Ю. Что ни отчет – у нас «незачет»//Зеркало недели. — 2007. — 29 сент. - 5 окт.

логике экономического развития, а также существующим реалиям и возможностям страны по их осуществлению.

По мнению Мирового банка, наиболее критичными в Украине являются налоговая, регуляторная система и ситуация с защитой прав инвесторов. Торможение реформирования в этих сферах во многом обусловило глубину экономического кризиса и стремительное падение экономического роста за последние несколько лет. С нашей точки зрения, не менее важной для развития Украины сферой, кроме тех, которые по мнению Мирового банка требуют первоочередных реформ, является сфера жилищно-коммунального хозяйства. Эта отрасль требует коренной перестройки – определения новых, основанных на рыночных принципах правил ее фукционирования и механизмов их реализации.

Процесс реформирования этой чрезвычайно сложной и общественно-значимой отрасли, где «тесно переплелись технические, экономические, социальные и политические аспекты, которые непосредственно затрагивают интересы каждого жителя»[74], начался в 1995 г. с момента утверждения Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства Украины[75]. Появление этого документа было обусловлено существенным ухудшением ситуации с тепло-, энерго- и водоснабжением населения и, соответственно, ростом недовольства условиями жизнеобеспечения. С этого времени характерной чертой процессов реформирования жилищно-коммунального хозяйства стала их ярко выраженная политическая окраска. Многочисленные программы и концепции реформирования отрасли, как правило, разрабатывались и принимались перед очередными выбрами (парламентскими,

[74] Болотин В.В. Финансовые проблемы реформы ЖКХ//Финансы. — № 2. — 2002 г. — С.12.

президентскими или местными) и должны были показать внимание власть предержащих к проблемам, которые на сегодня, пожалуй, наиболее сильно волнуют людей. С другой стороны, вследствие опасений властей вызвать неудовольствие населения непопулярными мероприятиями, например такими, как повышение тарифов, введение пени, повышение ответственности за неуплату, так ничего серьезного в этой сфере и не было сделано.

К сожалению и до сегодняшнего времени Украине не удалось избавиться от политического влияния на происходящее на рынке жилищно-коммунальных услуг, и так же, как и много лет назад, мы больше говорим о реформах, чем их осуществляем. Все это привело к тому, что словосочетание «реформа ЖКХ» воспринимается населением скептически и с иронией. И это вполне можно понять, поскольку, по наблюдениям наших граждан, то, что происходит в этой сфере последние пятнадцать лет сложно соотнести с тем, что подразумевается под реформированием.

Почему же так происходит? И что является основной причиной торможения реформ – невозможность построить адекватную модель и стратегию реформирования или неспособность реализовать задуманное?

Проведенный автором анализ документов, нацеленных на реформирование жилищно-коммунальной сферы, показал, что в целом направления и принципы реформ были определены правильно и отвечали потребностям страны и отрасли. И Концепцию развития жилищно-коммунального хозяйства, и Концепцию государственной жилищной

---

[75] Постанова Верховної Ради України від 27 лютого 1995 р. № 150 «Про затвердження Концепції розвитку житлово-комунального господарства» [Електронний ресурс]. — Доступно з: <zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=126%2F95.>.

политики[76], утвержденные Верховной Радой в 1995 г., можно признать рыночными и экономически обоснованными. Именно в этих документах впервые была сформулирована цель и принципы развития отрасли на перспективу, а именно:

— переход на самоокупаемость в пользовании жильем и коммунальными услугами, а также внедрение адресных субсидий отдельным категориям граждан для компенсации их затрат на жилищно-коммунальные услуги;

— обеспечение сбалансированного развития систем теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения в ходе реализации программ жилищного и промышленного строительства;

— коренное реформированиеи жилищной политики с целью наращивания объемов строительства жилья всех форм собственности путем экономического и финансового стимулирования, повышения уровня его комфортности, всестороннего содействия гражданам в решении их жилищных проблем;

— техническое переоснащение отрасли на основе широкого использования отечественных и зарубежных научно-технических достижений, в частности в энерго- и ресурсосбережении, внедрение экологически чистых технологий;

— усовершенствование правового регулирования функционирования и развития жилищно-коммунального хозяйства.

Заметим, что в то время реализация этих двух концепций сдерживалась некоторыми факторами. Во-первых, жилищно-коммунальные предприятия

[76] Постанова Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. № 254/95 «Про затвердження Концепції державної житлової політики України» [Електронний ресурс]. — Доступно з: < http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=860-96-%EF.>.

имели огромные долговые обязательства. Во-вторых, непростым было положение с государственным и местными бюджетами, что затрудняло возможности государства по поддержке малообеспеченных в случае приведения тарифов к экономически обоснованному уровню и могло вызвать социальный взрыв. Кроме того, управленческий потенциал жилищно-коммунального хозяйства, воспитанный в традициях плановой экономики, не был готов к переходу на рыночные условия хозяйствования, а наличие большого числа ЖЭКов с небольшим количеством персонала серьезно усложняло процесс донесения до них сути и принципов реформ. К тому же обе эти концепции не предусматривали механизмов мониторинга и контроля за их реализацией. Все это вместе взятое, а также нежелание субъектов хозяйствования в сфере ЖКХ серьезно что-то менять привело к тому, что эти концепции так и остались просто хорошими и правильными декларациями.

Следующая волна интереса к реформированию ЖКХ началась в 1999 г. — именно тогда была утверждена Программа реализации жилищно-коммунальной реформы[77] и принят целый ряд нормативных актов, которые в той или иной степени касались вопросов реформирования отрасли. Среди них следует выделить постановления Кабинета Министров Украины[78], Указы Президента Украины[79], распоряжение Госкомитета по вопросам жилищно-

[77] Постанова Кабінету Міністрів України від 29 січня 1999 р. № 113 «Про затвердження Програми реалізації житлово-комунальної реформи» [Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=113-99-%EF>.

[78] Постанова Кабінету Міністрів України від 18.11.1996 р. № 1396 "Про заходи щодо реалізації Програми Кабінету Міністрів"[Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1396-96-%EF>.; Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2002 р. № 139 «Про Програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2002-2005 роки і на період до 2010 року [Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=139-2002-%EF. >.

[79] Указ Президента України від 19.08.1997 р. № 853/97 "Про заходи щодо реалізації державної політики в сфері природних монополій" [Електронний ресурс]. — Доступно з:

коммунального хозяйства[80] и, конечно же, Общегосударственную программу реформирования и развития ЖКХ, которая была принята Законом Украины в 2004 г. [81].

Несмотря на такое количество программных документов, посвященных реформе ЖКХ, большинство задач, которые ими предусматривалось решить, так и не решены до настоящего времени. Как и пятнадцать лет назад, основной проблемой, тормозящей развитие отрасли и убивающей имеющуюся инфраструктуру, является необходимость перехода к экономически обоснованным тарифам, а также устранение перекрестного субсидирования, за счет которого основная нагрузка по поддержке малообеспеченных ложится на промышленные предприятия и коммерческие структуры, что, с одной стороны, приводит к ухудшению их финансово-экономического состояния, а с другой — стимулирует их к переходу на автономное тепло-, водоснабжение и водоотведение. Неопределенность в сфере тарифной политики порождает массу непрогнозируемых решений, которые влияют как на текущую деятельность предприятий, так и на состояние и развитие коммунальной инфраструктуры.

Нечем пока похвастаться и в сфере управления жилым фондом (создание ОСМД, управляющих компаний). В стране существуют положительные примеры реализации новых моделей управления жилыми зданиями как инженерными объектами, но массого характера этот процесс не приобрел.

<http://www.nerc.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=33181&cat_id=34447>; Указ Президента України від 19 жовтня 1999 р. № 1351/99 "Про прискорення реформування житлово-комунального господарства" [Електронний ресурс]. — Доступно з: < http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U1351_99.html>.

[80] Розпорядження Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 23 липня 2002 р. № 1 «Про Стратегію та основні завдання підвищення ефективності діяльності житлово-комунального господарства України» [Електронний ресурс]. — Доступно з: < http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.879.0 >.

Более того, до сегодняшнего дня пока не удалось добиться формирования единого мнения относительно оптимального варианта управления жилым фондом, которое могло бы быть оформлено нормативно. Существует и целый ряд других проблем, свидетельствующих о том, что процесс реформирования отрасли пока что не удается сдвинуть с места.

Несмотря на наличие утвержденной законом программы реформирования ЖКГ, уже через два года после ее принятия начался процесс подготовки новой программы, который завершился утверждением в июле 2009 г. новой редации Общегосударственной программы реформирования и развития ЖКХ, срок которой был продлен до 2014 г.

Чем же не устраивала общество старая программа? И почему возникла необходимость подотовки нового документа стратегического характера?

Для того, чтоб ответить на эти вопросы, проанализируем динамику основних показателей, в определенной степени являющихся индикаторами состояния отрасли, на протяжении первого этапа реформы ЖКХ (2004— 2007 гг.) (табл. 2.1, рис. 2.1, 2.2).

---

[81] Закон України «Про загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки.» від 24.06.2004 р. № 1869-IV [Електронний ресурс]. — Доступно з: < http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1869-15>.

Таблица 2.1.

Показатели, характеризующие состояние жилищно-коммунального хозяйства в Украине

Показатель	**01.01.2004**	**01.01.2007**
Дебиторская задолженность предприятий отрасли, млрд грн	8,7	8,1
Кредиторская задолженнность предприятий отрасли, млрд грн, в том числе по оплате жилищно-коммунальных услуг населением	8,6 5,2	8,0 5,5
Убытки предприятий отрасли, млрд грн	1,1	1,6
Доля зданий, требующих капитального ремонта, %	33	33
Количество людей, проживаючих в ветхих и аварийных зданих, тыс. чел	202,4	167,7
Доля жилых зданий повышенной этажности, в которых не работает система противопожарной безопасности, %	85	85
Доля находящихся в аварийном состоянии:,% - водопроводно-канализационных и теплових сетей - теплопунктов	33 30 15	33 30 20
Доля городского электротранспорта, требующего замены, %	82	87

Доля автотранспорта в сфере благоустройства, требующего замены, %	70	70
Доля насосного оборудования и котлов, требующих замены, %	40	40
Количество лифтов, требующих замены, тис. шт.	20	20
Площадь естественного и техногенного подтопления территорий, %	11	11
Доля защитных сооружений морского побережья, требующих срочного ремонта или реконструкции, %	50	50
Доля полигонов твердых бытовых отходов, не удовлетворяющих санитарным нормам, %	48	48
Количество несанкционированных полигонов мусора, возникших в предыдущем году, тыс.ед.	2,5	2,5
Количество населения, снабжаемого питьевой водой по графику, тыс. чел.	100	100

Источник: данные Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйтства Украины.

Как видим, негативные тенденции в развитии жилищно-коммунального хозяйства по результатам реализации первого этапа общегосударственной программы реформирования не только не удалось остановить, но даже затормозить.

Так, по завершению первого этапа реформ в коммунальной теплоэнергетике количество физически и морально изношенных

низкоэффективных котлов со сроком эксплуатации более 20 лет составило 16,4 тыс. ед., или 25% от их общего числа, что приводит к повышению энергоемкости производства тепловой энергии. Продолжают расти потери тепла, количество ветхих и аварийных сетей, стремительно увеличиваются убытки предприятий. Несмотря на направленность бюджетной поддержки на энергосбережение и критерий ее предоставления (не менее 10% ежегодного сокращения энергии), за первые три года реформ затраты топлива на единицу продукции уменшились лишь на 0,3%. Комментарии излишни.

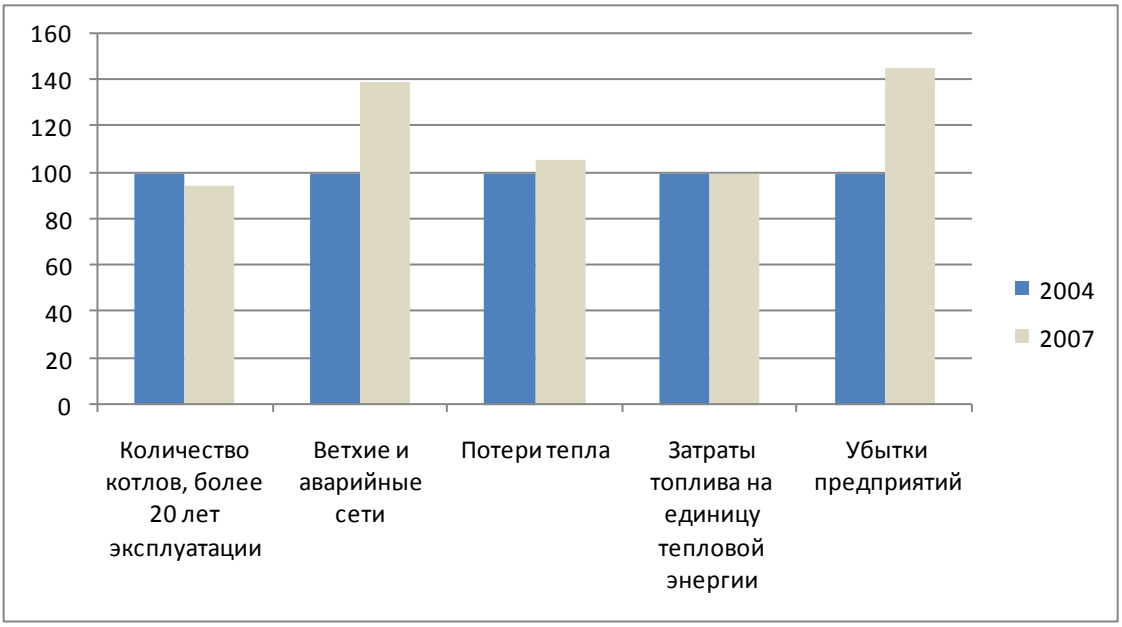

Рис. 2.1. Результаты реформ 2004—2006 гг. в сфере теплоснабжения, %

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Что касается водопроводно-канализационного хозяйства, то тут за первые три года реформ протяженность ветхих и аварийных сетей увеличилась на 8,6 тыс. км, средний по Украине уровень потерь воды возрос от 30 до 37%,

удельные затраты электроэнергии в 2 — 3 раза превышают среднеевропейские. В масштабах страны ежегодные объемы воды, потерянной в сетях, составляют 1,3 — 1,4 млрд.куб.м. На подъем, очистку, транспортировку и канализирование этой воды расходуется 2,15 млрд кВт ч электроэнергии, для выработки которой необходимо использовать 1,5 млрд куб. м импортированного природного газа.

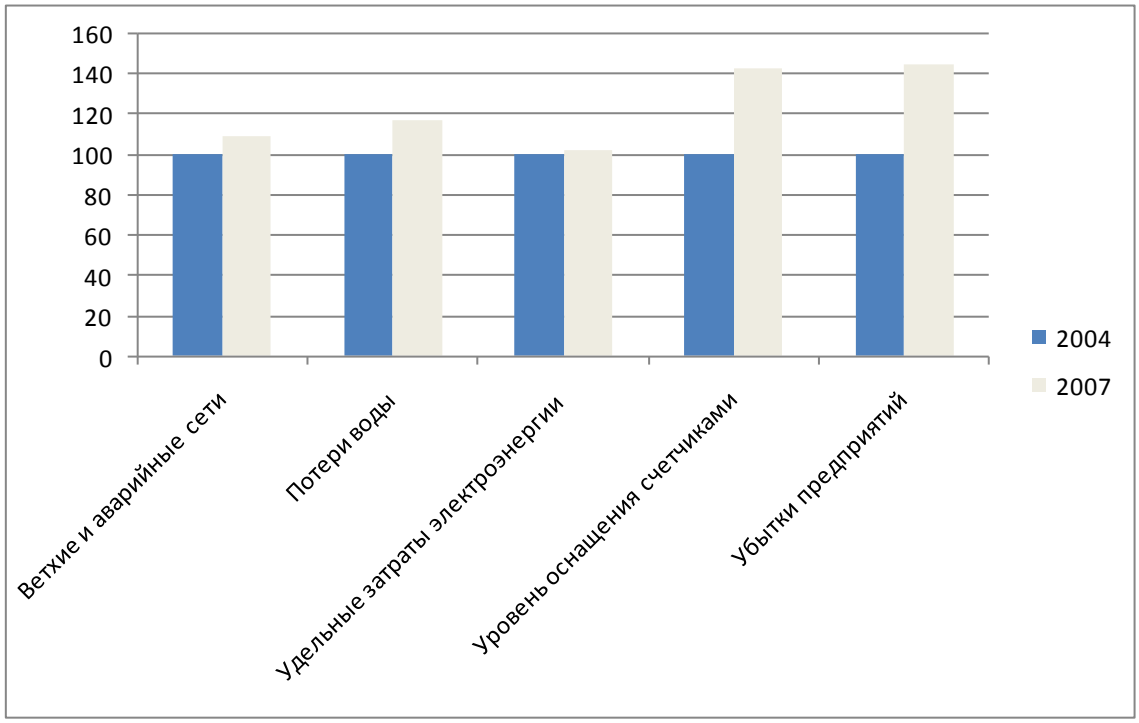

Рис. 2.2. Результаты реформ 2004 – 2006 гг. в сфере водоснабжения и водоотведения, %.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Чуть лучше оказались результаты в сфере обслуживания жилого фонда. Тут, по крайней мере, ситуацию удалось стабилизировать (рис. 2.3).

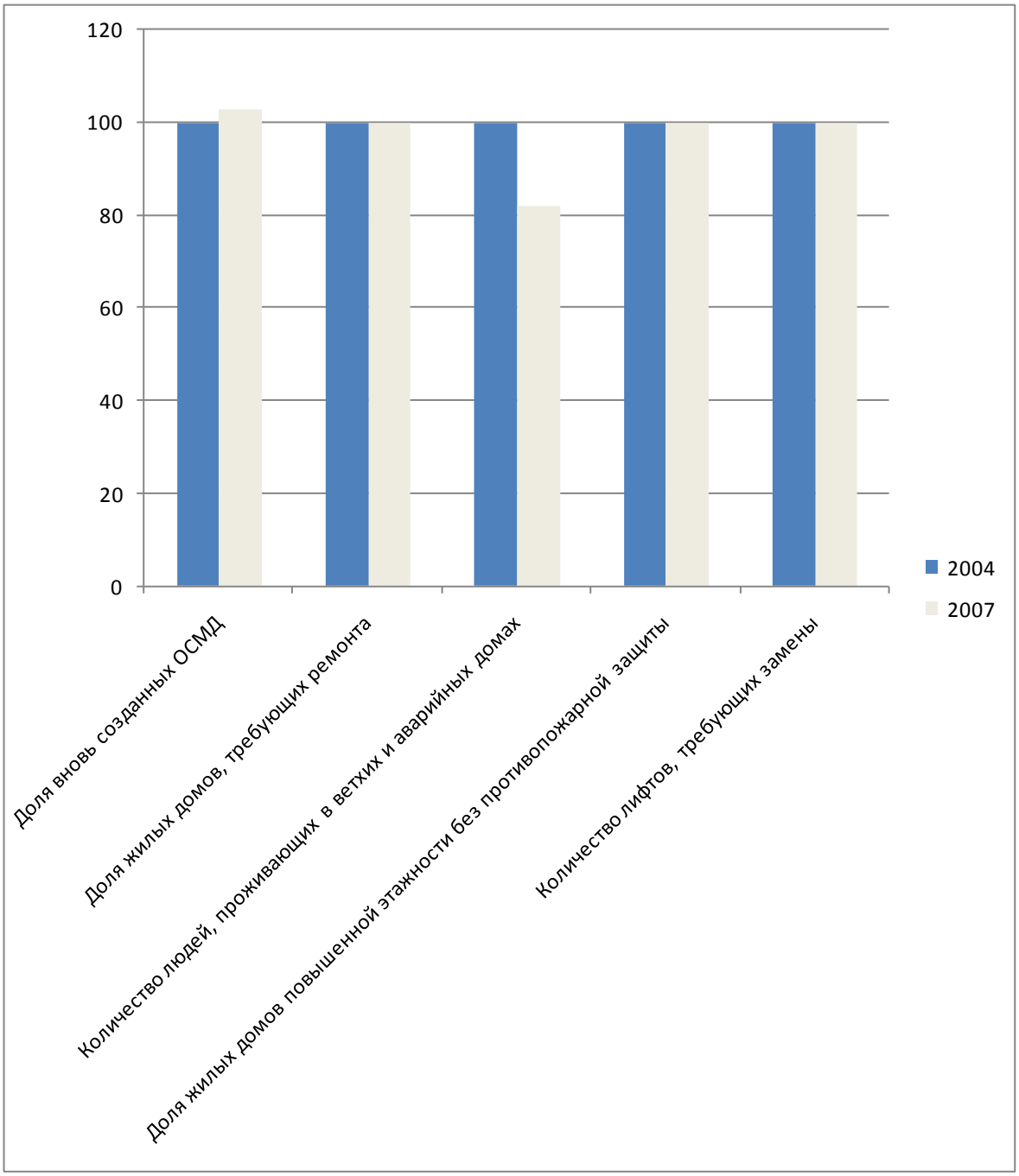

Рис. 2.3. Результаты реформ 2004-2006 гг. на рынке жилья, %

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Не удалось достичь позитивних изменений и в сфере обращения с бытовыми отходами. За период первого этапа реформ общая площадь полигонов и свалок бытовых отходов выросла более чем на 50%. К позитивным факторам можно отнести разве что торможение роста перезагруженных свалок. Но при этом существенно, на 11%, увеличилась доля свалок, не отвечающих нормам экологической безопасности. Неудовлетворительной остается реализация мероприятий по санации и рекультивации существующих свалок. Доля свалок, которые требуют такой рекультивации, выросла на 4%. Не удалось решить проблему с увеличением числа несанкционированных свалок, обеспечить конкурентную среду на этом рынке. К позитивным изменениям в этой сфере можно отнести разве что увеличение на 4,2% парка специальной автомобильной техники и, соответственно, уменьшение уровня износа мусоровозов на 2,6%.

Не была стабилизирована ситуация и в сфере городского электротранспорта (рис.2.4). Объем пасажироперевозок и пробег электротранспорта сократились на 11 и 6% соответственно. При этом на 2,5% увеличилась доля перевозок льготных категорий населения, достигнув уровня 57,5% в общем объеме перевозок. Это привело к увеличению суммы компенсационных выплат предприятиям городского электротранспорта из государственного бюджета, которые выплачивались лишь на 82,6% от их потребности. В таких условиях невозможно рассчитывать на обеспечение безубыточной деятельности предприятий городского электротранспорта. Растет и остается высокой доля физически изношенного парка трамваев и троллейбусов.

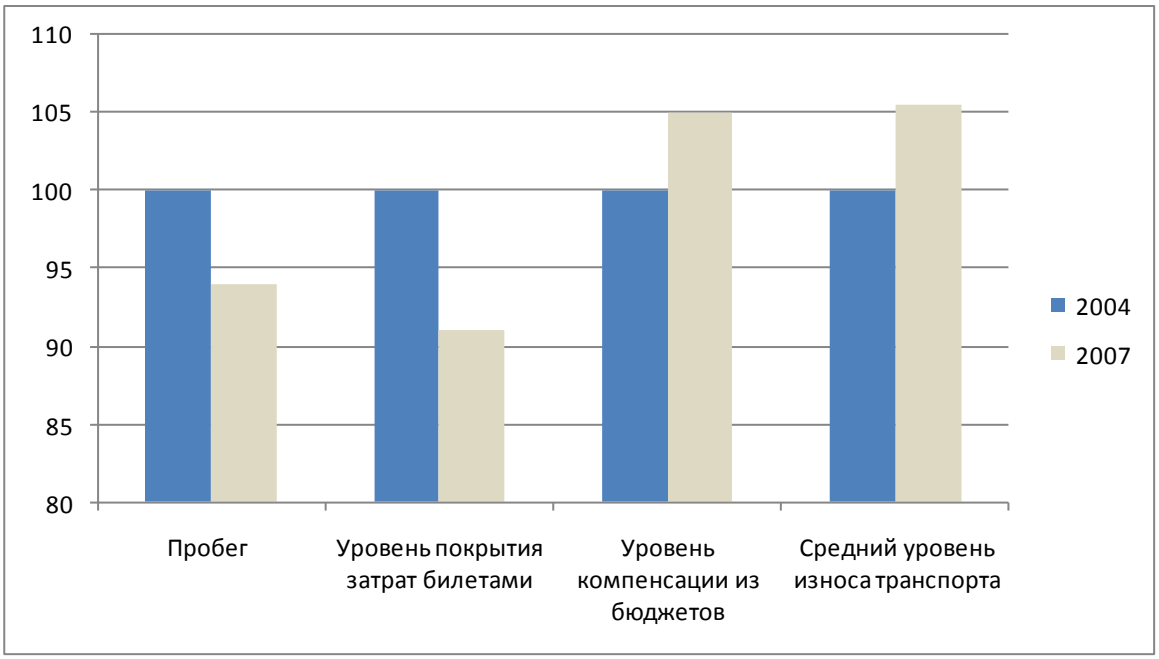

Рис. 2.4. Результаты реформ 2004-2006 гг. в сфере городского электротранспорта, %.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Как видно из приведенных данных, по результатам первого этапа реформирования отрасли ситуация не поменялась к лучшему. Более того, по некоторым показателям она ухудшилась. И причин для этого множество. Частично это можно объяснить несовершенством самой программы реформирования, в которой недоставало четкости в целях и задачах. Но главная причина все же состоит в том, что даже то, что было предусмотрено в программе, либо не выполнялось, либо выполнялось исключительно формально.

Чем же еще можно объяснить, что целый ряд задач, предусмотренных в рамках реформирования отрасли, переносится из одной программы в другую десятилетиями?

Так, напрмер, еще в 1997 г.[82] были сформулированы такие задачи:

— создание органа для осуществления нормативного и методического обеспечения государственного регулирования в сфере жилищно-коммунальных услуг, а также регулирование отдельных объектов в этой сфере;

— внедрение эффективных механизмов формирования тарифов, расчета затрат по оказанию услуг тепло-, воообеспечения и водоотведения, а также очистки сточных вод, установление экономически и технически обоснованных нормативов потерь тепла, воды, газа.

Сегодня 2010 г., а эти задачи по-прежнему остаются на порядке дня.

Не потеряла своей актуальности и поставленная в 1999 г.[83] задача усовершенствования системы управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также — обеспечение государственного регулирования и контроля в сфере использования и эксплуатации жилого фонда и объектов коммунального назначения.

Не появилась ясность и в вопросах реформирования собственности на объекты ЖКХ и развития новых форм хозяйствования на рынке жилищно-коммунальных услуг, о необходимости которых речь шла, начиная с 1997 г.[84]. Так и не удалось определиться, следует ли государству передавать в частные руки объекты централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, или же их лучше оставить в коммунальной собственности. Если да, то при каких условиях может происходить изменение формы собственности

---

[82] Указ Президента України від 19.08.1997 р. “Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій”.

[83] Постанова Кабінету Міністрів України від 29 січня 1999 р. № 113 "Про затвердження Програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999-2001роки".

[84] Розпорядження Президента України від 18.08.1997 р. № 298/97-рп “Про першочергові заходи щодо прискорення реформ та виводу економіки України з кризи» [Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=298%2F97-%F0%EF>.

и каким критериям должна удовлетворять компания – будущий собственник такого объекта? Какие формы управления предприятиями ЖКХ являются оптимальными в средне- и долгосрочной перспективе?

Все эти вопросы пока что еще остаются без ответов.

Серьезнейшим вопросом, без решения которого невозможно рассчитывать на реализацию программы реформ, является вопрос относительно финансового обеспечения ее реализации. Изначально нужно спланировать, за счет каких средств будет реализовываться программа, на выполнение каких задач следует направлять бюджетные деньги, какие средства предприятия отрасли в состоянии привлечь самостоятельно, получив от государства прозрачные и понятные правила игры на рынке. А определив потребность в бюджетних средствах, необходимо обеспечить их обязательное выделение в государственном и местных бюджетах на весь период реализации реформы, а не финансировать реализацию программы реформ от случая к случаю и в непрогнозируемых на перспективу объемах.

Для реформирования жилищно-коммунальной сферы важно найти нужный тон для диалога с обществом, честно объяснить людям, что может и чего не может дать государство, поразмыслитьть, к чему могут привести предлагаемые реформы, и что ждать в случае, если все останется, как есть. «Здесь важную роль призван сыграть экономико-экологический ликбез», который показал бы населению связь между улучшением экологических показателей работы предприятий комунального комплекса и показателями здоровья и качества жизни населения, и стоимостью жилья, которым оно владеет, наконец».[85] Учитывая, что жилищно-коммунальное обслуживание

[85] Мартусевич А.П. Участие частного сектора в водоснабжении, водоотведении и других инфраструктурных отраслях: некоторые уроки и рекомендации для СНГ: доклад на

затрагивает все население страны, организация такого диалога требует привлечения финансовых ресурсов для оплаты телевизионных программ, целевой рекламы, газетных и журнальных статей, широких обсуждений в реальном времени. К сожалению, на протяжении последних лет подобные расходы не предусматривались ни в государственном, ни в местных бюджетах.

Еще одним серьезным фактором, который не позволяет надяться на то, что запланированные и в предыдущей, и во вновь принятой Программе[86] мероприятия по реформированию отрасли можно будет осуществить, является отсутствие приемственности в деятельности правительства и профильного министерства, а также методологии контроля за исполнением средне- и долгосрочных программ и проектов. Увы, кто бы и что бы ни говорил, каждое новое правительство ищет «свою» дорогу РЕФОРМ, отличную от той, которая предлагалась его предшественниками. Учитывая то, что любая реформа, и особенно такая сложная, как реформа ЖКХ, занимает довольно много времени и чрезвычайно инерционна, такое реформирование приносит больше вреда, чем пользы, и дискредитирует в лице общественности их «реализаторов», которые раз в один-два года переходят из оппозиции во власть и на оборот.

2.3. Программа реформирования ЖКХ на 2009 —2014 годы и перспективы ее реализации

С момента подготовки профильным министерством до одобрения парламентом новой редакции общегосударственной программы реформирования

конференции «Государственно-частное патнерство в сфере водоснабжения и водоотведения.». — СПб, 19 марта 2009 г.

и развития жилищно-коммунального хозяйства прошло больше года. Процесс этот был нелегким. Дискуссии начались с вопроса, нужно ли обновлять эту программу, или старая, рассчитанная до 2009 года, может быть чуть подрехтована и продлена на 4—5 лет. Приверженцами последнего утверждения в основном двигали амбиции и желание показать, что подготовленная и утвержденная ими в свое время программа настолько хороша и правильна, что улучшить ее невозможно.

Не критикуя старую программу, напомним, что результаты реализации ее первого этапа (2004 — 2007) показали, что она не сработала. Ситуация в сфере ЖКХ не только не улучшилась, но планомерно продолжала ухудшаться. Это касалось состояния жилого фонда и его энергетических характеристик, качества жилищно-коммунальных услуг, состояния систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, ситуации со сбором и переработкой мусора, городским электротранспортом.

Но и это не самое главное, поскольку реформа ЖКХ – процесс чрезвычайно инерционный, и за 3 — 4 года достичь серьезных улучшений характеристик технического состояния инфраструктуры не так уж и просто. Хуже другое — то, что за это время не произошло никаких изменений на рынке жилищно-коммунальных услуг, которые бы привели к появлению новой институциональной структуры рынка и закрепили на нем такие правила игры, при которых многострадальные предприятия ЖКХ смогли бы почуствовать, что они занимаются современным цивилизованным бизнесом, но высокой социальной значимости. Не были созданы модели и механизмы, которые позволили бы, хотя бы в дальней перспективе, обеспечить доступность жилья для населения со средним уровнем доходов, запустили бы процессы повышения

[86] Закон Украины «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-

энергоэффективности в административных и жилых зданиях, привлекли бы в сферу жилищно-коммунального хозяйства иностранные и внутренние инвестиции, кредитные ресурсы, создали бы основу для работы отрасли на принципах самоокупаемости.

При этом нельзя сказать, что подобно многим другим документам программа игнорировалась государством. За это время в отрасль было направлено 3,4 млрд грн., в т.ч. на объекты водопроводно-канализационного хозяйства – 1,3 млрд грн., коммунальной теплоэнергетики – 1,1 млрд грн., жилищного хозяйства – 0,8 млрд грн. Деньги, конечно, не бог весть какие по сравнению с запланированными объемами, но вполне могли бы сдвинуть ситуацию с мертвой точки в случае, если бы программа была адекватна существующим реалиям.

В чем же была основная проблема?

На мой взгляд, в отсутвии общего системного видения того, какой должна быть новая модель взаимоотношений в отрасли, которая бы позволила освободиться от существующих проблем и дала возможность всем субъектам рынка наконец-то избавиться от опеки государства в реализации задачи обеспечения населения надежными и качественными услугами.

Что сегодня не устраивает население в сфере жилищно-коммунального хозяйства?

Во-первых, отсутствие финансовых возможностей у представителей среднего класса решить свои жилищные проблемы на протяжении своей жизни. Да, это конечно же, связано не только и даже не столько с отраслью. Но та система обеспечения жильем, которая есть в действующем и заложена в проекте нового Жилищного кодекса, уже себя изжила и лишает наших сограждан каких-либо надежд на улучшение своих жилищных условий.

комунального господарства на 2009-2014 роки».

Во-вторых, отсутствие или низкое качества целого ряда жилищно-коммунальных услуг, например, таких как централизованное отопление, газоснабжение, горячее водоснабжение, канализация. Ненадежность предоставляемых им услуг. Игнорирование коммунальными службами своих обязанностей по поддержанию территории населенных пунктов в надлежащем состоянии, организации транспортного обслуживания, уборки мусора и т.п.

В-третьих, отстутствие у потребителей необходимой информации относительно своих прав и обязанностей, невозможность решить казалось бы простые вопросы своего бытия, такие как своевременный ремонт крыш и лифтов, очистка снега, уборка мусора. Непонимание, за что и сколько они должны платить.

А все это вызвано такими факторами, преодоление которых и должно стать основным содержанием реформы.

1. Политизация вопросов, связанных с регулированием рынков жилья и жилищно-коммунальных услуг, приводящая к искривленной модели взаимоотношений между субъектами рынка. Заметим, что политизация реформы является основным препятствием для ее проведения. Не устранив ее, нечего и браться за реформирование.
2. Несоответствие отношений на рынке жилья изменениям в экономике, предложения жилья и потребностей в нем населения. Мы уже давно живем в рыночной экономике, но все еще считаем, что жилье может передаваться государством в собственность физическим лицам.
3. Иждивенческое отношение собственников и пользователей к своему жилью, приводящее к его быстрому физическому износу.
4. Несоответствие размера оплаты за пользование жильем и фактических затрат на его содержание, несовершенство действующей системы финансирования работ, связанных с его обслуживанием и модернизацией.

5. Искусственная монополизация строительства, реконструкции и управления жилым фондом.
6. Несоответствие существующей инфраструктуры коммунального хозяйства направлениям и темпам жилищного строительства.
7. Отсутствие стимулов для рационального функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства.
8. Неурегулированность оборота, оценки и регистрации имущества предприятий жилищно-коммунального хозяйства.
9. Высокая энергоемкость жилого фонда, административных зданий и объектов жилищно-коммунального хозяйства.
10. Отсутствие комплексной системы учета производства, транспортировки, поставки и потребления воды и тепла.
11. Слабость и фрагментарность системы государственного регулирования на монопольных рынках коммунальных услуг, искривленная система тарифообразования, высокая степень перекресного субсидирования.
12. Искусственная монополизация сферы оказания жилищных услуг и, как следствие, невозможность населения и государства влиять на качество, надежность и цену таких услуг.
13. Отсутствие экономической мотивации для эффективного управления предприятиями жилищно-коммунального хозяйства и зданиями. Неразвитость современных форм управления объектами ЖКХ.
14. Неопределенность границ ответственности субъектов на рынке жилья и жилищно-коммунальных услуг.
15. Несовершенная система бюджетной поддержки, которая стимулирует потребительские настроения у субъектов хозяйствования в сфере ЖКХ.
16. Отсутствие единой государственной технической политики развития жилищной и коммунальной инфраструктуры, оторванность планирования

объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры от общегосударственной стратегии развития.

Как видим, в сфере жилищно-коммунального хозяйства накопилось много серьезных проблем, большинство из которых невозможно решить в рамках одной отрасли, не задействовав экономическую, финансовую, социальную сферы. Именно поэтому реформу ЖКХ в принципе невозможно реализовать усилиями одного министерства без сильной воли «сверху». Подготовка и утверждение проекта Программы реформирования показало, как сложно будет пройти путь ее реализации, если даже согласование некоторых позиций и принципов, заложенных в Программу, наталкивалось на ожесточенное сопротивление министерств-собратьев. Особенно сложно было согласовать Программу с Министерством финансов, которое ожесточенно боролось с любыми намеками предусмотреть для ее реализации финансовые ресурсы. С одной стороны, понятно, когда финансовое ведомство стоит на страже государственных финансов, но, с другой, именно финансовое ведомство должно рассматривать любой проект и, в частности, проект реформы, как некий государственный инвестиционный проект и оценить его макроэкономическую эффективность для общества в целом в средне- и долгосрочной перспективе, а не проецировать его исключительно на бюджет текущего года.

Вернемся к Программе реформирования.

Какими же должны быть ее цели, исходя из тех проблем, которые существуют на рынке жилищно-коммунальных услуг и были рассмотрены нами выше?

Изначально цель Программы была сформулирована таким образом – создание модели обеспечения населения доступным, высококачественным и комфортным жильем и обеспечение его обслуживания с учетом потребностей и

возможностей человека, гарантирующее надежность и качество услуг теплообеспечения, водоснабжения и водоотведения при условии экономической обоснованности стоимости таких услуг. При этом, поскольку человек и его проблемы должны быть в центре внимания государства даже в условиях реформы, она должна осуществляться максимально осторожно по отношению к интересам каждого конкретного человека и сопровождаться широкой разъяснительной работой относительно сути, этапности и последствий реформ.

При согласовании Программы такая цель многим показалась не понятной. Увы, слово «модель» пока еще не воспринимается государственными управленцами, поэтому в уже утвержденной программе эта цель прозвучала иначе – «определение основ реализации государственной политики реформирования жилищно-коммунального хозяйства, осуществление мероприятий по повышению эффективности и надежности его функционирования, обеспечение устойчивого развития для удовлетворения потребностей населения и хозяйственного комлекса в жилищно-коммунальных услугах в соответствии с установленными нормативами и национальными стандартами».[87] Как будто все правильно, но из цели Программы пропало главное – построить новую МОДЕЛЬ хозяйствования на рынке ЖКХ, которая бы не требовала постоянного вмешательства государства для поддержки субъектов хозяйствования, работающих на этом рынке. Но и, кроме того, в формулировке, утвержденной законом, цель Программы сводится не к достижению некоего понятного результата, а как всегда к процессу – определение основ, осуществление мероприятий, обеспечение развития. То есть реформирование, реформирование и реформирование.

[87] Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки».

Несмотря на таким образом сформулированную цель, в утвержденной Программе осталось положение о том, что «реформирование отрасли осуществляется путем формирования в соотвествии с требованиями мировых стандартов рынка жилья, внедрение недискриминационных экономических отношений между субъектами рынка и государством с постепенным ограничением функций государства как субъекта хозяйствования и усиления его влияния на формирование рыночной инфраструктуры, что предусматривает:

— проведение взаимосогласованной тарифной, инвестиционной политики и политики в сфере развития внутреннего рынка;

— реализацию эффективной антимонопольной политики и проведение институциональных преобразований на рынке жилья и жилищно-коммунальных услуг, направленных на развитие рыночных отношений и конкуренции;

— стимулирование инновационной, инвестиционной и энергосберегающей активности у субъектов хозяйствования;

— повышение энергоэффективности отрасли путем уменьшения объемов потерь топливно-энергетических ресурсов, снижения энергоемкости производства отдельных видов продукции (услуг);

— разработка прозрачного механизма формирования цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий, осуществляющих деятельность в жилищно-коммунальной сфере».

При этом отмечено, что по своему содержанию экономическая модель развития жилищно-коммунального хозяйства сводится к формированию оптимальных для общества и государства экономических отношений путем внедрения рыночных методов хозяйствования, стимулированию энергоэффективности путем совершенствовании тарифной, инвестиционной,

научно-технической, внешнеэкономической и экологической политики, институциональным и структурным изменениям в сфере обслуживания жилья.

Программа реформирования закрепила основные принципы реализации государственной политики в сфере ЖКХ, среди которых новыми, отсутствующими в предыдущих документах на эту тему, хотелось бы отметить такие:

— ответственность: совместная ответственность государства и органов местного самоуправления за качественное исполнение Программы реформирования, а также ответственность государства за управление, регулирование, стимулирование и техническую поддержку отрасли, а органов местного самоуправления – за планирование развития жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, эффективное использование имущества территориальной общины;

— приоритетное выделение средств бюджетной поддержки на обеспечение социальным жильем определенных законом категорий граждан с одновременным созданием доступной для остальных категорий населения системы кредитования жилья;

— развитие публично-частного партнерства в сфере строительства и реконструкции жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры.

А среди важнейших принципов, без обеспечения которых говорить о реформах бессмысленно, можно выделить:

— переход к экономически обоснованным ценам и тарифам за пользование жильем и коммунальные услуги, внедрение адресных субсидий отдельным категориям граждан для компенсации затрат, связанных с оплатой жилья и коммунальных услуг;

— гласность, гражданский контроль, прозрачность и участие общественности в принятии решений по вопросам реформирования и развития отрасли.

О внедрении в жизнь двух последних принципов мы говорим уже около 15 лет, но решиться на их реализацию никак не можем.

Какие же действия предусмотрены Программой для достижения сформулированных целей и внедрение в жизнь перечисленных принципов?

Первое и главное – внедрение и развитие системы государственного регулирования на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения и в рамках реализации этой задачи создание Национальной регулирующей комиссии на рынке коммунальных услуг.

Второе – формирование государственной жилищной политики, создание развитой конкурентной среды на рынке строительства и обслуживания жилья.

Третье – привлечение инвестиций и сотрудничество с международными финансовыми организациями.

Четвертое – широкое вовлечение в процесс реформирования общественности, науки, населения.

Еще две задачи реформирования (обеспечение безубыточного функционирования предприятий ЖКХ и их техническое переоснащение, сокращение удельных показателей использования энергетических и материальных ресурсов), которые, на наш взгляд, можно отнести к результатам реформы, определив индикаторы их достижения, и уж никак к самостоятельным задачам реформирования ЖКХ. Реализация первой и второй задачи и должно привести к достижению перечисленных выше результатов.

Для реализации этих задач Программой предусмотрено развитие институционального, нормативно-правового, научно-технического и организационного обеспечения. В частности, важнейшими задачами развития

институциональной среды должно стать размежевание функций управления и регулирования в жилищно-коммунальной сфере, а также монопольного и конкурентного рынков. В этой сфере до сих пор существует большая путаница. Действительно, если рассматривать категорию «государственное управление» в широком смысле этого слова как «осуществление функций управления государственными органами власти; распространяется на формирование и обеспечение соблюдения законов, выпуск нормативных актов в виде указов, постановлений, принятие стратегических решений в масштабе страны, оперативное регулирование политических, социальных, экономических процессов, отношений с другими странами.»[88], то регулирование можно признать одним из элементов, подпадающих под эту категорию. Но если говорить о функции управления, осуществляемой одним из субъектов системы государственного управления, которая выражается в планировании, организации и контроле за деятельностью на определенных рынках, то это понятие отличается от понятия «регулирование», которое выражается в воздействии государства на реализацию наиболее эффективной для общества деятельности субъектов предпринимательства. Говоря о государственном регулировании по отношению к рынку жилищно-коммунальных услуг, мы имеем в виду регулирование на рынках естественных монополий (централизованное теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение), на которых потребитель не защищен от произвола субъектов естественных монополий, поскольку не имеет другой альтернативы в получении тех или иных услуг. В то же время, рынок предоставления услуг по обслуживанию жилья у нас искусственно

[88] Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2007. — 495 с.

монополизирован и для его развития необходимо внедрять на нем конкурентные отношения.

Что касается нормативно-правового и научно-технического обеспечения Программы, то тут, на наш взгляд, был зафиксирован важнейший принцип развития законодательства — планирование и осуществление законодательной деятельности с учетом концептуальных документов, которые после общественного и профессионального обсуждения ложатся в основу разработки законов и других нормативно-правовых актов. Использование такого подхода позволяет придать системность законотворческому процессу и обеспечить комплексное и согласованное решение существующих проблем.

Значительная роль в реализации программы реформ отводится научному потенциалу, и это не случайно. Такая сложная и глобальная реформа, каковой является реформа ЖКХ, не может реализовываться исходя из узкоспециализированных подходов представителей отрасли и без учета влияющих на эту сферу экзогенных факторов. Не случайно среди задач реформы – осуществление прогнозно-аналитических расчетов для определения потребностей населения в жилье и объектах жилищно-коммунальной инфраструктуры на средне- и долгосрочную перспективу, проведение социологических исследований среди населения относительно реформирования жилищно-коммунального хозяйства, изучение взгляда общественности на происходящее в отрасли, усовершенствование методологических основ мониторинга состояния отрасли (статистические наблюдения, изучение мнения общественности, экспертные оценки).

В Программу включены и другие задачи, которые непосредственно не связаны с деятельностью профильного министерства, среди которых следует выделить:

— создание эффективной системы адресной защиты определенных категорий населения;

— усовершенствование бюджетной поддержки, в том числе в сфере предоставления социальной помощи;

— развитие системы повышения квалификации и переподготовки кадров в сфере жилищного хозяйства и коммунальной инфраструктуры;

— реализация мероприятий в финансово-экономической сфере, таких как развитие новых финансовых механизмов приобретения жилья и повышения энергоэффективности жилых зданий (ипотека, стройсберкассы, товарищества индивидуальных застройщиков и т.д.); переход к экономически обоснованным тарифам для всех категорий потребителей услуг ЖКХ, предотвращение перекрестного субсидирования; переход от общего дотирования населения через тарифы к исключительно адресной помощи населению через жилищные субсидии; развитие государственной поддержки приобретения и обслуживания жилья (создание системы государственного страхования кредитов, определение принципов и механизмов бюджетной поддержки населения, широкое использование лизинга оборудования), реструктуризация и списание безнадежной задолженности предприятиям при условии перехода к экономически обоснованным тарифам.

Необходимо отметить, что при согласовании этой Программы пришлось столкнуться с большим нежеланием включать в нее перечисленные выше мероприятия со стороны министерств и ведомств, отвечающих за их реализацию. Мотивация этого вполне понятна. Работы и так достаточно, не нужно грузить лишней. И вообще не дело министерства, отвечающего за жилищно-коммунальное хозяйство, вмешиваться в иные сферы государственной деятельности. Хотя без решения приведенных выше задач

непопулярные мероприятия, запланированные Программой, могут привести к серьезным негативным последствиям для общества и поставить на реформе крест. Только в случае комплексного подхода к планируемым преобразованиям реформы в социальном сознании все же будут отождествляться с улучшением жизни, как это произошло в Китае, где реформирование было проведено блестяще.

Несколько слов об организационном обеспечении и мониторинге осуществления реформ. Новой Программой предусмотрено, что руководить Межведомственной комиссией по проведению реформирования жилищно-коммунального хозяйства будет вице-премьер-министр Украины. Министерство по вопросам жилищно-коммунального хозяйства ежегодно должно подавать Кабинету Министров Украины отчет о выполнении заданий, предусмотренных Программой. В свою очередь, не позднее 1 мая, правительство подает Верховной Раде Украины соответствующий отчет.

В Программе также зафиксированы принципы финансирования предусмотренных Программой мероприятий в случае софинансирования их со стороны местных бюджетов.

И, наконец, основное.

Какие же результаты запланировано достичь в процессе реализации Програмы?

Перечислим лишь основные, которые можно проверить.

1. Внедрить эффективную систему государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, что предполагает создание национального регулятора на этих рынках и обеспечение организации его деятельности. *– По состоянию на май 2010 г., проект Закона «О Национальной регулирующей комиссии на рынке коммунальных услуг», зарегистрированный в*

Верховной Раде, был возвращен в профильное министерство в связи с приходом нового правительства. После чего этот же проект закона был зарегистрирован народными депутатами, принят и вступил в действие в июле 2010 г.

2. Разработать организационный и финансовый механизм обеспечения реализации прав человека на жилье (приобретение и аренда жилья, предоставление социального и служебного жилья) – *По состоянию на март 2010 г. принята Концепция развития строительно-сберегательных касс в Украине.*[89]

3. Создать привлекательные условия для привлечения инвестиционных ресурсов с целью технического переоснащения предприятий ЖКХ. – *По состоянию на март 2010 г. усовершенствована нормативная база, оптимизировавшая процесс реализации проекта Мирового банка «Развитие городской инфраструктуры»*[90]*, но еще предстоит большая работа по урегулированию системы местных заимствований.*

4. Создать привлекательные условия для привлечения внебюджетных средств в развитие объектов жилищно-коммунального хозяйства – *Назработана и в 2009 г. утверждена Концепция развития государственно-*

---

[89] Розпорядження від 17 лютого 2010 р. № 243-р «Про схвалення Концепції розвитку житлової кооперації та запровадження житлових будівельно-ощадних кас в Україні» [Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://news.yurist-online.com/laws/13205/>.

[90] Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1088 Про затвердження Порядку забезпечення виконання комунальними підприємствами, що надають житлово-комунальні послуги, боргових зобов'язань в рамках реалізації "відкритого компонента" спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту "Розвиток міської інфраструктури"; Порядок конкурсного відбору інвестиційних проектів для надання кредитів, передбачених для комунальних підприємств, що повинні бути відібрані для участі у Проекті розвитку міської інфраструктури, затверджений назом Мінжитлокомунгоспу від 7 липня 2008 р. № 206 (у редакції наказу Мінжитлокомунгоспу від 11.06.2009 №172 та зареєстровано в Мінюсті) 09.07.2009 за № 611/16627) [Електронний ресурс] — Доступно з: <http://www.minjkg.gov.ua/activity/psb/psb-npb>.

частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве»[91]*, сделаны первые шаги по ее реализации.*

5. Достичь улучшения здоровья и увеличения продолжительности жизни населения в результате обеспечения его высококачественной питьевой водой – *По состоянию на начало 2010 г. разработан и находится в стадии утверждения новый стандарт на питьевую воду улучшенного качества.*

6. Уменьшить на протяжении пяти лет объемы использования энергоресурсов в коммунальной энергетике и жилых зданиях на 20%.

7. Обеспечить на протяжении двух лет все многоквартирные дома подомовыми приборами учета тепла, холодной и горячей воды.

8. Привести потери при производстве (предоставлении) жилищно-коммунальных услуг в соответствии с требованиями европейских стандартов.

9. И некоторые конкретные числовые показатели, которых предстоит достичь:

— доля многоквартирных домов, в которых созданы ОСМД, в 2010 г. должна составить 17%, в 2014 г. – 70%;

— доля многоквартирных домов, переданных в управление управителям, в 2010 г. должна составить 29%, в 2014 г. – 80%;

— уровень оплаты населением услуг централизованного водоснабжения и водоотведения – 93% в 2010 г. и 98% – в 2014 г., централизованного теплоснабжения – 92% в 2010 г., 98% – в 2014 г., содержания домов и сооружений – 97% в 2010 г., 98% – в 2014;

— уровень покрытия доходами затрат операционной деятельности практически по всем видам деятельности, кроме городского электротранспорта в 2010 г. должен составить 94 — 97%, а начиная с 2011 г. выйти на уровень

[91] Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1184-р «Про схвалення Концепції

100%, для электротранспорта выход на 100% окупаемость предполагается достичь к 2013 г.;

— уровень рентабельности основной деятельности предприятий централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения к 2012 г. должен достичь 5% рентабельности;

— доля ветхих и аварийных объектов жилого фонда в 2010 г. должна составить 0,6%, а к 2014 г. – 0,4%; ветхих и аварийных тепловых сетей – в 2010 г. —15%, к 2014 г.– 10%;

— доля пасажирского подвижного состава со сроком эксплуатации, превышающим нормативный, в 2010 г. должна составить 87%, а в 2014 г. – 45%;

— доля оснащения многоквартирных домов приборами учета и регулирования в 2004 г. должна была составить для холодной воды – 45,4%, для тепловой энергии – 25,5%, в 2014 г.– для холодной воды – 92%, для тепловой энергии – 66,4%.

Как видим, определенные позитивы в реализации Программы реформирования ЖКХ есть. Но есть и настораживающие факты. Прошел год с момента утверждения Программы, но уже отдельные ее положения прямого действия нарушаются. Так, до сих пор не подан на рассмотрение Верховного Совета Украины отчет о реализации Программы, хотя по Закону это должно быть сделано до 1 мая 2010 г. Ни разу не собиралась Межведомственная комиссия по вопросам реализации программы реформирования ЖКХ, возглавлять которую согласно Закону должен вице-премьер-министр Украины. Вновь начались дискуссии по вопросам, ответы на которые есть в Программе реформ, утвержденной Законом Украины. Так, например, спустя год после

розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві» .

утверждения Программы уже подвергается сомнению необходимость принятия закона об энергоэффективности в зданиях, что прямо предусмотрено в ней. Неизвестно откуда возникла идея выравнять по стране все тарифы на отопление, гарячее и холодное водоснабжение, что противоречит духу и смыслу большинства положений, закрепленных в Программе, и меняет ее основную направленность – сделать рынок жилищно-коммунальных услуг социально ответственным бизнесом, а не усиливать роль ЖКХ как субъекта социальной поддержки малообеспеченных. Вновь возрождается отношение к бюджетной поддержке отрасли как к панацее от всех бед. Опять ни слова об усилении ответственности за невыполнение взятых на себя обязательств всеми субъектами этого рынка. То есть снова, как и в прошедшие десятилетия, по отношению к целому ряду вопросов Программа реформ живет своей жизнью, а страна и профильное министерство ―своей, что вызывает большие сомнения в успехе реформы.

2.4. Реформы в условиях кризиса

Можно ли и целесообразно ли проводить реформы, и особенно реформы в такой социально чувствительной сфере, как жилищно-коммунальная, в условиях финансово-экономического кризиса?

Вопрос не простой.

С одной стороны, отсутствие реформ в отрасли усугубляет кризисные явления, а невозможность финансирования мероприятий за счет государственного и местных бюджетов заставляет руководство городов и коммунальных предприятий «шевелиться» и думать о том, где и каким образом привлечь финансовые ресурсы. С другой стороны, во время кризиса снижается жизненный уровень населения, что повышает риски проведения таких

непопулярных мероприятий, как повышение тарифов и обеспечение своевременности платежей за жилищно-коммунальные услуги. Заметим, что в кризисные времена сложно рассчитывать и на повышение бюджетной поддержки малообеспеченных.

В то же время без реформы в жилищно-коммунальной сфере «выкарабкаться» из кризиса будет крайне сложно не только предприятиям ЖКХ, но и стране в целом. Высокая ресурсо- и прежде всего энергозатратность производства, значительные потери ресурсов при транспортировке и потреблении, несвоевременные платежи за жилищно-коммунальные услуги, техническая отсталось, возникновение аварийных ситуаций, рост кредиторской и дебиторской задолженностей предприятий усиливает кризисные явления. Поэтому, на наш взгляд, финансово-экономический кризис не должен стать тормозом реформ, наоборот, реформы в этот период являются основой для выживания и подъема экономики. Кроме того, кризис обнажает болевые точки и приводит к экономии ресурсов, оптимизации деятельности предприятий, рационализации в потреблении ресурсов, что крайне необходимо всем субъектам жилищно-коммунального хозяйства.

Интересно рассмотреть отношение общества к кризису и его влиянию на то, что происходит в сфере ЖКХ. В 2009 г. Институтом социологии Национальной академии наук Украины по заказу Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства было проведено социологическое исследование по этой проблематике, в результате которого удалось получить довольно интересные результаты.

Во-первых, влияние финансово-экономического кризиса на то, что происходит в жилищно-коммунальном хозяйстве, опрошенные оценивали приблизительно на том же уровне, что и влияние политической нестабильности. При этом большинство считает, что именно политическая

нестабильность оказывает решающее влияние на то, что происходит в сфере ЖКХ (табл. 2.2). Эти результаты настораживают и должны вызвать серьезное беспокойство у правительства. Если финансовый кризис - явление в некотором смысле внешнее и предотвратить его возникновение не под силу никакой стране в отдельности, то политическая нестабильность – это то, что под силу устранить волевому и ответственному политикуму (или хотя бы минимизировать ее влияние на то, что происходит в реальном секторе экономики и, особенно в жилищно-коммунальном хозяйстве). Тем более, что политизация и популизм в принятии решений в сфере ЖКХ не достигает тех результатов, на которые рассчитывают политики. И об этом свидетельствуют результаты опроса. Практически все население (82%) понимает, что решения по реформированию ЖКХ обусловлены желанием понравиться электорату и получить его политическую поддержку. Если уже такое понимание в обществе присутствует, то существующая долгие годы практика рассматривать все, что происходит в ЖКХ, с точки зрения «защиты прав населения» не только не принесет политических дивидендов, но и приведет к формированию негативного отношения общества к подобным политикам.

Таблица 2.2.

Экспертные оценки влияния мирового финансово-экономического кризиса и политического кризиса в Украине на деятельность ЖКХ

Варианты ответов	%
Ощущают влияние мирового финансово-экономического кризиса на сферу деятельности	92
Ощущают влияние политического кризиса на сферу деятельности	82
Оценивают как определяющее:	
Влияние мирового финансово-экономического кризиса	43
Влияние политического кризиса	57

Источник: Информация Института социологии НАН Украины.

При этом большинство опрошенных считает, что наиболее негативно кризис повлиял на повышение цены жилищно-коммунальных услуг и уменьшение капиталовложений в отрасль, делая на этой основе вывод, что кризис делает невозможным проведение реформы ЖКХ (табл. 2.3).

Позволим себе с этим не согласиться.

Прежде всего, кризис, конечно же, влияет на повышение тарифов, поскольку бюджетная поддержка в условиях кризиса ограничена, а предприятиям, привыкшим к тому, что государство помогает им покрывать разницу между тарифом и себестоимостью, нужно как-то выживать.

Мнение о том, что финансово-экономический кризис приводит к уменьшению капитальных затрат в ЖКХ, весьма спорное. Если говорить о

капитальных затратах, осуществляемых за счет бюджета, то это верно. Но если вести речь о привлечении средств с мировых финансовых рынков капитала, то тут все происходит с точностью до наоборот. Международные финансовые организации в периоды кризисов значительно снижают кредитные ставки и в качестве приоритетных для привлечения средств выбирают инфраструктурные объекты. И если уметь этим пользоваться, то период кризиса может стать благоприятным для модернизации ЖКХ. При этом спрос на услуги, предоставляемые предприятиями ЖКХ, если и падает, то несущественно.

И уж совсем спорным является утверждение, что финансово-экономический кризис делает невозможным проведение реформы ЖКХ. Кризис для любого думающего руководителя является периодом переосмысления ситуации и шагом к обновлению. Поэтому данное время как нельзя кстати подходит для реформ. Появляется надежда на перемены.

Таблица 2.3.

Распределение ответов экспертов на вопрос: «Если влияние кризиса является негативным, в чем оно проявляется?»

Потавленные вопросы	%
В повышении цены услуг	55
В уменьшении капитальных затрат в ЖКХ	53
Кризис делает невозможным проведение реформ в ЖКХ, поскольку все усилия направляються на поддержание отрасли в нормальном состоянии	41
В уменьшении прибыльности ЖКХ	36
В увеличении аварийности в ЖКХ	36

В невозможности проводить реформы	35
В разбалансировании ситуации в отрасли	33
В понижении качества услуг	32
В уменьшении валових доходов поставщиков услуг ЖКХ	32
В уменьшении количества услуг	21
В потере управляемости ЖКХ	14
В усилении монополизма в отрасли	8
Трудно ответить	1

Источник: Информация Института социологии НАН Украины.

Подтверждением наших слов служат ответы, полученные в рамках социологического исследования на вопрос о том, в чем проявляется позитивное влияние финансово-экономического кризиса (табл. 2.4). И хотя лишь незначительное число респондентов ответило положительно на перечисленные в таблице вопросы, что, на наш вигляд, связано с низким уровнем знаний в этой сфере, все-таки по приоритетности ответы распределены правильно.

Таблица 2.4.

Распределение ответов экспертов на вопрос: «Если влияние кризиса является позитивным, в чем оно проявляется »

Варианты ответов	%
Помогает выявить проблемы, которые в условиях роста экономики часто были незаметными или скрытыми	21
Помогает лучше понять проблемы, стоящие перед отраслью	19
Содействует экономии ресурсов	17
Показывает реальный потенциал отрасли	15
Показывает, где принципы организации предоставления услуг были адекватными, а где – нет	13
Переводит отношения субъектов отрасли к исключительно экономическим, отбрасывая социальный популизм	13
Содействует установлению адекватних цен на услуги	10
Содействует эффективному реформированию отрасли	9
Сложно ответить	5
Другое	2

Источник: Информация Института социологии НАН Украины.

Наиболее ясно понимают то, что кризис дает возможность обнажить существующие проблемы, скрытые и незаметные в условиях роста экономики,

представители органов исполнительной власти и производители услуг (табл. 2.5), т.е. те субъекты, которые в своей текущей деятельности смогли это почуствовать. Исходя из этого, те же субъекты отмечают, что кризис помог им лучше осознать проблемы, стоящие перед отраслью. Показательно, что это слабо ощущают представители законодательной ветви власти, которые уже давно живут своей, оторванной от действительности, жизнью. Хотя, справедливости ради, следует отметить, что именно представители законодательной власти более других осознают, что кризис спровоцирует переход к исключительно экономическим отношениям между субъектами отрасли и позволит отбросить в сторону социальный популизм. И именно законодатели в условиях кризиса более всего увидели реальный потенциал отрасли. Возможно, это связано с тем, что они имеют возможность сравнивать сферу ЖКХ и другие отрасли промышленности, которые оказались гораздо более подвержены кризисным явлениям.

Таблица 2.5.

Доля экспертов, выбравших соответствующие альтернативы как ответы на вопрос «Если влияние кризиса является позитивным, то в чем оно проявляется?» ,%

Варианты ответов	Представители			
	органов исполни-тельной власти	органа законо-дательной власти	предприятий-произво-дителей услуг	потребителей услуг
Помогает выявить проблемы, которые в условиях роста экономики часто были незаметными или скрытыми	28	14	22	16
Показывает, где принципы организации предоставления услуг были адекватными, а где – нет	12	14	14	12
Показывает реальный потенциал отрасли	16	21	16	10
Помогает лучше понять проблемы, стоящие перед отраслью	22	14	21	16
Содействует эффективному реформированию отрасли	12	7	8	8
Содействует экономии ресурсов	34	21	13	12

Содействует установлению адекватных цен на услуги	12	7	12	6
Переводит отношения субъектов отрасли к исключительно экономическим, обросив социальный популизм	16	29	13	6

Источник: Информация Института социологии НАН Украины.

Интересно, что существенное влияние кризиса на экономию ресурсов заметили в основном представители органов исполнительной власти и законодатели, производители и потребители услуг поддерживают эту точку зрения гораздо меньше. И очень показательно, что лишь незначительное число потребителей услуг считает, что кризис приведет к переходу к исключительно экономическим отношениям на рынке ЖКХ, отбросит социальный популизм и, соответственно, будет содействовать установлению адекватных цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Наши выводы о том, что кризис в некоторой степени положительно влияет на развитие рынка ЖКХ, подтверждают ответы, полученные на вопрос – каким образом исполнители услуг реагируют на финансово-экономический кризис (табл. 2.6)

Таблица 2.6.

Распределение ответов экспертов на вопрос: «Каким образом исполнители услуг ЖКХ реагируют на финансово-экономический кризис?»

Варианты ответов	%
Перешли на режим жесткой экономии финансовых ресурсов	66
Перешли на режим жесткой экономии материальных средств	59
Применяют практику сокращения рабочей силы	40
Внедряют в производство новые технологии	22
Сокращают объемы услуг	21
Понижают качество услуг	16
Сокращают номенклатуру услуг	11
Ничего не делают – работают, как и ранее	8
Другое	2,5
Трудно ответить	1,5

Источник: Информация Института социологии НАН Украины.

Как видим, большинство опрошенных отмечают переход компаний-исполнителей услуг на режим жесткой экономии вплоть до сокращения рабочей силы.

Менее радостными выглядят ответы на вопрос – каким образом реагируют на финансово-экономический кризис потребители услуг.

Большинство из них наращивают задолженности перед поставщиками услуг, значительное число – сокращает потребление услуг, в том числе и за счет остановки производственной деятельности (табл. 2.7).

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что финансово-экономический кризис оказал существенное влияние на поведение всех субъектов рынка, поэтому проведение реформ в этот период должно проводиться острожно и взвешенно. И все же, на наш взгляд, главным тормозом проведения реформы ЖКХ является не финансово-экономический кризис, а политическая нестабильность, отсутствие воли и координации действий на общегосударственном уровне.

Таблица 2.7.

Распределение ответов экспертов на вопросы: «Каким образом потребители услуг реагируют на финансово-экономический кризис?»

Варианты ответов	%
Наращивают задолженность перед поставщиками	57
Сокращают потребление услуг	43
Часть потребителей останавливает производственную деятельность и перестает пользоваться услугами	26
Ведут себя также, как и раньше	18
Активизируют систему предоставления субсидий	16
Наращивают задолженность перед другими кредиторами, но своевременно рассчитываются за услуги ЖКХ	9

Другое	1
Трудно ответить	1

Источник: Информация Института социологии НАН Украины.

Автору неизвестны эффективные экономические реформы, осуществленные в условиях политической нестабильности и поощрения популистских настроений. В тоже время история знает много положительных примеров реализации программ реформ в условиях кризиса. Именно в условиях кризиса «Рузвельт предложил и реализовал государственную, общенациональную и жестко управляемую программу использования основных ресурсов страны – финансовых, людских, производственных. Это-то и позволило в течение нескольких лет преодолеть кризис и вернуть стране процветание, причем на совсем другом более высоком уровне.»[92] «Величие Рузвельта как раз и состояло в том, что он в тяжелое время страшного экономического кризиса нашел ту необходимую меру государственного воздействия, меру регулирования производственного процесса – меру, которая не убила инициативу и энергию людей, не заставила их ходить по струнке и обрести рабское мышление, а использовала инициативу и волю людей для того, чтобы преодолеть кризис и обеспечить возможность проявления инициативы» [93] . Сегодня в Украине мы имеем похожие условия. К власти пришло новое консолидированное руководство, демонстрирующее волю и желание осуществлять реформы. Пока что еще ни Президент, ни Правительство не утратило доверия людей. Самое время приступить к реформам.

[92] Моисеев Н.Н. Расставание с простотой. — С. 208.
[93] Там же — С. 207.

2.5. Угрозы и риски в проведении реформы ЖКХ в Украине

Длительное и вялое течение процессов реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Украине, желание каждого нового правительства сделать все быстро, но обязательно иначе, нежели предыдущее, и отсутствие ощутимых результататов от такого реформирования заставляют нас серьезно задуматься о том, так почему же ничего не получается в этой «загадочной сфере», и попробовать сделать оценку существующих угроз для реформирования ЖКХ и рисков, которые предстоит преодолеть для того, чтобы изменить ситуацию в лучшую сторону.

Попробуем, опираясь на свой и международный опыт, а также на исследования ученых в этой сфере, сформулировать эти угрозы и риски.

1. Политические ограничения и радикализм (по В.Полтеровичу – отказ от рассмотрения большинства вариантов по идеологическим причинам).

Пожалуй, на сегодня этот риск играет определяющую роль в тех процессах, которые происходят в Украине, что подтверждают и социологические опросы, и реальная жизнь. Как правильно отметил В.Полтерович, «для того чтобы программа реформ могла быть реализована, ее разработчик должен принять во внимание соответствующий политический механизм и расклад политических сил»[94]. Так вот, если говорить о раскладе политических сил на Украине, который последнее время характеризовался как 50/50, то принять его во внимание и соответственно понять, как на него реагировать, очень сложно. Последние шесть лет после президентских выборов

[94] Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории// Экономика и математические методы. — Т. 42. — 2006. — № 1. — С. 3-18.

2004 г. ситуация все время находится в неустойчивом состоянии, власть переходит от одной силы к другой и никто не знает, сколько ему отведено времени на экономические преобразования. В таких условиях проводить реформы не только сложно, но и вредно. Все равно сделать что-либо серьезное невозможно виду инерционности процессов реформирования, но подорвать доверие и к инициаторам, и к исполнителям реформ, и к самим мероприятиям по реформированию можно очень надолго. С другой стороны, оставлять ситуацию в том состоянии, в котором она сегодня находится, крайне опасно. В этом случае Украина вскоре может лишиться той инфраструктуры жизнеобеспечения, которая была создана еще в советские годы, и перейти к натуральному хозяйству в этой сфере, что неприемлемо для любой уважающей себя страны. Поэтому любая власть думает и говорит о реформе. Но при этом те, кто не у власти, всегда ревностно защищают интересы народа (не дай Бог, повысить тарифы, привлечь к ответственности за неплатежи, или еще как-нибудь ущемить население), а те, кто у власти, всегда стараются найти собственный путь «улучшения жизни уже сегодня», считая, что только они знают, куда идти. Ситуация тупиковая. Удастся ли ее преодолеть нынешней власти, пришедшей в 2010 г.? Очень бы хотелось, хотя первые шаги нового старого органа, отвечающего за реформу ЖКХ, настораживают и порождают в этом большие сомнения.

2. Отсутствие сильной эффективно работающей государственной машины.

Очень важно правильно сформулировать основные направления и механизмы реформы. Это чрезвычайно сложная задача. Но еще важней реализовать эти реформы, сделать так, чтоб задуманное не утонуло в бюрократических перепонах. Понятно, что чиновники как высшего, так и среднего звена в большинстве своем не заинтересованы в проведении реформ.

Во-первых, любые преобразования приведут к изменению условий их работы, нарушению привычного ритма жизни, что многих не прельщает. Во-вторых, новая ситуация потребует новых знаний и дополнительных трудозатрат, что тоже мало кому интересно. Поэтому наилучшим способом уцелеть и сохраниться в процессе реформ является торможение планируемых преобразований. И делается это очень просто: документы рассматриваются месяцами, к ним пишутся расплывчатые, необоснованные замечания и комментарии, которые меняются в зависимости от того, к какому конкретному исполнителю попал документ в тот или иной момент. В результате извращается смысл первоначально подготовленных документов, процесс их принятия затягивается на годы, отсутствует комплексность и системность в инициативах, первоначально предложенных для рассмотрения.

Поэтому обязательным условием проведения реформ является эффективная и понятная система государственного управления (эффективная и ответственная бюрократия), четкая координация действий различных министерств и ведомств, наличие процедур, позволяющих отслеживать выполнение поставленных решений каждым из их исполнителей. В противном случае ожидаемого эффекта от реформ не будет.

Важно, чтобы в государственное управление пришли квалифицированные и инициативные специалисты, чтоб государственная служба стала престижной и привлекательной для профессиональных и творческих людей. А для этого нужна еще одна реформа – административная, которая в Украине была заговорена и забыта точно так же, как и все остальные реформы.

На мой взгляд, серьезной ошибкой в Украине в условиях финансово-экономического кризиса и провозглашенных намерений государства осуществлять реформы является сокращение расходов на содержание

государственного аппарата, что, прежде всего, приводит к уменьшению заработной платы и ухудшению материально-технического обеспечения. Реформы должны делать подготовленные и высокооплачиваемые специалисты, а не низкооплачиваемые, не нашедшие себе места в предпринимательстве люди. И тут наше мнение совпадает с видением академика В.Полтеровича: «Очень сомнительно, что в период реформ следует уменьшать расходы на администрацию. А вот улучшение администрирования совершенно необходимо, поэтому административную реформу я рекомендовал бы в первую очередь[95]».

«Государство должно быть эффективным, а не просто «сильным»; в частности, оно должно быть готово делегировать свои полномочия агентам, реализующим их лучше центра. … Одна из важнейших задач государства, особенно в периоды институциональных шоков, — подавить избыточную перераспределительную активность, стимулируя инновационную деятельность»[96]. Увы, подавить перераспределительную активность в Украине никак не удается, даже несмотря на то, что последние годы вроде и перераспределять нечего.

С одной стороны, необходимо внедрить четкие, однозначно трактуемые процедуры, с другой – система управления должна быть гибкой, оставлять место для инициативы и творчества, лишиться «закостенелости». «Жесткая регламентирующая система ведет к неизбежному техническому и промышленному отставанию, отучает людей проявлять присущую им инициативу, лишает нацию мастеров и искателей… Снижение «поисковой

[95] Полтерович В.М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ //Экономическая наука современной России. — № 1. — 2005. — С. 7-24.
[96] Там же.

активности» личности – это один из самых опасных источников деградации общества»[97].

3. Низкий уровень доверия к государственным институтам.

Реформы – процесс рискованный и непонятный, который сопровождается реальным ухудшением жизни определенных групп населения, заставляет всех «шевелить мозгами» и приспосабливаться к новым правилам и новым условиям. Поэтому отсутствие доверия к политикам, проводящим реформы, один из серьезнейших рисков. В.Полтерович в своей монографии, посвященной теории реформ, привел интересные данные по опросам, проведенным в России в 1993 г. для определения «индекса доверия» к представителям разных профессий. Более всего доверие вызвали ученые, получив 19 баллов по соотношению ответивших «да» и «нет», на втором месте с баллом 9,5 оказались священнослужители, на третьем с баллом 4,5 – врачи, судьи получили 0,5 балла, милиционеры и госслужащие 0,2 бала, политики – 0,07 балла. Думаю, что подобные оценки справедливы сегодня и для Украины.

Из сказанного можно сделать вывод, что к процессам реформ в любой стране, а особенно в таких странах, как Россия и Украина, должны активно привлекаться ученые. В этом случае значительно возрастет поддержка и реформ, и власти со стороны общества.

4. Научное обоснование реформ.

Невозможно делать реформы на уровне отдельного министерства или ведомства, без привлечения специалистов иного профиля и, что главное, без серьезных научных исследований относительно оптимальности подходов к реформированию и прогнозируемых последствий реформ. Любые преобразования должны рассматриваться в контексте общего развития социально-экономических процессов территории и подвергаться тщательному

[97] Моисеев Н.Н. Расставание с простотой. М., «Аграф», 1998. – 480 с., с.263

анализу и обсуждению в профессиональной среде. В этом смысле автор полностью согласен с высказыванием В.Полтеровича о том, что «… реформирование экономики – это искусство, которое остро нуждается в научном осмыслении и теоретической поддержке»[98]. Поэтому ученые должны быть активными участниками и разработки, и реализации реформ, а не «декорацией» в этом процессе. К их мнению должна прислушиваться власть и опираться на него при подготовке управляющих решений. В противном случае «… самолет сорвется в штопор. То же самое происходит с цивилизацией, когда народ перестает слышать слова ученых, мыслителей, когда собственные мелочные заботы делают неинтересными все другие общечеловеческие проблемы»[99]

5. Отношения общества к реформам.

Любая реформа должна быть понятна всем, на кого она в той или иной степени окажет влияние. Особенно это касается реформирования жилищно-коммунального хозяйства, которое влияет на все слои общества и прежде всего на малообеспеченных. Учитывая высокую социальную составляющую сферы ЖКХ, эта реформа, пожалуй, станет наиболее сложной и уязвимой для общества, если она когда-нибудь состоится.

«Пренебрежение массовыми ожиданиями вызовет сопротивление реформам и, скорее всего, приведет к их неэффективности.»[100] Поэтому государство должно уделять большое внимание пропаганде реформ, дискуссиям и разъяснениям по вопросам, вызывающим непонимание, и не жалеть для этого финансовых ресурсов.

---

[98] Полтерович В.М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ.

[99] Моисеев Н.Н. Расставание с простотой. – С. 245.

[100] Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории.

В 2008 г. Институт социологии Национальной академии наук Украины по заказу Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства сделал обширное социологическое обследования отношения общества к реформе ЖКХ. Результаты показали, что отсутствие должной работы с населением может стать критическим для проведения реформы. При этом государство на сегодняшний день пренебрегает этой важной деятельностью. Так, среди всех опрошенных около 84% не имели никакой информации о запланированных правительством реформах в этой сфере. Из числа оставшихся около 62% оценивают уровень своей информированности об этом как очень низкий, 35% — как средний и только около 3,5% считают, что они все знают о реформах в деталях. Основными источниками информации о реформах называются центральное (49%) и местное (30%) телевидение, материалы местных газет (31%), информация от родственников, соседей и коллег по работе (21%). По оценкам респондентов, информация о реформе ЖКХ, в основном является неполной (89,5%), фрагментарной (88,2%), политически заангажированной (71,2%) и неквалифицированно поданной (62,8%). Фактически эти данные свидетельствуют о том, что государство оставило общество один на один с проблемами в сфере ЖКХ и его реформирования.

То, что более 70% опрошенных считают, что информация о реформе ЖКХ политически заангажирована, при этом мало зная о том, в чем именно должна состоять эта реформа, очень показательно. Люди не знают и не понимают, что хочет делать власть в этой сфере, но очень хорошо понимают, что ими манипулируют перед очередными выборами. Это очень опасный симптом, который свидетельствует о том, что в условиях постоянного политического противостояния нельзя рассчитывать на поддержку реформы ЖКХ населением. В особенности, если эти реформы будут делать политики, а не авторитетные, хорошо известные всем персоналии, например, ученые.

5. Противостояние реформам.

Украина, став на демократический путь развития, вместе с позитивными моментами, обрела и все издержки незрелой, быстроимплементированной в неподготовленную для этого почву демократии. Как следствие, сегодня, реформируя отрасль, мы сталкиваемся не только с открытым, но и со скрытым сопротивлением, которое исходит от так называемых «общественных организаций», созданных бизнес-групировками, интересы которых эта реформа задевает. В последние годы в Украине было создано целый ряд таких организаций, некоторые истово защищали право народа на установку индивидуальных систем отопления, другие стремились монополизировать рынок обслуживания жилья. Все они, стремясь реализовать свои интересы, подводят под это солидную методологическую базу.

Заметим, что наша страна не является в этом исключением. Подобные события наблюдались и в других молодых демократиях. «В развитом обществе имеются многочисленные формальные и неформальные организации, целью которых является присвоение уже распределенных ресурсов или изменение правил их распределения. К ним относятся различные группы давления, например, объединения потребителей, союзы промышленников, профсоюзы, а также преступные группы. …. Деятельность перераспределительных коалиций препятствует инновационной активности в зрелых экономиках и таким образом замедляет экономический рост»[101].

6. Институциональная ловушка.

Это понятие было введено академиком В.Полтеровичем и определяется как «неэффективная, но устойчивая норма поведения. Она не выгодна обществу, но из-за недостатка координации экономическим агентам не выгодно

[101] Полтерович В.М. Элементы теории реформ. – С. 58.

от нее отклоняться»[102]. Чтобы понять, что это такое, приведем один пример такой ловушки в Украине. Государство не в состоянии и не должно давать в собственность жилье, осуществлять капитальные ремонты в приватизированных и находящихся в собственности людей квартирах и, соответственно, домах. Если об этом сказать людям, вопросов не возникает – появляется понимание, что человек сам должен заработать на квартиру и подумать о том, за счет чего провести ее ремонт, если он не относится к категории, требующей государственной поддержки в виде предоставления социального жилья. Но стоит один раз в процессе очередной избирательной компании начать давать квартиры бесплатно или же выделять средства государственного бюджета на капитальный ремонт приватизированных домов, как тут же все начинают ждать манны небесной от государства, даже если подобная господдержка оказывается одной семье из 10000. И таких ловушек у нас огромное множество.

«Возникновение институциональных ловушек – одна из главных опасностей при проведении реформ. … Устойчивость институциональной ловушки означает, что при небольшом временном внешнем воздействии на систему она остается в институциональной ловушке, возможно, лишь незначительно меняя параметры состояния, а после снятия возмущения возвращается в прежнее равновесие»[103].

И в заключение хотелось бы еще раз привести результаты опроса, проведенного Институтом социологии НАН Украины, на тему: чего наиболее не хватает для успешного реформирования ЖКХ. Около 50% опрошенных назвали финансирование за счет государства, что не удивительно, поскольку

---

[102] Полтерович В.М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ.

[103] Полтерович В.М. Элементы теории реформ. – С. 77.

именно этот вопрос наиболее активно обсуждался в прессе прошедшие два года. Более 31% считают, что главным является недостаток квалифицированных специалистов-реформаторов, 28% — недостаток квалифицированных управленцев, которые могли бы возглавить реформируемые структуры, 23% — необходимой законодательной базы и 16% — что главным является нежелание населения объединяться для решения проблем на локальных уровнях. И эти ответы обнажают еще одну важнейшую проблему — отсутствие квалифицированных кадров, которые в состоянии осуществить такую сложную реформу, как реформа ЖКХ.

В Украине сегодня в той или иной степени присутствуют все перечисленные выше риски и угрозы в проведении реформы ЖКХ. Новое руководство отраслью сегодня отказывается от решения многих задач, предусмотренных программой реформ, утвержденной законом, исключительно по идеологическим причинам, несмотря на то, что программа реформирования была принята более чем 380 из 450 голосов Верховного Совета Украины. Есть сложности и с сильной, эффективно работающей государственной машиной. С одной стороны, после последней смены власти в Украине удалось достичь консолидации в действиях Президента и Правительства, что чрезвычайно важно. С другой – в систему государственного управления пришло много новых людей, не имеющих опыта работы в госслужбе и, соответственно, опыта разумной бюрократии. Кроме того, вследствие кризиса существенно ухудшилось финансовое обеспечение госслужащих, что не могло не сказаться на качестве персонала и, соответственно, его возможностях готовить и исполнять сложные управленческие решения. Справедливости ради отметим, что в последнее время повысился уровень доверия к государственным институтам, но это не повод расслабляться. Пройдет полгода — и власть

начнут судить не по обещаниям, а по результатам. Поэтому времени терять нельзя. Увы, пока еще недостаточным является вовлечение в процесс подготовки реформ и принятие управленческих решений отечественной науки. Сегодня дирижерами реформ преимущественно являются привлеченные западные консультанты, что не лучшим образом сказывается на качестве подготовленных документов. Ну, а если говорить об отношении общества к реформам и противостоянии им, а также об институциональных ловушках, то тут сосредоточены огромные проблемы, которые накопились за последние десятилетия разговоров о реформах, популизма и метаний со стороны в сторону. Поэтому ожидать легкого процесса реформирования не приходится.

Выводы

Сегодня в Украине назрело проведение целого ряда серьезных реформ. Это и реформа бюджетной и налоговой системы, и административная реформа, и реформа местного самоуправления, и реформа социальной поддержки, и пенсионная реформа и, конечно же, реформа ЖКХ. Реформы сегодня — это то, что ждет от нас мировое сообщество. Реформы – это то, что продекларировала власть как приоритет государственной политики. И намерение государства проводить реформы, безусловно, очень позитивно.

С другой стороны, как мы уже отмечали, реформы – это чрезвычайно сложный процесс (концептуально, институционально, организационно, ментально). Он требует политической воли на самом высоком уровне, высокой квалификации его исполнителей, пристального внимания к процессу их проведения (мониторинг, контроль), доверия населения, открытости, прозрачности и честного разговора с обществом о причинах, побудивших к реформированию, задачах и перспективах реформ, их рисках, неудобствах, которые возникнут при их реализации.

Реформы – очень ответственный процесс, который несет в себе определенные риски для их инициаторов и исполнителей. Этот процесс чрезвычайно трудоемкий и небыстрый. Спешка в такой ситуации чрезвычайно опасна, поскольку неизбежные в этом случае ошибки могут дискредитировать как процесс той или иной реформы вообще, так и окончательно подорвать то еще очень зыбкое доверие, которое сегодня существует у общества к очередной новой власти.

Реформы должны быть деполитизированы, в противном случае их шансы на успех сводятся к нулю. Дискуссии при их подготовке, конечно же, нужны и важны. Это обязательный элемент подготовки качественного документа и

обеспечения возможностей по его практической реализации. Но дискуссии должны быть исключительно в профессиональной плоскости и базироваться на обоснованных аргументах. Важную роль в таких дискуссиях и формировании по их результатам экономически выверенных и юридически грамотных решений должна играть наука.

И, наконец, реформы критично необходимы сегодня Украине, но невозможно реформировать все и вся одновременно. Это и организационно, и технически, и технологически нереально, это и крайне опасно с точки зрения негативной нагрузки на общество. Поэтому необходима приоритезация реформ и оптимальное выстраивание их во времени. Ну и, конечно же, реформы должны быть тесно взаимоувязаны между собой и ориентированы на достижение национальных приоритетов, базируясь на утвержденных государством принципах внутренней и внешней политики.

РАЗДЕЛ 3. СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

3.1. Потребности жилищно-коммунальной инфраструктуры в финансовых ресурсах

Потребность в финансовых ресурсах для модернизации инфраструктуры в мире чрезвычайно высока. Во-первых, такие проекты, как правило, дорогостоящие; во-вторых, они чрезвычайно трудо- и ресурсоемкие и занимают длительный период времени. Особенно актуальны вложения в развитие инфраструктуры в условиях кризисов. Подобные проекты позволяют оживить экономику, обеспечить занятость и, безусловно, они всегда востребованы обществом.

С другой стороны, выбор для реализации инфраструктурных проектов и определение их логистики должны быть осознанными. Сооружаемые объекты по возможности не должны быть избыточными с точки зрения прогнозируемого спроса на использование производимых с их помощью услуг. И, конечно же, они должны быть окупаемы в средне- или долгосрочной перспективе. Кроме того, что чрезвычайно важно, необходимо иметь средства на эксплуатацию вновь создаваемой инфраструктуры — «…даже если сегодня деньги готов дать некий «добрый дядя», будь то частный инвестор, донор или банк развития, строить следует только то, что потом сможем нормально эксплуатировать и содержать (и на это будет хватать ресурсов), а по истечении срока службы – восстановить за счет собственных средств»[104].

[104] Мартусевич А.П. Участие частного сектора в водоснабжении, водоотведении и других инфраструктурных отраслях: некоторые уроки и рекомендации для СНГ: доклад на

По оценкам экспертов, «… в ближайшие 20 лет потребность в инвестициях в инфраструктуру в мире - просто колоссальная, что подтверждают недавно подготовленные ОЭСР оценки потребности в капитальных инвестициях в разные элементы инфраструктуры (табл. 3.1).

Таблица 3.1.

Потребности в капитальных инвестициях в инфраструктуру в мире до 2030 г., млрд долл. США в год

Виды инфраструктуры	2000-2009	2010-2019	2020-2029
Телекоммуникации	654	646	171
Автодороги	220	245	292
Железные дороги	49	54	58
Передача и распределение электроэнергии	127	180	241
Водоснабжение и водоотведение (ВСиВО)	576	772	1073

Источник: Публикация ОЭСР «Инфраструктура до 2030 года» [Электронный ресурс]. ―Доступно по: <http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_36240452_1_1_1_1_1,00.html>.

Примечание: по ВСиВО – учтены только страны-члены ОЭСР и БРИК

конференции «Государственно-частное партнерство в сфере водоснабжения и водоотведения». ― СПБ., 19 марта 2009 года.

Эти оценки потребностей в капиталовложениях не включают ни централизованное теплоснабжение, ни генерирующие мощности в электроэнергетике, ни инфраструктуру обращения с отходами. В них также не вошла оценка потребностей стран Африки, Юго-Восточной Азии и Латинской Америки, где потребности в развитии инфраструктуры коммунального хозяйства больше, чем в развитых странах. Но даже эти цифры впечатляют.

Что касается систем теплоснабжения, то по оценкам Всемирного банка, потребуется приблизительно 25 млрд евро на период в пять-семь лет для повышения энергоэффективности систем районного теплоснабжения на 20% в 11 странах с переходной экономикой: Болгарии, Венгрии, Литве, Польше, России, Румынии, Словении, Хорватии, Чешской Республике и Украине.[105]. И доля нашей страны в этих оценках чрезвычайно высока, поскольку последние 20 лет серьезной модернизации систем централизованного теплоснабжения практически не производилось.

По оценке Всемирного банка, «… во времена централизованного планирования страны Восточной Европы и Средней Азии привыкли к относительно дешевым и надежным поставкам энергоносителей. Но ситуация быстро меняется. И регион в целом столкнется с энергетическим кризисом, если в течение ближайших 20 лет в соответствующую инфраструктуру не будет инвестировано более 3 трлн долл.» Если говорить об Украине, то «неотложные потребности энергосектора в инвестициях составляют около 3,5 млрд. долл. в год — около 3% ВВП. Из них 1 млрд — для газотранспортной системы, 0,5 млрд — на восстановление централизованного отопления районов, 1 млрд — энергетическому сектору для модернизации существующих активов и замены

[105] Обеспечение энергоэффективности. Развитие энергетической политики, задачи и возможности – Секретариат энергетической хартии, 2007 г. – 246 с., с. 98

стареющего основного капитала, 1 млрд. долл. — для инвестиций в повышение энергоэффективности»[106].

Приведенные цифры поражают воображение – «уже с 2010 года только по муниципальному водоснабжению и водоотведению в ведущих странах (ОЭСР+БРИК) потребуются капиталовложения в размере 770 миллиардов — 1 триллион долларов США в год (в эквиваленте) – это больше, чем во все остальные элементы рассматриваемой в таблице ключевой инфраструктуры вместе взятые! И намного превосходит нынешние объемы инвестиций в системы ВСиВО»[107]. Все это свидетельствует об инвестиционной привлекательности рынка коммунальных услуг в Украине и возможностях для развития сопутствующих отраслей промышленности.

Вопрос технологической модернизации инфраструктуры рассматривается украинскими учеными как один из центральных в реализации нового курса реформ в Украине[108]. Среди первоочередных задач модернизации ученые выделяют, в частности, такие:

— повышение продуктивности труда вследствие экономически мотивированного заимствования и усовершенствования западных технологий;

— определение на самом высоком государственном уровне приоритетных направлений технологического развития, предоставление им статуса инновационных точек роста и обеспечение условий для скорейшего

[106] Томсон П. Как избежать энергетического кризиса? Необходимы ключевые инвестиции в энергетический сектор Украины, Восточной Европы и Средней Азии.

[107] Мартусевич А.П. Участие частного сектора в водоснабжении, водоотведении и других инфраструктурных отраслях: некоторые уроки и рекомендации для СНГ.

[108] Новий курс: реформи в Україні. 2010 — 2015. Національна доповідь/ за заг.ред. В.М.Гейця (та ін.). – К.: НВЦ НБУВ, 2010. — 232 с.

взращивания и формирования инновационных кадров, которые впоследствие станут технологическим ядром;

— определение на государственном уровне первоочередных инфраструктурных проектов, реализация которых обеспечит потребности будущего развития экономики и социальной сферы;

— разработка пакета реформ, нацеленных на повышение энергоэффективности.

Что касается модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры, то в Национальном отчете, подготовленном НАН Украины, предлагается реконструировать коммунальную инфраструктуру городов, полностью реконструировать и обновить очистные сооружения, обеспечить строительство предприятий по утилизации бытовых отходов.

Украина имеет огромнейший потенциал для эффективных капитальных вложений. Системы централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения чрезвычайно энергоемки и практически не обновлялись в течение последних десятилетий. Модернизация этой системы может занять много лет и стать огромным рынком для современной инновационной продукции, но реализация этой сложной задачи станет возможной лишь в случае введения новых недискриминационных рыночных правил игры и создания системы финансового обеспечения модернизации коммунальной инфраструктуры.

3.2. Тарифы и их роль в модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры

Основным источником финансирования деятельности объектов ЖКХ и их модернизации являются тарифы. Адекватная тарифная политика является

одним из ключевых факторов создания рыночных условий для деятельности субъектов предпринимательства – естественных монополий, независимо от того, к какой форме собственности относится субъект, предоставляющий соотвествующие услуги. В идеале тарифная политика «должна обеспечить баланс интересов потребителей, операторов и публичной власти (которая, как предполагается, отражает агрегированные общественные интересы»[109].

Все вроде бы это понимают, но до сих пор никто четко и ясно не сказал, что тарифы на жилищно-коммунальные услуги должны быть и через некоторое время обязательно будут приведены к экономически обоснованному уровню. В противном случае мы потеряем систему централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине, уничтожим наш жилой фонд, никогда не решим проблему безсистемного накопления бытовых отходов. Тарифы должны быть достаточными для функционирования предприятий ЖКХ и их развития и, что очень важно, они должны оказывать стимулирующее влияние на субъектов этого рынка, которые, в результате такого воздействия, заинтересуются в энерго- и ресурсосбережении.

Существующие тарифы и несовершенство системы учета потребляемых жилищно-коммунальных услуг оказывает на их потребителей противоположное воздействие – поощряют нерациональное использование ресурсов.

Приведем простой пример. Кубический метр воды в Украине в среднем стоит приблимзительно 0,3 евро (от 0,1 до 0,5 евро по различным регионам), при этом в среднем один человек платит за водоснабжение 3 — 4 евро в месяц. В то же время, в Германии, например, в Аусбурге, один кубометр воды стоит

[109] Мартусевич А.П. Участие частного сектора в водоснабжении, водоотведении и других инфраструктурных отраслях: некоторые уроки и рекомендации для СНГ.

1,37 евро (в 4,5 раз выше, чем у нас в Украине), но при этом оплата для одного человека в месяц за услуги по водоснабжению составляет 6,29 евро (что уже лишь менее чем в 2 раза выше, чем в Украине). При этом фактически в среднем месячную оплату за водоснабжение в Украине можно приравнять к стоимости 8 — 10 литров питьевой бутилированной воды.

Кого и зачем мы обманываем? И есть ли смысл таким образом устанавливать тарифы?

Вопрос риторический.

Тарифная методология, применяемая сегодня в Украине для услуг по централизованному теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению, не может быть признана приемлемым инструментом экономического регулирования субъектов, осуществляющих деятельность на соответствующих рынках. Нельзя не согласиться с Мировым банком, что[110] «…искусственно заниженные цены на энергоносители подрывают финансовую устойчивость системы, надежность предоставления услуг, а также финансирование наиболее важных объектов». Подходы к тарифообразованию должны быть пересмотрены. «Уровень и структура цен должны быть такими, чтобы привлечь средства для новых инвестиций. Необходимо усилить нормативную базу, сделав регулятора — Нацкомиссию регулирования электроэнергетики — действительно независимым органом и установив цены на основе методологии, обеспечивающей достаточный уровень цен для покрытия операционных расходов и расходов на новые инвестиции».

С другой стороны, очень сложно определиться, какой именно подход к регулированию тарифов можно было бы считать оптимальным для использования в сегодняшних реалиях. Спорить на эту тему можно бесконечно.

[110] Томсон П. Как избежать энергетического кризиса? Необходимы ключевые инвестиции в энергетический сектор Украины, Восточной Европы и Средней Азии.

При этом проверить на практике, какой метод окажется лучше, невозможно. Каждый из применяемых в мире методов по-разному показал себя в разных условиях, поэтому аргументы в пользу их использования имеют некий оттенок субъективизма. «В ОЭСР, например, пришли, фактически, к консенсусу, что в инфраструктуре нет никаких «единственно правильных» или «наилучших» решений, практик или способов регулирования, а есть сразу несколько хороших практик и методов регулирования, каждый из которых неплохо работает в одних случаях, но уступает альтернативным методам и подходам в каких-то иных случаях»[111]. И эта точка зрения наиболее близка автору. При выборе того или иного метода прежде всего нужно оценить трудоемкость его внедрения с точки зрения возможности восприятия субъектами рынка, а также поведенческие последствия для субъектов рынка, к которым может привести его использование. Важно, чтоб этот метод обеспечивал устойчивый баланс интересов для всех субъектов рынка – потребителей, производителей, государства. И что самое главное — оптимальное для общества в целом развитие коммунальной инфраструктуры, предполагающее поддержание ее в технически безукоризненном состоянии, эффективное использование энергетических и других ресурсов при предоставлении услуг, щадящее влияние на окружающую среду.

Формирование тарифа должно стимулировать субъекты, работающие на этом рынке, реализовывать политику энергосбережения, своевременно обновлять и модернизировать объекты централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, эффективно использовать полученные от потребителей средства.

[111] Мартусевич А.П. Участие частного сектора в водоснабжении, водоотведении и других инфраструктурных отраслях: некоторые уроки и рекомендации для СНГ.

Нельзя забывать и о потребителе жилищно-коммунальных услуг, понимая, что он ожидает от субъектов, их предоставляющих. Прежде всего надежность и качество услуг. Во-вторых, приемлемую стоимость таких услуг. При этом, как правило, потребителя не устраивает снижение стоимости за счет снижения качества услуги и ухудшения надежности ее предоставления. Безусловно, стоимость жилищно-коммунальных услуг должна быть финансово доступной для потребителей. Но при этом не нужно забывать, что финансовая доступность услуг может достигаться как за счет приемлемой для потребителей цены, так и за счет предоставления государственной поддержки малообеспеченным.

То есть тарифная политика на рынках естественных монополий должна, с одной стороны, обеспечивать возможность покрытия субъектом предпринимательства всех необходимых для производства услуг затрат, а с другой — не допускать возможности извлечения монопольной и экологической ренты с целью ее присвоения производителями-монополистами.

Впервые принципы тарифной политики на рынках естественных монополий сформулированы еще в 80-х годах XIX в. Сергеем Юлиевичем Витте в книге «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов»[112].

Что же это за принципы?

« — Тарифы должны регулировать интересы частного производителя и государственной казны с учетом интересов каждого, причем на длительный срок. Как минимум, на срок окупаемости вложенного капитала.

— Тарифы должны быть явными. То есть их нельзя скрывать ни от конкурентов, ни от государственного фиска.

[112] Витте С.Ю. Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов / Сост. и коммент.: Ефанов А.Н., Румянцев Н.К., Третьяк В.П. — СПб.: ПГУПС, 1999.

— Тарифы должны обеспечивать поступления в бюджет, поэтому не могут быть изменяемы произвольно и в угоду коньюнктуре рынка.

— Тарифы не могут решить всех проблем защиты собственного рынка и привлечения капиталов извне. Они должны быть частью продуманной и долговременной государственной политики «покровительствования собственной экономике».

— Тариф должен соотноситься с платежеспособностью населения. Вполне возможно начинать с низкого тарифа, повышая его по мере обогащения народа.

— Государственный тариф должен иметь силу закона».

Сегодня на рынке жилищно-коммунальных услуг ни один из этих принципов не работает, несмотря на то, что объекты централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения являются естественными монополиями. Политизация тарифной политики, непонимание обществом и бизнесом перспектив в этой сфере на средне- и долгосрочный период является причиной возникновения системных проблем в ЖКХ и основным тормозом для внедрения рыночной системы хозяйствования.

Нельзя сказать, что тарифы на жилищно-коммунальные услуги в последние годы не растут, но их рост не отражает увеличения цен на газ и другое топливо и происходит намного более поступательно, чем рост средней заработной платы (рис.3.1 — 3.4). В итоге, с одной стороны, не удается переломить тенденцию увеличения долговых обязательств субъектов рынка ЖКХ, в том числе, по заработной плате, а, с другой, у предприятий практически отсутствуют средства, которые они могут использовать для модернизации инфраструктуры, что опять же приводит к удорожанию услуг за счет роста

непродуктивных затрат, возникающих за счет непредусмотренных ремонтов, чрезмерной энергоемкости, высоких потерь.

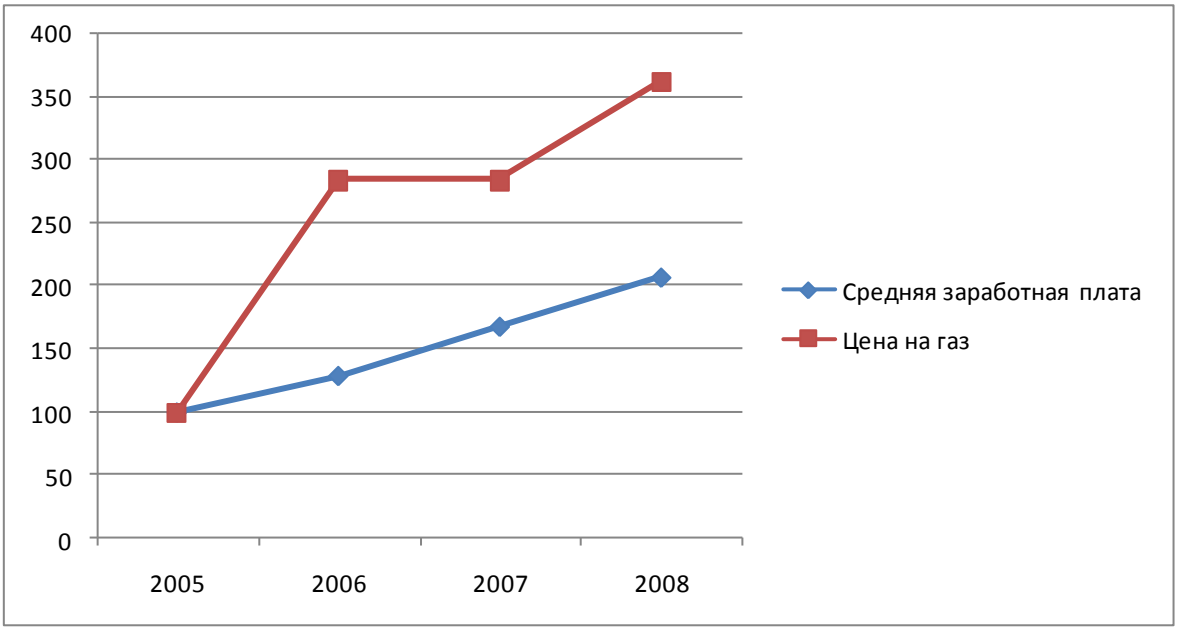

Рис. 3.1. Динамика роста средней заработной платы и цены газа, отпускаемого предприятиям теплоснабжения в Украине, %, 2005—2008 гг.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

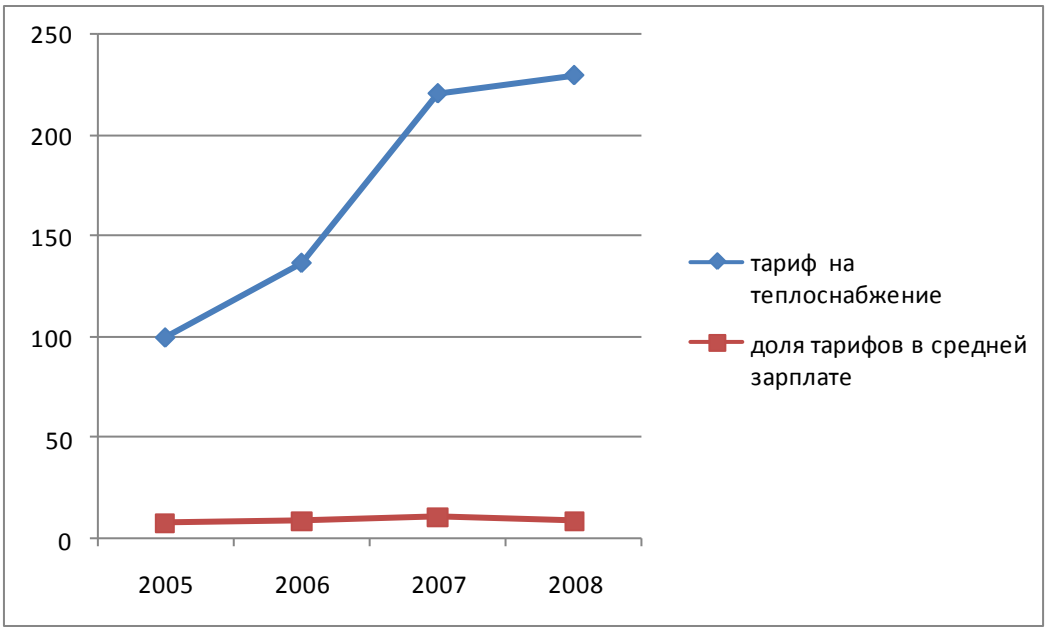

Рис. 3.2. Динамика тарифа на услуги по централизованному теплоснабжению и доли тарифа в средней заработной плате, %, 2005—2008 гг.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

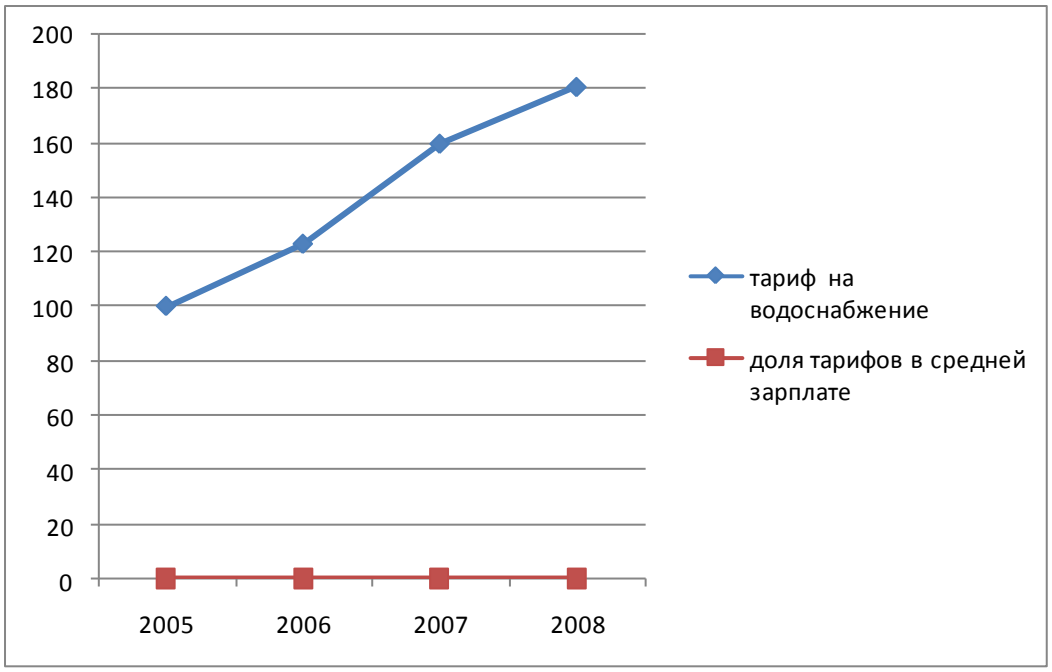

Рис. 3.3. Динамика тарифа на услуги по централизованному водоснабжению и доли тарифа в средней заработной плате, %, 2005—2008 гг.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

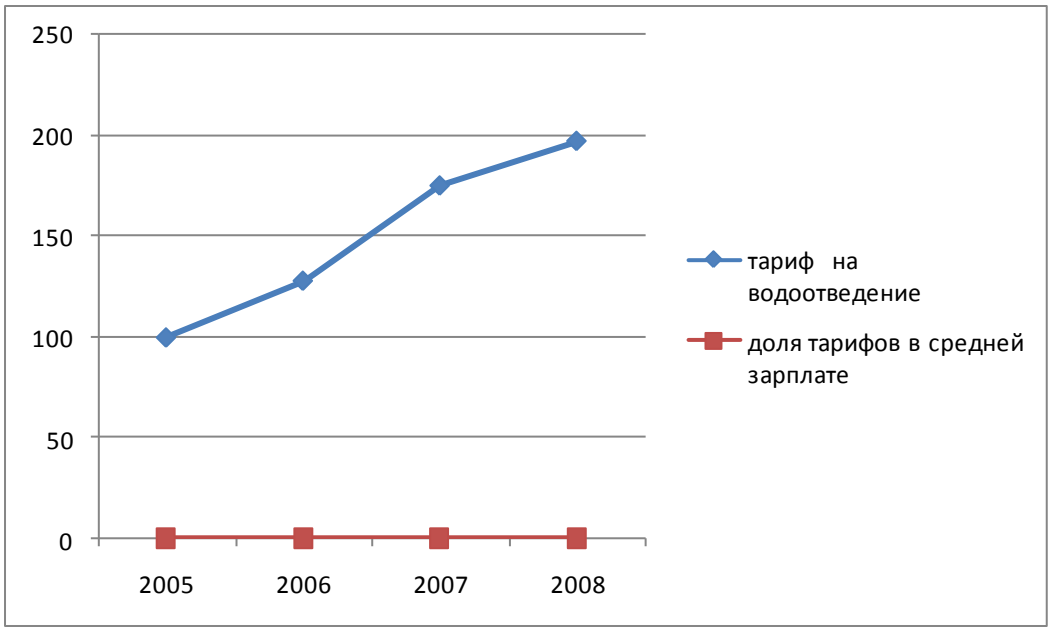

Рис. 3.4. Динамика тарифа на услуги по централизованному водоотведению и доли тарифа в средней заработной плате, %, 2005—2008 гг.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Тема тарифов на жилищно-коммунальные услуги в Украине как «заговоренная». Никто не хочет и не может взять на себя смелость сказать, что тариф – это экономическая категория, которая не выполняет функцию социальной поддержки населения (для этого есть бюджет). Годы идут, а фраза «правительство не будет повышать тарифы на жилищно-коммунальные услуги» не уходит из нашего лексикона и считается свидетельством «заботы о благосостоянии». Вот и новое правительство, и новый министр по вопросам ЖКХ, несмотря на то, что выборы были уже позади и впереди минимум 2 — 3 года спокойной работы, начал свои публичные выступления с того, что тарифы на жилищно-коммунальные услуги повышаться не будут и при этом

ускоренными темпами будет идти инвестиционный процесс по модернизацизации отрасли, развиваться публично-частное партнерство.

Трудно объяснить, чем руководствуются высокие политики, делая подобные заявления, и где они рассчитывают взять деньги для модернизации инфраструктуры.

Приведем лишь один пример (табл. 3.1).

Для того чтобы пояснить цифры, приведенные в этой таблице, заметим, что в Украине газ, который используется для производства тепловой энергии для населения и для остальных категорий потребителей, имеет разную цену. Исходя из этого и стоимость тепловой энергии для разных категорий потребителей разная, соответственно, по-разному выглядит структура себестоимости производства тепловой энергии. Так вот, в 2008 г., когда покрытие тарифом себестоимости в целом сотавляло около 91%, доля стоимости газа, электроэнергии и зарплаты в себестоимости тепловой энергии для населения составляла 81,5%, в то время как тариф для населения покрывал себестоимость на 78,7%. И это при том, что уровень оплаты за жилищно-коммунальные услуги для населения никогда не достигает 100%.

Таблица. 3.1.

Экономика предприятий теплоснабжения

(по состоянию на 2008 год)

	Тепловая энергия, потребляемая населением, 53,4%	Тепловая энергия, потребляемая бюджетными учреждениями и коммерческими предприятиями, 46,6%
Топливо, необходимое для производства 1 Гкал, у.е.т.	146,6	146,6
Себестоимость производства 1 Гкал тепловой энергии, грн.	166,64	229,41
Средневзвешенный тариф по Украине, грн/Гкал.	131,12	240,95
Корректировка тарифа для 100% покрытия себестоимости производства, %	+27,1	-4,8
Составляющие себестоимости, %:		
— Газ	50	63,8
— Электроэнергия	9,5	6,9
— Заработная плата	22	16
— Другие, в т.ч. покупное топливо	15,5	11,1
— Амортизация (инвестиционные	3	2,2

затраты)		
Покрытие тарифом себестоимости	78,7	105
Доля стоимости газа, электроэнергии и заработной платы в себестоимости, %;	81,5	86,7
Покрытие себестоимости производства тепловой энергии по двум категориям, %	90,9	

Источник: Рассчитано специалистами Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины.

Возникает ряд риторических вопросов:

— Как можно ожидать, что предприятия коммунальной теплоэнергетики не будут накапливать долги по оплате за газ, а также долги по зарплате?

— О какой модернизации и привлечении инвестиций можно говорить с такой экономикой тарифа?

Заметим, что в 2009 и 2010 гг., в том числе и вследствие кризиса, покрытие тарифом себестоимости производства тепловой энергии в среднем по Украине уменьшилось и колебалось от 75 до 80%. То есть, рассчитывать на то, что при существующих тарифах мы сможем привлекать инвестиции и кредиты для модернизации предприятий ЖКХ, по меньшей мере, наивно и, в принципе, безграмотно.

Второй интересный вопрос – это связь тарифов на жилищно-коммунальные услуги с доходами бюджета. Давайте посмотрим на простую таблицу (табл. 3.2)

Таблица 3.2.

Расчет потерь бюджета от оплаты НДС предприятиями ЖКХ коммунальной формы собственности вследствие заниженных тарифов на предоставляемые ими услуги в 2008 г., млн грн.

Действующие тарифы	**Тепло**	**Вода**	**Стоки**	**Жилье**	**Всего**
Доходы от операционной деятельности	9852	3717	2254	3559	19382
Затраты от операционной деятельности	12412	4373	2579	4423	23787
в том числе материалы, работы и услуги, в составе которых оплачен НДС	9786	2959	1423	2097	16265
Результат операционной деятельности	-2560	-656	-325	-864	-4405
Уровень покрытия, %	79,4	85	87,4	80,5	81,5
НДС входящий	1970	743	451	712	3876
НДС выходящий	1957	592	285	419	3253
НДС для оплаты в бюджет	13	152	166	292	623
Тариф – 100% покрытие себестоимости					

Доходы от операционной деятельности	12412	4373	2579	4423	23787
Затраты от операционной деятельности	12412	4373	2579	4423	23787
в том числе материалы, работы и услуги, в составе которых оплачено НДС	9786	2959	1423	2097	16265
Результат операционной деятельности	0	0	0	0	0
Уровень покрытия, %	100	100	100	100	100
НДС входящий	2482	875	516	885	4757
НДС выходящий	1957	592	285	419	3253
НДС для оплаты в бюджет	**525**	**283**	**231**	**465**	**1504**
Потери бюджета от недоплаты НДС предприятиями коммунальной формы собственности вследствие экономически необоснованных тарифов	**512**	**131**	**65**	**173**	**881**

Источник: Рассчитано специалистами Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины.

Учитывая, что предприятия коммунальной формы собственности предоставляют 55 — 56% услуг на рынке ЖКХ, общие потери доходов

бюджета от несоответствия тарифов себестоимости можно оценить на уровне 1,317 млрд грн.

По 2009 г. подобные оценки делались по 3 кварталам и показали почти те же цифры, хотя структуризация налогов по разным отраслям ЖКХ была несколькои другой.

Сегодня в Украине активно обсуждаются вопросы совершенствования подходов к формированию тарифов на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. В частности, в 2009 г. Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства был подготовлен проект новой методологии формированипя тарифов на рынке централизованного водоснабжения и водоотведения. Увы, эта методология не была поддержана ни остальными министерствами, ни ассоциацией «Питьевая вода Украины». Причин для этого было несколько: первая – приближающиеся президенсткие выборы и нежелание «дразнить» электорат; вторая – обиды и амбиции создателей действующей методики, активно представленных в Ассоциации. Определенные наработки были сделаны и в сфере тарифообразования на рынке централизованного теплоснабжения. К сожалению, в связи со сменой правительства эту работу не удалось довести до конца. Более того, уже через несколько месяцев после «смены караула» профильное министерство задекларировало задачу перехода к единым тарифам по всей стране, что говорит о непонимании экономической сущности тарифного регулирования. Опять возрождаются попытки переложить функции социальной поддержки и обеспечения социальной справедливости на предприятия ЖКХ. Путь в никуда …

А ведь в случае приведения тарифов к себестоимости, сэкономленные за счет тарифных дотаций бюджетные средства могли бы быть использованы для социальной поддержки незащищенных слоев населения. Именно

незащищенных, а не всех потребителей вообще независимо от их доходов. С другой стороны, это бы позволило перейти к рыночным отношениям в сфере ЖКХ.

Обсуждая развитие тарифной политики на рынке жилищно-коммунальных услуг, хотелось бы остановиться еще на одном важном аспекте – на методологиях, на базе которых должен развиваться этот процесс в Украине.

Несмотря на то, что тарифные методологии, о которых шла речь выше, были основаны на использовании подхода «затраты-плюс» и в настоящее время не прекращаются дискуссии о том, какой из способов регулирования тарифов должен быть положен в основу новой методологии.

В мире известно несколько подходов к регулированию тарифов (табл. 3.3):

— «(нормируемые) затраты плюс (регулируемая) рентабельность» (так называемый - «затраты-плюс»);

— обеспечение требуемой минимальной отдачи на инвестированный капитал (return on asset base, RAB);

— “потолок цен” (price cap).

Кроме того, тарифы могут быть одноставочными или двухставочными, непосредственно тариф на услугу и тариф за подключение.

Таблица 3.3.

Сравнительная таблица использовоания различных способов тарифного регулирования в сфере централизованного теплоснабжения некоторыми странами мира

Страна	Регулирование затраты-плюс (Cost-plus) /регулирование ставки возврата	Ценовое ограничение (Price cap) / формула коррекции цены	Регулирование доходов (Revenue cap)
Армения	X		
Босния	X		
Болгария	X	X	X
Хорватия			
Чехия		X (взвешенные средние цены в комбинации с формулой коррекции цены)	
Венгрия	X		
Латвия		X (удлиненный цикл регулирования: 10 лет для новых ТЭЦ, 3 года для др., в комбинации с формулой коррекции цены)	
Литва		X (удлиненный цикл регулирования: 5 лет для частных ЦТ компаний, 3	

		года для др., в комбинации с формулой коррекции цены)	
Македония			X
Молдова		X (формула коррекции цены для каждого компонента затрат)	
Польша		X (регуляторный цикл до 3 лет, в комбинации с формулой коррекции цены)	
Румыния	X		
Россия	X		
Сербия	X		
Украина	X		

Источник: Пасоян А. Европейский опыт регулирования централизованного теплоснабжения.

Подобрать оптимальный способ регулирования тарифов – не такая уж и простая задача. Каждая из стран решает ее по-своему (табл. 3.4), иллюстрирующую подходы по формированию тарифов на централизованное теплоснабжение), основываясь на анализе целого ряда факторов, например, таких, как форма собственности на объекты инфраструктуры, наличие приборов учета и порядка его осуществления, возможностей регулирующего органа и ряда других.

Как видим, наиболее часто в рассматриваемых странах используется методология «затраты-плюс». И это вполне объяснимо по причинам, которые мы рассмотрим ниже. В то же время, каждый из существующих методов регулирования тарифов имеет свои плюсы, недостатки и ограничения, и поэтому важно четко представлять себе те пределы, в которых применение каждого из них дает лучшие или сопоставимые результаты по сравнению с альтернативными вариантами. У всех этих методик есть как общие черты, так и некоторые отличия. Среди общих следует отметить то, что все они основаны на понятии затрат, хотя у разных методик отличаются подходы к определению таких затрат; все они содержат определенные требования к прибыльности и предусматривают деятельность компаний на принципах окупаемости, обеспечивающей им разумные возможности для ведения бизнеса и получения прибыли при условии их эффективной работы. При этом все подходы не лишены недостатков, в той или иной степени не позволяют избежать перекрестного субсидирования, неконкурентных действий, поэтому каждый из подходов требует определенного регулирующего воздействия в виде периодического контроля за тарифами и их пересмотра, инициируемого самой компанией, потребителем или же регулятором.

Причиной для пересмотра тарифов может быть как их неэффективность для компании или потребителя, так и необходимость автоматической корректировки тарифа в условиях роста цен на топливо, заработных плат и т.п. В последнем случае иногда полезно иметь процедуры автоматической корректировки тарифов, которые позволят оперативно учитывать изменившиеся потребности предприятий сектора ЖКХ в финансовых ресурсах, необходимых для организации их безубыточной деятельности. Причем такая корректировка может и должна проводиться независимо от того, какие методы тарифного регулирования используются на соответствующем рынке. Хотя,

конечно же, методика такой корректировки будет отличаться в зависимости от того, какой метод тарифного регулирования используется.

Метод регулирования по прибыльности или «затраты-плюс» используется во многих странах мира и, в частности, в США, и предусматривает фиксацию прибыли для компании, базируясь на объемах капитальных инвестиций с учетом амортизации. Недостатком этого метода многие считают стимулирование коммунальных предприятий необоснованно много инвестировать в модернизацию инфраструры, не считаясь с возможностями потребителей оплачивать подобные инвестиции. Кроме того, в случае использования этого метода, компании не имеют стимулов привлекать наиболее дешевые кредиты, поскольку кредитные ставки в любом случае учитываются при регулировании прибыли.

Альтернативным этому является метод ценовых ограничений (РС), основной сутью которого является установление граничной цены на услуги на определенный период времени. С одной стороны, такой поход к формированию тарифов стимулирует компании к снижению себестоимости услуг, что может только приветствоваться. Но, с другой стороны, применение этого метода регулирования тарифов имеет целый ряд недостатков, которые могут негативно отразиться на состоянии коммунальной инфраструктуры уже в самом недалеком будущем.

Прежде всего, необходимо понимать, что в этом случае многие компании, особенно при условии, что управление ими осуществляется наемными менеджерами или же они являются собственностью (или арендуются) частных операторов на чрезвычайно привлекательных условиях (что часто происходило и происходит в нашей стране), будут пренебрегать капитальными расходами. Зачем вкладывать в модернизацию инфраструктуры и получать от этого эффект в далеком будущем, если уже сегодня можно обеспечивать высокую

прибыльность, экономя на модернизации. К тому же, несмотря на то, что этот метод регулирования тарифов подкупает своей простотой, на самом деле, определение граничного тарифа, который может быть зафиксирован на средне- или долгосрочный период – не простая задача. И если думать об эффективности подобного регулирования, то обеспечить ее в этом случае будет не так уж и просто. Кроме того, недобросовестный собственник/управленец соответствующей компании при использовании этого метода будет заинтересован в чрезмерном и неоправданном сокращении персонала, а также снижении затрат на эксплутационные расходы и т.п., что неизбежно приведет к ухудшению качества предоставляемых потребителям услуг. Поэтому, несмотря на то, что этот метод всячески пропагандируется международными экспертами для использования его в странах с неразвитой системой регулирования тарифов из-за его простоты, мы не можем согласиться с такой рекомендацией.

Прежде всего, он не так уж и прост. При существующей информации о деятельности предприятий централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения и значительных различиях в их технических и экономических характеристиках определить граничный тариф для разных компаний, работающих в совершенно разных условиях, чрезвычайно сложно. Кроме того, цена ошибки в этом случае будет высокой, особенно если учесть, что граничный тариф устанавливается на достаточно длительный период. На наш взгляд, этот метод может быть эффективным как с точки зрения развития коммунальной инфраструктуры, так и с точки зрения обеспечения надлежащего качества услуг, только в том случае, если на рынке соответствующих услуг развита высокая корпоративная культура и если компании (их собственники и руководители) являются социально ответственными перед обществом и думают не только о настоящем, но и о будущем поколении. Увы, в нашей стране эти

условия пока что отсутствуют, потому, на мой взгляд, мы еще не доросли для внедрения подобных методов регулирования тарифов.

Еще одна методика регулирования тарифов основывается на ограничении дохода (RC). В отличие от предыдущей методики, вместо ограничения цены она предусматривает ограничение дохода компании. Нужно отметить, что в случае ограничения дохода, впрочем, как и ограничения цены, у компаний отсутствуют стимулы к снижению объема предоставленных услуг. В этом случае чем больше предоставляется услуг, тем это выгоднее компании, что не стимулирует энергосбережение в потреблении ресурсов и идет в разрез с интересами государства и общества. Кроме того, в случае использования этого метода тарифного регулирования трудно определить, за счет чего компания обеспечивает соответствие свого дохода установленным показателям – эффективного хозяйствования или иной, не всегда благоприятной для потребителя оптимизации.

Дикуссии о том, какая из перечисленных выше методик более эффективна в условиях Украины, не утихают. По мнению автора, для нашей страны сегодня наиболее эффективным является регулирование на основе метода «затраты-плюс», предполагающего тщательный анализ структуры затрат компаний и включение затрат инвестиционного характера. Во-первых, подобное регулирование позволит накопить необходимую информационную базу, которая впоследствии может быть использована для разработки методологий, основанных на других принципах, например, для методологии граничного тарифа. Во-вторых, она позволит регулятору более гибко реагировать на ситуацию на рынке. И, наконец, в-третьих, использование такого подхода даст возможность оптимально с точки зрения потребностей в модернизации инфраструктуры и возможностей населения профинансировать реализацию соответствующей программы, сформировав для этого

инвестиционную составляющую тарифа и контролируя ее целевое использование.

Отдельно следует рассмотреть вопрос относительно возможности и целесообразности введения двухставочных тарифов. При двухставочном тарифе потребитель платит не только за фактически полученные им услуги, но и некоторую постоянную составляющую за то, что он является пользователем услуг централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, т.е. в любой момент может получить к ним доступ. Такой подход к формированию тарифа часто подвергается сомнению и неприятию со стороны потребителей. Так, в Украине при попытке ввести двухставочные тарифы возникало много возражений, например, такого толка - зачем человеку платить за услуги по водоснабжению или теплоснабжению, если он временно не проживает в своей квартире и не пользуется этими услугами.

Ответ на этот вопрос прост.

Во-первых, даже если человек не пользуется той или иной услугой (например, водой), то все равно соответствующее предприятие отвечает и за внешние и за внутридомовые сети и в любой момент должно быть готово такую услугу предоставить, т.е. предприятие при этом несет определенные затраты, которые должны быть ему возмещены. Во-вторых, оборудование и сети, эксплуатируемые предприятием, изнашиваются и должны подлежать ремонту и модернизации. Для этого тоже нужны финансовые средства. И поскольку эффект от вложения этих средств отделен от времени их вложения, то неправильно получать их исключительно от тех потребителей, которые пользуются той или иной услугой сегодня. Платить за это должны все, кто претендует на получение такой услуги в случае необходимости. Для вновь появляющихся и подключаемых к сетям потребителей таким взносом в развитие сетей и оборудование, а также компенсацией за уже произведенные

капитальные расходы, служит плата за подключение. А для тех, кто уже имеет доступ к таким услугам, — постоянная составляющая двухставочного тарифа. Так, например, правильно отметил А.Мартусевич: «… если же часть граждан вообще не платит за воду, то часть капитальных затрат либо не будет возмещена, либо будет возмещаться за счет постоянно проживающих граждан, означая что временно отсутствующие граждане как бы «едут за чужой счет», сохраняя возможность в любое время в будущем снова начать пользоваться услугами по водоснабжнию и водоотведению в своем жилище, но длительное время не участвуя в покрытии капитальных затрат на содержание и восстановление основных средств, обеспечивающих такую возможность»[113].

Заметим, что, на наш взгляд, использование двухставочных тарифов является целесообразным, поскольку, с одной стороны, позволяет более справедливо распределить затраты на эксплуатацию и модернизацию инфраструктуры между потебителями жилищно-коммунальных услуг, а, с другой, позволяет компаниям более эффективно планировать свою финансовую деятельность.

Отдельного анализа требует целесообразность введения тарифа на подключение, что, в свою очередь, требует понимания его сути и предназначения.

Заметим, что тариф на подключение чрезвычайно важен в контексте модернизации инфраструктуры. Безусловно, тариф на жилищно-коммунальные услуги (одно или двухставочный) может включать в себя все затраты на инвестирование в инфраструктуру. Но в этом случае затраты на модернизацию

[113] Мартусевич А. Квартирные против домовых. Учет расхода воды по индивидуальным счетчикам создает угрозу экономической стабильности водоканалов. — Вода. — 2009. — № 6 (22). — С. 32-39.

и, главное, на расширение инфраструктуры будут равномерно распределяться на всех проживающих на той или иной территории. С одной стороны, это правильно, поскольку нагрузка на сети и требования к их техническому состоянию зависят от объемов транспортируемых по ним тепловой энергии, воды и других ресурсов. И соответственно те, кто потребляет значительные объемы таких ресурсов, оказывают повышенную нагрузку на технические характеристики инфраструктуры, тем самым повышая требования к ее надежности и удовлетворению других технических характеристик. С другой стороны, часто при строительстве новых объектов, расположенных на определенном расстоянии от существующей застройки, необходимо вкладывать значительные финансовые средства для подсоединения этих объектов к существующей инфраструктуре. Реализацию подобных инвестиционных проектов несправедливо распределять на жителей территории, которые никакого отношения к этим объектам не имеют.

Именно исходя из этого и имеет смысл говорить о введении тарифа на подключение, который позволит в высокой степени справедливо распределить затраты по обновлению, расширению и модернизации инфраструктуры в соответствии с требованиями, которые к ней предъявляются. В этом случае плата за расширение инфраструктуры осуществляется пропорционально выгоде, получаемой потребителями от ее использования. Как правило, если коммуникации сооружаются только для новых домов, то платить за это должны застройщики. Если же от модернизации оборудования получили выгоду и существующие потребители, то платить должны и те, и другие. Тогда оплата за подключение осуществляется застройщиками (покупателями жилья) и частично за счет средств бюджетов различных уровней, прежде всего — муниципального, в то время как в первом случае затраты перекладываются на застройщиков. При этом расходы на сооружение коммуникаций включаются в

стоимость застраиваемого земельного участка либо застройщик оплачивает их отдельно коммунальному предприятию или муниципалитету.

Участие бюджета в развитии коммунальной инфраструктуры возможно в тех случаях, когда с оплатой не могут справиться потребители или же когда строящиеся объекты предназначены для всего сообщества, проживающего на определенной территории, например, при строительстве больниц, стадионов, других учреждений подобного типа.

Плата за подключение рассчитывается следующим образом: тариф на подключение умножается на заявленную мощность нового дома. Поскольку предоставление доступа к коммунальным услугам является единовременным, то и оплачивать его следует один раз.

Внедрение оплаты за подключение решает три основные проблемы, связанные с обеспечением коммунальной инфраструктурой земельных участков, выделенных под жилищное строительство:

– неравные конкурентные условия для участников рынка жилья, сдерживающие масштабы жилищного строительства;

– противоречия в отношении собственности и эксплуатации вновь построенных коммунальных объектов;

– отсутствие связи между развитием коммунальной инфраструктуры и городским планированием.

Тариф на подключение формирует равные конкурентные условия для всех застройщиков, при этом снижается доля инвестиционных расходов на развитие инфраструктуры в тарифах, и, следовательно, замедляются темпы их роста на определенной территории, не тормозя развитие инфраструктуры.

Заметим, что введение тарифа на подключение на практике может столкнуться с определенными трудностями. Во-первых, отсутствует четкая методика расчета этого тарифа для разных груп потребителей в зависимости от

получения ими выгоды. Во-вторых, при высоком уровне износа коммунальной инфраструктуры ее развитие требует значительных капитальных вложений, а также тогда, когда не предусматривается подключение к ней дополнительных потребителей. Поэтому в ряде случаев нельзя все расходы по модернизации инфраструктуры перекладывать только на новых потребителей, в какой-то части подобные расходы должны нести и существующие потребители.

Финансирование развития коммунальной инфрастуктуры может быть распределено между тарифом на подключение, двухставочным тарифом на соотвествующую услугу и бюджетными средствами (рис 3.5). Оптимально было бы разделить данные расходы между будущими и существующими потребителями пропорционально объемам получаемых ими ресурсов.

Следует отметить, что тариф на коммунальную услугу для всех групп потребителей, проживающих на одной территории, должен быть одинаковым, что позволит создать равные условия доступа к услугам для всех, исключив ценовую дискриминацию.

Учитывая то, что жилищно-коммунальные услуги в Украине в основном предоставляются коммунальными предприятиями (особенно это касается предприятий централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения), хотелось бы остановиться на некоторых утверждениях, которые имеют неоднозначное трактование и вызывают дискуссию.

Первый вопрос, на котором бы хотелось остановиться: должно ли коммунальное предприятие быть прибыльным?

Существует мнение, что раз предприятие принадлежит территориальной общине, то и прибыль ему не нужна – зачем же общине самой на себе зарабатывать, лучше просто дать возможность жителям меньше платить за жилищно-коммунальные услуги. Определенная логика в этом есть. Единственное, о чем в этом случае нужно думать: за счет чего будет

осуществляться модернизация инфраструктуры. Одной амортизации для этого не хватит, поэтому при отсутствии прибыли придется финансировать инвестиционные проекты за счет местного бюджета, т.е. за счет всех налогоплательщиков, независимо от того, кто и сколько потребляет соответствующих услуг. А это уже не логично, поскольку, во-первых, не справедливо, а во-вторых, отобьет у потребителей стимулы к ресурсо- и энергосбережению.

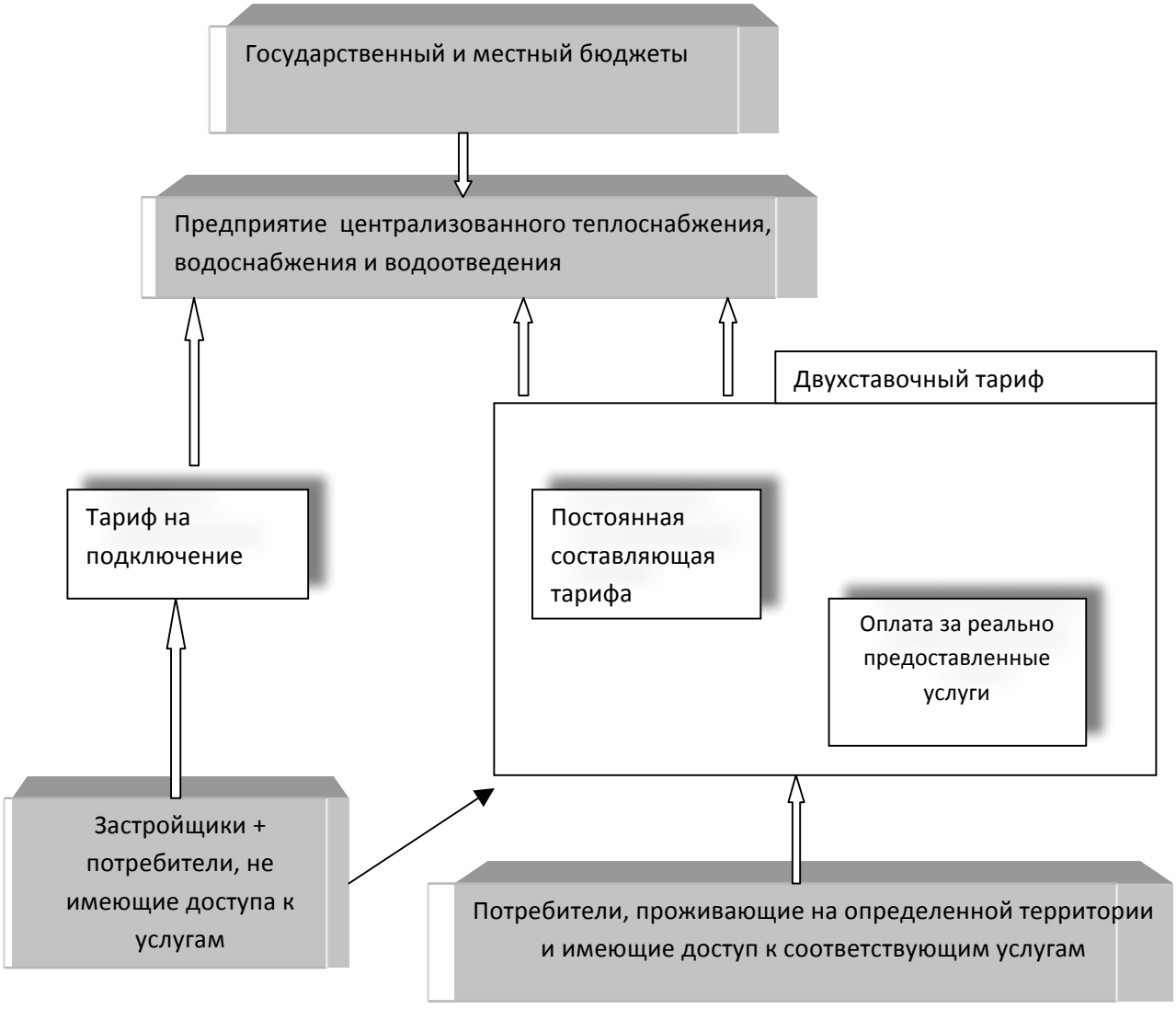

Рис. 3.5. Перспективная модель формирования тарифа на коммунальные

услуги.

С другой стороны, если коммунальное предприятие прибыльное, то и возможности для финансирования реализации инвестиционных проектов потенциально существуют, а прибыль может быть в том числе направлена на решение социальных и культурных потребностей общины, например, на строительство стадионов, детских площадок и т.п. Исходя из этого все же предпочтительней предусматривать в тарифе на жилищно-коммунальные услуги наличие прибыли.

Второй интересный вопрос: Должен ли быть особый подход к регулированию тарифов для частных операторов и должно ли государство создавать какие-то преференции в зависимости от форм собственности?

А.Мартусевич считает, что «… для обеспечения равных (равно благоприятных) условий для конкуренции между публичным и частным секторами, принципы и подходы должны быть одинаковыми. И этот «принцип симметрии» подходов к «частникам» и к операторам, которые находятся в публичной собственности, должен быть максимально полно реализован, в частности, в тарифном законодательстве »[114]. И мы с ним полностью согласны. Потребителям все равно, кто владеет/управляет объектами централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Им важно получать надежные и качественные услуги и именно это должно лежать в основе тарифной методологии.

[114] Мартусевич А.П. Участие частного сектора в водоснабжении, водоотведении и других инфраструктурных отраслях: некоторые уроки и рекомендации для СНГ.

Третий вопрос – какие критерии должны устаналиваться при проведении конкурса на привлечение к управлению объектами централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения частных операторов (или передаче их в аренду/ концессию)?

При проведении подобных конкурсов в Украине, как правило, больше шансов у того оператора, который предлагает инвестировать в инфраструктурные объекты больше средств. Но чем больше средств будет инвестировано, тем больше будет нагрузка на тариф и, соотвественно, на потребителей. Поэтому выбор частного оператора нужно осуществлять, исходя из минимальных вложений и, следовательно, минимального тарифа, при условии, что оператором будут реализованы определенные, одобренные органом местного самоуправления, улучшения существующей инфраструктуры. И эти улучшения должны быть предусмотрены в Стратегической программе развития инфраструктуры населенного пункта и отраслевых программах.

Опираясь на приведенные в этом разделе рассуждения, можно сделать вывод о том, что совершенствование тарифной политики следует осуществлять на таких принципах:

— прогозируемость и предсказуемость;

— поступательный переход к экономически обоснованному уровню с определением временных рамок такого перехода;

— обеспечение контроля за формированием затратной части тарифа на монопольных рынках;

— зависимость тарифов от качества услуг;

— стимулирование энергоэффективности;

— развитие системы социальной поддержки бедных.

Основываясь на этих принципах, Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства в 2009 г. был подготовлен проект нового усовершенствованного порядка формирования тарифов на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения [115]. Целью его подготовки было стимулирование разработки и реализации предприятиями водоснабжения и водоотведения инвестиционных программ модернизации, расширения и реконструкции объектов соответствующей инфраструктуры. При этом авторы методики (начальник управления тарифной политики Т.Лебеда и начальник отдела этого же управления Т.Кравченко) исходили из того, что усовершенствованная методика не должна вызывать осложнений у предприятий, привыкших жить, используя старую методику, и не желающих ничего менять, и в то же время предоставить возможность активным предприятиям, которые хотят участвовать в инвестиционных программах и готовы профинансировать их реализацию. Учитывая, что сфера централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения была децентрализована и вследствие этого в Украине насчитывается большое число мелких предприятий, таких субъектов, которые не захотят или не смогут переходить на новую методику, будет немало.

Итак, наиболее существенной проблемой существующей тарифной методологии, которую предусматривалось устранить в новом порядке, является невозможность финансирования в необходимом объеме инвестиционных затрат по реализации проектов модернизации объектов централизованного водоснабжения и водоотведения. Проблема обострилась в последние несколько лет, когда предприятия отрасли начали активно привлекать кредитные средства

[115] Запатріна І.В., Лебеда Т.Б. Удосконалення політики тарифоутворення у системі фінансового забезпечення розвитку комунальних систем централізованого водопостачання та водовідведення // Наукові праці НДФІ. — К., 2009. — № 3(48). — С. 1-8.

Мирового банка и Европейского банка реконструкции и развития и увидели, что средства для выполнения обязательств по возврату кредитов невозможно предусмотреть в тарифе в соответствии с действующим порядком их формирования. И это даже в условиях чрезвычайно низких процентных ставок и наличия льготного периода, на протяжении которого тело кредита не возвращается.

С другой стороны, техническое состояние существующей инфраструктуры не позволяет и далее тормозить процессы модернизации, требующие привлечения значительных финансовых ресурсов, а высокая энергоемкость производства и транспортировки воды требуют предусмотреть положения, стимулирующие предприятия к энергосбережению. Именно эти обстоятельства стали главными при усовершенствовании методики.

Итак, усовершенствованной методологией предусматривалось следующее.

1. Предприятия централизованного водоснабжения и водоотведения условно были разделены на две группы: те, кто имеют инвестиционные проекты как элемент стратегической программы развития территории и ее инфраструктуры, и те, кто таких программ и проектов не имеют, а если и собираются заниматься модернизацией, то больше на словах, чем на деле (рис. 3.6).

2. Для предприятий, не планирующих реализации программ модернизации коммунальной инфраструктуры и соответственно не имеющих инвестиционных программ, порядок формирования тарифов практически не изменился – для них тариф, как и прежде, должен утверждаться ежегодно и корректироваться по упрощенной процедуре в случае изменения минимальной заработной платы, цен на топливно-энергетические ресурсы, ставок налогов и сборов.

Рис. 3.6. Формирование программ развития систем водоснабжения и водоотведения в населенням пункте

3. Для предприятий, имеющих такую инвестиционную программу, утвержденную органом местного самоуправления, применяются дополнительные стимулирующие мероприятия, а именно:

— тариф утверждается на более длительный период (3—5 лет в зависимости от сроков окупаемости инвестиционной программы);

— тариф корректируется по упрощенной процедуре в случае изменения цен на ресурсы и изменения минимальной заработной платы, цен на топливно-энергетические ресурсы, ставок налогов и сборов;

— для сохранения эффекта от внедрения энергосберегающих технологий и получения за счет этого дополнительных источников инвестиционных средств (или же средств для расчета по инвестиционным кредитам)

применяется метод фиксации удельных затрат ресурсов в натуральном выражении на пять лет;

— в качестве дополнительного источника для затрат инвестиционного характера начисление амортизации проводится исходя из бухгалтерского учета, а не налогового.

Важным условием применения этих стимулирующих мероприятий является обязательность 100-процентного покрытия тарифом себестоимости на момент применения порядка для расчета нового тарифа с учетом инвестиционной составляющей.

Для предприятий централизованного водоснабжения и водоотведения, условно отнесенных ко второй группе, формирование тарифа будет производиться на основе двух составляющих – реализации программы производственной деятельности и инвестиционной программы (рис. 3.7). В рамках производственной программы определяется себестоимость услуг и прибыль (по украинскому законодательству – не более 12%). Инвестиционная составляющая формируется на базе оценки финансовых средств, необходимых для надлежащей реализации предприятием инвестиционной программы. Инвестиционная составляющая не обязательно будет стабильной на протяжении всего периода возврата средств по кредиту, поскольку она будет зависеть от эффекта реализации программы и графика возврата привлеченных средств.

При этом не запрещается частично компенсировать за счет государственного или местного бюджета затраты, заложенные в тариф. Однако при этом за счет бюджета может компенсироваться лишь инвестиционная составляющая, а не частично покрываться себестоимость. В противном случае, средства государственного и местных бюджетов будут использоваться не на

развитие, а на компенсацию текущих затрат, что противоречит принципам устойчивого развития.

В заключение хотелось бы отметить, что, учитывая текущую ситуацию, сложившуюся в условиях длительного (на протяжении 20 лет) сдерживания тарифов на жилищно-коммунальные услуги и формирование их с точки зрения социальной целесообразности, мгновенное повышение тарифов к экономически обоснованному уровню крайне рисковано. В условиях несовершенной системы социальной поддержки бедных это может вызвать социальное напряжение и стать шоком для значительной части населения. С другой стороны, в условиях несоответствия тарифов экономически обоснованным затратам на предоставление жилищно-коммунальных услуг, нельзя рассчитывать на привлечение инвестиций для модернизации инфраструктуры.

Единственным выходом из этой ситуации является декларирование государством четкой, понятной для населения и инвестора политики по поступательному приведению тарифов к экономически обоснованному уровню с учетом инвестиционной составляющей. В то время, пока тарифы не будут соответствовать реальным потребностям предприятий в инвестициях, недостающие средства могут предоставляться за счет государственного и местных бюджетов. Такой подход позволить привлечь в отрасль значительные финансовые ресурсы на привлекательных условиях, даст возможность населению и предприятиям приспособиться к реальным ценам и тарифам (в том числе путем повышения культуры энергопотребления, введения 100-процентного учета потребления услуг и т.п.), привести надежность и качество жилищно-коммунальных услуг и соответственно качество жизни населения к европейским нормам и стандартам.

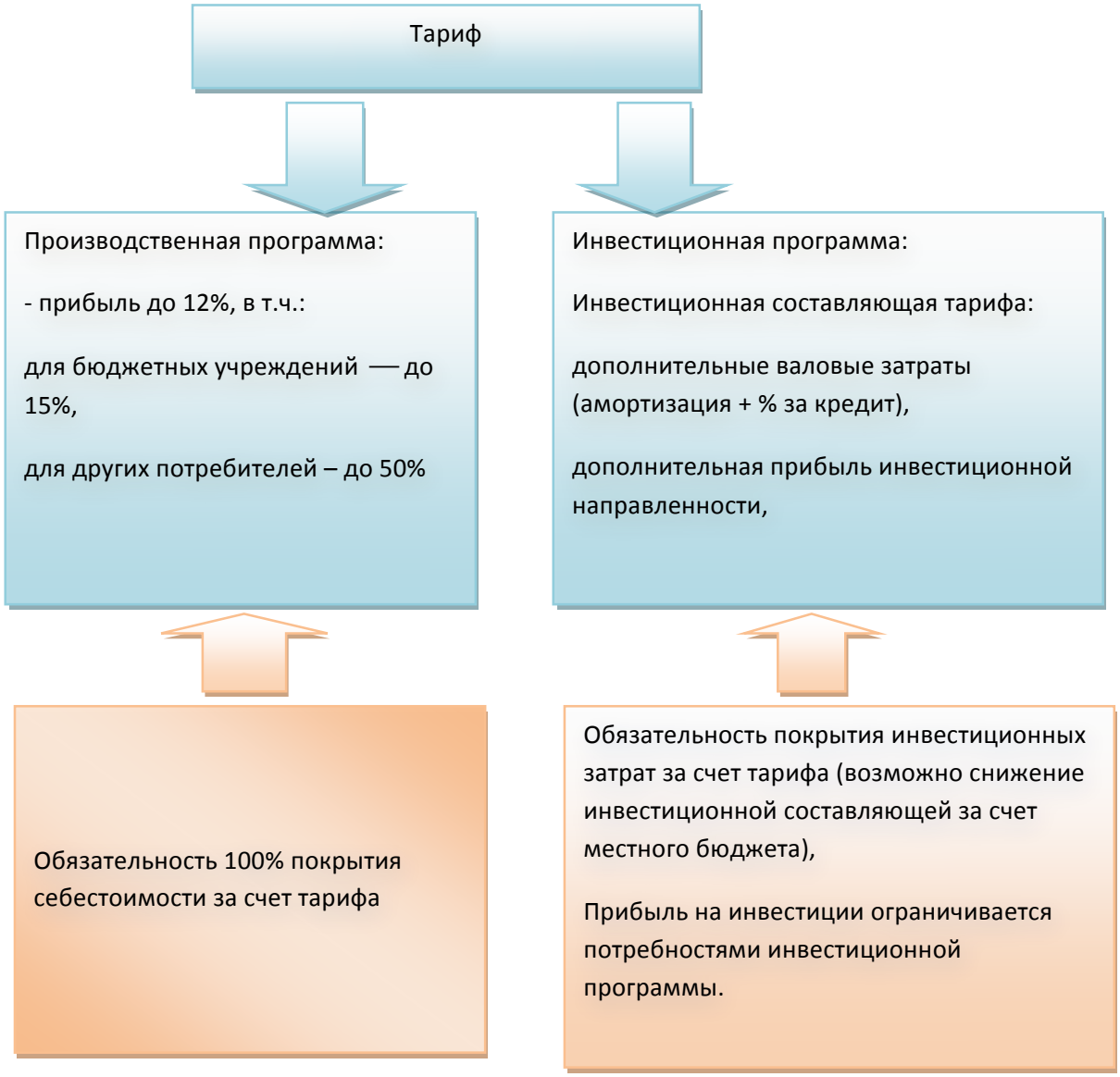

Рис. 3.7. Основные принципы формирования тарифа на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения

3.3. Бюджетная поддержка ЖКХ

Вопрос необходимости бюджетной поддержки осуществления модернизации коммунальной инфраструктуры, ее объемов, принципов, критериев, а также сфер приложения является дискуссионным во всем мире. Не является исключением и Украина, где в последнее время проходят активные дискуссии по этому поводу.

Существует два диаметрально противоположных подхода к этому вопросу.

Первый базируется на том, что предприятия, предоставляющие жилищно-коммунальные услуги, в обязательном порядке должны получать финансовую поддержку из государственного и местных бюджетов для модернизации коммунальной инфраструктуры. В противном случае, придется повышать тарифы до уровня, не приемлемого для населения.

Второй основывается на том, что деятельность в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг является таким же бизнесом, как и любой другой, хотя и имеет свои особенности, а финансирование мероприятий по модернизации и обновлению инфраструктуры должно быть предусмотрено в тарифах.

Истина, как всегда, где-то посредине. Хотя автору, безусловно, ближе второй подход. И тому есть свои объяснения.

Прежде всего, большинство инвестиционных проектов по модернизации коммунальной инфраструктуры во всем мире являются окупаемыми, поскольку их реализация приводит к экономии использования ресурсов (воды, тепла, электроэнергии, газа, других материальных и трудовых ресурсов), уменьшает потери, и поэтому такие проекты должны реализовываться с привлечением кредитных ресурсов или частных инвестиций. Если же и привлекать для их

реализации бюджетные средства, то это имеет смысл делать только на возвратной основе. В свою очередь, возврат инвестиций должен быть предусмотрен в тарифе. Использование такого подхода заставляет субъектов хозяйствования разрабатывать инвестиционные проекты, стимулирует их к ресурсосбережению, уменьшению потерь, оптимизации производственной деятельности.

С другой стороны, если предприятие, предоставляющее жилищно-коммунальные услуги, ориентировано исключительно на бюджетное финансирование модернизации, то оно лишено стимулов эффективно реализовывать соответствующие проекты, поскольку в этом случае совсем не обязательно получать экономический эффект от таких проектов, чтобы обеспечить возврат вложенных в него средств. Как следствие, основной задачей, стоящей перед руководством предприятия, является получение финансового ресурса из государственного бюджета и сосредоточение своих усилий на том, чтобы вовремя и в соответствии с правилами бюджетного законодательства его потратить. Эффект от реализации подобных проектов чрезвычайно низок. И это подтверждается цифрами. Так, например, по результатам двух чрезвычайно удачных в смысле бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства лет (2006 — 2007) характеристики деятельности систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения практически не улучшились, а в некоторых случаях даже ухудшились.

Почему это происходит?

Во-первых, бюджетных средств на всех не хватает и в принципе не может хватить. Как следствие, для их получения необходимо удовлетворять четким и понятным критериям предоставления этих средств и, кроме того, искать другие способы «быть избранным» для их получения, что и происходит чаще всего.

Во-вторых, бюджетные средства, как правило, предоставляются на безвозвратной основе, что, с одной стороны, не дает возможности установить формализованные критерии их эффективности (такие, например, как возврат вложенных средств за счет ресурсосбережения), а с другой — «расслабляет» субъекты хозяйствования, получившие такие средства, и не способствует приоритезации по эффективности проектов, для реализации которых они используются.

В третьих, бюджетное финансирование планируется и используется в рамках одного бюджетного года, и совсем не обязательно оно будет продолжено в последующих годах. Более того, финансирование инвестиционных проектов за счет государственного бюджета происходит в основном в последнем, а иногда и в предпоследнем квартале года. Подобный характер финансирования в принципе не может быть эффективным по таким причинам:

— сколь-нибудь серьезный инвестиционный проект в сфере модернизации коммунальной инфраструктуры реализуется минимум 2-3 года;

— осень и зима — не лучшее время для реализации таких проектов, более того, в некоторых случаях вообще невозможно осуществлять работы по модернизации систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в такой период;

— отсутствие приемственности в бюджетной политике приводит к замораживанию финансовых средств и накоплению незавершенных объектов, что тоже не может быть признано эффективным для общества.

Кроме того, если уже и говорить о привлечении бюджетных средств для финансирования инвестиционных проектов модернизации коммунальной инфраструктуры, то естественнее привлекать для этого средства из местных

бюджетов.

Почему?

В Украине предприятия централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также городского электротранспорта принадлежат органам местного самоуправления, т.е. фактически всем жителям, проживающим на территории соответствующего населенного пункта и вложение средств в их модернизацию повышает капитализацию соответствующих объектов. Никакого отношения модернизированный субъект хозяйствования к центральной власти не имеет. Орган местного самоуправления на сегодня и владеет соответствующим предприятием, и назначает его руководство, и устанавливает тарифы на предоставляемые им услуги. Исходя из этого, именно орган местного самоуправления должен нести ответственность за состояние основных фондов коммунального предприятия, а также за качество и надежность предоставляемых им услуг. И, по большому счету, этот орган и должен решать, какие расходы коммунального предприятия, связанные с модернизацией инфраструктуры, предусмотреть в тарифе, а какие – профинансировать из местного бюджета.

ЛЮБАЯ СОБСТВЕННОСТЬ ОБЯЗЫВАЕТ. ЛЮБАЯ СОБСТВЕННОСТЬ ПРЕДПОЛАГАЕТ НАЛИЧИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОДДЕРЖАНИЕ ЕЕ В НАДЛЕЖАЩЕМ СОСТОЯНИИ.

Если говорить об индивидуальных зданиях, машинах, плавсредствах и подобных товарах, которые никогда не доставались людям даром, то по отношению к ним эти постулаты в Украине работают. По отношению к коммунальной инфраструктуре (в частности, системам централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения) – нет. Тут действует другая идеология – одни (местная власть) владеют собственностью, другие (центральная власть) – должны заботиться о ее сохранении и развитии.

Возникает парадоксальная ситуация.

С одной стороны, орган местного самоуправления хочет сам определять судьбу своего предприятия, в том числе и путем установления для него тарифов. С другой стороны, он не хочет отказываться от поддержки государства (коммунальные предприятия пользуются дотируемыми из государственного бюджета тарифами на газ и электроэнергию, получают безвозвратные инвестиционные субвенции из государственного бюджета и т.д.) и даже не задумывается о том, что без государственной поддержки принадлежащие ему предприятия централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения сегодня не в состоянии выживать.

В то же самое время, государство, помогая коммунальным предприятиям, не имеет никакого влияния на их деятельность, не в состоянии влиять на назначение руководства соответствующих предприятий, на формирование органами местного самоуправления экономически обоснованных тарифов и соответственно не может стимулировать энергосбрежение, обеспечить своевременную оплату коммунальными предприятиями потребленной ими электроэнергии и газа и, более того, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций берет на себя ответственность за их ликвидацию с использованием средств того же государственного бюджета. Такое положение дел не создает позитивных стимулов у собственников объектов коммунальной инфраструктуры по отношению к их развитию. Наоборот, оно стимулирует безответственное отношение к своей собственности: чем меньше установлен тариф, тем больше можно получить у государства за счет компенсации разницы в тарифах; чем меньше осуществишь работ по модернизации оборудования за счет собственных средств, тем больше можно получить из государственного бюджета на эти цели. Дополнительным, но существенным фактором, определяющим настроение и соответственно намерение местной власти по

отношению к финансовым источникам для развития инфраструктуры, является то, что привлеченные кредитные средства нужно отдавать, а бюджетные – только вовремя и по правилам потратить.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что принципы и подходы к бюджетной поддержке в Украине должны быть серьезно пересмотрены в рамках развития программно-целевого метода формирования бюджета в соотвествии с его базисным принципом – нацеленность на результат.

сегодня система бюджетной поддержки предприятий ЖКХ приобрела уродливые формы и скорее «антиэффективна» по своей природе, нежели эффективна. Посмотрим, например, на бюджетную поддержку в сфере централизованного теплоснабженения (рис. 3.8).

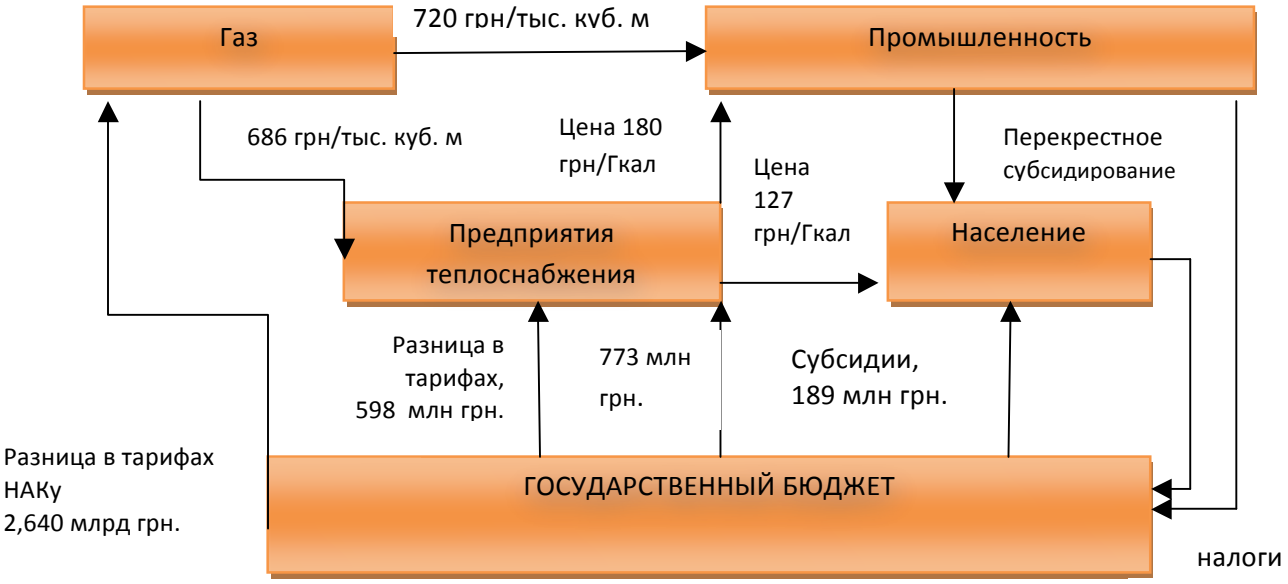

Рис. 3.8. Государственная поддержка функционирования и развития систем централизованного теплоснабжения в Украине

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

На рис. 3.8. цифры даны по 2007 году, но суть явления не изменилась до настоящего времени. Вместо простой и понятной поддержки бедных за счет государственного бюджета (рис. 3.9), мы имеем сложную запутанную систему, которая:

— не дает возможности государству и органам местного самоуправления увидеть реальную картину того, что происходит с финансовым обеспечением деятельности субъектов этого рынка;

— убивает рыночную мотивацию и стимулы к энергосбережению;

— серьезно увеличивает окупаемость инвестиционных проектов по модернизации инфраструктуры;

— поощряет «потребительские» настроения предприятий коммунальной теплоенергетики и органов местного самоуправления;

— усиливает перекрестное субсидирование, что, в свою очередь, приводит к развитию индивидуальных систем отопления жилых помещений и предприятий и «убивает» систему централизованного теплоснабжения;

— создает благоприятные условия для злоупотреблений.

То есть нынешняя система господдержки в Украине с точки зрения средне- и долгосрочного развития стимулирует неэффективное поведение на рынке централизованного теплоснабжения и наносит вред развитию предприятий отрасли.

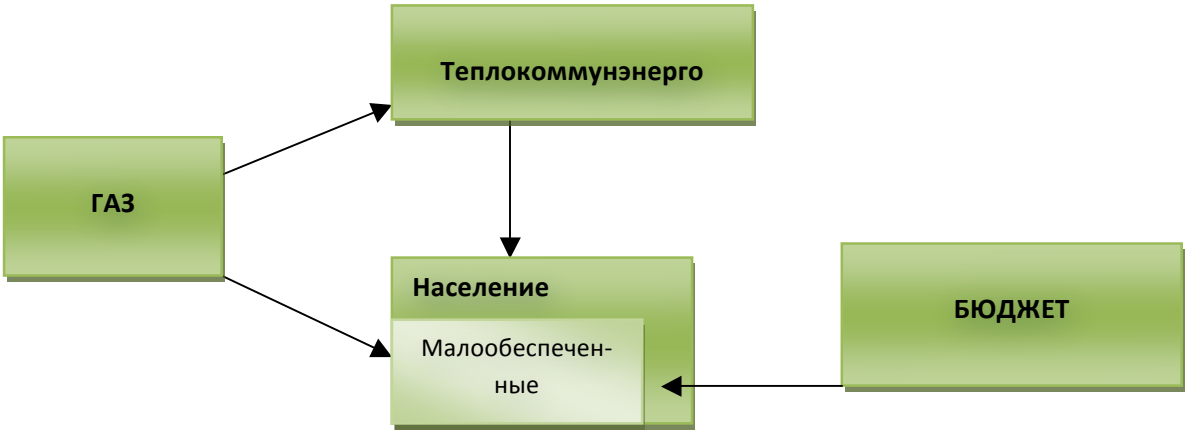

Рис. 3.9. Целевая модель совершенствования системы бюджетной поддержки

Ничуть не лучше обстоят дела и с государственной поддержкой в сфере водоснабжения и водоотведения (рис.3.10). В последние годы средства государственного бюджета предоставлялись в основном на замену насосов, «латание» водопроводов, т.е. на те проекты, которые являются окупаемыми. Причем финансирование этих проектов осуществлялось «рвано»: то есть финансирование, то нет; а если и есть, то ближе к концу года, что нельзя назвать эффективным. В то же время такие важнейшие для окружающей среды и здоровья человека проекты как очистка питьевой воды в регионах, где такая вода не удовлетворяет стандартам, очистка сточных вод были лишены государственной поддержки, несмотря на то, что окупить такие проекты в сложившихся в Украине условиях чрезвычайно сложно.

Сложно найти логику и в организации господдержки модернизации жилого фонда (рис. 3.11). Сегодня государство поддерживает только жителей многоквартирных домов, сначала предоставив им возможность бесплатно приватизировать квартиры, потом – направляя средства на капитальные

ремонты зданий и внутридомовых сетей. Это несправедливо по отношению к собственникам индивидуальных домов, построенных и обслуживаемых за средства их собственников, которые в большинстве случав даже не обеспечены возможностью пользоваться централизованными системами теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения.

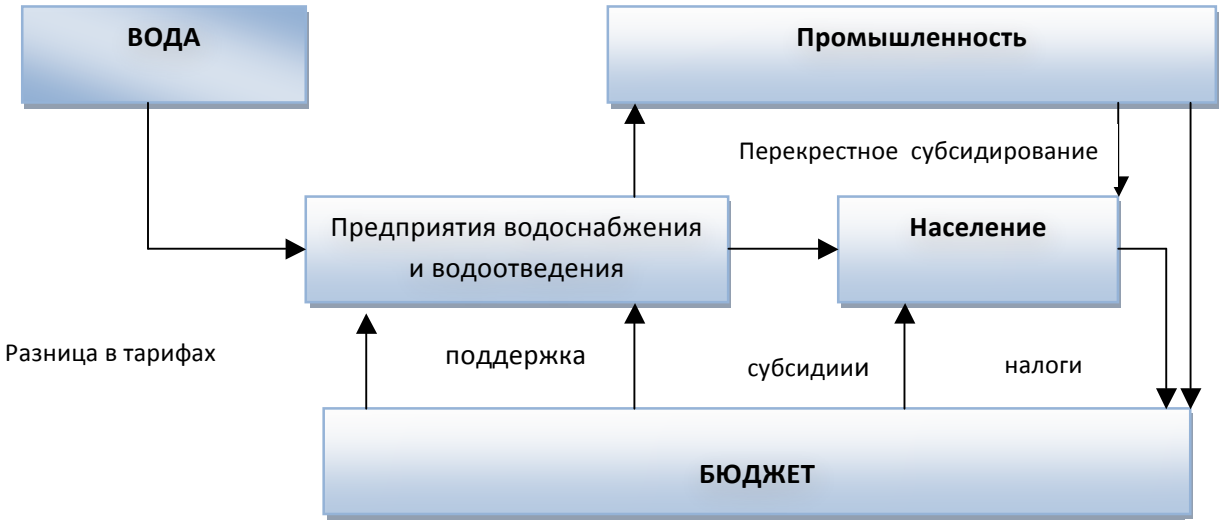

Рис. 3.10. Государственная поддержка функционирования и развития систем централизованного водоснабжения и водоотведения в Украине

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

В то же время в Украине не практикуется частичная компенсация затрат жильцов в случае осуществления ими мероприятий по повышению энергоэффективных характеристик домов (как многоквартиных, так и индивидуальных), что характерно для всех стран мира, думающих о повышении энергоэффективности экономики.

Рис. 3.11. Государственная поддержка в сфере содержания и обновления жилого фонда в Украине

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Практически не осуществляется государственная поддержка в сфере обращения с бытовыми отходами (рис. 3.12), несмотря на то, что эта сфера требует самого пристального внимания со стороны государства.

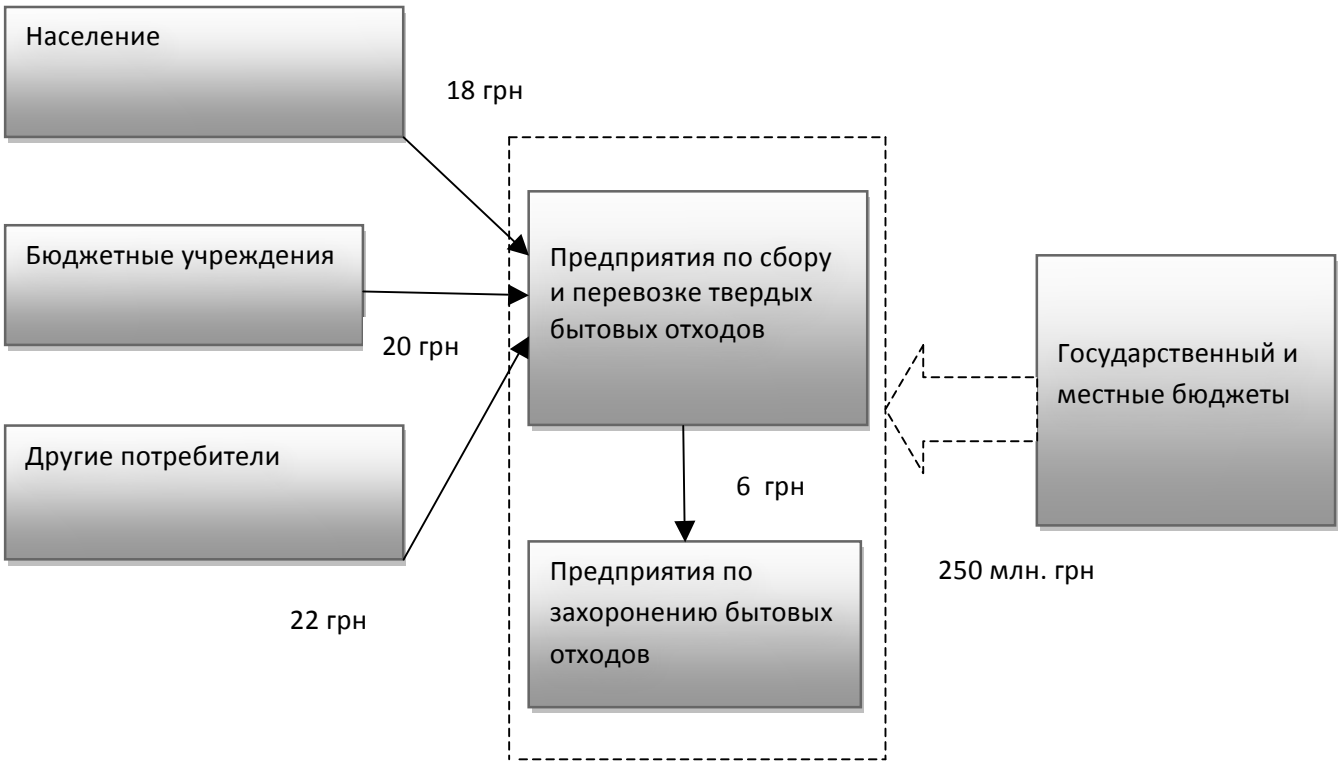

Рис. 3.12. Государственная поддержка в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами в Украине , 2007 г.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Нелогична и обладает низкой эффективностью государственная поддержка городского электротранспорта. Недостатки в тарифной политике, существующий порядок предоставления льгот на проезд отдельным категориям населения и система бюджетной компенсации предприятиям городского электротранспорта потери доходов, вызванной льготами, а также бессистемный и нерегулярный характер бюджетной помощи привели к тому, что предприятия городского электротранспорта превратились в социального перевозчика, не заинтересованного в совершенствовании структуры управления

и оптимизации своей работы, что создает существенные препятствия в привлечении инвестиций.

Поэтому, не отбрасывая возможность и целесообразность финансирования модернизации коммунальной инфраструктуры из государственного бюджета, следует отметить, что подобное финансирование будет полезным для общества в целом только в том случае, если будет удовлетворяет таким требованиям.

1. Средства из государственного бюджета для финансирования ОКУПАЕМЫХ ПРОЕКТОВ должны либо выделяться на возвратной основе, либо предполагать передачу государству взамен предоставленных им средств прав собственности на строящиеся с использованием этих средств объекты; кстати, именно такой подход сегодня внедряется в России.

2. Категорически нельзя выделять средства из государственного бюджета на реализацию инвестиционных проектов модернизации инфраструктуры коммунальным предприятиям, тарифы на услуги которых не покрывают себестоимость. В этом случае государство вместо поддержки проектов обновления инфраструктуры обеспечивает финансирование текущих затрат тем органам местного самоуправления, которые популистски подходят к формированию тарифов и пытаются за счет государства обеспечить себе позитивный имидж среди населения.

3. Выделение бюджетных средств на дотирование тарифов на газ для предприятий коммунальной теплоэнергетики никогда не приведет к реализации энергосберегающих проектов. Во-первых, это порождает потребительское и безответственное отношение местной власти к развитию своего «коммунального бизнеса». Во-вторых, значительно увеличивает период окупаемости энергосберегающих проектов, тем самым сужая возможности для привлечения кредитных средств. Понятно, что после долгих лет подобного

допинга отказаться от участия государства в дотировании тарифов на газ одномоментно невозможно, такого резкого увеличения тарифов без снижения энергоемкости ни население, ни предприятия теплокоммунэнерго не выдержат. Для того чтоб поступательно перейти к экономически обоснованным тарифам и стимулировать энергосбережение, подобные дотации должны выделяться на возвратной основе и предполагать возвращение соответствующих средств в государственный бюджет в среднесрочном или долгосрочном периоде или же, по крайней мере, обеспечить их обязательное использование для реализации энергоэффективных проектов с условием, что через определенный период дотирование тарифов на газ из госбюджета будет полностью прекращено.

4. Приведение цен на энергоносители к экономически обоснованному уровню даст возможность уйти от перекрестного субсидирования промышленностью населения, которое в Украине является чрезвычайно высоким (табл. 3.4) и не дает возможности промышленности и бизнесу развиваться.

Таблица 3.4.

Цена на природный газ европейских потребителей в 2006 г.(с НДС)

Страна	Промышленный сектор, дол. США/тис. куб. м	Частный сектор, дол. США/тис. куб. м
Украина	141,0	36,6
Россия	61,7	44,8
Молдавия	118,7	118
Польша	237,4	460,0
Германия	420	478,7
В среднем по ЕС	430	523,4

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

С другой стороны, существует вполне обоснованное мнение о том, что в инфраструктурных отраслях, которые предоставляют жизненно важные продукцию и услуги, в т.ч. в так называемых системах жизнеобеспечения (водоснабжение, водоотведение, отопление и освещение жилища), не представляется возможным обеспечить выполнение принципа полного покрытия текущих и капитальных затрат производителей за счет тарифов. И в особенности это касается развивающихся стран и стран с переходной экономикой, в которых содержание и развитие инфраструктуры не всегда могут быть профинансированы исключительно за счет тарифов и за счет потребителей. «В ОЭСР, например, сегодня практически достигнут консенсус в отношении этого вопроса (т.е. что в указанных странах в большинстве

случаев это и невозможно, и даже нецелесообразно!), и вместо принципа «полного покрытия всех затрат за счет тарифов» в указанных инфраструктурных отраслях сейчас выдвигается другой принцип – «устойчивого покрытия затрат за счет тарифов, взимаемых с потребителей», где под *устойчивостью* понимается (постепенный) выход на полное покрытие текущих затрат, затрат на надлежащую эксплуатацию, техническое обслуживание и содержание систем, планово-предупредительные ремонты и замену изношенных элементов системы (в пределах норм амортизации) для компенсации износа основных фондов. Но отнюдь не капитальных затрат на новое строительство, расширение или существенную модернизацию системы (с переходом на более совершенную технологию)! На эти цели средства должны быть предоставлены собственником соответствующей системы, т.е. либо из бюджета (если она находится в публичной собственности), либо частной компанией – собственницей основных средств 1-й группы– из собственных или привлеченных на рынке средств»[116]. Возможно, это и так, но, учитывая возможности государственного и местных бюджетов в нашей и подобных ей странах, выделяя бюджетные средства на модернизацию инфраструктуры, нужно четко приоритезировать расходы (рис. 3.13).

[116] Мартусевич А.П. Участие частного сектора в водоснабжении, водоотведении и других инфраструктурных отраслях: некоторые уроки и рекомендации для СНГ.

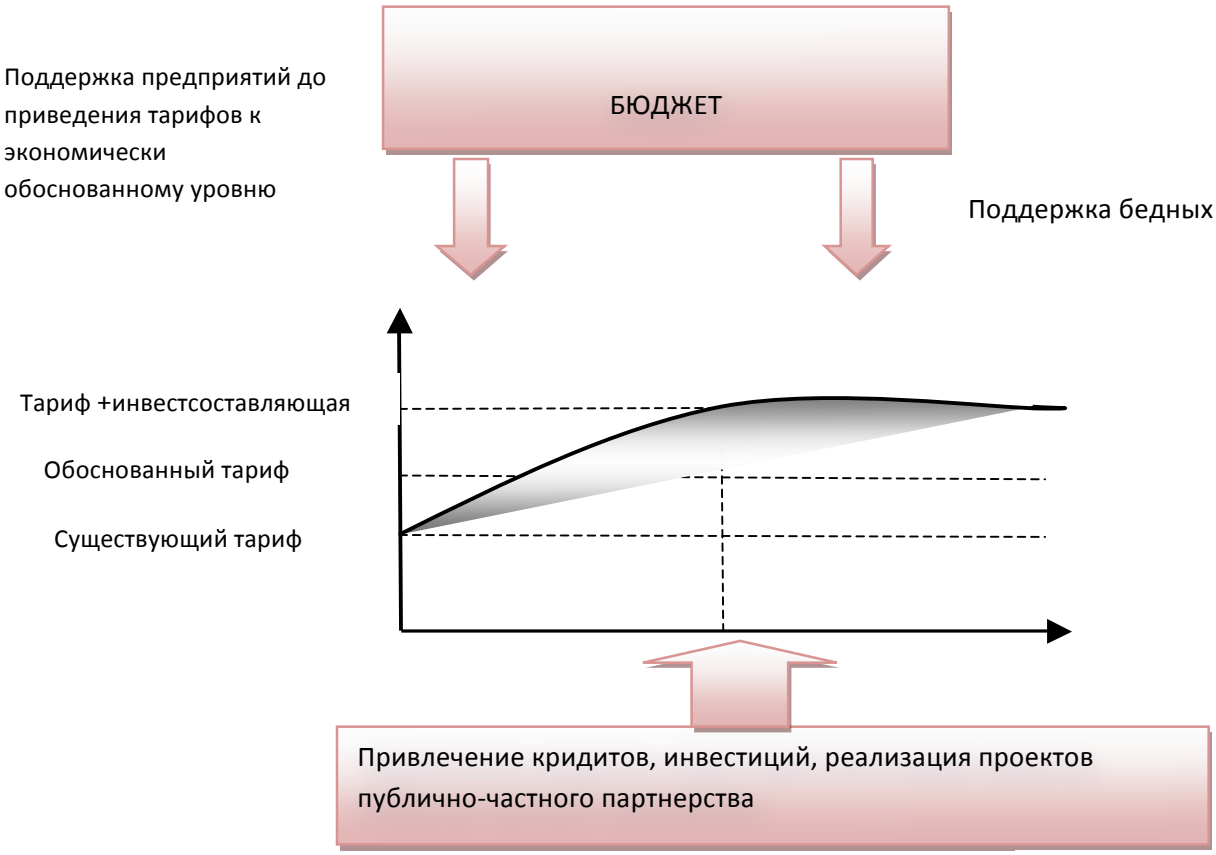

Рис. 3.13. Модернизация системы финансового обеспечения ЖКХ

Кроме того, не спорим, что чем больше расходы бюджета (государственного и местных) на поддержку предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, тем выше качество жизни населения на определенной территории, конечно же, если расходы бюджета сбалансированы, а средства используются эффективно. С другой стороны, нужно понимать, что источником средств государственного бюджета в основном являются налоги, которые платим мы все, независимо от того, сколько тепла, воды, электроэнергии потребляем, поэтому эти средства разумнее использовать там, где эффект от их вложения имеет макроэкономический характер, проявляется в

средне- и долгосрочной перспективе и ощущается не только и не столько нынешним, сколько будущими поколениями (рис. 3.14).

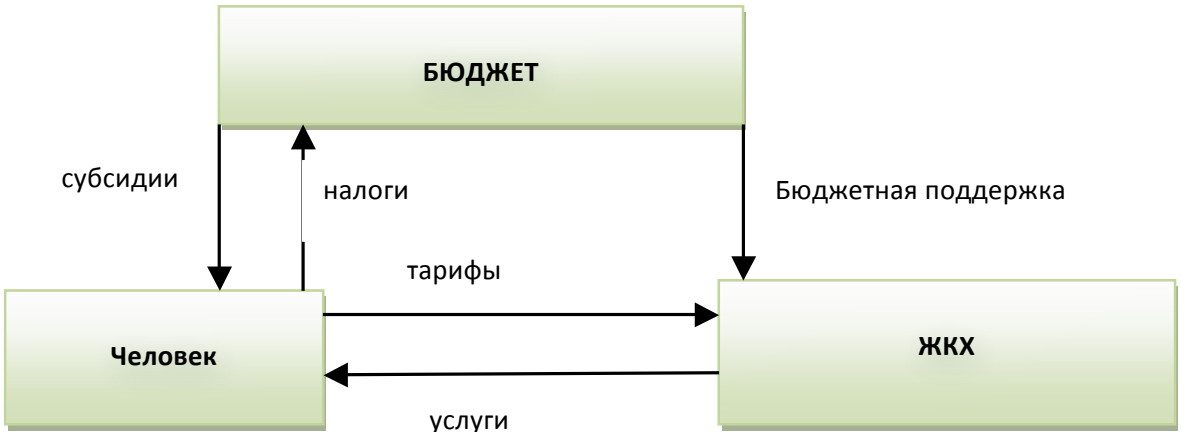

Рис. 3.14 Бюджетная поддержка ЖКХ

Поэтому еще раз подчеркнем, что в любой стране, и особенно в Украине, которая имеет очень ограниченные возможности по привлечению бюджетных средств для финансирования коммунальной инфраструктуры, на государственном уровне должны быть определены приоритеты, на которые в первую очередь будут выделяться бюджетные средства. К сожалению, последние десятилетия таких приоритетов, которые можно отнести к национальным, в Украине определено не было. Не содержит таких приоритетов и проект Программы экономических реформ, подготовленный новым руководством Украины [117].

На наш взгляд, имплементация в Украине идеологии формирования приоритетных национальных проектов, как это было сделано в Российской

[117] Проект Програми економічних реформ «Заможнє суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Федерации[118], дала бы возможность сконцентрировать усилия государства на решении приоритетных для общества задач и создать новый алгоритм государственного развития Украины, обеспечив переход к устойчивому экономическому росту, консолидацию общества вокруг решения понятных и ясных для него задач.

Если говорить об Украине, то, по мнению автора, среди приоритетов по отношению к жилищно-коммунальной инфраструктуре, прежде всего, должна быть реализация таких проектов, которые имеют длительные сроки окупаемости для субъектов хозяйствования, но при этом являются важными для общества в целом и окупаемы с макроэкономической точки зрения, и следовательно приводят к оптимизации бюджетных расходов.

Какие проекты имеются в виду?

Прежде всего, это проекты, обеспечивающие ОЧИСТКУ ПИТЬЕВОЙ ВОДЫ в местах ее потребления в тех регионах, где качество питьевой воды не отвечает установленным стандартам. Учитывая, что наиболее сложная ситуация с обеспечением чистой питьевой водой складывается в депрессивных регионах и в сельской местности, а проживающее там население не в состоянии найти средства для приобретения и установки соответствующего оборудования, без бюджетных средств эту проблему не решить. С другой стороны, некачественная питьевая вода провоцирует повышение заболеваемости населения, снижает продолжительность жизни, негативно влияет на продуктивность труда, что в свою очередь вызывает необходимость тратить значительные средства из государственного бюджета на здравоохранение, социальное и пенсионное обеспечение, уменьшает время продуктивной жизни

[118] Запатріна І.В. Формування національних проектів : зарубіжний досвід і можливості для України // Економіка України. – 2008. – № 1. – С. 72 – 83.

человека и т.п., поэтому для государственного бюджета с точки зрения средне- и долгосрочной перспективы подобный проект будет окупаемым.

Директива Совета 98/83/ЕС[119] прямо предусматривает обязательства государств-членов ЕС осуществлять необходимые мероприятия для обеспечения надлежащего качества питьевой воды, если это важно для защиты здоровья человека, а также обеспечивать информирование людей относительно качества питьевого водоснабжения.

То же самое можно сказать и о проектах по ОЧИСТКЕ СТОКОВ. С одной стороны, население не заинтересовано платить дополнительные деньги в составе тарифа на обеспечение надлежащей очистки стоков, поскольку не чувствует от этого прямого эффекта. Как правило, недостаточно очищенные стоки в одном населенном пункте негативно влияют на состояние окружающей среды и, в частности, питьевой воды в других населенных пунктах, обычно, расположенных ниже по течению. С другой стороны, очистные сооружения принадлежат объектам местного самоуправления, а не государству, которое в основном и заботится о состоянии окружающей среды. Но игнорирование этих вопросов может иметь серьезные последствия для состояния окружающей среды в будущем, за которое общество будет очень дорого расплачиваться: бюджетными средствами, своим здоровьем, жизнью. Поэтому подобные проекты имеет смысл финансировать с привлечением средств государственного бюджета. В этом смысле очень показателен опыт ЕС, где поддержка проектов по очистке стоков для новых стран-членов из фондов Евросоюза составляет до 75% от стоимости таких проектов.

Важнейшим направлением, которое заслуживает того, чтобы на него

[119] Директива Совета 98/83/ЕС от 3 ноября 1998 г. о качестве воды, предназначенной для потребления человеком. [Электронный ресурс]. — Доступно с: <http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/usefulinf/files/es98-83.pdf>.

тратить средства государственного бюджета, являются проекты по повышению энергоэффективных характеристик бюджетных и жилых зданий. Что касается бюджетных зданий, то тут вообще не существует никаких сомнений, что подобные мероприятия должны финансироваться из средств государственного и местных бюджетов, поскольку по их завершении будут экономиться средства соответствующих бюджетов.

Вопрос о том, нужно ли предусматривать государственную поддержку проведения мероприятий по повышению энергоэффективности жилых зданий является дискуссионным в Украине. По мнению многих специалистов, этим должны заниматься непосредственно их владельцы, а бюджет не должен иметь к финансированию мероприятий по энергоэффективности зданий никакого отношения. С одной стороны, логика в подобном утверждении есть. Но, с другой стороны, во-первых, именно энергосбережение в сфере потребления (тепла, воды, электроэнергии) является важнейшим элементом построения конкурентоспособной экономики и позволит Украине избежать непродуктивных расходов в будущем. Зачем строить новые мощности или модернизировать существующие, если потом они не будут востребованы? Во-вторых, поскольку сегодня в Украине тарифы на тепло, газ, электроэнергию, воду для населения дотируются в том числе и из государственного бюджета, то сокращение потребления этих ресурсов в жилых зданиях позволит значительно сократить бюджетные средства, направляемые на такую поддержку, а затем и вообще от нее избавиться (в то время, когда потребление энергоресурсов населением уменьшится на 30 — 50%, можно будет адекватно повысить цены на соответствующие услуги до экономически обоснованного уровня, не боясь, что это спровоцирует социальное напряжение). То есть на лицо бюджетная окупаемость проекта. Ну и, наконец, третье. Подобная поддержка позволит стимулировать население к проведению мероприятий по повышению

энергоэффективных характеристик зданий. Государство должно дать толчок и направить активность населения в нужном направлении, стимулировать повышение энергоэффективных характеристик зданий и, как следствие, оптимизировать энергопотребление.

Во многих странах мира вопросам санации жилья уделяется большое внимание. Средства, выделяемые на эти цели, значительно превышают те, которые тратятся на строительство жилья (см., например, данные по Германии, табл. 3.5).

Таблица 3.5.

Объемы строительства жилья и санации жилищного фонда в Германии, млрд евро

	2000 г.	**2001 г.**	**2002 г.**	**2003 г.**	**2004 г.**	**2005 г.**
Строительство жилья	70,56	58,95	54,41	55,23	56,26	50,55
Санация жилищного фонда	82,87	85,88	81,66	78,14	75,08	76,32

Источник: Основа данных. Bartoimai. [Электронный ресурс]. — Доступно с: <D.^ DWI BBR-II1 PGO? 24/11/2008>.

Такие серьезные объемы финансирования, направленные на санацию жилья в Германии, были обусловлены тем, что государство оказывало поддержку собственникам домов в проведении санации зданий, в том числе, и для сокращения выбросов углекислого газа. Оно обеспечивало возможность

100-процентного кредитования инвестиционных затрат по проекту санации, но не более 50 тыс.евро на квартиру с процентной ставкой на 1% ниже рыночной. При этом по результатам проведенной санации, в зависимости от полученного эффекта, государством возмещается 20% инвестиционных затрат, но не более 5 тыс. евро, или же 17,5% инвестиционных затрат, но не более 8750 евро. Фактически за время реализации программы государству удалось привлечь для санации жилья в 8 раз больше средств, чем их было выделено на бюджетную поддержку этого процесса. В 2006 г. на кредитование санации жилых зданий государство выделило почти 10 млрд евро, за это же время (2006 — 2009 гг.) на санацию жилья было привлечено около 28 млрд евро частных инвестиций.

Приведенная информация – серьезный аргумент в пользу утверждения, что одним из приоритетных направлений бюджетной поддержки должно стать содействие публично-частному партнерству, поскольку в этом случае, привлечение бюджетных средств позволяет привлечь средства частных инвесторов, порой довольно значительные, а вместе с ними и новые технологии, опыт, квалифицированные кадры [120]. Это именно тот случай, когда одна бюджетная гривна, вложенная в коммунальную инфраструктуру, может привлечь дополнительно 3 — 5 гривен частного финансирования.

Заметим, что государственная поддержка для реализации приоритетных проектов широко используется многими странами мира, в том числе она распространяется и на стимулирование реализации проектов в форме публично-частного партнерства. Так, например, в Казахстане законодательно предусмотрена поддержка со стороны государства деятельности концессионеров в таких формах, как предоставление поручительства государства по инфраструктурным облигациям; государственные гарантии по

займам, привлекаемым для финансирования концессионных проектов; передача концессионеру исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, принадлежащие государству; предоставление натурных грантов; осуществление софинансирования концессионных проектов; предоставление гарантий потребления государством определенного объема товаров (работ, услуг), производимых концессионером; компенсаций определенного объема инвестиционных затрат.[121] Такой подход значительно активизировал интерес частного сектора к осуществлению вложений в развитие инфраструктуры Республики Казахстан.

Кроме того в рамках совершенствования системы бюджетной поддержки в Украине важно на законодательном уровне установить конкурентные и прозрачные принципы для отбора государственных целевых программ, которые предполагается финансировать за счет бюджетных средств, определить адекватные показатели результативности и эффективности соответствующих бюджетных программ и обеспечить среднесрочное планирование государственного и местных бюджетов.

Если проанализировать бюджетную поддержку в Украине в 2007 — 2009 гг., то четких последовательных приоритетов по финансированию инфраструктуры мы не найдем. Уже привычными приоритетами является уголь и сельское хозяйство. Инфраструктурные проекты финансируются избирательно и время от времени, а не на постоянной основе.

В государственном бюджете 2009 г., учитывая финансово-экономический кризис, был выбран довольно оригинальный способ

---

[120] Запатріна І. В. Бюджетна підтримка як елемент розвитку публічно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері // Фінанси України. – 2008. – № 4. – С. 3–11.

[121] Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года № 167 «О концессиях» [Электронный ресурс]. — Доступно с: <http://www.zakon.kz/159131-zakon-respubliki-kazakhstan-ot-7-ijulja.html>.

финансирования государственных целевых программ и иных мероприятий, считавшихся необходимыми для реализации в условиях кризиса. Практически все бюджетные программы, имеющие характер инвестиционных и направленные на реализацию государственных целевых программ, решено было финансировать за счет средств Стабилизационного фонда, созданного в рамках специального фонда бюджета и источниками наполнения которого должны были послужить средства, полученные от приватизации и продажи ценных бумаг. В условиях кризиса это означало то, что в Стабилизационный фонд были включены программы, практически не имевшие шансов быть профинансированными. Так это и произошло.

Возьмем, к примеру, жилищно-коммунальное хозяйство, в котором на момент утверждения Бюджета – 2009 действовало две общегосударственные программы, утвержденные законами Украины, а именно: программа реформирования и развития ЖКХ и программа «Питьевая вода Украины», и несколько программ, утвержденных постановлениями Кабинета Министров (по развитию городского транспорта, по обращению с бытовыми отходами, по предотвращению подтопления). На их реализацию в государственном бюджете было предусмотрено 25 млн грн. из общего фонда на компенсацию кредитной ставки за пользование кредитами и 500 млн грн. из Стабилизационного фонда на реализацию инвестиционных и инновационных проектов по энергосбережению в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Что получилось по итогам года?

По первой программе было использовано 3,8 млн грн. из 25 млн грн. на компенсацию кредитных ставок предприятий, участвующих в проекте «Развитие городской инфраструктуры» — кредит Мирового банка.

По второй программе в бюджетное расписание Минфином было включено 99,7 млн грн., отрыты ассигнования на 64,6 млн грн., кассовые

расходы проведены по 44,1 млн грн., т.е. профинансировано менее 10% из запланированных средств. Подобное произошло и с другими бюджетными программами, финансирование которых предполагалось осуществить за счет Стаблизационного фонда.

С чем связано такое низкое выполнение бюджетных программ инвестиционного характера?

Прежде всего, поскольку доходы Стабилизационного фонда обеспечить было невозможно, Министерство финансов любыми способами ужесточало условия предоставления средств по бюджетным программам инвестиционной направленности, выписывая в утверждаемых Кабинетом Министров порядках драконовские условия предоставления средств и всячески затягивая процесс принятия таких порядков. В результате, существующим условиям по предоставлению компенсации по кредитам удовлетворяли только те предприятия ЖКХ, которые взяли кредиты у отечественных банков (при кредитных ставках 25 — 30% и среднем уровне тарифов на 75 — 85% покрывающем себестоимость, что даже теоретически нереально), но не удовлетворяли такие предприятия, как «Запорожьеводоканал» и «Львовводоканал», осуществляющие проекты с Европейским банком реконструкции и развития и с Мировым банком и выплачивающие кредиты в условиях почти двукратно выросшего курса по сравнению с периодом, когда эти кредитные средства привлекались. И только в последние месяцы года ценой неимоверных усилий профильного министерства удалось включить туда предприятия, получившие кредиты по новому проекту с Мировым банком. Результат плачевный – удалось использовать чуть более 10% от предусмотренных объемов финансирования.

Что касается второй программы, то Порядок использования средств, предусмотренных для ее реализации, увидел свет где-то к сентябрю 2009 г. и

установил достаточно сложную и, главное, длительную процедуру принятия решения о предоставлении бюджетных средств, которая включала в себя принятие отдельного распоряжения Кабинета Министров по каждому проекту, подлежащему финансированию. Естественно, далеко не все «нуждающиеся» смогли пройти этот путь, и не все из тех, кто его прошел, смогли профинансировать утвержденные проекты. В итоге, в очередной раз увеличилась кредиторская задолженность бюджета перед подрядчиками, выполнившими работы по части из выбранных для финансирования за счет госбюджета проектов. А сама бюджетная поддержка фактически оказалась сведенной к нулю.

Отдельно нужно сказать о выделенной в государственном бюджете — 2009 субвенции на погашение задолженности по разнице в тарифах на тепловую энергию, услуги по водоснабжению и водоотведению, которые производились, транспортировались и поставлялись населению, и которая возникла в связи с несоответствием стоимости тепловой энергии, услуг по водоснабжению и водоотведению тарифам, утвержденным или согласовыванным соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуравления. Объем этой субвенции предусматривался в размере 2 млрд грн., по факту составил 2,3 млрд грн. Эту субвенцию сложно назвать бюджетной поддержкой в том смысле, который вкладывается в это понятие. Суть ее состоит в том, что предприятия, для которых установлены тарифы, не покрывающие их фактические затраты, могут ликвидировать свои обязательства по налогам путем проведения взаимозачетов с НАК «Нефтегаз Украиы», НЭК «Укрэнерго» и, таким образом, уже эти компании освобождаются от платежей в бюджет. Анализ результатов использования подобных субвенций за последние несколько лет показал, что, решая таким образом тактические задачи предприятий ЖКХ, связанные с неадекватной

тарифной политикой, реальные проблемы отрасли загоняются вглубь. И происходит это потому, что подобный способ предоставления государственной поддержки стимулирует те предприятия и органы местного самоуправления, которые удерживают тарифы на уровне, не покрывающем себестоимость. Так, например, в 2008 г. объем субвенции на компенсацию разницы в тарифах составил более 3 млрд грн. В то же время, по результатам 2008 г. задолженность предприятий коммунальной теплоэнергетики увеличилась на 6%, снизился уровень оплаты предприятиями коммунальной теплоэнергетики текущего потребления природного газа. Причем убытки наиболее возросли именно в тех населенных пунктах, предприятия ЖКХ которых больше всего получили компенсации по разнице в тарифах.

Государственный бюджет на 2010 г. страдает теми же недостатками, что и бюджет предыдущего года, и, кроме того, поскольку он был утвержден лишь в конце апреля, финансирование всех предусмотренных им программ инвестиционного характера сместится на конец года, что крайне неэффективно по отношению к коммунальной инфраструктуре.

Исходя из сказанного ясно, что в Украине сегодня не сформировалась СИСТЕМА бюджетной поддержки проектов инвестиционного характера, а программно-целевой метод бюджетирования, внедрение которого создало основу для создания такой СИСТЕМЫ, в последние кризисные годы был практически уничтожен.

По результатам анализа подходов к бюджетной поддержке модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры в Украине можно сделать вывод, что основными факторами, которые обеспечивают ее неэффективность, являются такие.

1. Отсутствие национальных приоритетов и соответственно приоритетов бюджетной поддержки на средне- и долгосрочную перспективу.

2. Недостаточное внимание государства к вопросам модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры.

3. Отсутствие четких законодательно закрепленных принципов, подходов и критериев предоставления бюджетных средств для реализации проектов инвестиционного характера.

4. Предоставление бюджетной поддержки на безвозвратной основе, стимулирующее потребительские настроения у субъектов ее получения.

5. Использование имеющихся в бюджете средств на финансирование мероприятий, стимулирующих неэффективное поведение потребителей и углубляющих системные проблемы отрасли (например, дотирование тарифов на газ для предприятий коммунальной теплоэнергетики и населения, компенсация разницы в тарифах).

6. Ограниченность бюджетных средств по сравнению с их потребностями, что создает благоприятную почву для злоупотреблений.

На наш взгляд, создание СИСТЕМЫ бюджетной поддержки в Украине является ключевым вопросом модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры и должно быть предусмотрено в рамках совершенствования програмно-целевого метода бюджетирования и отражено в соответствующих изменениях к Бюджетному кодексу. А основными принципами, на базе которых следует создавать такую СИСТЕМУ, должны быть такие.

1. Определение национальных приоритетов на средне- и долгосрочную перспективу, для достижения которых планируется привлечение средств государственного бюджета. Реальная оценка возможностей государства по осуществлению этой поддержки и принятие на этой основе решений о ее предоставлении, являющихся обязательными для исполнения.

2. Включение в число таких приоритетов модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры и, в первую очередь, мероприятий по

обеспечению надлежащего качества питьевой воды, сооружению очистных сооружений, строительству мусороперерабатывающих предприятий, стимулированию энергосбережения в жилых и административных зданиях.

3. Обеспечение рационального вложения бюджетних средств (недопущение увеличения числа долгостроев; вложение средств лишь в ту инфраструктуру, которая является оптимальной для населения соответствующей территории). Инфраструктурные объекты, построенные за счет средств государственного бюджета или каких-либо иных ресурсов (например, в рамках Киотского протокола) должны учитывать возможности по их экономически эффективной эксплуатации.

4. Поступательный переход к предоставлению бюджетной поддержки преимущественно на возвратной основе; использование ее как элемента развития публично-частного партнерства.

5. Усиление роли профильных министерств в определении направлений и принципов использования бюджетных средств в рамках объемов, предусмотренных государственным бюджетом на текущий год на реализацию соответствующих бюджетных программ с одновременным повышением ответственности профильных министерств за результаты их деятельности.

6. Формирование порядков использования бюджетных средств на базе объективных, равных для всех условий и критериев. Подготовка их одновременно с подачей на рассмотрение Верховного Совета проекта государственного бюджета.

И в заключение нам хотелось бы процитировать известного российского специалиста по вопросам ЖКХ С.Б.Сиваева, который считает, что «Необходимым условием развития рыночных отношений как в жилищном, так и в коммунальном секторе является последовательное сокращение и в конце концов прекращение бюджетного дотирования. Перейти на рыночные

отношения, привлечь частный бизнес, частные инвестиции в экономику сектора, который находится в значительной степени на бюджетных дотациях, невозможно. Не пройдя болезненной стадии реформирования системы финансирования сектора, продвинуться вперед по каким-то другим направлениям, тем более достичь существенных результатов, — нереализуемая задача»[122].

3.4. Социальная поддержка как элемент системы финансового обеспечения развития жилищно-коммунальной инфраструктуры

Можно сколько угодно рассуждать о необходимости повышения тарифов для модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры, но при этом необходимо учитывать, что существует некоторый предельный уровень тарифа, выше которого население не в состоянии будет платить за услуги. Поэтому вопрос доступности тарифа требует внимательного изучения.

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги в Украине и в европейских странах трудно сравнивать. Например, в Румынии законодательно определено, что оплата услуг по водоснабжению не может превышать 3,5% от дохода граждан, водоотведения – 10% от дохода граждан. Реально же эти цифры гораздо ниже. В Болгарии совокупная оплата за водоснабжение и водоотведение не может превышать 3% от дохода граждан. В Германии квартирная плата (непосредственно плата за жилое помещение и коммунальные услуги) в среднем за квартиру 70 кв. м составляет 500 евро. Непосредственно

[122] Сиваев С.Б. Реформа ЖКХ в 2003-2008 годах: извилистая дорога к рынку. — Институт экономики города, М: 2009. [Электронный ресурс]. — Доступно с: <www.urbaneconomics.ru/download.php?dl_id=3076 >.

плата за жилое помещение - от 2,5 до 10 евро за кв.м. в старой застройке после санации, и от 2,5 до 7, 5 евро – в новой застройке после санации. Такой разброс цен связан как с качеством жилого помещения, так и с его местом расположения.

Минимальные и максимальные тарифы на остальные коммунальные услуги приведены в табл. 3.6.

Таблица 3.6.

Минимальные и максимальные тарифы на жилищно-коммунальные услуги в Германии

Услуга	Минимальное значение (евро)	Максимальное значение (евро)
Вывоз и переработка 1 куб. м мусора	2,74	4,68
Уборка улиц (благоустройство – в год на кв. м)	2,31	8,91
Водоснабжение (стоимость 1 куб. м)	3,15	5,09
Ценрализованное отопление (стоимость 1 мвт/час)	62,46	83,48
Электричество (стоимость 1 мтв/час)	206,57	225,28

Источник: Хустер Д. (Федеральное ведомство по строительству и региональному планированию) Актуальное развитие жилищного рынка в

Германии и содействие мерам по санации. — Семинар УСПП. — Киев, Украина, 24.11.2008 г.

Как видим, стоимость жилищно-коммунальных услуг в европейских странах на порядок превышает ту, которую мы имеем в Украине. Но интереснее посмотреть на другие показатели, а именно на долю расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе в Германии, поскольку именно этот показатель свидетельствует о доступности жилья и его обслуживания для человека (табл. 3.7).

Таблица 3.7.

Средняя доля расходов на оплату жилья и коммунальных услуг от семейного дохода

	ФРГ	**Восточная Германия**	**Западная Германия**
Одиноко проживающий	26,6	26,0	26,8
Семья из двух человек	20,3	19,1	20,7
Семья из трех человек	20,7	18,2	21,5
Семья из четырех человек	20,9	17,7	21,5
Семья из 5 и больше человек	22,3	21,0	22,5
Всего	**22,7**	**21,0**	**23,1**

Источник: Федеральное статистическое ведомство. — 1/2002. — Стр.23. —Микроценз 2002, BBR-II PGO, 24.11.2008.

В Украине удельный вес затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупных затратах граждан в среднем составляет 7,5% в месяц, а для

населения с наименьшими доходами около 9% (табл. 3.8). Намного ниже того, что мы видели по Германии. И казалось бы, нет смысла переживать о „недоступности" тарифов для населения. Но если мы сравним средний доход человека в Украине и Германии, а также структуру затрат домашнего хазяйства (табл. 3.9), становится понятным, что сегодня существенно повышать эти расходы нельзя, поскольку в этом случае практически весь доход домохозяйства будет направляться на пропитание, оплату жилья и жилищно-коммунальных услуг.

Таблица 3.8.

Удельный вес затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг по группам населения с разным уровнем доходов

	Децильные группы домохозяйств									
Годы	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2003	9,8	9,6	10,3	10,5	9,7	9,3	9,0	8,5	7,9	6,3
2004	8,9	9,2	9,5	9,0	8,5	8,3	8,1	7,6	6,7	5,4
2005	8,4	8,1	7,8	7,2	7,1	6,8	6,7	6,1	5,8	4,5
2006	8,9	8,9	8,5	8,1	7,9	7,3	7,1	6,9	6,1	5,3

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства

** Распределение домохозяйств по уроню доходов: первая децильная группа состоит из 10% домохозяйств с наименьшими доходами в расчете на одного человека; 10-я децильная группа – 10% домохозяйств с наибольшими доходами в расчете на одного человека.*

Таблица 3.9.

Отдельные составляющие затрат населения Украины, 2008 г.

Виды затрат	%
Питание	40
Непродовольственные товары	12 — 14
Услуги связи	4,5 — 6
Отдых	7 — 10
Жилищно-коммунальные услуги	7 — 10

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства

Отличаемся мы от европейских стран не только размером тарифа, но и соотношением размера тарифа для населения и промышленных (коммерческих) потребителей, что вызвано желанием государства поддержать население, переложив часть его расходов на коммерческих потребителей. В европейских странах тариф для населения всегда значительно выше, чем для коммерческих потребителей, особенно для крупных промышленных предприятий. В Украине все происходит с точностью до наоборот – в некоторых регионах они отличаются в 6 — 10 раз (рис. 3.15). Такое заигрывание с тарифами приводит к перекрестному субсидированию. Как следствие — промышленным предприятиям невыгодно пользоваться услугами централизованного

теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, и они переходят на автономные системы. Это, в свою очередь, приводит к снижению объемов потребления, росту тарифа для остальных потребителей, и в том числе населения, снижению поступлений на предприятия ЖКХ, дальнейшему ухудшению технического состояния инфраструктуры, а иногда и к ее разрушению.

Таким образом, мы видим, что в Украине, с одной стороны, существует высокая необходимость в приведении тарифов к экономически обоснованному уровню, а, с другой, делать это без совершенствования существующей системы социальной поддержки незащищенных слоев населения нельзя.

Заметим, что сегодня программа жилищных субсидий работает достаточно нормально: бюджетных средств хватает, население чуствует себя достаточно защищенным (пенсионеры платят за квартиру и жилищно-коммунальные услуги не более 15% от своего дохода, все остальные – не более 20%), администрирование налажено[123]. Вместе с тем, эта программа работает довольно неплохо лишь в условиях низких тарифов и соответственно низкой доли оплаты за жилье и его обслуживание по отношению к доходам населения в среднем по Украине. Если тарифы будут повышаться и достигнут уровня стран-наших соседей, бюджетных средств на поддержку населения с использованием существующих механизмов и подходов может не хватить, в особенности при новых условиях предоставления социальной поддержки.

Почему?

[123] В июле 2010 г. в связи с повышением цен на газ для населения и предприятий теплокоммунэнерго Правительством было принято решение о снижении барьера для предоставления социальной поддержки пенсионерам до 10%, а остальным категориям населения – до 15%. При этом значительно была упрощена процедура оформлении таких субсидий.

Ответ на этот вопрос содержится в исследовании, проведенном Институтом демографии и социальных исследований НАН Украины по заказу Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства в 2009 г. Согласно оценкам Института за время реализации программы жилищных субсидий (1999 — 2008 гг.), более чем в шесть раз уменшилось число ее участников. В 2008 г. этой программой пользовалось 4,4% домохозяйств. Это в общем то хорошо объяснимо – уровень доходов населения за этот период вырос довольно сильно, чего нельзя сказать о росте тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

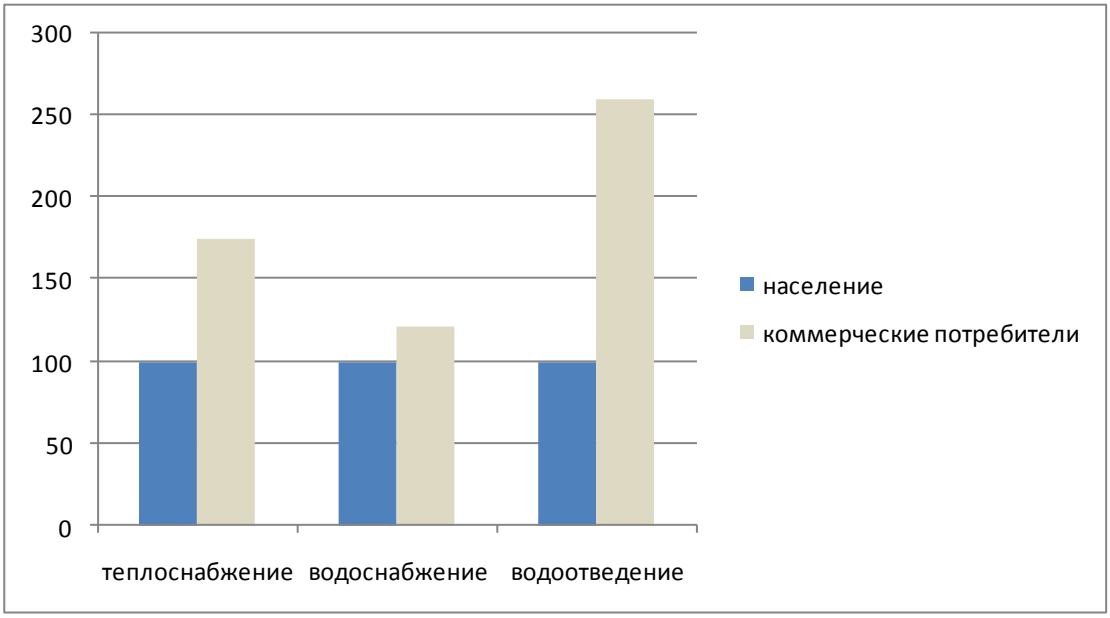

Рис. 3.15. Сравнительная характеристика средневзвешенных тарифов для населения и коммерческих потребителей, %, 2008 год.

Источник: Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства

При этом анализ позволил выявить факторы, наличие которых свидетельствует о неэффективности основных принципов, положенных в основу программы. Так, в 2008 г. в составе получателей субсидий находились

преимущественно одинокие люди – 58% (в 1999 г. — 27%) и семьи из двух человек – 20% (в 1999 г. – 28,5%). Программа оказалась нейтральной и практически не влияла на такие социальные процессы, как формирование экономического неравенства по распределению доходов, уменьшение масштабов бедности в стране. Так, например, по оценкам Института демографии и социальных исследований в 2007 г. вклад субсидий в формирование диференциации населения по доходам составил 0,1%. При условии отсутствия программы жилищных субсидий уровень бедности (абсолютный критерий бедности на основе размера прожиточного минимума в среднем на одного человека в месяц) по стране увеличился бы всего на 0,1% (с 26,4 до 26,5%). По результатам исследования сделан вывод, что фактически сегодня программа работает не на бедное население и в основном сориентирована на семьи без детей и, прежде всего, на пенсионеров. Сложный механизм администрирования жилищных субсидий не гарантирует предоставления средств действительно нуждающимся. А наличие льгот в зависимости от профессиональной принадлежности и социального статуса еще более размывает адресность государственной поддержки. Кроме того, существующая система социальной помощи не стимулирует ресурсо- и энергосбережение.

Ситуация, возникшая в этой сфере, и необходимость подготовиться к грядущему повышению тарифов на жилищно-коммунальные услуги требует пересмотра системы социальной поддержки населения, ориентации ее на помощь бедным, обеспечения постепенной замены льгот адресными субсидиями.

В мире существуют различные модели реформирования льгот. Так, например в Российской Федерации на конец 2007 г. было апробировано три

модели перехода на денежные выплаты[124]. Первая предусматривала предоставление денежных виплат, размер которых эквивалентен установленной скидке с оплаты жилого помещения и коммунальных услуг. Вторая модель предусматривала предоставление жителям денежного эквивалента скидки не с фактических расходов при оплате жилищно-коммунальных услуг, а от размера регионального стандарта стоимости таких услуг. Третья предусматривала предоставление всем гражданам, относящимся к определенной льготной категории, денежных выплат одинакового размера. На наш взгляд, сегодня в Украине наиболее приемлемой является вторая из перечисленных выше моделей.

В этой связи оптимальным было бы внедрение несколько разных подходов для предоставления социальной поддержки неработающим пенсионерам и инвалидам 1 и 2 групп, а также работающим. Для первой категории социальная помощь может предоставляться как фиксированная доплата к пенсии и выдаваться одновременно с пенсией при наличии у ее получателя квитанции за оплату жилищно-коммунальных услуг за предыдущий месяц. Так, например, с учетом того, что сегодня социальная подержка предоставляется преимущественнно пенсионерам, необходимо перейти к системе, при которой субсидии этой категории населения будут предоставляться исключительно в денежной форме как доплата к пенсии при условии предъявления пенсионером квитанции об оплате жилищно-коммунальных услуг за предыдущие месяцы. При этом размер субсидии не должен зависеть от фактического объема потребленных услуг, а базироваться на размере дохода граждан/пенсии и стоимости потребления нормативно определенного объема услуг на одного проживающего в определенной

[124] Сиваев С.Б. Реформа ЖКХ в 2003 — 2008 годах: извилистая дорога к рынку.

местности. Такой поход, с одной стороны, облегчит администрирование социальной поддержки, с другой, упростит ее оформление для населения и, с третьей, создаст стимулы для ресурсо- и энергосбережения. В этом случае сумма фиксированной помощи вычисляется как разница между стоимостью средней оплаты содержания жилья, включая коммунальные услуги, для типовой однокомнатной квартиры в соответствующем населенном пункте и 15% от размера пенсии получателя субсидии (или 10%, как установлено сегодня). При этом доплата не меняется в течение года. В свою очередь, стоимость средней оплаты за содержание однокомнатной квартиры в соответствующем населенном пункте определяется органом местного самоуправления до июля месяца года, предшествующего бюджетному году, и используется для вычисления объема средств, планируемых на жилищные субсидии в консолидированном бюджете. Дополнительно к фиксированной сумме социальной помощи на жилье и жилищно-коммунальные услуги пенсионерам, получающим пенсию менее определенной суммы (например, 1000 грн), выплачивается компенсация на приобретение билета на общественный транспорт, исходя из стоимости таких услуг в соответствующем населенном пункте из расчета на 10 (20) поездок в месяц. При этом предполагается, что пенсионеры, получающие субсидию, раз в год должны предоставлять в органы социального обеспечения справку, подтверждающую, что они не имеют других, нежели пенсия, доходов. В случае, если работающий пенсионер не предупредил соответствующие органы о том, что он работает, и при этом получает субсидию, неправомерно полученная субсидия должна быть возвращена государству.

Для второй категории получателей субсидий для каждого домашнего хозяйства целесообразно установить фиксированную денежную субсидию, которая рассчитывается как разница между стоимостью оплаты услуг по

содержанию жилья, включая коммунальные услуги, из расчета 20 кв. м на одного человека (или же так, как сейчас – 21 кв. м на человека + 10,5 кв. м на семью) в соответствующем населенном пункте и 20% от среднего дохода на одного члена семьи (или 15%, как установлено сегодня). При этом, если в семье проживает неработающий пенсионер или инвалид первой или второй группы, его доход не учитывается при соответствующих расчетах, а он получает субсидию на условиях, определенных для первой категории. Заметим, что жилищная субсидия предоставляется семье только в том случае, если орган социального обеспечения подтвердит, что потенциальный получатель субсидии не имеет дополнительных незадекларированных доходов, и при предъявлении квитанции об оплате соответствующих услуг за предыдущий месяц. Отсутствие дополнительных несанкционированных доходов проверяется органом социального обеспечения избирательно путем проведения независимого инспектирования.

Подобные изменения позволят преобразовать программу социальных субсидий в действенный инструмент борьбы с бедностью, защитить малообеспеченное население при повышении тарифов, упростить процедуры предоставления социальной помощи и, как следствие, уменьшить бюджетные средства, выделяемые на администрирование такой помощи. Кроме того, это стимулирует ресурсо- и энергосбережение, создаст условия для модернизации городской инфраструктуры, снизит ее негативное влияние на окружающую среду.

Среди рисков внедрения такой модели социальной поддержки населения следует отметить неподготовленность процедурных вопросов ее внедрения (отсутствие методологии и порядка расчета стоимости содержания жилья, включая оплату коммунальных услуг, для типовых одно-, двух- и трехкомнатных квартир для различных населенных пунктов, отсутствие

нормативно урегулированных процедур предоставления социальной поддержки для первой и второй категории льготников и т.п.), а также непонимание населением процедур предоставления социальной поддержки в соответствии с новой моделью, неподготовленность персонала для ее реализации.

Дл того чтоб преодолеть эти риски, необходимо.

1. Обеспечить координацию деятельности по вопросам институционально-организационного внедрения новой модели.

2. Провести широкую разъяснительную работу среди населения, создать при органах местного самоуправления специальные консультационные пункты.

3. Организовать обучение персонала органов местного самоуправления, а также работников социальных служб.

4. Установить ограничения на повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги по населенным пунктам не более, чем 25% в год по всему комплексу жилищно-коммунальных услуг. Если же орган местного самоуправления планирует звеличить тарифы выше установленного уровня, он должен предусмотреть соответствующие средства в своем бюджете.

5. Обеспечить обязательность подомового учета потребления тепловой энергии, холодной и горячей воды поставщиками соответствующих услуг. Создать условия для привлечения кредитных средств и бюджетной поддержки для установления подомовых приборов учета.

6. Выравнять стоимость газа для населения и предприятий коммунальной теплоэнергетики и обеспечить поступательный переход к рыночным ценам на энергоресурсы.

7. Создать условия для привлечения средств международных финансовых организаций и реализации проектов публично-частного партнерства.

3.5. Налоговая политика и ее роль в реализации проектов модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры

Налоговая политика может быть одним из элементов системы государственной поддержки развития жилищно-коммунальной инфраструктуры. Для этого существуют различные способы, например: освобождение от налога на прибыль при его реинвестировании в модернизацию (или отсрочка в оплате этого налога), освобождение от акцизов при ввозе товаров, использующихся для производства инновационной продукции, специальный режим налогообложения НДС и т.д.

Стимулирующий характер налоговой политики признается большинством ученых в этой сфере одним из инструментов регулирующей функции государства. «Налоговые льготы являются инструментом стимулирования деятельности плательщиков налогов в тех направлениях, которые государство считает особенно важными, т.е. направлениях, которые отвечают ее интересам. Они являются одним из инструментов выполнения налогами их регулирующей функции, следовательно, инструментами государственного регулирования экономики»[125] (*перевод автора*). Необходимость использования налоговых льгот на определенных этапах развития государства также признается полезным для общества в целом — «…налоговые льготы при определенных условиях могут быть экономически обоснованными и целесообразными»[126] (перевод автора). «Налоговые льготы могут предоставляться не только с целью устранения последствий внешних эффектов экономической деятельности, но и для проведения экономической

[125] Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду/Соколовська А.М., Єфименко Т.І., Луніна І.О. та ін. – К.: НДФІ, 2006. – С.30.
[126] Там же — С.31.

политики, направленной на изменение структуры экономики, стимулирование экономического роста, создание условий для увеличения продуктивности определенных видов экономической деятельности»[127] (*перевод автора*).

Примеров применения таких льгот множество. Например, в Румынии согласно закону инвестиционная составляющая в тарифах на централизованное теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, а также на переработку бытовых отходов не облагается налогом на прибыль. В Российской Федерации в последние годы рассматривается возможность о внесении изменений в Налоговый кодекс, которые стимулируют привлечение частных инвесторов к заключению концессионных соглашений. Так, в частности рассматривается возможность для концедента (организатора концессии) не предусматривать концессионную плату при условии, если концессионер реализует товары, работы, услуги по регулируемым ценам (тарифам), а также в случае, если концедент принял на себя часть расходов на создание либо реконструкцию объекта, что позволит повысить инвестиционную привлекательность проектов в сфере водоснабжения и водоотведения.

В Украине на сегодня не предусматривается налоговых преференций в содействии процессам модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры, сопровождающейся снижением использования энергетических ресурсов, устранения негативного влияния на состояние окружающей среды. Так, в Стратегии реформирования налоговой системы Ураины, принятой в 2009 г., существует лишь несколько упоминаний о необходимости стимулирования инновационно-инвестиционной деятельности, которые звучат следующим образом:

— расширение полномочий органов местного самоуправления в сфере

[127] Там же. – С.33.

стимулирования инновационно-инвестиционной деятельности путем установления ими ставок местных налогов и сборов (обязательных платежей)

— создание благоприятных условий для привлечения прямых иностранных инвестиций, активизации инвестиционной деятельности с одновременной разработкой и применением инструмента налогового регулирования для стимулирования экономической деятельности[128].

Основные принипы и направления реформы налоговой системы в проекте Программы экономических реформ[129] также не предусматривают такого стимулирования. Наоборот в проекте поставлена задача «обеспечения налоговой справедливости для возобновления равных условий конкуренции в экономике Украины».

Важную роль в совершенствовании налоговой политики и стимулировании энергосбережения при модернизации коммунальной инфраструктуры имеет межбюджетная реформа, которая уже давно назрела в Украине. Одним из важнейших тезисов, который должен быть положен в основу межбюджетной реформы в Украине, является такой: «власти на местах должны иметь возможность генерировать собственные доходы, достаточные для производства бюджетных услуг такого качества и количества, на которые предъявляют спрос местные жители и предприятия»[130]. Одним из таких источников является налог на недвижимость, на котором остановимся

---

[128] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2009 р. № 1612-р «Про схвалення Стратегії реформування податкової системи» [Електронний ресурс]. — Доступно с: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1095.5814.0>.

[129] Проект Програми економічних реформ «Заможнє суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

[130] Белл М. Местный налог на недвижимость: рекомендации по установлению и администрированию./Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика, под общ.ред. Мигары де Сильва, Г. Курляндская, научн. редакция Центр фискальной политики. – М.: Весь мир. — 2006. — С.259.

детальнее.

В последние годы в Украине делалось несколько попыток ввести такой налог, но ни одна из них не получила поддержки у законодателей. Предусмотрено введение этого налога и проектах Программы экономических реформ и Налогового кодекса[131] и это неудивительно, поскольку именно этот налог, при правильном определении его базы, размера и процедур администрирования, мог бы оказаться инструментом стимулирования оптимального использования жилой и коммерческой недвижимости, заставил бы заработать рынок недвижимости на понятных принципах, в высокой степени справедливо распределил бы нагрузку на население по развитию жилищно-коммунальной инфраструктуры и фонда социального жилья.

Как правильно отметил М.Белл, «В идеале, источники доходов местных бюджетов должны быть продуктивными, давать стабильные потоки поступлений, они не должны влиять на решения, принимаемые экономическими субъектами, быть простыми и предсказуемыми, а также справедливыми. Налог на недвижимость как нельзя лучше соответствует перечисленным критериям».[132] Налог на недвижимость полностью удовлетворяет этим требованиям. Он является довольно стабильным, инерционен к изменениям, поэтому на его базе легко планировать реализацию долгосрочных проектов, к которым относится модернизация жилищно-коммунальной инфраструктуры и реновация жилого фонда.

С другой стороны, думая о введении такого налога нужно понимать, что

---

[131] В попавшем в Верховный Совет Украины проекте Налогового кодекса раздел, посвященный налогообложению недвижимости, исчез.

[132] Майкл Белл «Местный налог на недвижимость: рекомендации по установлению и администрированию. С.259-282 – в кн. «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика» под общ.ред. Мигары де Сильва, Г. Курляндская, Научн. редакция Центр фискальной политики. – М. Издательство «Весь мир», 2006 -464 с. , с.259

он довольно сложен в администрировании и предполагает наличие и постоянное обновление базы о недвижимости и ее стоимости. Систематизированной базы недвижимости по Украине, включающей в себя стоимостные характеристики, в Украине нет, что выдвигает особые требования к принципам налогообложения этим налогом, связанные с ограничениями, вызванными его администрированием.

«Администрирование налога на недвижимость включает:

- выявление объектов налогообложения и установление их собственников;
- ведение учета прав собственности на объекты недвижимости и отслеживание изменений;
- оценку стоимости каждого объекта и ее регулярную переоценку;
- рассылку налоговых уведомлений, работу с неплательщиками;
- организацию процедуры рассмотрения претензий.»[133]

Все эти процедуры, во-первых, дорогостоящие, а, во-вторых, требуют определенной квалификации от субъектов администрирования.

Формирование системы налогообложения недвижимости (ставок и критериев применения налога) влияет на экономическое поведение субъектов, но с большим запаздыванием. В принципе, этот налог может служить стимулом для перемещения строительства недвижимости из одного в другой населенный пункт, или из одной в другую зону, в случае зонирования населенных пунктов. Безусловно, этот налог будет влиять и на эффективное использование коммерческой и жилой недвижимости, а также способствовать строительству и

---

[133] Майкл Белл «Местный налог на недвижимость: рекомендации по установлению и администрированию. С.259-282 – в кн. «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика» под общ.ред. Мигары де Сильва, Г. Курляндская, Научн. редакция Центр фискальной политики. – М. Издательство «Весь мир», 2006 -464 с. , с.260

приобретению недвижимости для личных целей без излишеств.

Справедливость налога на недвижимость состоит в том, что он позволяет перераспределить стоимость по содержанию и модернизации коммунальной инфраструктуры преимущественно на тех, кто владеет большим имуществом и, в свою очередь, обеспечивает большую загрузку коммунальных сетей и предприятий. Кроме того, если налог на недвижимость исчисляется исходя из стоимости недвижимости, то он предполагает платежеспособность тех, кто владеет более дорогой недвижимостью.

Считается, что стоимость услуг, предоставляемых гражданам на определенной территории, должна оплачиваться ими пропорционально объему получения таких услуг. В связи с этим М.Бейл[134] полагает, что услуги, объем и качество которых предоставляются исходя из показаний приборов учета, такие как водоснабжение, канализация, водоотведение, вывоз и утилизация твердых бытовых отходов, должны оплачиваться за счет тарифов на эти услуги. В то время как такие услуги, пользу от которых получает все население территории, но соотнести их с конкретным потребителем сложно, например, пожарная охрана, библиотеки, уличное освещение, ливневая канализация, дороги, спортплощадки, должны оплачиваться за счет местных бюджетов и, в частности, за счет тех средств, которые аккумулируются налогом на недвижимость. И такое предположение вполне логично, особенно в условиях Украины.

Как правило, введение налога на недвижимость, как любого нового налога, предполагающего дополнительные изъятия из доходов граждан, не приветствуется жителями территории. С другой стороны, налог на

[134] Майкл Белл «Местный налог на недвижимость: рекомендации по установлению и администрированию. С.259-282 – в кн. «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика» под общ.ред. Мигары де Сильва, Г. Курляндская, Научн. редакция Центр фискальной политики. – М. Издательство «Весь мир», 2006 -464 с., с. 260

недвижимость, при правильном его использовании, позволяет улучшить условия проживания граждан в населенном пункте и, таким образом, повысить стоимость объектов недвижимости, расположенной на территории этого населенного пункта, тем самым пропорционально распределяя выгоды от введения этого налога между его плательщиками. Т.е., фактически налог на недвижимость является платой за комфортность проживания и полученные местные блага. И при новом строительстве или приобретении недвижимости население или субъекты хозяйствования будут соотносить свои возможности по оплате налога на недвижимость с набором и качеством общественных услуг, доступных в том или ином месте.

Налог на недвижимость может быть как простым, так и избирательным. В первом случае ко всему имуществу, подлежащему налогообложению, применяется единый подход. Во втором – налог исчисляется в зависимости от типа, стоимости, места расположения или других характеристик недвижимости. В Украине, учитывая отсутствие реестра стоимости недвижимости подобный налог должен быть прост в администрировании.

В мире не существует единого мнения о том, что именно следует облагать налогом на недвижимость – землю и находящиеся на ней сооружения, только землю или только сооружения. Так, например, в Украине на сегодня налогооблагается только земля. Вместе с тем, нельзя не согласиться с аргументами М.Белла о том, что база налога на недвижимость должна включать в себя и землю и сооружения. Во-первых, «для владельцев недвижимости важна общая стоимость имущества, которую они обычно не разделяют на компоненты». [135] Во-вторых, таким образом обеспечивается единый подход ко

[135] Майкл Белл «Местный налог на недвижимость: рекомендации по установлению и администрированию. С.259-282 – в кн. «Развитие бюджетного федерализма: международный

всем налогоплательщикам, поскольку в противном случае налогом облагается не все имущество, а его часть.

Много вопросов существует и относительно того, как оценить имущество, которое облагается налогом – исходя из его рыночной стоимости, цены продажи или цены капитализации. Разные страны подходят к решению этого вопроса по разному. Так, например, в Канаде, Индонезии, Японии и США налогооблагаемой базой является рыночная стоимость земли и недвижимости, в Чили оценка объекта недвижимости (земли и зданий) зависит от типа землепользования, в Южной Корее базой налогообложения является восстановительная стоимость сооружений, в Швейцарии база налогообложения различна в разных кантонах и зависит, в разных случаях, от рыночной стоимости, капитализированного арендного дохода, производственной стоимости, стоимости, на которую застраховано сооружение; во Франции и Великобритании при налогообложении недвижимости и земли ориентируются на стоимость их аренды. В ряде стран налог на недвижимость взимается не со стоимости земли и недвижимости, а с ее площади с учетом различных коэффициентов, которые устанавливаются в зависимости от ее расположения, вида землепользования или использования недвижимости. Такие подходы применяются преимущественно в странах Центральной и Восточной Европы, а также бывшего СССР, что связано с недавним временем введения этого налога, отсутствием баз данных недвижимости и ее стоимости, существенным занижением стоимости недвижимости при фиксации сделок с ней. В этом случае для определения налога не нужно привлекать оценщиков, предприятия и

опыт и российская практика» под общ.ред. Мигары де Сильва, Г. Курляндская, Научн. редакция Центр фискальной политики. – М. Издательство «Весь мир», 2006 -464 с., с. 263

население могут самостоятельно его рассчитать по определенным формулам.

По разному подходят разные страны и к субъекту оплаты налога на недвижимость – это может быть и ее владелец, и тот, кто ею пользуется.

Существенным препятствием для введения налога на недвижимость во многих странах является отсутствие достоверных данных об объектах недвижимости. Мировой опыт свидетельствует, что в этом случае целесообразно использовать простую модель налогообложения недвижимости – например, оплачивая в качестве налога определенный процент от стоимости недвижимости в расчете на квадратный метр.

Нужны ли льготы при налогообложении недвижимости?

Вопрос не простой. Несмотря на то, что в Украине в соответствии с проектом Налогового кодекса налог на недвижимость фактически являлся налогом на роскошь с весьма странными критериями определения этой роскоши, нам в этом смысле ближе позиция М. Белла, который говорит, что «налогообложение – это средство проведения доходов, а не инструмент социальной политики»[136]. Смешение социальной поддержки и стимулирования эффективного использования недвижимости в рамках одного налога не позволит достичь результата ни в одном из этих направлений. С другой стороны, это значительно усложнит администрирование налога на недвижимость, откроет лазейки для злоупотреблений. На наш взгляд, любая программа льготирования по налогу на недвижимость может быть заменена эквивалентной программой помощи местным бюджетам. С точки зрения объема финансирования это будет одно и то же, но значительно упростится

[136] Майкл Белл «Местный налог на недвижимость: рекомендации по установлению и администрированию. С.259-282 – в кн. «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика» под общ.ред. Мигары де Сильва, Г. Курляндская, Научн. редакция Центр фискальной политики. – М. Издательство «Весь мир», 2006 -464 с., с. 276

администрирование налога на недвижимость, что позволит избежать злоупотреблений в налогообложении.

Стратегией реформирования налоговой системы Украины[137] предусмотрено введение налога на недвижимость. В частности, положениями Стратегии определено, что плательщиками налога являются собственности недвижимости, отличной от земли (физические и юридические лица). Объектами налогообложения являются здания, в частности, жилые, квартирного типа, дачные и садовые дома. Базой налогообложения Концепция определяет общую площадь здания.

Концепцией предусмотрено, что порядок оплаты налога на недвижимость будет устанавливаться органами местного самоуправления в соответствии со специальным законом по вопросам налогообложения недвижимости. Также органам местного самоуправления планируется предоставить полномочия по установлению ставки такого налога в рамках граничных размеров, установленных законом, и льгот по налогообложению этим налогом. При этом, Концепцией не определено куда будут поступать средства от налога на недвижимость и каким образом они могут быть использованы.

В заключение хотелось бы отметить, что сегодня в Украине процесс усовершенствования налогового законодательства и подготовки проекта Налогового кодекса идет очень активно. В тоже время такие важнейшие для развития коммунальной инфраструктуры задачи, как определение направлений, критериев, принципов и форм налоговой поддежки в этой сфере пока что не определены окончательно, что повышает актуальность проведения аналитических исследований по этим вопросам.

---

[137] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2009 р. №1612-р «Про схвалення Стратегії реформування податкової системи»

3.6. Финансирование модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры за счет внутренних и внешних заимствований

Реализация энерго- и ресурсосберегающих проектов в любой стране мира и в Украине в том числе, имеет высокую окупаемость. Причем, чем выше тариф на энергоресурсы, тем быстрее окупается проект и тем выше стимул у субъекта хозяйствования для его реализации. Если проект окупаем, то нужно задуматься о привлечении кредитных ресурсов.

Преимуществами использования заемных средств для модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры являются:[138]

- «экономическая целесообразность», которая заключается в том, что, во-первых, модернизация жилищно-коммунальной инфраструктуры требует значительных средств, которые невозможно мобилизовать за счет местного и государственного бюджетов, особенно, когда все «на ладан дышит», и, во-вторых, источником погашения заемных средств становится экономический эффект, получаемый от реализации проекта;
- «социальная справедливость», которая заключается в обеспечении «справедливости в распределении бремени финансирования между несколькими поколениями пользователей» вследствие привлечения долгосрочных внешних займов; - в случае льготных кредитов, когда

[138] Свистунов П. «Долговое финансирование объектов городской инженерной инфраструктуры», с. -396-403
- в кн. «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика» под общ.ред. Мигары де Сильва, Г. Курляндская, Научн. редакция Центр фискальной политики. – М. Издательство «Весь мир», 2006 -464 с.

первые 3-5 лет выплачиваются только проценты, в период реализации проекта нагрузка на потребителя не высока, но по его завершении, когда нужно выплачивать тело кредита, она снижается за счет эффекта, полученного от его реализации;

- «стимулирование других аспектов реформы ЖКХ и развития рынка долгосрочного кредитования», которое заключается в том, что «муниципальные образования вместе с предприятиями жилищно-коммунального хозяйства проводят рационализацию платежей (ставок, тарифов) за коммунальные услуги, которая предполагает постепенное увеличение доли населения в покрытии издержек на коммунальные услуги, ликвидацию практики перекрестного субсидирования».

Если мы ведем речь о жилищно-коммунальной инфраструктуре, в частности, о привлечении заимствований для предприятий централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, то необходимо учитывать следующие факторы:

- объекты централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине находятся в коммунальной собственности;

- тарифы на услуги централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения устанавливают органы местного самоуправления – собственники соответствующих объектов[139];

- предприятия, осуществляющие деятельность по централизованному теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению, не подлежат приватизации и банкротству.

[139] Согласно вступившему в силу в июле 2010 г. Закону Украины «О Национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг» с 01.01.2011 г. соотетствующие тарифы будут устанавливаться на центральном уровне.

Все эти три фактора значительно усложняют привлечение заемных средств для реализации инвестиционных проектов на рынке жилищно-коммунальных услуг.

Почему?

1. Риски привлечения финансовых средств на такие предприятия чрезвычайно высоки. Успех проекта модерниации инфраструктуры, реализация которого обычно занимает 3-5 лет, а окупаемость – минимум 10 лет, целиком и полностью зависит от воли и здравого смысла органа местного самоуправления (решений мэра и местного совета), которые отпределяют и тарифную, и управленческую политику коммунального предприятия. Сложность состоит в том, что местная власть в Украине избирается по партийному признаку и каждая политическая партия, с одной стороны, между выборами хочет усилиться финансово для участия в следующих выборах и просто хорошего «материального самочуствия», а, с другой, страдает популизмом, поскольку должна продемонстрировать населению свою заботу о его благосостоянии, которая, по их мнению, прежде всего должна выражаться в низких тарифах на жилищно-коммунальные услуги.

2. Поскольку предприятия централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения не подлежат банкротству, они спокойно могут накпаливать долги, нисколько не опасаясь, что их прийдется отдавать. Применить к ним какие-то санкции невозможно.

Все это вместе взятое вычеркивает предприятия централизованного теплоснбжения, водоснабжения и водоотведения из списка потенциальных заемщиков для коммерческих банков в Украине. Предоставлять финансовые заимствования таким предприятиям могут только международные финансовые организации и устойчивые зарубежные банки под местные и государственные гарантии. И движет ими не столько финансовый интерес, сколько желание

стабилизировать ситуацию в европейской стране, состояние коммунальной инфраструктуры которой уже реально грозит ухудшением окружающей среды у наших соседей – европейских и балканских стран. Состояние воздушного пространства и водных ресурсов нашей страны уже сегодня серьезно отражается на экологическом состоянии наших стран соседей и мирового сообщества в целом.

Что касается других сфер коммунальной инфраструктуры (обращение с бытовыми отходами и городской электротранспорт), то хотя регулирование этой сферы вполне допускает появление там частных операторов, стратегических серьезных субъектов на этом рынке пока не видно. И это связано с тем, что тарифная политика в этой сфере опять же определяется на местном уровне, носит ярко выраженный популистский характер, что не позволяет реализовывать инвестиционные проекты с привлечением заемных средств без местных или государственных гарантий.

И, наконец, привлечение заемных средств для модернизации и, прежде всего, повышения энергоэффективных характеристик жилого фонда на сегодня тоже не представляется возможным, поскольку на этом рынке отсутствует понятный субъект заимствования. Невозможно и даже вредно с технической точки зрения (с точки зрения состояния дома как инженерного сооружения) привлекать средства для повышения энергоэффективных характеристик отдельных квартир. При этом отсутствуют возможности предоставить заимствование на термомодернизацию целого дома как инженерного объекта. За все годы независимости в Украине создано около 13% ОСББ от общего количества жилых домов, большинство из них существуют только формально и практически не учасвуют в управлении собственным домом. Кроме того, даже для существующих ОСББ в рамках тарифной политики на жилищные услуги практически невозможно обеспечить возвратность средств, вложенных в

энергетическую модернизацию зданий.

Необходимо отметить, что на сегодня в условиях экономического кризиса и сложного состояния отечественной банковской системы, привлечение внутренних заимствований для реализации инфраструктурных проектов и, в особенности, проектов, связанных с развитием жилищно-коммунальной инфраструктуры, практически невозможно. Процентные ставки, по которым предлагаются такие кредиты, и сроки возврата привлеченных средств не приемлемы для предприятий централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, обращения с бытовыми отходами, городского электротранспорта, а также для ОСББ.

Как видим без заимствований под местные и государственные гарантии реализация проектов по модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры невозможна.

Вопросы осуществления заимствований под гарантии местных бюджетов и государства урегулированы Бюджетным кодексом Украины. Согласно статье 16 Кодекса местные заимствования могут осуществлять только городские советы городов с населением свыше 800 тысяч жителей на момент принятия решения об осуществлении заимствования. Статьей 74 Кодекса определено, что заимствование в местные бюджеты осуществляются на четко определенную цель и формально проходят через бюджет развития местных бюджетов. При этом расходы на обслуживание долга местных бюджетов ежегодно не могут превышать 10% расходов общего фонда соответствующего бюджета. Если в процессе погашения основной суммы долга и платежей по его обслуживанию имеет место нарушение графика погашения по вине заемщика, в последующем городской совет не имеет права осуществлять заимствования на протяжении 5 лет.

Вот и все, что определено Бюджетным кодексом в сфере осуществления

местных заимствований. Такое «скудное» регулирование вызывает много проблем при привлечении средств международных финансовых организаций для модернизации коммунальной инфраструктуры под гарантии местных органов власти и государственного бюджета.

Во-первых, местные заимствования могут осуществлять только города с населением свыше 800 тыс.жителей, а таких городов в Украине единицы. Изменениями в Бюджетный кодекс, принятыми в 2010 году, этот порог был снижен до 500 тыс.жителей, что в некоторой степени смягчило ситуацию с местными заимствованиями.

Другой проблемный момент, который на практике ощущают многие коммунальные предприятия Украины, состоит в том, что местные заимствования могут осуществлять только городские советы. Если же коммунальное предприятие находится в собственности областного совета или создано на базе нескольких городских компаний, то оно не в состоянии привлечь заимствования ни под местные, ни под государственные гарантии, поскольку областные бюджеты такого права не имеют. Подобная ситуация является дискриминационной для компаний, находящихся в областной собственности, и тормозит создание крупных инфраструктурных компаний путем объединения существующих коммунальных предприятий. Этот вопрос измененном Бюджетном кодексе решен не был.

В Украине делалось несколько попыток урегулировать отношения в сфере местных заимствований как в рамках Бюджетного кодекса, так и путем принятия отдельного закона, но до настоящего времени эти вопросы решить не удалось.

И все же, несмотря на все перечисленные выше препоны для привлечения средств международных финансовых организаций для реализации проектов жилищно-коммунальной инфраструктуры, Мировой банк (МБРР),

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), Международная финансовая корпорация (МФК) позитивно настроены на сотрудничество с Украиной по реализации проектов жилищно-коммунальной инфраструктуры и предлагают чрезвычайно привлекательные условия заимствований.

Международный банк реконструкции и развития (Мировой банк)

Сотрудничество Украины с Мировым банком осуществляется в рамках принятой в декабре 2007 года Стратегии партнерства с Украиной на 2008-2011 годы. В рамках этой стратегии предусматривается предоставление заимствований на общую сумму от 2 до 6 миллиардов дол. США в течение 4 лет. Объемы ежегодного финансирования будут определяться на базе таких показателей, как проведение структурных реформ, макроэкономическая стабильность и другие. Основными направлениями реализации проектов Банка в Украине определены муниципальная инфраструктура, энергетический сектор, земельная реформа, агробизнес, государственные финансы, управление социальным страхованием, охрана здоровья, охрана окружающей среды.

Условия заимствований, предоставляемых Мировым банком, которые и так являются самыми привлекательными в Украине, постоянно улучшаются. Так, в сентябре 2007 года Совет исполнительных директоров Мирового банка принял решение о ликвидации платы за резервирование средств, которая для Украины составляла 0,25%. А 12 февраля 2008 года Мировой банк утвердил новые финансовые условия, в соответствии с которыми максимальный срок погашения заимствований был увеличен до 30 лет. Кроме того, Совет директоров Банка одобрил новые гибкие принципы предоставления заимствований, предусматривающие объединение заимствований с переменным спредом и с фиксированным спредом в единый кредитный продукт. В рамках объединенного кредитного продукта заемщикам

предлагается возможность конверсии заимствования с целью управления рисками, связанными с валютным курсом и процентными ставками, а также возможность изменять в процессе подготовки заимствования условия погашения в соответствии со своими потребностями.

Большое значение в предоставлении кредитного финансирования Банк уделяет инфраструктурным проектам. В частности, в 2008 году начал реализовываться Проект «Развитие муниципальной инфраструктуры» на 140 млн.дол. США, в 2009 году - «Улучшение автомобильных дорог и безопасности движения» на 400 млн.дол.США, в 2010 году - «Модернизация железных дорог» на 700 млн.дол.США.

Что касается сектора жилищно-коммунальной инфраструктуры, то тут среди проектов Мирового банка в Украине также следует отметить «Проект реабилитации и расширения централизованного теплоснабжения г.Киева», на который Банком было выделено 200 млн.долл. США, «Проект энергосбережения в административных и общественных зданиях» - участие Банка 18 млн.долл. США. Эти проекты предполагали совместное финансирование как со стороны Мирового банка, так и со стороны инициатора проекта (в первом случае АК «Киевэнерго» должно было вложить 50 млн.долл.США, во втором часть средств должна была вложить Киевская городская администрация), что негативно отразилось на их реализации. Так по завершении проекта реабилитации централизованного теплоснабжения г. Киева (2005 г.) Мировым банком было аннулировано 40 млн. долл. США заимствования, по проекту энергосбережения в зданиях – 2 млн.долл. США. Но несмотря на то, что оба этих проекта нельзя признать успешными, в целом они имели позитивный эффект для г.Киева. Во-первых, благодаря их реализации была обновлена значительная часть тепловых сетей, частично реконструированы тепловые компании, осуществляющие отопление и горячее

водоснабжение Киева, обеспечено энергосбережение в школах, больницах, детских садах. Во-вторых, благодаря реализации этих проектов коммунальный сектор получил опыт работы с международными финансовыми организациями, был повышен профессиональный уровень специалистов, задействованных в реализации этих проектов. И наконец, Мировой банк обратил свой взгляд на сектор жилищно-коммунального хозяйства Украины и осознал, что в этой сфере у него есть широкое поле деятельности.

Сегодня Мировой банк сосредоточил свое внимание на секторе централизованного водоснабжения и водоотведения, и это понятно, поскольку, во-первых, этот сектор чрезвычайно энергоемок и имеет высокий потенциал энергосбережения, а, во-вторых, потери воды на уровне 40%, а в отдельных регионах – до 80% негативно отражаются и на финансово-экономическом состоянии предприятий, и на себестоимости оказания услуг по водоснабжению и водоотведению.

Первым проектом в этой сфере стал проект “Водоснабжение и канализация г. Львов”, сумма займа 24,25 млн. дол. США. Проект успешно реализован, однако в настоящий момент возникли сложности с возвратом средств по кредиту, что было вызвано целым рядом причин. Одна из основных - практически двухкратное увеличение курса гривни к доллару, обусловленное финансово-экономическим кризисом. Кроме того, негативное влияние на предприятие оказала несбалансированная тарифная политика и система учета потребления в городе Львове. Вследствие этих причин город накопил задолженность перед Министерством финансов по полученному им кредиту и пока что (на момент написания книги) не видно возможностей по исправлению этой ситуации. Как и во многих других случаях, орган местного самоуправления, полностью воспользовавшийся преимуществами привлечения дешевого заимствования от Мирового банка переложил свои обязательства на

государство при первых сложностях, возникших с возвратом вложенных в проект средств. Заметим, что при этом в 2009 году г.Львов получил целевые безвозвратные субвенции из Стабилизационного фонда государственного бюджета на реализацию новых краткосрочных проектов по улучшению водоснабжения, сумма которых ориентировочно в 5 раз превысила задолженность Львовского водоканала перед Мировым банком, что не поддается логическому объяснению.

Следующим очень важным проектом в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения стал проект «Развитие городской инфраструктры», который имплементирует новую модель работы Мирового банка с коммунальным сектором Украины в условиях его децентрализации. Проект стартовал в 2008 году после длительной почти четырехлетней подготовки и сегодня проходит стадию реализации.

Поскольку модель, заложенная этим проектом, содержит элементы инновационности и, на мой взгляд, имеет значительный потенциал, который может быть использован не только в Украине, но и в других странах, характеризующихся высокой децентрализацией коммунальной инфраструктуры и слабостью подготовленности муниципальных предприятий к выходу на мировые финансовые рынки, хотелось бы остановиться на ней поподробнее.

Отличительной особенностью этого проекта является то, что он разделен на два компонента, так называемый фиксированный компонент и окрытый компонент. Проект предусматривает привлечение 100% финансирования инвестиционных проектов. Финансовое участие предприятия в его реализации возможно, но не обязательно. Срок возврата кредита – 20 лет с 5-летним льготным периодом (выплачиваются только проценты по кредиту), кредитная ставка Libor + переменный спред.

В фиксированный компонент вошли три участника – Агенство развития

Одессы, реализующее проект в сфере водоснабжения и водоотведения, а также обращения с бытовыми отходами на общую сумму 35,53 млн.долл. США, Черниговский водоканал - 14,83 млн.долл США и водоканал г. Ивано-Франковска - 7,17 млн. долл. США. Предприятия, вошедшие в фиксированный компонент проекта, фактически прошли обычный путь подготовки и подписания проекта, как это происходит в случае выхода на подобное финансирование любого субъекта хозяйствования, привлекающего займ Мирового банка под государственные гарантии. Для этих предприятий с момента подготовки проекта до подписания соглашений с Мировым банком и Минфином прошло около пяти лет.

Открытый компонент был только обозначен при подготовке и подписании Проекта. Все, что было известно об этом компоненте на этапе разработки и подписания Проекта, так это то, что:

- на его финансирование выделяется 80,12 млн.долл.США,

- за счет него будут финансироваться проекты в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения, в результате реализации которых будет достигнуто энергосбережение минимум 15%;

- проекты должны быть окупаемы;

- государство берет на себя ответственность за отбор проектов в соответствии с критериями Банка, а также за реализацию этих проектов.

Координатором проекта было определено Министерство по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, при котором для целей сопровождения проекта была создана Центральная группа управления проектом, финансирование которой предусматривалось Кредитным соглашением между Мировым банком и Украиной в объеме 2 млн. долл. США. Указанные средства предназначаются не только для финансирования деятельности группы, но также для обучения специалистов министерства и участвующих в проекте

водоканалов и предоставления консультационных услуг по развитию институциональной среды в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения, что в будущем должно облегчить деятельность муниципальных компаний по реализации инвестиционных энергосберегающих проектов.

Кроме того, для помощи в эффективной реализации проекта Министерству по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и предприятиям - участникам фиксированного компонента были выделены средства гранта шведского агенства СИДА, которые предназначаются для обучения специалистов водоканалов, задействованных в реализации Проекта, консультирования правительства по вопросам структурных реформ в сфере ЖКХ, а также для софинансирования в размере 50% расходов предприятий централизованного водоснабжения и водоотведения по проведению энергетических аудитов; расходов предприятий, участвующих в реализации проекта, по разработке проектно-сметной документации; реализации мероприятий по повышению институциональной способности предприятий, то, что обычно называется “capacity building”.

Вот и все, с чего начинался проект, после его старта в ноябре 2008 года. Модель его реализации создавалась и оттачивалась на протяжение года и до сих пор совершенствуется исходя из требований жизни и существующих условий.

Если с фиксированным компонентом все было ясно и модель сотрудничества участвующих в нем предприятий с Банком и профильными министерствами (министерствами финансов и по вопросам жилищно-коммунального хозяйства) полностью укладывалась в общую схему реализации подобных проектов в Украине и регламентировалась нормативно-правовыми документами, то по открытому компоненту Министерству практически пришлось создавать новую модель взаимодействия, которая, с одной стороны, должна была быть удобной для предприятий централизованного

водоснабжения и водоотведения и достаточно гибкой, а с другой стороны, - обеспечить уверенность государства в том, что результаты, поставленные перед компаниями в процессе реализации проекта, будут достигнуты, а полученные от Мирового банка средства возвращены вовремя.

Как же была организована эта модель?

Первой важной задачей на пути ее построение стало определение прозрачной недискриминационной процедуры отбора проектов для открытого компонента. Учитывая, что Проект реализуется под государственные гарантии, важнейшей задачей стала регламентации вопросов обеспечения гарантирования заимствований со стороны местных бюджетов и определение порядка выдачи Министерством финансов заключений по приемлемости включения в проект коммунальных предприятий, основываясь на устойчивости соответствующих местных бюджетов. До начала реализации проектов эта процедура определяласть постановлением Кабинета Министров[140] и предусматривала чрезвычайно сложные процедуры получения подобных заключений. Кроме всего прочего, она предусматривала подготовку кредитного рейтинга для органов местного самоуправления, что, во-первых, является дорогостоящим мероприятием, а, во-вторых, занимает довольно много времени. Для небольших населенных пунктов эта процедура была «неподъемной», исходя из этого Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства совместно с Министерством финансов была подготовлена и утверждена постановлением Кабинета Министров[141] новая процедура анализа Министерством финансов состояния местных бюджетов и их возможностей подстраховать свои

[140] Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. N 207 «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів»

[141] Постанова від 17 грудня 2008 р. N 1088 «Про затвердження Порядку забезпечення виконання комунальними підприємствами, що надають житлово-комунальні послуги,

коммунальные предприятия в случае, если у них возникнут проблемы с возвратом кредитных средств, привлеченных для реализации инвестиционных проектов. Новая процедура четко сформулировала требования для подготовки документов по оценке местных бюджетов и осуществлялась после получения коммунальным предприятием положительного заключения относительно подготовленного им инвестиционного проекта. Постановлением были четко определены ответственные за рассмотрение документов и подготовку заключений. Заметим, что при качественной подготовке документов органами местного самоуправления, время, за которое профильные министерства готовили соответсвующее заключение составляло 2-3 недели, что во многом ускорило процесс выбора проектов для участия в открытом компоненте Проекта, сделало его прозрачным и предсказуемым.

Не менее важной явилась и регламентация процедуры подготовки и отбора инвестиционных проектов.

Что было важно в этой процедуре?

Прежде всего - описание четких и ясных критериев приемлемости проекта для включения его в открытый компонент. Во-вторых, унификация структуры и содержания проекта. В третьих, описание порядка рассмотрения проектов Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и Мировым банком. Эта процедура была утверждена приказом Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, зарегистрированным в Министерстве юстиции Украины.[142]

боргових зобов'язань в рамках реалізації "відкритого компонента" спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту "Розвиток міської інфраструктури"

[142]Наказ Мінжитлокомунгоспу від «07» липня 2008 р. № 206 (у редакції наказу Мінжитлокомунгоспу від 11.06.2009 №172 та зареєстровано в Мінюсті) 09.07.2009 за №611/16627) Порядок конкурсного відбору інвестиційних проектів для надання кредитів,

Согласно приказу, коммунальные предприятия, желающие получить кредит Мирового банка, должны подать в Министерство соответствующую заявку, а также бизнес- план инвестиционного проекта, которые после регистрации передавались на анализ эксперту, выбранному Мировым банком. В случае негативного заключения эксперт давал замечания по проекту, которые далее направлялись коммунальному предприятию для доработки бизнес плана, после чего он рассматривался повторно. В случае положительного заключения, предприятие совместно с органом местного самоуправления готовило пакет документов для получения заключения Министерства финансов, который, после проверки Центральной группой управления проекта, передавался на рассмотрение в Министерство финансов. В случае получения положительного заключения вопрос о включении инвестиционного проекта в открытый компонент выносился на заседание Экспертной рабочей группы, созданной при Министерстве жилищно-коммунального хозяйства, в состав которой входили представители Министерства (юридического управления, департамента коммунальной инфраструктуры, департамента стратегии реформирования ЖКХ, тарифного управления, финансово-экономического департамента), а также представители Министерства финансов, Министерства экономики, ассоциации предприятий централизованного водоснабжнния и водоотведения и народный депутат). По результатам обсуждения представленного на рассмотрение проекта проводилось голосование по проекту по трем показателям:

Производственные критерии:

- потребление электрической энергии (млн.кВтчас/год);

передбачених для комунальних підприємств, що повинні бути відібрані для участі у Проекті розвитку міської інфраструктури

- потери воды;

- количество персонала на 1000 потребителей;

- протяженность систем водоснабжения и водоотведения;

Финансово-экономические и рыночные критерии:

- необходимые объемы финансирования для реализации проекта;

- коэффициент прибыльности;

- чистая прибыль по проекту в период его реализации;

- индекс прибыльности капиталовложений по проекту;

- чистая денежная стоимость проекта (NPV);

- внутренняя ставка доходности (IRR);

- период окупаемости проекта;

- надежность обеспечения возврата кредита (ликвидность имущества, которое предлагается передать в залог, надежность и стабильнотсь поручителя/гаранта);

- платежеспособность и финансовая стабильность претендента.

Социально-экологические критерии:

- рост заработной платы;
- улучшение условий труда;
- влияние производственных процессов на окружающую среду, возможные экологические убытки.

Каждый из этих критериев оценивался по трехбальной системе. Проект рекомендовался к включению в открытый компонент, если по результатам голосования всех членов группы он набрал среднюю оценку 8 баллов и выше.

В случае, если Экспертная группа выбрала инвестиционный проект для включения в открытый компонент, соответствующие документы по проекту (протокол решения экспертной группы, заключение Министерства финансов, заключение эксперта и непосредственно сам проект на английском языке)

посылались в Мировой банк для получения резолюции «нет возражений». После получения этой резолюции Банка Министерство финансов готовило субкредитное соглашение между коммунальным предприятием, Министерством финансов и Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, подписав которое предприятие становилось полноправным участником Проекта «Развитие городской инфраструктуры» в рамках открытого компонента.

Закрепленная нормативными документами процедура оказалась не только прозрачной, но и довольно оперативной и позволила за год с момента ее утверждения осуществить выбор проектов по открытому компоненту. На начало 2010 года в открытый компонент включено 14 проектов на общую сумму 77,7 млн.долл США, из них 2 было подготовлено коммунальными предприятиями, которые уже участвуют в фиксированном компоненте, это Одесса (10,14 млн. долл. США) и Чернигов (8 млн.долл. США). Остальные 12 проектов по объемам финансирования распределились таким образом: от 9 до 11 млн. долл США – 2 проекта, от 4 ло 7 млн.долл.США - 5 проектов, менее 4 млн.долл. США – 5 проектов. Наименьший проект предусматривал привлечение кредитных средств в объеме 1, 46 млн.долл.США.

Приведенные цифры свидетельствуют о том, что модель, выбранная для реализации Проекта, оказалась удачной для привлечения кредитных средств МФО для небольших коммунальных предприятий, которые, используя обычную процедуру подготовки и заключения соглашений о заимствованиях, не имели никаких шансов получить кредит. Во-первых, большинство международных финансовых организаций даже не рассматривают проекты, требующие для их реализации менее 15 млн. долл. США, поскольку в этом случае накладные расходы по обслуживанию кредитов оказываются высокими для МФО. Во-вторых, небольшие коммунальные предприятия не обладают ни

профессиональными, ни финансовыми возможностями для прохождения всех процедур, предшествующих подписанию соответствующих международных соглашений в соответствии с законодательством.

С другой стороны реализация подобного Проекта с таким количеством небольших по объемам финансирования инвестиционных проектов коммунальных предприятий, не имеющих опыта планирования инвестиций, проведения тендерных закупок и организации отчетности по процедурам Мирового банка, является чрезвычайно сложным процессом и может быть успешной в случае разработки четкой и эффективной модели взаимодействия министерства и Центральной группы управления проектами с коммунальными предприятиями через созданные ими региональные группы. И, конечно же, важнейшим условием для успешной реализации Проекта является обучение персонала региональных групп процедурам закупок Мирового банка, порядку и формам отчетности по проекту, оформлению документов для осуществления платежей.

Процесс реализации Проекта по открытому компоненту только начался и на момент написания этой книги модель взаимодействия министерства и центральной группы управления проектами еще не устоялась, но видится она такой.

Проект реализуется под патронатом Экспертной группы, созданной при министерстве, которая рассматривает вопросы по привлечению грантовых средств для софинансирования энергоаудитов, подготовки проектно-сметной документации, улучшению институциональной способности коммунальных предприятий, заслушивает отчеты коммунальных предприятий о ходе реализации их инвестиционных проектов, решает другие вопросы, связанные с реализацией Проекта.

В Министерстве по вопросам жилищно-коммунального хозяйства создан тендерный комитет, к сфере компетенции которого относится проведение тендеров на осуществление энергоаудитов, разработку проектно-сметной документации, оказание услуг, связанных с улучшением институциональной среды в Украине, а также закупок, связанных с обеспечением деятельности Центральной группы управления проектами и организации учебных поездок по Проекту. В Тендерный комитет включены представители Министерства финансов, Министерства экономики и народный депутат Украины.

Кроме того, каждое предприятие – участник открытого компонента Проекта создало свой тендерный комитет, в состав которого включены представители Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и Министерства финансов. Эти тендерные комитеты ответственны за проведение закупок по Проекту и должны проводиться в Министерстве по вопросам жилищно-коммунального хозяйства.

Поскольку инвестиционные проекты предприятий, участвующих в Проекте, имеют много идентичных компонент по закупке насосного и другого оборудования, планируется возможность совместного проведения закупок для нескольких предприятий одновременно, что позволит облегчить подготовку тендерной документации, привлечь серьезных поставщиков, снизить цены на поставляемое оборудование за счет эффекта масштаба и значительно ускорить выборку средств по Проекту в целом, что в конечном итоге повысит эффективность реализации отдельных инвестиционных проектов и создаст условия для их быстрой окупаемости. Такие закупки могут осуществляться тендерным комитетом министерства с привлечением к его работе представителей тендерных комитетов, созданных на коммунальных предприятиях, с последующим утверждением результатов закупок Мировым банком.

Проект «Развитие городской инфраструктуры» развивается достаточно динамично и предсказуемо, но пока что и в его рамках не удалось достичь быстрой выборки средств.

Почему?

Во-первых, первый год реализации проекта был использован на то, чтоб создать и нормативно закрепить модель выбора предприятий для участия в окрытом компоненте, а после этого выбрать такие предприятия в соответствии с этой процедурой. Для этого сначала необходимо было провести разъяснительную работу в регионах, объяснить предприятиям и местной власти премущества привлечения кредитных средств для модернизации коммунальной инфраструктуры, а также то, каким образом разрабатывать инвестиционный проект и готовить документы, необходимые для его утверждения. Потом провести отбор проектов по изложенной выше процедуре. Фактически этот год был потерян предприятиями – участниками открытого компонента как один из пяти льготных лет, предусмотренных Кредитным соглашением между Мировым банком и Украиной.

Во-вторых, предприятия, подписав субкридитные соглашения, только приступили к подготовке планов закупок (что само по себе оказалось нелегким занятием и проходило за 3-4 итерации), а после этого к проведению тендерных закупок по подготовке проектно-сметной документации. И только после этого многие из перечисленных выше предприятий смогут начинать готовить тендерную документацию по закупке товаров и услуг в рамках осуществления модернизации инфраструктурных объектов. Как следствие, более половины предприятий, включенных в открытый компонент, смогут начать проводить тендерные закупки лишь через 1,5 – 2 года после подписания ими субкредитных соглашений, т.е. фактически через 2,5 – 3 года после подписания Кредитного соглашения между Мировым банком и Украиной. В итоге 3 из 5

предусмотренных льготных лет в оплате кредита будут ими потеряны. И все это время деньги, зарезервированные Мировым банком для реализации Проекта, будут ждать своей участи, а предприятия будут выплачивать комиссию за резевирование средств.

Назвать такую ситуацию эффективной нельзя. Но подругому и не могло быть при первой итерации реализации подобной модели реализации Проекта.

С другой стороны, если, имея отработанный и нормативно отрегулированный механизм выбора инвестиционных проектов развития коммунальной инфраструктуры, продолжить отбор проектов, подготовку планов закупок, проектно-сметной документации и тендерных предложений, при этом занимаясь подготовкой, подписанием и ратификацией соглашения о дополнительном финансировании открытого компонента этого Проекта, следующий этап реализации Проекта может побить все рекорды по скорости выборки средств Мирового банка для модернизации инфраструктуры, поскольку к моменту получения дополнительного финансирования уже будут готовые к реализации инвестиционные проекты, а также обученный и хорошо организованный персонал, который сразу же активно включится в проведение тендерных закупок и осуществление контроля за проведением работ по проектам. Но это в будущем, которое возможно при успешной реализации Проекта «Развитие городской инфраструктруры». Ускорять «второй виток» Проекта по модернизации коммунальной инфраструктуры Мировой банк не спешит, что можно понять, поскольку пока что в целом Украина не оправдывает его ожидания ни в сфере проведения структурных реформ, ни в сфере активной реализации уже существующих проектов и использует предоставляемые ей средства нерационально.

По результатам работы Мирового банка в Украине в 2009 году, хотя и достигнуты некоторые улучшения в подготовке и реализации совместных с

Банком проектов, эти улучшения признаны незначительными. Так, средний период от рассмотрения концепции проекта до переговоров для инвестиционных кредитных операций в 2008-2009 годах составлял 23 месяца, а до подписания – 28,5 месяца. Ни по одному проекту не соблюдается 6-месячный срок, в течение которого подписанное соглашение должно быть ратифицировано. Серьезные задержки возникают и с вступлением в силу международных соглашений после их подписания. Так, для проектов, подписанных в 2008 году среднее время введения их в действие составило 13,2 месяца.

О чем говорят приведенные цифры?

В Украине период от рассмотрения Мировым банком концепции проекта до вступления его в силу в среднем занимает 41,7 месяца, т.е. 3,5 года Усли учесть, что за годы независимости ни одно правительство не работало так долго, то становится понятно, что Украина в проведении своей социально-экономической политики практически не использует серьезные финансовые ресурсы, предлагаемые Мировым банком, в качестве управляющего воздействия по реализации стратегии своего развития. Получается, что любое из проходящих чередой правительств Украины, реализует проекты Мирового банка, инициированные и благословленные даже не прошлым, а поза- или позапрошлым правительством, поэтому фактически Мировой банк предоставляет финансовые средства не на те инвестиционные проекты, которые на момент их реализации считаются государством приоритетными.

Не случайно, в процессе анализа, проведенного Мировым банком по результатам 2009 года, сделан вывод о том, что более 50% проектов, реализуемых в Украине банком, имеют серьезный риск того, что по результатам их реализации не будет достигнуто тех целей, которые были поставлены при их инициации.

Очень плохие показатели имеет Украина и по показателю освоения кредитных средств, который по состоянию на конец 2009 финансового года составляет 10,4% при запланированных 15%. Этот показатель является одним из самых низких в регионе Европы, Кавказских стран и Азии. Более низкий показатель (6,2%) имеет Азербаджан, а такие страны, как Россия, Узбекистан, Турция, Польша и Беларусь имеют, соответственно, такие показатели 12,6%, 15,8%, 20,9%, 25,4%, 25,8%. Такое нерациональное использование дешевых и длинных денег намного удорожает их и для государства Украина в целом, и для заемщиков по проектам. При этом столь необходимые для вливания в экономику в условиях кризиса средства лежат на счетах без движения, а украинские заемщики платят комиссию за резервирование. Т.е. мы сами создаем для себя ситуацию, при которой привлечение кредитов Мирового банка становится для страны дорогостоящим мероприятием за счет того, что затягивая подписание, ратификацию, а потом и выполнение проектов, страна значительно увеличивает размер комиссионных платежей по проектам по отношению к объему использованных в текущем году средств. Так, по информации Мирового банка, представленной на рассмотрение портфеля проектов и программ в Украине 22 июня 2009 г. Было отмечено, что по результатам финансового года комиссионный платеж Проекта модернизации государственных финансов составил почти 50% от чистого освоения средств, Проект выдачи государственных актов на право собственности на землю в сельской местности и развитие системы кадастра – 20%, Проект равного доступа к качественному образованию – 13%, Проект совершенствования системы социальной помощи – 8%. То есть существующая система освоения средств международных финансовых организаций требует серьезного усовершенствования, поскольку в настоящее время наблюдается серьезное удорожание дешевых ресурсов, предоставляемых нам МФО.

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)

ЕБРР является одним из ведущих инвесторов в экономику Украины, который так же как и Мировой банк наряду с предоставлением кредитных средств осуществляет поддержку реализации экономических реформ в Украине.

По состоянию на начало 2009 года украинский портфель ЕБРР насчитывал 174 проекта на общую сумму финансирования 4,4 млрд.евро. Банк инвестирует в пищевую промышленность, финансы, нефтегазовую промышленность, транспорт, сельское хозяйство, телекоммуникации и муниципальную инфраструктуру.

Каждые 2-3 года Банк готовит и утверждает новую стратегию для каждой из стран, в которой он осуществляет свои операции. Последняя стратегия по работе с Украиной, утвержденная 18 сентября 2007 года Советом директоров ЕБРР на 2007-2009 годы, предусматривает работу Банка в следующих направлениях: предоставление международных кредитов на льготных условиях под государственные гарантии и кредитование частных предприятий Украины на коммерческих условиях.

Одним из основных направлений своей деятельности в Украине в соответствии с утвержденной Стратегией ЕВРР считает поддержку реструктуризации и модернизации украинской инфраструктуры автомобильных дорог, железных дорог, портов и аэропортов, электроэнергетического и нефтегазового секторов путем финансирования проектов с использованием государственных гарантий. Занимается ЕБРР и финансированием такого непростого сектора, как жилищно-коммунальное хозяйство. И хотя на сегодня кредитование подобных проектов составляет только 4% от общего финансирования Банка в Украине, интерес к этому сектору с точки зрения его чрезвычайно высокого потенциала для энергосбережения и улучшения

экологической среды чрезвычайно высок.

В июне 2009 года роспоряжением Кабинета Министров Украины был утвержден Меморандум о взамопонимании между Украиной и ЕБРР по вопросам устойчивого развития энергетики Украины[143]. По отношению к развитию жилищно-коммунальной инфраструктуры этим Меморадумом предусмотрено следующее:

- продолжить обсуждение на всех уровнях с Национальной комиссией регулирования электроэнергетики (НКРЕ) и Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства поиск наилучших путей разработки сбалансированной политики ценообразования и формирования тарифов, которая бы содействовала внедрению энергосберегающих технологий и изменению поведения потребителей энергоресурсов. В этой связи высказано предположение о возможности рассмотрения правительством вопроса создания независимого органа регулирования тарифов для предприятий, предоставляющих коммунальные услуги (централизованное теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение), который должен обеспечить, чтоб тарифы предусматривали покрытие затрат соответствующих субъектов хозяйствования, в том числе на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры;

- рассмотреть возможность законодательного урегулирования применения стимулирующих мероприятий путем налоговых льгот и бюджетной поддержки реализации энергосберегающих проектов;

- содействовать принятию нового законодательства, регулирующего создание и деятельность объединений совладельцев многоквартирных зданий и других жилых объединений, которое должно определить структуру

[143] Розпорядження від 3 червня 2009 р. №607-р «Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Європейським банком реконструкції та розвитку щодо заходів для сталого розвитку енергетики України.

собственности и управления в жилищной сфере;

- предусмотреть раздел в проекте Закона «Об энергоэффективности», регулирующий особенности реализации энергосберегающих мероприятий в жилищно-коммунальном хозяйстве, принять новый закон об энергоэффективности в зданиях. В связи с реализацией этой задачи Банк готов поддержать правительство Украины по разработке коммерческих, организационных и финансовых механизмов для финансирования проектов повышения энергоэффективности общественных и жилых зданий, а также в разработке широкой программы работы с населением по вопросам энергосбережения;

- содействовать в реализации инициируемых Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства мероприятий по созданию благоприятной среды для внедрения проектов повышения энергоэффективности в жилищно-коммунальной инфраструктуре, в частности, что касается кредитования ОСББ, управляющих компаний, жилищных кооперативов, рапространения информации об имеющихся кредитных продуктах, организации подготовки специалистов по проведению энергетической паспортизации зданий;

- рассмотреть возможность финансирования деятельности по развитию нормативно-правового регулирования в сфере организации системы учета в жилищно-коммунальном хозяйстве и определения источников финансирования установки приборов учета, их поверки и обслуживания.

Следует отметить, что на сегодня условия кредитования ЕВРР коммунальных предприятий гораздо менее привлекательные нежели условия Мирового банка, но в случае ЕБРР не обязательны государственные гарантии.

Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)

Одним из крупнейших кредиторов на международных финансовых

рынках является Европейский инвестиционный банк[144]. На Украине этот банк делает свои первые шаги и пока что не имеет постоянного представительства. Основной целью этого банка, основанного в 1958 году как одна из организаций Европейского экономического сообщества, является содействие сбалансированному развитию стран-членов Европейского Союза путем предоставления кредитов или банковских гарантий, усиление процессов социальной и экономической интеграции этих стран. ЕИБ создавался на бесприбыльной основе и является структурным подразделением ЕС. Именно поэтому основные объемы финансирования Банка направляются для финансирования проектов в странах, входящих в Евросоюз.

Акционерами Европейского инвестиционного банка являются 27 стран-членов ЕС, представители (как правило, Министры финансов), которых входят в состав Совета управляющих банком, к компетенции которого относится одобрение направлений кредитной политики на плановый год, утверждение баланса доходов и затрат банка, назначение и увольнение членов Директората и Правления, увеличение в случае необходимости уставного капитала Банка, а также одобрение возможного участия Банка в финансировании операций в странах, которые не входят в состав Европейского Союза.

Приоритетными направлениями в деятельности ЕИБ являются:

- развитие среднего и малого бизнеса, что, как правило, осуществляется через финансирование банков-посредников;
- строительство и модернизация транспортной инфраструктуры (автомагистралей, мостов, аэропортов);
- развитие энергетики (производство, транспортировка и поставка

[144] Колосова В.П. Європейський інвестиційний банк в Україні – Фінанси України, № 2(147), 2008 р., с.15-25

электроэнергии, газа, нефти, тепловой энергии) и телекоммуникаций.

Значительное внимание Банк уделяет проектам экологической направленности в частности, предотвращению загрязнения воздуха, водоемов, утилизации отходов. Предполагается, что проекты, финансируемые Банком, должны содействовать экономическому развитию наиболее слабых регионов, создавать рабочие места, новые виды деятельности, оказывать благотворное воздействие на развитие европейского региона и стран-членов ЕС.

Предоставление финансирования для реализации проектов в странах, не входящих в ЕС, осуществляется Банком под государственные гарантии. Проекты, подлежащие финансированию, не могут быть менее 25 млн. евро. Часть кредита ЕИБ в реализации такого проекта не может составлять более 50 процентов, остальное обычно финансируется за счет собственных средств заемщика. Срок предоставления кредита колеблется в зависимости от его направленности. Так, для проектов в сфере промышленности он составляет от 7 до 12 лет, для проектов инфраструктуры – до 20 лет. Льготный период, как правило, составляет от 2 до 5 лет.

Ставки по кредитам, предоставляемых Банком, основываются на ставке евролибор плюс фиксированный или переменный спред, колеблющийся в зависимости от коньюнктуры мирового рынка. Выплаты по кредиту осуществляются на поквартальной, полугодовой или годовой основе.

Предоставление кредитов Европейским инвестиционным банком не привязывается к поставке товаров и услуг определенной страны или группы стран. Заемщики могут ориентировать на наиболее оптимальные условия реализации проектов. Основными требованиями к проведению закупок являются прозрачность и недискриминационность.

Европейский инвестиционный банк в своей деятельности опирается на Европейскую Комиссию, вследствие чего во многих случаях ЕК выделяет

гранты компаниям, реализующим проекты с привлечением средств Банка.

Европейский инвестиционный банк имеет часть в капитале ЕБРР 300 млн.евро или 3% и довольно часто реализует свои проекты совместно с ЕБРР, в особенности это касается стран, в которых еще не создано представительство Банка.

Сотрудничество Европейского инвестиционного банка с Украиной началось в 2005 году. Во время ежегодного собрания Совета управляющих Банка 22 мая 2005 года в Белграде был подписан Меморандум о переговорах между Украиной и ЕИБ относительно Рамочного соглашения. После выполнения всех необходимых формальностей это соглашение было подписано в Люксембурге 14 июня 2005 года, ратифицировано 7 февраля 2006 года и вступило в действие с 8 апреля 2006 года. Среди приоритетных направлений сотрудничества соглашением были определены такие сектора, как транспорт, телекоммуникации, энергетическая инфраструктура и охрана окружающей среды.

Первым проектом в сфере модернизации коммунальной инфраструктуры, реализация которого сегодня начинается в Украине, стал проект модернизации систем водоснабжения и водоотведения г.Николаева, для реализации которого Европейским инвестиционным банком запланировано выделить 15,4 млн.евро. Дополнительно предусматривается выделение на реализацию этого проекта гранта Европейской комиссии на сумму 3 млн.евро. Остальные средства (50% общей стоимости проекта минус 3 млн. евро) будет профинансировано за счет собственных средств предприятия.

Финансирование таких маленьких проектов непривлекательно для ЕИБ, тем более, что этот банк до сих пор не мел в Украине даже своего представительства. Но, возлагая большие надежды на сотрудничество с Украиной в сфере модернизации коммунальной инфраструктуры и наш очень

емкий рынок, Банк решил реализовать этот проект как пилотный, отработав на нем все проблемные вопросы, связанные с особыми условиями функционирования рынка жилищно-коммунальных услуг в нашей стране.

Фонд чистых технологий.

Существуют и другие возможности, позволяющие реализовать проекты модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры в Украине на благоприятных условиях. Так, 1 июля 2008 года был зарегистрирован Трастр-фонд «Фонд чистых технологий». [145] Целями создания Фонда определено сокращения роста объема выбросов парниковых газов в развивающихся странах путем внедрения чистых технологий, стимулирование и активное привлечение инвестиций частного сектора в чистые технологии, содействие международному сотрудничеству в сфере предотвращения изменений климата.

Внедренческими учреждениями для инвестиций Фонда чистых технологий является Группа Мирового банка и 4 многостронние банки развития: Африканский банк развития, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития, Межамериканский банк развития. Официальные обязательства о вложении средств в этот фонд на общую сумму 4,15 млрд.долл. США взяли на себя 12 стран-доноров: Австралия, Канада, Франция, Германия, Япония, Нидерланды, Норвегия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания и США. Доверительным распорядителем Фонда определен Мировой банк.

Для реализации целей создания Фонда чистых техногогий его создателями задекларирована необходимость реализации следующих задач:

- обеспечение позитивных стимулов для демонстрации возможностей привлечения инвестиций государственного и частного секторов для

[145] The Clean Technology Fund, The World Bank, June 2008

внедрения читых технологий и снижения выбросов парниковых газов;

- обеспечение широкого внедрения и передачи чистых технологий путем финансирования низко-карбоновых программ и проектов, включенных в национальные планы и стратегии, для ускорения их реализации;
- содействие реализации программ и проектов, направленных на улучшение экологической и социальной ситуации, обеспечение сбалансированного развития для достижения Целей развития тысячелетия;
- обеспечение международного сотрудничества по вопросам борьбы с изменением климата и поддержки соглашения про управление узменениями климата в будущем;
- использование знаний и возможностей многостронних банков реконструкции и развития по мобилизации и предоставлению новых и дополнительных ресурсов для реализации стратегии устойчивого развития;
- расширение опыта и знаний, полученных в сфере реагирования на проблемы, связанные с изменениями климата, благодаря обучению в процессе работы.

Ресурсы Фонда планируется использовать для софинансирования инвестиционных программ, реализация которых вносит вклад в решение перечисленных выше задач. Фонд планирует софинансировать выбранные по определенным критериям инвестиционные программы, для реализации которых превлекаются заимствования Мирового банка и четырех многостронних банков развития, путем выделения соответствующим банкам средств в объеме от 15% до 25% от общего финансирования, за счет которых будет уменьшаться кредитная ставка или удлиняться период возврата заимствований.

Критериями, используя которые будут выбираться инвестиционные программы для их софинансирования Фондом, определены такие:

- наличие потенциала по сокращению выбросов парниковых газов в долгосрочной перспективе;

- демонстрационный потенциал (возможности по тиражированию проекта);

- влияние на развитие (предотвращение бедности, экономия топлива, энергосбережение, улучшение качества воды и воздуха, повышение энергетической безопасности и доступа к энергоносителям, экономия на масштабе, влияние на экономику в целом, увеличение местного потенциала развития производства и сопутствующее позитивное воздействие на окружающую среду);

- потенциал внедрения (влияние на развитие технологий и их коммерциализацию, формирование регулирующей среды, стимулирование участия частного сектора).

Приоритетными сферами для инвестирования определены проекты, связанные с реализацией мероприятий по внедрению низко-карбоновых технологий в энергетическом секторе, сфере транспорта, широкомасштабного использования энергосберегающих технологий и других механизмов управления спросом в секторах промышленности, жилого и промышленного строительства. Так, например, в трех странах мира, где программа Фонда чистых технологий уже начала реализовываться, средства Фонда направлены на реализацию таких проектов:

- Египет (Фондом выделено 300 млн.долл. США, общая стоимость проекта 1860 млн.долл. США) – реализация Национальной программы ветроэнергетики, программы развития городского и железнодорожного транспорта;

- Мексика (Фондом выделено 500 млн.долл. США, общая стоимость проекта 6200 млн.долл. США) – реализация программы развития городского транспорта, замена систем уличного освещения, замена в домохозяйствах с низким уровнем доходов ламп разжаривания на люминисцентные лампы, а также холодильных агрегатов и кондиционеров, срок работы которых превышает 10 лет;

- Турция (Фондом выделено 250 млн.долл. США, общая стоимость проекта 2100 млн.долл. США) – стимулирование развития частного сектора при помощи открытия кредитных линий местным банкам развития, развития новых моделей финансирования, внедрение управления «умной» сетью и соответствующих систем контроля в поддержку широкой интеграции ресурсов ветроэнергетики в эту сеть.

Финансирование в рамках Фонда чистых технологий предусматривает грантовый компонент, который призван оказывать содействие инвестиционным проектам, в частности, в сфере улучшения институциональной среды для реализации проектов и осуществления структурных реформ.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в мире и в Украине, в частности, существуют необходимые финансовые ресурсы для реализации проектов модернизации коммунальной инфраструктуры и получить их можно на достаточно привлекательных условиях. Интерес к реализации подобных проектов у международных финансовых организаций достаточно высок. В тоже время, предприятия жилищно-коммунального хозяйства и органы местного самоуправления в большинстве своем пока что не готовы вести равноправный диалог по этим вопросам и, даже более того, оперативно осваивать привлеченные кредитные средства, что ставит на порядок дня вопрос повышения квалификационного уровня в сфере привлечения инвестиций с международных рынков капитала.

3.7. Публично-частное партнерство[146] и его роль в модернизации ЖКХ

В последнее время публично-частное партнерство (ПЧП) является одним из приоритетных направлений привлечения финансирования и профессиональных кадров к реализации масштабних инфраструктурных проектов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Наибольшая интенсификция ПЧП наблюдается в странах Латинской Америки, где участие бизнеса в модернизации инфраструктуры стало одним из ключевых элементов секторальних реформ. На втором месте находятся страны Восточной Азии, на третьем – Европы и Средней Азии.

Публично-частное партнерство пока еще является новым для Украины институциональным инструментом, позволяющим повысить эффективность и обеспечить максимальное использование потенциала развития общества путем объединения активов государства/органа местного самоуправления (ОМС) с инвестиционными, управленческими и другими ресурсами частного партнера. Основной мотивацией для государства/ОМС в реализации подобных проектов является ограниченность бюджетных средств в условиях высокой необходимости привлечения финансовых ресурсов для модернизации инфраструктуры, а также ограниченный опыт государства/ОМС в управлении объектами инфраструктуры в рыночных условиях. Использование этого

[146] Во многих странах и, в том числе, в Украине обычно используется термин «государственно-частное партнерство». Между тем, на наш взгляд, такое определение не совсем корректно и более приемлемым является термин «публично-приватное партнерство», поскольку в этом случае партнерство с частным инвестором рассматривается более широко – выделяя в качестве партнеров не только с государство, а публичную власть в целом, и государственную, и органы местного самоуправления.

инструмента может дать импульс к экономическому развитию страны за счет обновления и осовременивания инфраструктуры.

Последнее время вопросы публично-частного партнерства довольно активно обсуждаются в странах бывшего Советского Союза. Даже в Российской Федерации, которая обеспечена финансовыми ресурсами для развития инфраструктуры намного лучше, нежели Украина, последнее время развитие механизмов ПЧП приобрело высокую актуальность. Как заявил Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев "Страна у нас большая, но не очень богатая пока, по всем объектам принять федеральные программы невозможно, поэтому нужно такое государственно-частное партнерство"[147] Украина тоже не маленькая страна, но все же значительно уступает своему соседу и по территории, и, тем более, по финансовым ресурсам, которые она может выделить для реализации инфраструктурных проектов, поэтому необходимо уделить пристальное внимание возможностям по использованию ПЧП для модернизации инфраструктуры и, в частности, жилищно-коммунальной.

Что же представляет из себя публично-частное партнерство и какие основные принципы оно реализует?

Публично-частное партнерство можно рассматривать в широком и более узком смысле. В широком смысле публично-частное партнерство – система взаимоотношений между государством, местной властью и бизнесом. В условиях глобализации, усложнения задач, стоящих перед мировым сообществом, прежде всего, в сфере обеспечения устойчивого развития экономики, стабилизации финансов, охраны окружающей среды, преодоления

[147] http://www.pppcenter.ru/ru/about/obshhestvennyjj-sovet

инфраструктурных ограничений без такого ПАРТНЕРСТВА в широком смысле этого слова обойтись уже невозможно. Реалии таковы, что сегодня ни государство не сможет выполнять свои функции без того потенциала и возможностей, которыми обладает частный сектор, ни частный сектор не в состоянии будет развиваться, разрабатывать и имплементировать новые технологии и инновационные подходы без понимания и уважения к нему со стороны государства, а также ответственности государства. Сегодня мы все «в одной лодке», поэтому решение сложных, многогранных, тесно взаимосвязанных между собой задач современности можно обеспечить лишь при тесном взаимодействии общества, государства и бизнеса, которое должно базироваться на таких принципах, как приоритетность общественных интересов, забота о будущих поколениях, понимание и уважение друг к другу, содействие в развитии и разрешении сложнейших задач, которые ставит жизнь перед всеми субъектами этого процесса. И только на этой основе можно говорить о реализации проектов в форме публично-частного партнерства, просчитывать выгоды и риски сторон, планировать мероприятия по реализации таких проектов.

Если рассматривать ПЧП более узко, а именно в контексте модернизации инфраструктуры, то его можно определить как совместную деятельность государства/органа местного самоуправления и частного оператора, направленную на реализацию проектов с четко обозначенными целями, обязательствами сторон по их достижению, распределению затрат и выгод, возможностями по использованию сторонами полученных вследствие выполнения проекта обязательств. Обязательной характеристикой проекта, реализующегося в рамках ПЧП, является четко выраженный государственный интерес и актуальность реализации проекта для общества.

К основным принципам, лежащим в основе проектов публично-частного партнерства, следует отнести такие, как:

- приоритетность интересов государства (органов местного самоуправления) в формулировке целей проекта и правил, по которым он будет реализовываться;
- четкое выполнения сторонами взятых на себя обязательств;
- эффективное распределения рисков реализации проекта между его партнерами;
- обеспечение прозрачности реализации проекта.

Наиболее востребовано ПЧП в реализации инфраструктурных проектов (строительство дорог, мостов, аэропортов, модернизация жилищно-коммунальной инфраструктуры).

В Украине реализация инфраструктурных проектов в форме публично-частного партнерства – редкое явление. Низкая инвестиционная привлекательность и политическая нестабильность отталкивает серьезных инвесторов. Наименее всего ощутили на себе интерес частного сектора после обретения независимости предприятия жилищно-коммунального хозяйства Украины. Работы много, а толку мало. Особенно, если сравнивать «толк» с возможностями других отраслей экономики (строительство, металлургия, машиностроение, химическая и пищевая промышленность). Так было до последнего времени.

А что сейчас?

В условиях финансово-экономического кризиса крупный бизнес наконец-то увидел новый потенциальный рынок с огромными финансовыми потоками и с ограниченными возможностями для конкурентного вытеснения.

Посмотрим, какие возможности существуют у частного оператора для вхождения в эту сферу.

Если говорить о системах централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, то их приватизация законодательно запрещена. Насмотревшись на то, что происходит на других приватизированных предприятиях, и государство, и местная власть опасаются, что передача в частные руки систем жизнеобеспечения населенных пунктов может привести к коллапсу. Должны согласиться, что при существующей системе государственного регулирования рынка централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, эти опасения имеют под собой серьезную почву. Государство на сегодня очень слабо влияет на то, что происходит на соответствующих рынках, но при этом несет ответственность за надежность теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и за качество жизни населения.

С другой стороны, и принадлежность предприятий ЖКХ территориальным общинам не гарантирует их эффективного функционирования и развития. Назначение руководства коммунальных предприятий в значительной степени зависит от того, кто сегодня «у руля» в местной власти. Как следствие, топ менеджеры не имеют стимулов обеспечения долгосрочной стратегии развития предприятия, а, напротив, - имеют конкретные тактические задачи, поставленные перед ними местным руководством. С другой стороны, местная власть не в состоянии обеспечить соответствующие предприятия финансовыми ресурсами, необходимыми для их нормального функционирования и модернизации. В местных бюджетах отсутствуют необходимые средства, которые могли бы быть направлены на эти цели. Тарифы повышать небезопасно как с социальной точки зрения, так и с точки зрения поддержки населения на очередных выборах, независимо от того, касается ли это выборов местного совета, парламента или президента. Кроме того, так как в соответствие с законодательством предприятия

централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения не подлежат банкротству, их убыточность не настолько усложняет жизнь их владельцам (местным советам), как непопулярные в народе действия (повышение тарифов, отключение неплательщиков от услуг, применение к ним других имущественных санкций).

Если говорить об обслуживании жилья, то им до сегодняшнего дня преимущественно занимаются ЖЭКи, и при существующих реалиях (отсутствие реальных нормативно оформленных собственников жилья, популизм местных властей, низкие тарифы и платежная дисциплина населения) эта сфера мало привлекает частников, поскольку получение прибыли от обслуживания жилья в таких условиях маловероятно.

В последнее время, и в особенности в условиях финансово-экономического кризиса, интерес частного бизнеса к предприятиям жилищно-коммунальной сферы возрос. Во-первых, весь остальной бизнес, считавшийся высокоприбыльным и привлекательным, такой как строительство, недвижимость, металлургия, машиностроение, торговля значительно сбавил свои обороты, а в некоторых случаях и вообще остановился. Вместе с тем, спрос на жилищно-коммунальные услуги практически не уменьшился, а высокий потенциал предприятий ЖКХ в части снижения их энергоемкости и, соответственно, уменьшения выбросов углекислого газа, открывает большие возможности для тех, кто серьезно отнесется к управлению ими.

К сожалению, тот частный бизнес, который сегодня пришел на рынок жилищно-коммунальных услуг Украины серьезным назвать нельзя. Деятельность частных субъектов, которым были переданы в аренду или в концессию предприятия теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, в лучшем случае не ухудшила ситуацию на соответствующих предприятиях. Реальных инвестиций в инфраструктуру практически никто не осуществлял.

Все пришедшие в этот сектор частники не удовлетворены системой государственного регулирования ЖКХ, но все они «зубами» держатся за правдами и неправдами полученные в управление предприятия. Не отвечающие экономически обоснованным расходам тарифы, высокие ожидания населения, техническая отсталость объектов тепло-, водоснабжения и водоотведения, непредсказуемость отношения государства и местной власти к развитию этой сферы, пока что являются довольно серьезным препятствием для входа на этой рынок серьезного и долгосрочного капитала. Хотя, безусловно, стратегическая привлекательность этого рынка чрезвычайно высока.

Опыт участия частных структур в управлении предприятиями жилищно-коммунального хозяйства в Украине не способствовал формированию позитивного отношения общества к частному капиталу. Да и большой необходимости в этом не ощущалось. В докризисные годы лишь отдельные предприятия ЖКХ думали о привлечении для развития инфраструктуры кредитных средств, все остальные рассчитывали исключительно на бюджетные средства. Кризис показал, что и далее рассчитывать на сколь-нибудь значительное участие бюджета в этой сфере невозможно, нужно искать другие источники финансирования для модернизации инфраструктуры: кредитные средства и частные инвестиции. Наконец-то государство обратило свой взгляд на возможности, предоставляемые публично-частными партнерствами, и начало работать над созданием условий для формирования такого партнерства. Причем, если вначале ожидания от такого партнерства были сконцентрированы исключительно на привлечении финансовых ресурсов для развития и модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры, то сегодня, наряду с этим появилось понимание, что частный партнер может быть полезен и в других направлениях: привлечение опыта, знаний, внедрение эффективной системы менеджмента, использование опыта привлечения дешевых

долгосрочных кредитов от международных финансовых организаций и кредитных учреждений.

Украина пока еще не готова к приватизации коммунальной инфраструктуры ни ментально, ни организационно, но уже начала серьезно думать о привлечении частных партнеров для управления предприятиями жилищно-коммунального сектора и о том, как наиболее эффективно использовать имеющиеся у частного капитала возможности для модернизации коммунальной инфраструктуры, несмотря на протесты и неприятие этой идеи целым рядом муниципальных лидеров и руководителей коммунальных предприятий.

Между тем «исходя из недостатка государственных средств для удовлетворения потребностей общества, в частности, относительно развития технической и социальной инфраструктуры и связанных с ними услуг, появляется необходимость в частных инвестициях для обеспечения на протяжении ближайших лет значительных капиталовложений, направленных на достижение целей регионального развития. Необходимо предоставлять поддержку государственно-частному партнерству, которое развивается в сферах, ранее находящихся в государственном секторе. … Государственно-частное партнерство во всех европейских регионах должно рассматриваться как помощь государственному сектору, который и далее будет выполнять важные функции.»[148]

Нужно сказать, что не только в мире в целом, но и в странах ВЕКЦА, к которым относятся и государства, прежде входившие в СССР, в последние годы значительно возросла роль частного сектора в управлении

[148] Руководящие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континета, утвержденные на 12 сессии Европейской конференции министров, ответственных за региональное планирование, Ст.26 раздела III, 7-8 сентября 2000г, Ганновер,

инфраструктурными объектами. Так, в частности, согласно оценке участия частного сектора в водоснабжении и водоотведении стран ВЕКЦА, проведенного Институтом экономики города (Россия) в 2009 году, с 2004 по 2008 год количество населения, получающее услуги водоснабжения и водоотведения от частного сектора в этих странах, увеличилось в 2 раза и достигло 18,1%, а в некоторых странах и значительно больше. Так, например, для Армении этот показатель составил 53%.

Что касается приватизации, то отношению к ней в Украине, особенно что касается сферы централизованного водоснабжения и водоотведения, должно быть изменено. Здесь нужен трезвый расчет – целесообразна ли она для того или иного объекта с точки зрения общества или нет. И не должно быть никаких табу. Так, например, в Великобритании приватизированы практически все объекты централизованного водоснабжения и водоотведения, в Казахстане - почти 40% объектов водоснабжения в малых городах. Приватизировано ряд компаний централизованного водоснабжения и в Грузии. Т.е. в каждом конкретном случае необходимо оценивать целесообразность приватизации для развития инфраструктуры территории, а потом принимать то или иное решение.

Для тех, кто не приемлет идею участия частника в управлении и, тем более, владении объектами жизнеобеспечения как таковую, следует отметить, что приватизация или же публично-частное партнерство в жилищно-коммунальной сфере не является панацеей от всех постигших эту отрасль бед. Далеко не всегда, и далеко не всякий частный оператор может быть более эффективным, чем орган местного самоуправления или государство. Но даже в этом случае присутствие частного оператора на рынке жилищно-коммунальных услуг очень полезно по целому ряду причин. Главное, что наличие на рынке частного оператора создает конкурентную среду и приводит к повышению в

целом по отрасли как качества услуг, так и уровня управления объектами инфраструктуры. Даже если мы говорим о рынке естественных монополий, то и тут появляется конкуренция, но уже в сфере управления субъектами естественных монополий (предприятиями централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения) между частным и публичным сектором. И эта конкуренция задает тон для повышения профессионализма и развития корпоративной культуры в этой сфере. Поэтому государство должно создать условия для вхождения на рынок жилищно-коммунальной инфраструктуры частного оператора «хотя бы для того, чтобы создать и поддерживать конкурентное давление на операторов публичной формы собственности со стороны частных операторов»[149]

Еще раз подчеркнем, что муниципальные предприятия в состоянии быть высокоэффективными и при определенных условиях обеспечивать устойчивое развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры, надежные и качественные услуги для населения. Но недооценивать возможности частного капитала тоже нельзя и особенно в условиях, когда системы централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, система обращения с бытовыми отходами, а также жилой фонд находятся в технически отсталом состоянии. Кроме привлечения финансовых средств, опыта, новых технологий, наличие частного капитала на этом рынке будет создавать соревновательность среди топ менеджеров коммунальных предприятий и таким образом повышать планку для профессионализма в отрасли в целом.

---

[149] А.П. Мартусевич, экономист, консультант ОЭСР Участие частного сектора в водоснабжении, водоотведении и других инфраструктурных отраслях: некоторые уроки и рекомендации для СНГ - *доклад на конференции «Государственно-частное партнерство в сфере водоснабжения и водоотведения», Санкт-Петербург, 19 марта 2009 года* -

Если говорить об Украине, то сегодня важнейшим фактором, свидетельствующим о необходимости привлечения в сектор частного капитала, является то, что предприятия жилищно-коммунального хозяйства требуют значительных финансовых вложений для замены существующего устаревшего оборудования и сетей на технически совершенные образцы. Осуществить такую серьезную модернизацию систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также строительство мусороперерабатывающих заводов исключительно за счет тарифов далеко не всегда возможно, даже в том случае, если привлекать для реализации таких проектов средства международных финансовых организаций, которые отличаются низкими процентами и длительными сроками предоставления заемных средств. Население просто не выдержит такой «шоковой терапии». Обусловленное кризисом снижение бюджетной поддержки в таких условиях требует привлечения частных операторов, которые либо превлекут свои финансовые ресурсы, либо будут содействовать в привлечении заемных средств для модернизации инфраструктуры (рис. 3.16).

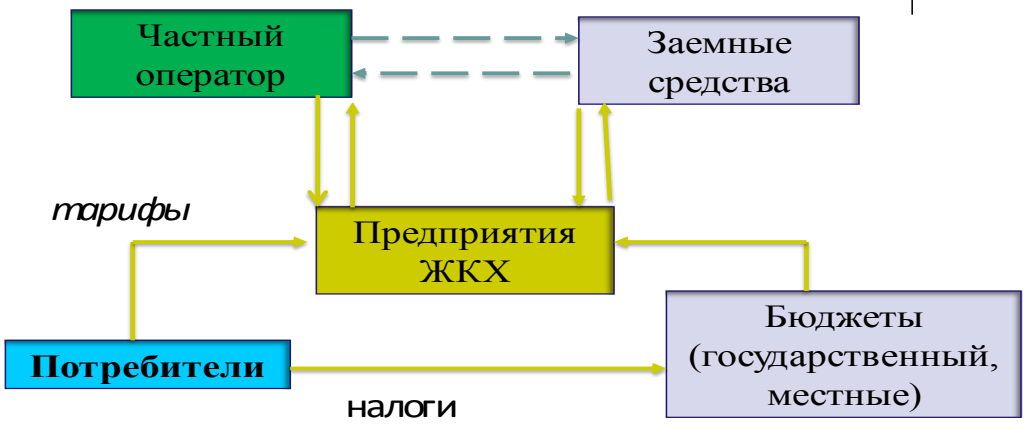

Рис. 3.16. Финансовое обеспечение развития и модернизации ЖКХ.

Сегодня (по результатам 2009 года) тарифы на централизованное теплоснабжение в среднем по Украине составляют 75% от экономически обоснованного уровня, по водоснабжению – 90%, по водоотведению – 93%. При этом в них практически не предусмотрены средства на модернизацию соответствующих систем, в минимальном объеме планируются средства на очистку стоков и организацию сбора и переработки бытовых отходов. Понятно, что если мы резко увеличим тариф, включив в него все необходимые расходы по обеспечению текущей деятельности предприятий, да еще добавим сюда средства, необходимые для модернизации, население этого не выдержит. При этом, нужно не забывать, что рост тарифов в среднесрочной перспективе будет обусловлен и приведением в соответствии с требованиями рынка цен на газ и электроэнергию для предприятий тепловой энергетики, водоканализационного хозяйства, населения.

Как сделать этот процесс поступательным и максимально «бережным

для кошельков населения»?

Необходимо определить траекторию поступательного роста тарифов, обеспечив в среднесрочной перспективе рост доходов населения и в краткосрочной – адресность и направленность на наиболее незащищенные слои населения социальной поддержки, предусмотрев компенсацию недостающих для модернизации средств за счет государственного и местных бюджетов (рис. 3.17). При этом, привлечение кредитных средств позволит обеспечить плавность этого процесса. В первые годы, когда проект будет внедряться, предприятие будет платить только проценты по кредиту, а после завершения льготного периода (3-5 лет), оно получит эффект от реализации проекта за счет энерго- и ресурсосбережения, что, в свою очередь, приведет к снижению издержек и, соответственно, даст возможность незначительно повышать тарифы. Таким образом, мы сможем равномерно распределить нагрузку по модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры между сегодняшним и будущим поколениями.

При наличии понятной и предсказуемой долгосрочной тарифной политики траектория приведения тарифов к экономически обоснованному уровню может быть более благоприятной для населения за счет совместного участия в проекте не только бюджета, но и частного инвестора, инвестиции которого позволят компенсировать средства, недостающие для финансирования модернизации коммунальной инфраструктуры на начальном этапе реализации проекта. Только в отличие от государственного и местных бюджетов, которыми такие средства могут предоставляться как на возвратной, так и на безвозвратной основе, в случае частного инвестора вложенные им средства через определенное время должны быть возвращены с прибылью.

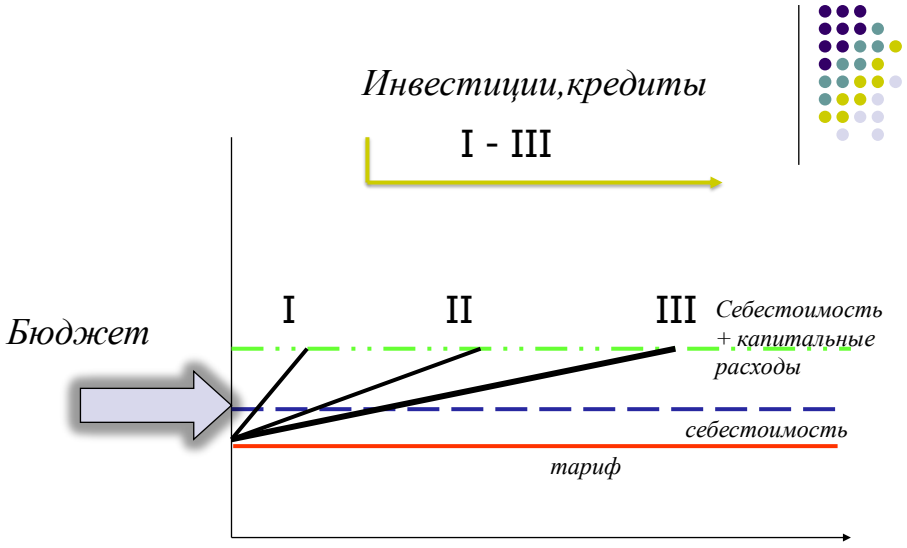

Рис. 3.17. Переход к экономически обоснованным тарифам на жилищно-коммунальные услуги.

Что содействует интересу частного сектора к объектам жилищно-коммунальной сферы? И почему он готов вкладывать деньги и силы в системы жизнеобеспечения в Украине даже в тех условиях, которые у нас есть сегодня?

Прежде всего, это объясняется важностью этой отрасли для жизнеобеспечения территорий. Услуги по теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению, обращению с бытовыми отходами всегда востребованы и всегда будут оплачиваться. Потребность в подобных услугах не пропадет никогда. Если войти на этот рынок и ответственно на нем работать, это будет «вечным бизнесом» для субъекта хозяйствования. Поэтому частный бизнес, даже в условиях политической и экономической неопределенности в Украине, потенциально заинтересован участвовать в проектах публично-частного партнерства. А если механизмы участия в таком партнерстве носят

долгосрочный характер, то частник будет заинтересован в повышении капитализации соответствующего объекта и, соответственно, во вложении средств в модернизацию коммунальной инфраструктуры. В этом смысле стимулы частного бизнеса и органа местного самоуправления, которым принадлежат соответствующие объекты, совпадают (рис. 3.18).

С другой стороны, любой частник работает ради прибыли и этот факт довольно часто смущает органы местного самоуправления. Они вполне обоснованно задают вопрос – зачем предусматривать в тарифе, который и так является непосильным для населения, еще и прибыль частного оператора, ведь коммунальное предприятие может работать и на бесприбыльной основе. Такая аргументация вполне понятна. Но, не нужно забывать и о том, что не включающий прибыль тариф на жилищно-коммунальные услуги, предоставляемые коммунальным предприятием, может быть выше, нежели тариф для частного оператора, включающий его прибыль. Причин для этого несколько. Во-первых, частный оператор, может сократить расходы на другие статьи затрат за счет применения более эффективного оборудования, реинжиниринга бизнес-процессов, повышения эффективности деятельности персонала и т.п. Во-вторых, цивилизованный частник предпочтет получение прибыли по результатам деятельности объекта в целом, нежели получение «добавленной стоимости» по результатам закупки работ и услуг, приобретаемых соответствующим предприятием, как это порой существует в случае коммунальных предприятий.

Рис. 3.18. Интересы субъектов рынка ЖКХ в публично-частном партнерстве

Поэтому, если орган местного самоуправления в состоянии обеспечить эффективную деятельность коммунального предприятия на бесприбыльной основе и вместе с тем своевременную модернизацию соответствующей инфраструктуры, то ему совсем не обязательно привлекать для управления таким предприятием частного оператора. Если же ему это не удается, то нужно подумать о сотрудничестве с частным оператором в тех направлениях, которые являются проблемными для развития соответствующего предприятия.

Но, привлекая в сферу жизнеобеспечения частного оператора, орган местного самоуправления должен позаботиться о том, чтобы этот оператор

обеспечил приемлемую надежность и высокое качество предоставляемых услуг, выполнил взятые на себя обязательства по модернизации соответствующей инфраструктуры, не включал в тариф нецелевые расходы. В некоторых случаях при использовании определенных механизмов публично-частного партнерства частный оператор может делиться с органом местного самоуправления и получаемой им прибылью (в виде концессионных и арендных платежей), которая в последствие может использоваться для финансирования мероприятий социального характера для жителей территориальной общины.

Государство, привлекая частного оператора на рынок жилищно-коммунальных услуг, как и орган местного самоуправления, прежде всего, заинтересовано в надежности и качестве соответствующих услуг, обеспечении социальной стабильности, поддержании разумной тарифной нагрузки на население и субъектов предпринимательства, базирующейся на оптимальных расходах по предоставлению таких услуг и развитию коммунальной инфраструктуры. Но у государства существуют и дополнительные стимулы по привлечению частных операторов в сферу централизованного теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, обращения с бытовыми отходами. Оно стремится минимизировать до социально обоснованного уровня бюджетную поддержку этого сектора и при этом снизить энергоемкость систем жизнеобеспечения, которая на сегодня представляет реальную угрозу экономической и энергетической безопасности страны. Когда мы говорим о социально обоснованном уровне бюджетной поддержки, имеется в виду поддержка тех видов деятельности, которые априори не окупаемы или слабо окупаемы, но чрезвычайно важны для создания надлежащих условий проживания населения (обеспечения его чистой водой, сохранения окружающей среды за счет минимизации воздействия на нее недостаточно

очищенных стоков, необработанного бытового мусора т.п.). Сегодня же бюджетные средства зачастую используются для поддержки реализации проектов, которые являются быстроокупаемыми, и во всем мире финансируются за счет привлечения кредитных средств, в то же самое время незаслуженно недофинансируются социально и экологически важные проекты, о которых говорилось выше.

Если же говорить о потребителях жилищно-коммунальных услуг, то их интересуют только две вещи: надежность и качество услуг, а также минимизация тарифов на такие услуги. И эти понятия связанные. Тарифы должны быть такими, которые бы позволили обеспечить надежность и качество не только сегодня, но и в средне- и долгосрочной перспективе. И для населения в принципе не важно, кто обеспечит им качественные, надежные и доступные по цене жилищно-коммунальные услуги – орган местного самоуправления или частный оператор.

Исходя из сказанного, можно констатировать, что на сегодня в Украине существуют условия для реализации проектов публично-частного партнерства, поскольку в процессе их реализации может быть удовлетворен интерес всех субъектов этого рынка.

Несмотря на наличие общих интересов в этой сфере и определенной мотивации по реализации проектов ПЧП, примеров эффективного партнерства в секторе централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, модернизации жилого фонда, а также в сфере обращения с бытовыми отходами, на сегодня в Украине практически нет. И причиной для этого служит не только отсутствие опыта и знаний в сфере использования механизмов публично-частного партнерства, но и наличие сдерживающих факторов для вхождения серьезных частных операторов на этот рынок, без устранения которых подобные проекты не могут быть реализованы (табл. 3.10).

Для государства основными сдерживающими факторами в реализации таких проектов является боязнь потери управляемости соответствующими объектами и, как следствие, невозможность влиять на обеспечение надежности и качество жилищно-коммунального обслуживания, при том, что ответственность за состояние систем жизнеобесечения и обязательство ликвидировать возникающие чрезвычайные ситуации остается на нем. Для устранения этого фактора существует лишь один рецепт – создание независимого профессионального органа государственного регулирования на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения.

Таблица 3.10.

Мотивации и сдержавающие факторы субъектов рынка относительно публично-частного партнерства

	Мотивация	Сдерживающие факторы
Государство	Новые энергоэффективные технологии Снижение бюджетной поддержки	Потеря управляемости Ответственность за надежность и качество
Органы местного самоуправления	Привлечение современных технологий и менеджмента	Потеря влияния на деятельность систем жизнеобеспечения Потеря «заработка» Невозможность оценить

	Избавление от «головной боли» Привлечение инвестиций/кредитов	эффективность
Частный бизнес	Прибыль «Длинный бизнес»	Несовершенное регулирование (тарифы, правила, стратегические планы)
Потребители	Непонимание перспективы и связанные с этим опасения	

Органы местного самоуправления также сдерживает боязнь потерять влияние на ситуацию с жизнеобеспечением населения, проживающего на вверенной им территории, при реализации проектов ПЧП. Хотя, на сегодня они и так далеко не всегда могут влиять на надежность и качество услуг, предоставляемых принадлежащим им коммунальным предприятием. Осложняет ситуацию и невозможность муниципалитета оценить эффективность привлечения частного оператора, что порождает сомнения в целесообразности проведения соответствующих действий. Отсутствие опыта и необходимых знаний не позволяет адекватно оценить состояние коммунального предприятия, определить его болевые точки, установить индикаторы, свидетельствующие об эффективности привлечения частного оператора. Кроме того, некоторые муниципалитеты не заинтересованы в привлечении частных операторов, поскольку привыкли использовать коммунальные предприятия как дополнительный заработок за счет включения в тариф нецелевых затрат. Нивелировать некоторые из этих факторов возможно

ознакомлением представителей органов местного самоуправления с опытом реализации проектов публично-частного партнерства в других странах мира, организацией обучения, а также внедрением прозрачного государственного регулирования на рынках естественных монополий.

Ну и, наконец, серьезные сдерживающие факторы существуют и у стратегических инвесторов, которые не понимают, по каким законам работает рынок жилищно-коммунальных услуг, на каких принципах осуществляется его регулирование и как защитить свои имущественные интересы в Украине.

Для того, чтобы устранить эти факторы, нужны системные взвешенные решения. Какие же это решения?

17. Развитие институциональной среды.
18. «Учет и контроль»
19. Совершенствование методологии ПЧП
20. Диалог с потребителями
21. Стимулирование частных инвесторов к реализации инфраструктурных проектов.

Важнейшей задачей, которую необходимо решить для развития систем жизнеобеспечения в Украине, обеспечения условий для модернизации коммунальной инфраструктуры на принципах энергосбережения, развития публично-частного партнерства в этой сфере, является СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ. Реализация этой задачи требует создания развитой системы государственного регулирования на рынке естественных монополий в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. И первым шагом на этом пути явилось принятие закона о создании независимой регулирующей комиссии на центральном уровне до 01.01.2011 г., о чем мы уже говорили ранее.

Не менее важной является задача организации так называемого «учета и контроля», что предполагает:

- проведение инвентаризации и осуществление рыночной оценки объектов коммунальной инфраструктуры, которое позволит получить достоверную информацию о состоянии таких объектов, их потребностях в модернизации и развитии;

- установку приборов учета на всех точках раздела при передаче товара/услуг от одного субъекта к другому. Без этого, понять, что происходит на рынке и определить, кто прав, а кто виноват практически не возможно;

- разработку стратегических планов развития систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, сбора и переработки бытовых отходов в рамках территориальной схемы развития населенного пункта, что необходимо для того, чтоб ставить корректные задачи перед частным оператором при его вхождении на рынок;

- разработка и внедрение системы мониторинга реализации программ развития коммунальной инфраструктуры, организация обратной связи с общественностью для своевременной корректировки таких программ.

Реализация этих задач позволит четко сформулировать цели привлечения частного оператора и выбрать адекватные механизмы публично-частного партнерства, а также сформировать результативные показатели деятельности частного оператора для осуществления их мониторинга со стороны органов местного самоуправления.

В условиях, когда институциональная среда не готова к приходу серьезного частного инвестора, а государство нуждается в привлечении финансовых средств и опыта управления объектами коммунальной инфраструктуры, иногда имеет смысл осуществлять стимулирование участия частных компаний в проектах ПЧП, что позволит привлечь дополнительные

финансовые ресурсы. Основными методами стимулирования могут служить как налоговые льготы, так и государственная поддержка проектов ПЧП. Введение налоговых льгот, практикующееся для этих целей во многих странах мира, возможно только в рамках совершенствования общей системы налогообложения и может выражаться как в освобождении предприятий от налога на прибыль, в случае ее реинвестирования в модернизацию соответствующей инфраструктуры, так и во введении специального режима НДС для предприятий жилищно-коммунального хозяйства, что предусмотрено в общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2014 гг., утвержденной Верховной Радой Украины летом 2009 г. В проекте Программы реформ[150], представленном на общественное обсуждение 2 июня 2010 г. в разделе «Реформа налоговой системы», подобное стимулирование не предусматривается.

Что касается системы бюджетной поддержки, то тут обеспечить стимулирование участия частных компаний в реализации проектов публично-частного партнерства в жилищно-коммунальной сфере намного легче хотя бы потому, что это не требует перестройки всей системы господдержки. В этом случае достаточно лишь определить приоритеты бюджетного финансирования на средне- и долгосрочный период, четко обозначить критерии предоставления бюджетных средств, соблюдать прозрачность такого финансирования. Основной задачей бюджетного стимулирования государственно-частного партнерства должно стать привлечение для модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры дополнительных финансовых ресурсов – на одну гривну бюджетных средств – 3-4 гривны частного капитала. В

[150] Програма «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Комітет з економічних реформ при Президенті України, версія для обговорення, 02.05.2010.

цитируемом ранее проекте Програмы экономических реформ на 2010 -2014 гг. ответа на вопрос – какие критерии государство собирается применять для предоставления бюджетной поддержки и на каких принципах будет осуществляться такая поддержка, найти не удалось.

Между тем, опыт Казахстана свидетельствует о том, что введение государственной поддержки позволяет достичь серьезных результатов в направлении привлечения частного бизнеса для реализации масштабных инфраструктурных проектов.

Важным взносом государства в развитие ПЧП также должно стать проведение разъяснительной работы с населением, поскольку подобные новые для Украины проекты могут реализовываться только в дружественной со стороны населения среде, а не наталкиваться на ожесточенное сопротивление с самого начала их реализации. Такая деятельность, конечно же, требует вложения определенных финансовых ресурсов, но основное, это внимание причастных к этому органов исполнительной власти и использование масмедийных возможностей государства для работы с населением.

Необходимо обеспечить серьезный профессиональный диалог власти, проводящей реформы, с потребителями жилищно-коммунальных услуг. Население должно познакомиться с позитивным опытом других стран по реформированию ЖКХ, иметь возможность спорить, задавать вопросы и самостоятельно принимать решение в поддержку реформ, анализировать последствия участия частного сектора в управлении объектами жизнеобеспечения. Увы, необходимость осуществления подобных мероприятий на сегодня в Украине недооценивается.

Заметим, что практически все объекты централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Украине находятся в коммунальной собственности, поэтому изменение формы собственности в

процессе реализации проектов ПЧП возможно лишь при добровольном решении органа местного самоуправления. Поэтому частная собственность на объекты централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения может появиться только в случае реализации проектов типа BOOT, а также в случае отмены запрета на приватизацию и ее проведения. Совместная – в случае создания совместных предприятий между частным оператором и органом местного самоуправления.

На наш взгляд, среди видов деятельности, которые наиболее подходят для участия в них частного партнера в Украине, является строительство и эксплуатация очистных сооружений, а также предприятий по переработке бытовых отходов.

Опыт использования публично-частных партнерств в мире свидетельствует о том, что государство не всегда удовлетворено привлечением частного оператора в сферу жилищно-коммунального хозяйства. При этом разочарование не всегда связано с неэффективной деятельностью частного оператора. Чаще всего это происходит потому, что государство/орган местного самоуправления имеют завышенные ожидания по привлечению частного оператора, считая, что в самое короткое время он решит все проблемы, накопленные на соответствующем объекте в течение десятилетий и это не приведет к увеличению финансовой нагрузки на население территории. И уж во всяком случае орган местного самоуправления уверен, что частник инвестирует в соответствующие объекты значительные финансовые средства. Если посмотреть на мировой опыт, то мы не найдем в нем потверждения этим ожиданиям. Так, напрмер, во Франции, где частные операторы эксплуатируют около 66% всех систем водоснабжения и водоотведения, их совокупный вклад в инвестиции, сделанные в соответствующие системы, составляет всего 13-15%.

Исходя из этого важным является сформировать правильные ожидания

от привлечения частного оператора.

Что же мы можем ожидать от реализации проектов публично-частного партнерства в Украине.

Прежде всего, это:

- внедрение передового опыта и новых технологий;

- привлечение финансовых средств для модернизации инфраструктуры (как своих, так и заемных);

- преодоление фрагментации в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения и повышение за счет этого эффективности оказания услуг;

- уход от популизма по отношению к сфере жилищно-коммунального хозяйства;

- формирование «лоббистов» реформ из среды частных операторов, пришедших в отрасль;

- повышение общего уровня профессионализма в управлении предприятиями жилищно-коммунального хозяйства;

- обеспечение быстрой и адекватной реакции на потребности отрасли, технологические, социальные и экологические вызовы.

Формы публично-частного партнерства широки и разнообразны. Каждый из существующих механизмов направлен на реализацию определенных целей и эффективен при соблюдении определенных условий. Среди наиболее распространенных форм публично-частного партнерства можно выделить такие.

1. Партнерства в сфере оказания консалтинговых услуг по реализации проектов государственного управления.
2. Контракты на оказание услуг.
3. Смешанные формы:

- Operate and maintain (O&M)
- Operate maintain and manage (OM&M)
- Build transfer operate (BTO)
- Build operate transfer (BOT)
- Build lease transfer (BLT)
- Build lease transfer maintain (BLTM)
- Build own operate remove (BOOR)
- Build own operate transfer (BOOT)
- Lease renovate operate transfer (LROT)
- Design build finance operate (DBFO)
- Design construct manage finance (DCMF)
- Design build finance operate manage (DBFOM)
- Build own operate (BOO)

4. Концессия.

5. Совместные предприятия.

Рассмотрим все эти механизмы болем подробно.

1. Партнерства в сфере оказания консалтингових услуг по реализации проектов государственного управления**.**

Как правило, такой вид услуг не относится к публично-частному партнерству, поскольку вроде бы подрузумевает собой исключительно консалтинговый бизнес. Но, на наш вигляд, когда такой бизнес привлекается государством для разработки и реализации структурних реформ, он перестает быть просто бизнесом, поскольку в этом случае частный партнер не просто выполняет определенную работу для государства или органа местного самоуправления, он становится соучастником реформ. В этом случае консультант совместно с государством берет на себя ответственность за предложенные им решения и имеет все вытекающие из такого решения риски.

Результат его работы в таких проектах может оказать решающее значение на судьбу консультанта и на дальнейшее продвижение его бизнеса.

2. Контракты на услуги.

Этот тип контракта предусматривает возможность подписания контрактов между государством/ОМС и частным оператором по реализацию задач внедрения и обслуживания современного оборудования и/или технологий. Такие контракты предусматривают передачу частным оператором технического и организационного опыта, подготовку персонала государственных органов или предприятий для внедрения новых технологических решений. В свою очередь, государство/ОМС осуществляет техническое сопровождение и контроль за реализацией проекта в соответствии с поставленной задачей, обеспечивает оптимальное использование для этого государственных средств.

3.Контракты на управление (O&M, OM&M) и другие.

Подобные контракты позволяют государству (органу местного самоуправления) передавать частому оператору ответственность за управление соответствующим объектом для достижения установленных им целевых показателей. Такие контракты подписываются на относительно небольшой срок (3-5 лет) и осуществляются либо за фиксированную оплату, либо за оплату, корреспондирующуюся с такими показателями, как прибыль предприятия, снижение потерь и т .п. В этом случае государство (орган местного самоуправления) несут ответственность за соблюдение технических условий, без которых эффективное управление невозможно в принципе, но в этом случае соблюдение таких условий должно быть предусмотрено контрактом.

4.Лизинговые соглашения (BLT, BLTM, LROT).

Лизинговые соглашения предусматривают передачу частому оператору функций по обеспечению функционирования объекта в соответствии с

определенными стандартами, правилами и показателями, получение за это оплаты исходя из дохода, который приносит соответствующий объект. При этом вопросы стратегического планирования и финансирования деятельности объекта остаются за государством/ОМС. В этом случае частный оператор заитересован уменшать свои операционные затраты для увеличения прибыли, что заставляет его внедрять эффективные методы управления. Подобные соглашения, как правило, заключаються на срок от 5 до 15 лет и применяются для самоокупаемых проектов, самостоятельно генерирующих денежные поступленния.

5. Смешанные типы контрактов (BOT, DBOT, ROT, BOOT, DBFO, DCMF, DBFOM, BOOT).

Смешанные типы контрактов характеризуються тем, что в них форма партнерства выбирается в зависимости от распределения рисков между партнерами. Название механизма отражает те функции, которые выполняет при реализации проекта частный партнер. Срок действия этих контрактов не превышает 30 лет.

BOT **(**строительство – управление - передача). Частный партнер строит объект, управляет проектом и передает его государству/ОМС. Такие контракты, как правило, длятся 3-5 лет.

DBOT (проектирование- строительство – управление - передача). Преимуществом этой формы является то, что она включает в себя ответственность частого партнера и относительно проектирования строящегося объекта, что позволяет применить комплексный поход и обеспечивает оптимальность технических характеристик объекта. Соответственно уменьшается риск, связанный с непредвиденными расходами будущих периодов вследствие неоптимального проектирования объекта, несоответствия технических возможностей частого оператора проекту или, наоборот,

вследствие того, что проектирование осуществлялось базируясь на устаревших технологиях. Такие соглашения заключаються на более длительный срок и привносят в отношения государства/ОМС и частого партнера определенную степень стратегичности.

ROT (реконструкция – управление - передача). Подобный вид соглашения похож на соглашение типа BOT с той разницей, что в этом случае частный партнер не возводит новый объект, а реконструирует уже существующий.

DBFO (проектирование – строительство – финансирование – управление). Эта форма партнерства предусматривает привлечение финансовых ресурсов частого партнера для реализации инфраструктурного проекта. В соответствии с подобным соглашением частный партнер проектирует, строит, финансирует и управляет проектом взамен на возможность управлять этим объектом и, соответственно, получать доход от его деятельности на протяжении фиксированного времени. Длительность таких соглашений – 25-30 лет, а в некоторых случаях даже больше. При таком соглашении право на владение объектом остается за государством/ОМС, которое контролирует его надлежащее функционирование на протяжении всего срока соглашения. Подобные соглашения, как правило, заключаются на конкурсных условиях и предусматривают фиксацию цены услуг для потребителя, объемов финансовой поддержки со стороны государства/ОМС, техническую и профессиональную возможность бизнеса реализовать этот проект. По окончании соглашения возможно принятие решения о передаче такого объекта в собственность частому партнеру.

6.Концессии**.**

Эта форма ПЧП имеет долгосрочный характер (30-50 лет), что позволяет частому оператору осуществлять стратегическое планирование и прогнозирование своей деятельности. Подобное соглашение диверсифицирует

риски частого партнера и государства/ОМС и тем самым повышает жизнеспособность такого проекта. В соответствии с концессионным соглашением частный оператор использует объект концессии для предоставления услуг, осуществляет его модернизацию, получает доход от его деятельности, т.е. ведет себя как его полноправный хозяин. По истечении срока концессионного соглашения концессионер обязан передать его государству/ОМС в технически удовлетворительном состоянии. Привлекательность того или иного концессионного соглашения зависит как от объекта, который передается в концессию, так и от срока, на который такое соглашение заключается. Обычно концессия не предусматривает налоговых льгот для бизнеса и минимизирует участие в подобных проектах государства/ОМС, но есть и позитивне примеры участия государства в концессионных проектах (например, Казахстан). С другой стороны, учитывая длительный срок, на который заключаются концессионнные соглашения, государство должно иметь возможность контролировать состояние объекта, переданного в концессию, для чего важно наличие развитой системы государственного регулирования на соответствующих рынках. По мнению эксперта ОЭСР А.Мартусевича «концессия – это игрушка для богатых, для городов с высокими доходами населения». Этот механизм ПЧП считается наиболее сложным и своего рода «высшим пилотажем» участия частого сектора в реализации инфраструктурных проектов.

7.Создание совместных предприятияй.

Подобная форма ПЧП предусматривает частичную передачу в собственность частому партнеру объекта, принадлежащего государству/органу местного самоуправления. В этом случае управление объектом, как правило, осуществляется частным партнером. При этом обе стороны несут

приблизительно равные риски и должны осуществлять финансирование мероприятий по модернизации соответствующего объекта.

Как видим, спектр механизмов реализации проектов публично-частного партнерства широк, поэтому для выбора того или иного механизма необходимо иметь адекватное представление о их возможностях и ограничениях с точки зрения той цели, для достижения которой привлекается частный партнер. При анализе и выборе приемлемых для реализации проекта механизмов необходимо оценить выгоды и негативы его использования для всех субъектов рынка, проанализировать последствия привлечения частного оператора для реализации задач, стоящих перед государством/органом местного самоуправления на соответсвующем рынке. Важное значение для выбора адекватного механизма ПЧП имеют и такие факторы, как наличие (отсутствие) стратегической отраслевой политики, возможность бюджетов участвовать в поддержке проекта ПЧП и уровень доходов населения, развитость институциональной среды, наличие необходимого правового обеспечения для деятельности частного партнера в условиях ПЧП, отношение общества к участию частника в реализации проекта, наличие квалифицированного управленческого персонала и целый ряд других факторов. В некоторых условиях публично-частное партнерство не может быть успешным в принципе, поэтому развитию подобных механизмов сотрудничества государства и бизнеса должно предшествовать создание определенных условий на соответствующих рынках.

В экспертной среде существует мнение, что оценивая возможности по применению различных механизмов ПЧП необходимо начинать с наиболее простых механизмов и постепенно переходить к более сложным, таким, например, как концессия. Во многих случаях это справедливо, но в целом эта позиция не является безупречной. В конечном счете все зависит от развития правового регулирования публично-частного партнерства и отдельных его

механизмов, институциональной среды, предыдущего опыта, который может быть с точки зрения теории и не совсем правильным, а также от тех целей, которые ставит перед привлечением частного оператора государство либо орган местного самоуправления и их возможностей самостоятельно обеспечивать надлежащее функционирование и модернизацию объектов инфраструктуры.

Нужно отметить, что согласно анализу, проведенному Институтом экономики города (Россия), в странах ВЕКЦА подавляющее большинство контрактов с частными операторами являются договорами аренды (76% от общего количества), второе место занимают договора управления. Лишь треть из всех заключенных контрактов была с операторами, отобранными по условиям конкурса.

Единственное, с чем можно безоговорочно согласиться, так это с тем, что на начальном этапе использования механизмов ПЧП необходимо привлекать консультантов для анализа ситуации, подготовки оценки использования того или иного механизма реализации проекта, а также для правильного построения договорных отношений между сторонами партнерства. В странах, не имеющих серьезного опыта реализации подобных проектов, вопросам надлежащего оформления договорных отношений между партнерами не уделяют достаточного внимания, что часто сводит к нулю все ожидания власти от привлечения частного оператора, который является более подготовленным к реализации таких проектов и обычно в состоянии надежно защитить свои права в договоре. Следствием такого «легкомысленного» отношения к созданию адекватных договорных отношений для проектов ПЧП может стать дискредитация идеи партнерства как таковой, что будет не на пользу существующей и будущей инфраструктуре.

Еще одним важным фактором, тормозящим развитие публично-частного партнерства в странах с переходной экономикой, является неготовность частного оператора осознать существующие реалии и сделать адекватную оценку своих возможностей по реализации проекта. Если взять в качестве примера сферу жилищно-коммунального хозяйства Украины, то тут мы можем сделать такие выводы. Отечественный частный партнер, как правило, не обладает необходимыми финансовыми ресурсами, знаниями и опытом реализации подобных проектов, но готов в них участвовать, по-своему понимая их бизнес привлекательность. Стратегический зарубежный инвестор готов бы расширить рынок для приложения своих усилий, но он не понимает как работать в таких условиях, которые существуют на этом рынке сегодня, и не в состоянии решить множество текущих, но важных для реализации подобных проектов вопросов. Как следствие, он либо движется чрезвычайно медленно и неэффективно, либо вообще не в состоянии реализовывать проект. Выходом из такой ситуации может быть объединение усилий стратегических зарубежных инвесторов и отечественных операторов, что, с одной строны, обеспечит быструю реализацию проекта, а с другой позволит повысить профессиональный уровень местных кадров по реализации подобных проектов и сдвинуть ситуацию с мертвой точки. «Международные институты развития недавно пришли к выводу, что в развивающихся странах альянсы крупных международных операторов с местными демонстируют лучшие результаты и меньший процент провалов, чем международные операторы, работающие в одиночку, и стали поддерживать создание таких альянсов.»[151]

[151] Мартусевич А.П. - Участие частного сектора в водоснабжении, водоотведении и других инфраструктурных отраслях: некоторые уроки и рекомендации для СНГ, доклад на конференции «Государственно-частное патнерство в сфере водоснабжения и водоотведения.», Санкт-Петербург, 19 марта 2009 г.

Серьезным барьером для реализации проектов на базе публично-частного партнерства в Украине является трудоемкость, длительность и дороговизна процессов подготовки таких проектов, к чему ни общество, ни государство, ни отечественные частные партнеры пока не готовы. А ведь именно от качества предпроектного исследования и подготовки надлежащего договорного обеспечения проекта в значительной степени зависит его успех.

Подготовка проекта ПЧП включает в себя целый ряд предварительных этапов (стадий), выполнение которых чрезвычайно важно для обеспечения успешности проекта.

1. Проведение исследования целесообразности реализации проекта в форме ПЧП.
2. Оценка и выбор адекватного механизма для его реализации.
3. Оценка условий, при которых частный партнер будет готов участвовать в реализации проекта.
4. Публичное обсуждение политики по привлечению частного сектора на инфраструктурный объект.
5. Оценка рисков в реализации проекта.
6. Подготовка требований к частному партнеру, условий проведения конкурса, определение индикаторов для оценки успешности работы частого партнера.
7. Предварительная оценка готовности частного сектора принять участие в реализации проекта на предусмотренных условиях.
8. Подготовка и проведение тендера на привлечение частного партнера для реализации проекта.

9. Проведение переговоров с победителем и заключение соглашения по реализации проекта.
10. Организация мониторинга за реализацией проекта.

Исходя из международного опыта, прохождение всех этих этапов может занять от 6 до 40 месяцев в зависимости от сложности выбранного механизма, институциональных и правовых условий, существующих в стране.

Важным условием для выбора адекватного механизма ПЧП и, соответственно, адекватного частного партнера, способного оптимальным образом реализовать тот или иной проект, является определение критериев принятия решений.

Одним из таких критериев может быть способность частного партнера привлечь необходимый объем финансовых средств для обеспечения оптимального графика реализации проекта. Обычно для такого критерия используется термин “value for money” («стоимость денег»). В зарубежных странах тестирование проекта относительно этого критерия является важным элементом для оценки целесообразности реализации того или иного проекта в форме ПЧП.

Вторым важнейшим критерием для выбора механизма ПЧП является оценка развития институциональной инфраструктуры и нормативно-правового обеспечения, а также профессиональных кадров, способных сопровождать реализацию таких проектов. Необходимо оценить, насколько существующие реалии адекватны поставленной задаче и позволяют использование соответствующего механизма без значительных рисков для государства/ОМС.

Необходимо подумать и том, каким образом государство/ОМС будет мониторить результаты реализации данного проекта, есть ли у него инструменты влияния, способные защитить интересы потребителей услуг предприятий, которые участвуют в проекте в форме ПЧП, а также

гарантировать надежность предоставления услуг и их надлежащее качество. В этом смысле важно предусмотреть в договоре возможность применения санкций к частному партнеру, не выполняющему взятые на себя обязательства, вплоть до расторжения контракта, обеспечив при этом сохранность переданных в его распоряжение объектов инфраструктуры.

Одним из критериев выбора частного партнера для реализации проектов в жилищно-коммунальной сфере является требование к цене услуг при зафиксированном их качестве. Учитывая то, что отрасль ЖКХ обладает низкой эластичностью (потребность в услугах слабо зависит от их цены), одним из условий выбора частного оператора может быть минимальная цена за услуги, а не максимальные объемы инвестиций, привлекаемые частным инвестором, как это обычно бывает в Украине. Принимать решение о привлечении частного инвестора в сфере ЖКХ исходя из максимизации его вложений в корне неправильно, поскольку сколько бы он не вложил денег в отрасль, все эти вложения будут компенсироваться за счет тарифов. Поэтому в случае жилищно-коммунальной инфраструктуры и особенно систем централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, являющихся естественными монополиями по отношению к потребителям, нужна иная идеология привлечения частных инвестиций. Сначала необходимо определить, что реально нужно сделать с соответствующим инфраструктурным объектом, чтобы оптимизировать его характеристики по надежности, энергоэфективности, снижению потерь, а уж потом привлекать инвестора, выбирая его исходя из того, кто сможет предложить решение поставленной задачи при минимальных тарифах.

Разные страны по разному подходят к развитию публично-частного партнерства. В Российской Федерации существуют целый ряд законов, регламентирующих ПЧП, принятых отдкльными регионами и городами

(например, Санкт-Петербург, Томская область, Республика Дагестан); единого рамочного федерального закона в этой сфере правоотношений не существует.

В Казахстане АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» совместно с Министерством экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан разработана Концепция развития горсударственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2009-2015 гг.[152], которая содерджит направления развития государственно-частного партнерства в республике и ожидаемые результаты от формирования такого партнерства. В проекте Концепции отмечено, что «с учетом имеющихся в мире тенденций, когда ГЧП возведено в ранг одной из наиболее приоритетных государственных задач стран, Казахстан не может и не должен дистанцироваться от его разработки и внедрения.» В соответствии с проектом Концепции подготовительный этап по развитию государственно-частного партнерства в Казахстане пройден и идет процесс внедрения соответствующих проектов (имеется законодательство, ведется подготовка реализации концессионных проектов). Те или иные формы ГЧП либо регламентированы в законодательстве, либо, так или иначе, затрагиваются им. Вместе с тем, «одной из основных причин, не позволяющих оценивать действующее законодательство, как отвечающее требованиям ГЧП, является ориентированность не на конечный результат, а на отдельные услуги/работы, слабое применение ключевых показателей эффективности и принципа разделения и управления рисками.»

Большое внимание в проекте Концепции развития ГЧП в Казахстане уделяется вопросам государственной поддержки концессионеров, которая признается как недостаточная. Вместе с тем, в проекте предусматривается введение новых видов государственной поддержки, в частности таких, как

софинансирование концессионного проекта на этапе строительства объекта посредством осуществления бюджетных инвестиций, предоставление гарантий потребления государством определенного объема товаров (работ, услуг), компенсация определенного объема инвестиционных затрат концессионера.

Казахстанским проектом Концепции развития ГЧП жилищно-коммунальная инфраструктура определена одной из основных сфер, в которой планируется развивать государственно-частное партнерство.

Хотелось бы остановиться и на основных направлениях развития ГЧП в Казахстане, которыми определены такие[153].

1. Расширение сферы применения механизмов ГЧП, в том числе на водоснабжение, коммунальные сети и городскую транспортную инфраструктуру.

2. Развитие инеституциональной базы, включая создание или наделение соответствующими полномочиями государственных органов, которые будут ответственны за реализацию программы развития ГЧП. Это направление развития предусматривает совершенствование законодательства и нормативно-правовой базы по ГЧП, развитие методологии реализации соответствующих проектов, усиление потенциала государственных органов в области ПЧП. При этом отмечается, что роль государства, которое будет выступать координатором таких процессов, и предоставлять необходимую поддержку для ГЧП, является самым важным фактором в эффективности ГЧП.

Интересно рассмотреть развитие концептуальных подходов к развитию публично-частного партнерства в Украине.

В апреле 2009 года в Верховном Совете Украины был зарегистрирован проект Закона Украины «Об основах государственно-частного партнерства»[154].

---

[152] http://www.ppp-center.kz/rus/zakonvo/gp4/
[153] http://www.ppp-center.kz/rus/zakonvo/gp4/

Законопроект был подготовлен группой народных депутатов Украины. Через месяц он был принят за основу, через 2,5 месяца проголосован Верховным Советом. Но уже 9 октября 2009 года решение о принятии этого законопроекта было ликвидировано постановлением Верховного Совета. Последнее решение было связано с тем, что при обсуждении соответствующего проекта закона во втором чтении прямо с зала на слух было предложено и проголосовано много изменений в статьи законопроекта, которые входили в серьезное противоречие с существующим законодательством, содержали юридически некорректные термины и формулировки, таили в себе серьезные опасности с точки зрения его правоприменения. В результате спешка и амбиции народных депутатов, а также нарушение процедур при его согласовании в зале Верховного Совета, затормозили работу над законопроектом. Позднее подобный рамочный законопроект под названием «Об основах взаимодействия государства с частными партнерами» был принят Верховным Советом Украины, по состоянию на 20 июля этот закон пока еще не подписан Президентом Украины.

В 2009 году распоряжением Кабинета Министров Украины была принята Концепция развития государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве[155], основными задачами которой были определены создание условий для ГЧП, развитие новых моделей и механизмов ГЧП, совершенствование бюджетной поддержки в этой сфере, распространение положительного опыта реализации проектов государственно-частного партнерства, определение этапности, принципов и особенностей применения механизмов ГЧП в Украине. Термин „публично-частное партнерство” в

[154] Проект Закону України від 14.04.2009 р. N 3447-д «Про загальні засади державно-приватного партнерства»

названии этой концепции в самый последний момент было изменен на „государственно-частное", что было связано с тем, что на тот момент Верховным Советом Украины в первом чтении был принят законопроект о государственно-частном партнерстве. Проект закона впоследствие был отклонен, а соответствующий термин в Концепции остался.

Концепция направлена на реализацию основних преимуществ, которые может принести в сферу жилищно-коммунального хозяйства частный бизнес в условиях снижения возможностей государственного и местных бюджетов предоставлять поддержку развитию жилищно-коммунальной инфраструктуры, среди которых, прежде всего, следует выделить такие

- уменьшения риска неэффективного использования средств, что зачастую происходит при реализации этих проектов государственными или коммунальными предприятиями, когда отсутствует достаточный контроль за деятельностью топ менеджеров этих компаний;
- ускорение темпов реализации проектов вследствие стремления частого инвестора как можно раньше получить эффект от сделанных им вложений в их реализацию;
- обеспечение эффективного менеджмента проектов вследствие реализации стратегических интересов частого оператора, вложившего в проект собственные финансовые ресурсы, а также за счет применения систем мотивации топ менеджеров и другого ключевого для реализации проекта потенциала (экономия от внедрения инновационных решений, новых энергосберегающих технологий);

---

[155] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. N 1184-р «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві»

- обеспечение трансфера технологий и знаний;
- создание конкурентной среды на рынке управления объектами жилищно-коммунального хозяйства;
- снижение негативного влияния на окружающую среду.

Целью Концепции было определено развитие экономических, правовых и организационных основ реализации государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве как элемента системы финансового обеспечения модернизации и обновления жилого фонда и жилищно-коммунальной инфраструктуры, что будет содействовать их адаптации к рыночным условиям, повышению энергоэффективности зданий, уменьшению объемов потребления природного газа предприятиями коммунальной теплоэнергетики, улучшению качества питьевой воды и т.п.

Среди основных заданий Концепции следует выделить такие.

1. Создание условий для развития ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве (совершенствование законодательства, развитие системы государственного регулирования, обоснованность и прогнозируемость тарифов).
2. Развитие новых моделей и механизмов привлечения частного сектора в сферу ЖКХ.
3. Определение путей и направлений бюджетной поддержки как элемента стимулирования государственно-частного партнерства в ЖКХ, а также критериев предоставления такой поддержки.
4. Расширение позитивного опыта применения механизмов ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве.
5. Определение этапности, принципов и особенностей внедрения механизмов ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины.

Как видим, задач много, все они непростые и требуют координации на самом высоком уровне.

В большинстве стран мира и особенно в тех, где публично- частное партнерство развито слабо и значительная часть населения относится к нему отрицательно или, в лучшем случае, подозрительно, а также там, где для обеспечения активного участия частого сектора следует создать привлекательные условия, имеются координирующие и продвигающие развитие такого партнерства органы, как государственные, так и не государственные. На начальном этапе подобны органы должны наделяться достаточно широким кругом функций, среди которых следует выделить такие:

- консультационное сопровождение реализации пилотных проектов по развитию инфраструктуры в форме ПЧП (определение целей привлечения частного партнера, подбор адекватного механизма, сопровождение становлення проекта с использованием заданного механизма, мониторинг за реализацией проекта);
- развитие законодательного обеспечения и договорной базы в сфере ПЧП;
- распространение позитивного опыта реализации проектов ПЧП, организация обучения и подготовки кадров, способных участвовать в проектах ПЧП;
- представление интересов частного инвестора, реализующего проекты ПЧП в органах государственной власти и местного самоуправления.

Реализация всех этих функций не может быть пущена на самотек или распорошена по различным органам государственного управления, которые в силу своих полномочий занимаются проектами развития инфраструктуры (транспортной, жилищно-коммунальной и т.п.).

Во многих странах для этих целей создаются специальные центры развития ГЧП, которые могут существовать как в форме некого государственного центра, так и в форме частного или общественного образования.

Так, например, в Российской Федерации, которая сегодня уделяет значительное внимание развитию государственно-частного партнерства, считая его одним из средств активного вывода отечественной экономики из кризиса и в долгосрочной перспективе эффективным инструментом создания инновационной экономики, с этой целью было учреждено Некоммерческое партнерство «Центр развития государственно-частного партнерства» в рамках программы Всероссийской политической партии «Единая Россия». Целесообразность создания подобного партнерства под эгидой политической партии может быть подвергнута большим сомнениям и в таких странах, как Украина, где между политическими партиями идет постоянное состязание, просто неприемлемо, поскольку может «убить идею» вообще. Процес развития и становления ГЧП долгосрочный и делать его заложником успеха той или иной политической партии по меньшей мере неосмотрительно.

Российская Федерация в этом смысле очень сильно отличается от Украины. Партия «Единая Россия» на протяжения многих лет занимает устойчивые позиции в стране и является серьезной силой, на которую опирается и действующий Премьер-министр, и действующий Президент, поэтому не случайно, что именно по инициативе этой партии и под ее патронатом реализуются наиболее приоритетные проекты государственного значения, такие, например, как «Доступное жилье», «Чистая вода» и другие. Поэтому, анализируя этот подход, мы склонны рассматривать его скорее как модель использования негосударственной общественной организации для координации деятельности в сфере ПЧП.

Ключевой задачей центра, созданного в Российской Федерации, определено объединение усилий общественных, деловых и государственных структур для выработки и реализации единой концепции государственно-частного партнерства в России, а также практики применения ГЧП в регионах[156].

Основными задачами и направлениями деятельности Центра являются:

1. Участие в формировании рынка инфраструктурных инвестиционных проектов, реализуемых на основе механизмов государственно-частного партнерства.

2. Совершенствование законодательства и расширение правоприменительной практики реализации проектов на основе ГЧП.

3. Функционирование в качестве «центра компетенций» – организационной площадки по инициированию и сопровождению ГЧП-проектов.

4. Оказание организационно-управленческих услуг, связанных с подготовкой и реализацией концессионных проектов.

5. Создание площадки для реализации деловым сообществом социально значимых инфраструктурных проектов.

6. Объединение финансовых и интеллектуальных ресурсов российских и зарубежных структур, общественных и коммерческих организаций для развития механизмов ГЧП в России.

7. Формирование благоприятной правовой и организационной среды для частных инвестиций в инфраструктуру страны.

[156] Сайт Центра http://www.pppcenter.ru/ru

8. Проведение исследовательских и образовательных проектов: подготовка и переподготовка специалистов в сфере ГЧП.

9. Активное участие в развитии государственно-частного партнерства в регионах.

10. Сотрудничество с деловыми объединениями и саморегулируемыми организациями в целях развития государственно-частного партнерства.

Основной функцией центра определен системный анализ текущего состояния инфраструктуры и перспектив подготовки и реализации проектов:

- *На стадии бизнес-идей*: отбор бизнес-идей, предлагаемых органами власти и бизнесом, для последующей разработки и подготовки инфраструктурного проекта посредством финансирования.
- *На предпроектной стадии*: сопровождение инфраструктурного проекта до стадии коммерческой реализации, включая обоснование и подготовку проекта для привлечения инвестиций, процедуру организационно-правового оформления.
- *На стадии запуска проекта*: участие в формировании документации, организации и подготовке концессионных и инвестиционных конкурсов по выбору концессионеров и стратегических инвесторов.
- *На стадии функционирования*: координация и надзор за процессом коммерческого использования инфраструктурных объектов с учетом государственных интересов.

Интересным является наличие в Центре трех советов: Наблюдательного, который фактически определяет политику деятельности Центра и контролирует ее осуществление, и двух консультационных – Общественного и Экспертного. Основными целями Экспертного Совета является поиск решений для наиболее эффективного развития механизмов ГЧП в России в целях модернизации инфраструктуры, а также формирование условий для максимального

вовлечения представителей отечественных и зарубежных деловых кругов, органов власти и общественности в процесс модернизации инфраструктуры на основе ГЧП. Исходя из этих целей, основными задачами Экспертного совета являются:

- проведение исследований в сфере применения ГЧП,
- экспертиза проектов,
- развитие законодательства,
- взаимодействие со средствами массовой информации,
- организация круглых столов, конференций.

Общественный совет нацелен на привлечение общественных организаций и деловых объединений к выработке и осуществлению мероприятий в рамках реализации инфраструктурных проектов на базе ГЧП, выявление препятствий в реализации таких проектов и сосредоточении усилий на их преодолении, проведение общественной экспертизы проектов ГЧП, организацию их общественного обсуждения.

Поскольку Центр был создан в 2009 году судить о его эффективности и удачности выбора механизма координации проектов в сфере ГЧП еще рано.

Приоритетными для развития ГЧП в Российской Федерации признаны такие инфраструктурные проекты: энергетическая инфраструктура (электроэнергетика, топливная энергетика, энергетика возобновляемых источников), транспортная инфраструктура (железные дороги, автомагистрали, авиационная инфраструктура, водные пути и инфраструктура, трубопроводы и насосные станции), аграрная инфраструктура, социальная инфраструктура (жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование, туризм, телекоммуникации и информационные технологии). Интересно, что в результате структуризации инфраструктурных проектов, сфера жилищно-коммунального хозяйства была отнесена к социальной инфраструктуре, наряду

с здравоохранением, образованием, туризмом, телекоммуникационными и информационными технологиями. Такая структуризация является дискуссионной, но подчеркивает чрезвычайную важность этой сферы для жизнеобеспечения населения.

Заметим, что наряду с этим центром в Российской Федерации существует много других центров государственно-частного партнерства, как при банках (например при Внешэкономбанке России), так и в составе отдельных территориальных образований.

Центр государственно-частного партнерства при Внешэкономбанке был создан в 2008 году[157]. Миссией Центра является поддержка и ускорение развития инфраструктурных проектов общенационального, регионального и муниципального значения, повышение качества услуг государственного и муниципального управления по развитию инфраструктуры через использование разнообразных инструментов государственно-частного партнерства. Целью создания Центра определено - квалифицированная подготовка, организация и сопровождение проектов государственно-частного партнерства для реализации отраслевых, региональных и городских стратегий развития, оказание поддержки органам муниципального и государственного управления по совершенствованию инструментов ГЧП.

Основными задачами Центра являются

- Консультирование органов государственного и муниципального управления по вопросам организации проектов ГЧП;
- Разработка методологии организации и управления проектами ГЧП органами государственного и муниципального управления;

[157] http://www.veb.ru/ru/PPP/

- Информационное обеспечение рынка проектов ГЧП, в том числе ведение базы данных проектов ГЧП (готовящихся, реализуемых, реализованных), обобщение и распространение опыта организации проектов ГЧП;
- Разработка вопросов нормативного характера, необходимых для развития рынка проектов ГЧП и инвестиционной деятельности Внешэкономбанка на данном направлении;
- Участие в формировании и отборе программ повышения квалификации кадров государственного и муниципального управления по вопросам организации и управления проектами ГЧП;

В январе 2010 г. создано Некоммерческоепартнерствоа «Агентство государственно-частных программ городского развития». Инициатором его создания выступила Международная Ассамблея столиц и крупных городов (МАГ) при поддержке Правительства Москвы и экспертного сообщества. Данное направление для Международной Ассамблеи было определено городами – членами МАГ приоритетным, поскольку оно базируется на миссии Ассамлеи – выявлять и продвигать успешный опыт и лучшие практики решения городских проблем. Основными целями Агентства определены: квалифицированная подготовка, организация и сопровождение инфраструктурных программ и проектов в рамках реализации отраслевых, региональных и городских стратегий развития; оказание поддержки органам муниципального и государственного управления по совершенствованию инструментов ГЧП.

Среди первоочередных задач Агенства определены: формирование базы данных проектов, реализация которых предполагает использование механизма государственно-частного партнерства; разработка проекта закона о государственно-частном партнерстве города Москва, а также типовой договорной документации по проектам государственно-частного партнерства в

различных сферах хозяйства; обобщение, анализ и внедрение лучших практик в сфере государственно-частного партнерства при реализации городских инфраструктурных проектов. При Агенстве организована Школа ГЧП, целью которой является повышение квалификации сотрудников городских администраций путем обучения и проведения практических занятий, в том числе с выездами на объекты, работающие по принципу государственно-частного партнерства. Деятельность Агентства включает в себя поиск и внедрение инновационных разработок в различных сферах городской жизнедеятельности, а также оказание инвестиционно - консалтинговых услуг при организации и реализации проектов государственно-частного партнерства.

В Казахстане для усиления институциональной системы и экономической экспертизы концессионных проектов 17 июля 2008 года постановлением Правительства РК создана специализированная организация АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» (далее – Центр ГЧП), основной целью которой является содействие методологическому и методическому обеспечению реализации концессионных проектов. Перед Центром ГЧП стоит задача по экономической экспертизе концессионных проектов, проведении оценки их эффективности, наряду с выработкой комплексных мероприятий по совершенствованию механизма ГЧП и проведением исследований в области ГЧП. В настоящий момент Казахстанский центр государственно-частного партнерства выступил с инициативой создания Международной ассоциации центров публично-частного партнерства и активно занимается вопрощением этой идеи в жизнь.

С июля 2008 года действует Польский центр публично-частного партнерства[158], основанный анковскими учреждениями, юридическими и

[158] http://www.centrum-ppp.pl/start,2

консультационными фирмами, региональными агенствами развития, фондами, ассоциациями, торгово-промышленными палатами. Центр оказывает содействие правительству Польши в развитии методологии и практики публично-частного партнерства, проводит обучение представителей публичного сектора основам реализации проектов публично-частного партнерства, способствует обмену опытом в этой сфере.

В Украине на государственном уровне такого координирующего центра не существует. Вместе с тем по инициативе Национальной академия наук и ряда ученых – специалистов в этой сфере 27 апреля 2010 г. вице-президентом НАН Украины, академиком НАН Украины В.Геецем создан Украинский центр содействия развитию публично-частного партнерства.

Цель создания Центра - содействие развитию публично-частного партнерства для реализации социально значимых инфраструктурных проектов; активизация использования научно-технического потенциала и инновационных технологий для решения задач модернизации систем жизнеобеспечения; содействие повышению инвестиционной привлекательности украинской экономики и ее регионов.

Миссия - поддержка реализации инфраструктурных проектов общенационального и регионального значения с использованием механизмов публично-частного партнерства, научно-методологическое и организационное содействие центральным органам исполнительной власти, органам местного самоуправления и субъектам предпринимательства в этой сфере.

Центр создан на базе новой для Украины и широко используемой в мире модели реализации социально ориентированных проектов, инициируемых авторитетными, известными, пользующимися безупречным авторитетом в обществе личностями, которые задают тон в становлении новых пионерных направлений в развитии общества, путем создания институции (по

украинскому законодательству – Учреждения) с четко определенной целью и задачами. Учреждение «Украинский центр содействия развитию публично-частного партнерства» является непредпринимательской неправительственной организацией.

Среди задач Центра:

- развитие методологического обеспечения реализации проектов на базе публично-частного партнерства, определение приоритетных направлений и оптимальных форм участия частного сектора в реализации социально-значимых инфраструктурных проектов, оценка показателей их эффективности;

- предоставление услуг по разработке и сопровождению инвестиционных и инновационных проектов, реализующихся в форме публично-частного партнерства, управление проектами, защита интересов субъектов партнерства;

- участие в формировании общественного мнения по вопросам места и роли государства, органов местного самоуправления и частного сектора в реализации социально-значимых проектов, а также ответственности сторон в этой сфере;

- информационно-аналитическое и техническое обеспечение формирования рынка проектов публично-частного партнерства, содействие использованию на этом рынке современных информационных, инновационных технологий и достижений науки;

- обобщение и распространение в Украине опыта реализации проектов публично-частного партнерства в мире, формирование ответственного отношения бизнеса к соблюдению стратегических интересов государства и общества;

- проведение научно-исследовательских, технологических, поисковых и проектно-поисковых робот, связанных с доведением научных знаний до стадии

их практического использования при реализации проектов публично-частного партнерства;

- осуществление методического и организационного обеспечения, а также координация научной, научно-технической и научно-педагогической деятельности в сфере публично-частного партнерства;

- разработка проектов законов и других нормативно-правовых актов, программ и проектов в сфере публично-частного партнерства, инноваций и инвестиций;

- осуществление научной экспертизы проектов законов и других нормативно-правовых актов, программ и проектов на предмет эффективности предусмотренных в них механизмов публично-частного партнерства;

- научное обеспечение нормотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере публично-частного партнерства, изучение и обобщение практики реализации актов законодательства;

- участие в подготовке научных и профессиональных кадров, повышение их квалификации в сфере публично-частного партнерства;

- предоставление научно-методической, информационной и финансовой поддержки субъектам отношений в сфере публично-частного партнерства;

- организация проведения конференций, круглых столов, семинаров, учебных мероприятий по вопросам, возникающим в процессе реализации проектов публично-частного партнерства;

- представительство в международных организациях по вопросам публично-частного партнерства, инвестиционной и инновационной деятельности.

Почему на сегодня видится целесообразным координация деятельности и продвижение развития публично-частного партнерства в Украине негосударственным Центром?

Прежде всего, поскольку процесс становления публично-частного партнерства технологически, методологически и организационно очень сложный и занимает длительное время, такая форма Центра и ориентация его на Национальную академию наук позволит обеспечить приемственность и высокий научный уровень в реализации задач по развитию публично-частного партнерства. Вследствие этого можно будет избежать политизации процессов в этой сфере, что тоже чрезвычайно важно, учитывая ситуацию в Украине. Ну, и кроме того, в нашей стране публичная власть представлена государственными органами власти и органами самоуправления, которые независимо друг от друга принимают целый ряд решений, а по некоторым вопросам имеют различные интересы. В частности, объекты коммунальной инфраструктуры (такие, например, как, централизованные системы теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения) находятся в коммунальной собственности, тарифы на услуги, предоставляемые такими предприятиями, также устанавливают органы местного самоуправления, они же целиком и полностью распоряжаются судьбой этих предприятий. В такой ситуации координирующий центр, созданный при одном из государственных органов управления, имел бы конфликт интересов с государством, балансируя в поиске компромиссных решений между государством, органами местного самоуправления и частным инвестором. Форма, выбранная для Центра, позволит избежать такого конфликта интересов. Широкое сотрудничество с научными институциями и их высокая репутация в украинском обществе обеспечит доверительное и уважительное отношение к его деятельности со стороны всех субъектов публично-частного партнерства. А взвешенно

выбранная система управления Центром, обеспечение высоких требований к квалификации и репутации членов Правления, наблюдательного Совета и Стратегического Совета, прозрачность и публичность его деятельности позволит обеспечить стабильность и предсказуемость при реализации проектов ПЧП, оградит их от коррупции и злоупотреблений.

Среди основных направлений приложения усилий Центра в становлении и развитии публично-частного партнерства в Украине следует отметить такие.

1. Развитие научно-методологического обеспечения реализации проектов публично-частного партнерства, базируясь на лучшем мировом опыте, совершенствование нормативно-правовой базы, проведение экономической и правовой экспертизы на различных стадиях реализации проектов ПЧП.
2. Организация обучения, тренингов, проведение широкого общественного диалога по тематике публично-частного партнерства.
3. Формирование и сопровождение реализации проектов в форме публично-частного партнерства органами местного самоуправления.
4. Формирование пула инвестиционных проектов для привлечения к их финансированию средств международных финансовых организаций на наиболее благоприятных для предприятий условиях.

Выводы

Системный подход к финансовому обеспечению деятельности и модернизации объектов инфраструктуры предполагает оптимальное использование существующих возможностей привлечения финансовых средств. Для этого, прежде всего, необходимо знать какие возможности существуют в принципе, каким образом каждый из потенциально возможных ресурсов может быть привлечен и использован, а также как максимально эффективно совместить привлечение таких ресурсов.

Если говорить о жилищно-коммунальной инфраструктуре, то существует два источника ее финансирования – тарифы, оплачиваемые потребителями, и бюджет (государственный или местный), наполняемые налогами тех же потребителей. Как оптимально распределить бремя финансирования между тарифами и бюджетными вливаниями – это вопрос к государству. Вопрос не простой и решаться он должен на макроуровне. В различных странах существуют разные подходы к его решению, но есть общие принципы, которые имеет смысл применять и в Украине.

Какие же это принципы?

Как тарифы, так и налоги должны быть доступны для населения. Нельзя поддерживая население низкими тарифами, усиливать налоговую нагрузку для получения дополнительных средств для модернизации инфраструктуры. Тем самым мы лишь ухудшаем и без этого сложные условия для развития предпринимательства, а следовательно предопределяем снижение экономической активности населения и, соответственно, его доходов. Как результат, снижается уровень доступности тарифов для населения и далее «по кругу».

Тарифная политика должна стимулировать ресурсо- и энергосбережение

как на уровне предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, так и на уровне бытового потребления. Налоговая политика должна стимулировать экономическую активность населения, развитие предпринимательства и, соответственно, рост доходов бюджета в средне- и долгосрочной перспективе, а не формироваться по принципу «мы хотим сегодня, мы хотим сейчас». И налоговая, и тарифная политика должны стимулировать экологически корректное поведение населения и субъектов рынка. В противном случае мы будем накапливать расходы будущих периодов, как тарифные, так и бюджетные (на приведение в порядок экологически опасных объектов, лечение, расходы, связанные со снижением продуктивности труда, уменьшением продолжительности жизни и т.п.) Это базисные вещи и для налоговой, и для тарифной политики социально ответственного государства. Исходя из этого в мире, как правило, за счет тарифа полностью покрываются затраты на те услуги, которые можно измерить, так, например, электро-, тепло-, газо-, водоснабжение и водоотведение. В тоже время за счет бюджета поддерживаются малообеспеченнные (адресные денежные субсидии, позволяющие покрыть минимально необходимые потребности в жилье и жилищно-коммунальных ресурсах) и финансируются мероприятия, чрезвычайно важные для жизнедеятельности общества в макроэконоическом контексте и такие, эффект от которых явно не ощущается и непосредственно не может быть измерен населением. Так, например, очистка стоков, водоемов и т.п. Кроме того на определенных этапах развития бюджет может и должен стимулировать запуск новых механизмов, способствующих улучшению качественных характеристик жилищно-коммунальной инфраструктуры, и прежде всего, энергоэффективности. Так, например, стимулирование населения к проведению термомодернизации жилых зданий, переход предприятий на альтернативные источники топлива и т.п. В этом случае на определенном этапе

следует предусматривать ту или иную государственную поддержку (либо прямое бюджетное софинансирование этих мероприятий, либо предоставление налоговых преференций).

Важнейшими элементами системы финансового обеспечения модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры являются внутренние и внешние заимствования, а также использование механизмов публично-частного партнерства. Использование этих механизмов не приносит дополнительных финансовых ресурсов в том смысле, как это понимается сегодня многими субъектами рынка. Все привлеченные таким способом ресурсы должны быть в будущем возвращены за счет тарифов и, возможно, бюджета. Причем возвращены с процентами. Но важность использования подобных механизмов состоит в том, что они, во-первых, дают возможность привлечь значительные средства для модернизации инфраструктуры уже сегодня, а, во-вторых, позволяют удешевить для населения и государства привлечение финансирования проектов, являющихся критически важными для территории, и при этом более-менее равномерно распределить нагрузку по модернизации инфраструктуры на настоящее и будущие поколения.

Построение такой системы финансового обеспечения – сложный, требующий координации на самом высоком государственном уровне и высокого профессионализма его исполнителей процесс. Этот процесс должен стать одним из ключевых элементов экономических реформ в Украине (бюджетной, налоговой, социальной и, конечно же, реформы ЖКХ).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реформирование – процесс, востребованный в любой стране практически постоянно. Развитие предполагает постоянное обновление тех или иных сфер деятельности. В свою очередь, обновление предполагает реформирование отношений и институций. Не случайно в экономической теории появилась новая дисциплина «теория реформ». И как любая научная теория, теория реформ имеет свои законы, правила, методологию. Поэтому, важно понимать, что планированием и осуществлением реформ должны заниматься профессионалы, имеющие соответствующее образование и знания, а не аматоры, называющие себя профессионалами.

Сегодня уже появляется такая научная специализация как «проектирование реформ», активно развивается наука в этой сфере. Это еще раз говорит о том, что реформами должны заниматься специально подготовленные для этого люди. Возможно, учитывая рост интереса к реформированию практически во всех странах мира и особенно в тех, кто в последние несколько десятилетий поменял или пытается менять свою экономическую ориентацию, следует ввести специальное обучение «проектировщиков реформ». Конечно же, далеко не каждый, освоивший азы реформирования, сможет стать идеологом реформ. Уж очень высокие требования предъявляются к этим людям. Но, в любом случае, в процесс подготовки и реализации реформ должно быть задействовано большое число специалистов, в том числе и руководителей органов власти и местного самоуправления, которые должны понимать смысл и природу таких реформ.

Для тех, кто хотел бы посвятить себя этому чрезвычайно интересному и важному занятию, следет ознакомиться с работами академика В.Полтеровича, в

частности понять смысл сформулированных им 12 тезисов планирования и проведения реформ, изложенных в монографии «Элементы теории реформ».[159]

Реформы в сфере жилищно-комунального хозяйства – особый вид реформ. И особенно сложны подобные реформы в таких странах, как Украина. Во-первых они чрезвычайно рискованны в социальном смысле. Во-вторых, они касаются абсолютно всего населения. В-третьих, все считают себя знатоками в этой сфере, при этом, опираясь на исторически сформированные мифы. В-четвертых, в условиях постоянного политического противостояния, эта сфера является ключевой для формирования электоральных настроений, что порождает популизм, смертельный для любой реформы. И, наконец, КРИТИЧЕСКИ НЕ ХВАТАЕТ ЗНАНИЙ в этой сфере.

С другой стороны, это как раз тот случай, когда «промедление смерти подобно», потому жизнь заставит нас все таки провести реальную РЕФОРМУ ЖКХ и сделать эту отрасль современной, рыночной и социально ответственной.

Какой буде цена этих реформ?

Это зависит от многих факторов, но прежде всего от воли и ответственности руководства страны и от того, насколько квалифицированными окажуться те специалисты, которые будут проектировать и реализовывать эти реформы. Автор надеется, что представленная на суд читателей работа поможет в решении этой сложной, но жизненно важной для Украины задачи.

[159] Полтерович В.М. Элементы теории реформ – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 007. – 447 с., с. 423-429.

Рекомендованная литература

1. Белл Майкл «Местный налог на недвижимость: рекомендации по установлению и администрированию. С.259-282 – в кн. «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика» под общ.ред. Мигары де Сильва, Г. Курляндская, Научн. редакция Центр фискальной политики. – М. Издательство «Весь мир», 2006 -464 с.

2. Болотин В.В. Финансовые проблемы реформы ЖКХ – Финансы, №2, 2002 г, с.12-14

3. Гальчинский А.. Президентский проект реформ — на доработку, Зеркало недели, № 22 (802) 12 — 18 июня 2010

4. Витте С.Ю. Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов / Сост. и коммент.: Ефанов А.Н., Румянцев Н.К., Третьяк В.П. - СПб.: ПГУПС, 1999.

5. Далсвеен Т., Червилов Л. , Гриценко Н. , Мичи Ю., Холубова – И. Методы и средства для проведения энергоаудита и сертификации зданий, ENSI, Oslo, Norwey, www.ensi.no

6. Дитрих В. Зеленый бизнес – миллиардная сделка! На смену доткомам приходят дотгрины/ Вальтер Дитрих; перевод с немецкого В.Хартмана; Ин-т экон. и прогнозир. НАН Украины. – К., 2009. – 296 с.

7. Запатріна І. В. Формування національних проектів : зарубіжний досвід і можливості для України / І. В. Запатріна // Економіка України. – 2008. – № 1. – С. 72 – 83

8. Запатріна І. В. Бюджетна підтримка як елемент розвитку публічно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері / І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – №4. – С. 3 – 11.

9. Колосова В.П. Європейський інвестиційний банк в Україні – Фінанси України, № 2(147), 2008 р., с.15-25

10. Мартусевич А.П. - Участие частного сектора в водоснабжении, водоотведении и других инфраструктурных отраслях: некоторые уроки и рекомендации для СНГ, доклад на конференции «Государственно-частное партнерство в сфере водоснабжения и водоотведения.», Санкт-Петербург, 19 марта 2009 г.

11.Мартусевич А. – Квартирные против домовых. Учет расхода воды по индивидуальным счетчикам создает угрозу экоиической стабильности водоканалов. – в ж. Вода, №6 (22), июнь 2009.

12. Мартусевич А.П., экономист, консультант ОЭСР Участие частного сектора в водоснабжении, водоотведении и других инфраструктурных отраслях: некоторые уроки и рекомендации для СНГ - доклад на конференции «Государственно-частное партнерство в сфере водоснабжения и водоотведения», Санкт-Петербург, 19 марта 2009 года

13. Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. – М.: Языки русской культуры. 2000. – 224 с. – (Язык. Симиотика. Культура).

14. Моисеев Н.Н. Расставание с простотой. М., «Аграф», 1998. – 480 с.

15. Новий курс: реформи в Україні. 2010-2015. Національна доповідь/ за заг.редакцією В.М.Гейця (та ін..). – К.:НВЦ НБУВ, 2010. -232 с.

17. Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории – Экономика и математические методы, т.42, 2006, №1, 3-18.

18. Полтерович В.М. Элементы теории реформ – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. – 447 с.

19. Полтерович В.М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ – Экономическая наука современной России, №1, 2005, с.7-24

20. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2007. — 495 с. — (Б-ка словарей "ИНФРА-М").

21. Свистунов П. «Долговое финансирование объектов городской инженерной инфраструктуры», с. -396-403, - в кн. «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика» под общ.ред. Мигары де Сильва, Г. Курляндская, Научн. редакция Центр фискальной политики. – М. Издательство «Весь мир», 2006 -464 с.

22. Сиваев С.Б. Реформа ЖКХ в 2003-2008 годах: извилистая дорога к рынку, - Институт экономики города

23. Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду/Соколовська А.М., Єфименко Т.І., Луніна І.О. та ін.. – К.: НДФІ, 2006. – 320 с.

24. Сколотяний Ю. Что ни отчет – у нас «незачет» - Зеркало недели, №36(665), 29 сентября - 5 октября, 2007 г., с. 1, 8.

25. Обеспечение энергоэффективности. Развитие энергетической политики, задачи и возможности – Секретариат энергетической хартии, 2007 г. – 246 с.