

УДК 332.8

*Д.А. Семернин*

Московский государственный строительный университет (НИУ МГСУ), г. Москва,  
email: dsemernin@mgsu.ru

## **ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, ЖКХ, финансирование, инвестиции, инвестиционная привлекательность ЖКХ.

В статье рассматриваются проблемы финансирования развития жилищно-коммунального хозяйства в нашей стране. Изучаются возможные направления совершенствования финансового механизма отрасли. Высказываются предположения о возможностях повышения инвестиционной привлекательности отрасли ЖКХ.

*D.A. Semernin*

Moscow State University of Civil Engineering, Moscow, email: dsemernin@mgsu.ru

## **FINANCIAL ASPECTS OF THE HOUSING-AND-COMMUNAL SERVICES DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Keywords:** housing-and-communal services, financing, investments, investment attractiveness of the housing-and-communal sector.

Some problems of financing of the development of housing-and-communal services in our country are considered in the article. The possible directions of the improvement of the financial mechanism of the industry are studied. The opinion on the opportunities of the increase in the investment attractiveness of the housing-and-communal sector is expressed.

Развитие жилищно-коммунального хозяйства – одна из наиболее важных и при этом сложных социально-экономических задач в стране. В этой плоскости сталкиваются понятия социальной ответственности и экономической целесообразности.

От уровня развития сферы ЖКХ зависит качество жизни населения, социальная стабильность, наличие (и приток либо отток) трудовых ресурсов в регионе. Развитие ЖКХ оказывает кумулятивный эффект на многие другие отрасли экономики.

Однако на протяжении ряда предшествующих лет отрасль ЖКХ не получала достаточного финансирования, основные фонды ее накапливали износ, возрастала аварийность, нарастали другие негативные тенденции. Для преодоления накопленных проблем и вывода отрасли ЖКХ на стабильное развитие требуется совершенствование механизма финансирования отрасли.

Вопросами функционирования экономики и финансов ЖКХ, в том числе проблемами привлечения инвестиций в отрасль, занимались многие авторы,

такие как А.А. Аболин, Т.Т. Авдеева, Д.П. Гордеев, И.П. Маликова, И.Г. Минц, СБ. Сиваев, М.В. Терентьева, М.А. Ульрих, Ю.В. Филиппов, С.Л. Филимонов, Л.Н. Чернышев и др. Но перечисленные авторы больше занимались вопросами организации работы отрасли, а проблемы ее финансового обеспечения все еще освещены слабо. Нуждаются в рассмотрении возможности государственной поддержки ЖКХ, привлечения внебюджетных источников финансирования, использования эффективных финансовых механизмов.

### **Объект и цель исследования**

Объектом настоящего исследования являются финансы жилищно-коммунальной сферы. Цель исследования – разработка рекомендации по эффективному финансовому обеспечению жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в современных условиях.

### **Материалы и методы исследования**

В качестве материалов были изучены стратегические и программные документы, нормативно-правовая база, стати-

стические данные, аналитические материалы, данные управляющих компаний, предоставленные в открытом доступе.

Методами исследования послужили методы анализа и синтеза, сравнения, аналогии, группировки и сравнения.

### Результаты исследования и обсуждения

В Минстрое заявляют, что общий объем инвестиций в сферу ЖКХ через концессии за все время их существования превысил 500 млрд руб. Вместе с тем ежегодные потребности сектора составляют, по нашей оценке, по меньшей мере 550 млрд руб., из них порядка 220 млрд руб. необходимы теплоснабжению и еще примерно по 105–110 млрд руб. – водоснабжению и водоотведению. Пока эти суммы не покрываются инфраструктурными вложениями регионов, коммунальных компаний и помощью со стороны федерации.

Вместе с тем нынешнее состояние коммунальной инфраструктуры требует ее ускоренной модернизации. Например, по данным проекта стратегии развития сферы до 2035 года, темпы замены теплосетей, изношенных более чем на 58%, в последние годы находятся на уровне 2% от их общего объема. То есть фактически их полностью переложат более чем за 50 лет, тогда как в развитых странах аналогичная инфраструктура обычно заменяется через 25–30 лет после начала эксплуатации. Для таких же темпов замены вложения в теплоснабжение необходимо по меньшей мере удвоить [1].

Министерства строительства и ЖКХ РФ настроено на то, чтобы прямое финансирование его потребности из бюджета не было основным способом. Решение проблем ЖКХ Министерство видит в привлечении негосударственных инвестиций [2]. На рисунке 1, показана динамика расходов бюджетов на ЖКХ.

На рисунке 2 показана взаимосвязь в системе ЖКХ жилищных и коммунальных услуг, различных благ, рыночных и нерыночных, конкурентных и неконкурентных механизмов.

На возможности финансирования развития жилищно-коммунального хозяйства влияет сама структура этой сферы.

В таком случае важно понять, какие источники и механизмы привлечения финансовых ресурсов наиболее перспективны для развития сферы ЖКХ, исходя из ее специфики.

Сфера ЖКХ включает в себя как индивидуальные, так и коллективные услуги (удовлетворение коллективных и индивидуальных потребностей), соответственно не все они могут быть оплачены конкретным индивидуальным потребителем. Монополии коммунальных предприятий ряд авторов рассматривают как форму проявления и выражения общественной сущности коммунальной деятельности. Поэтому идея и попытки демонополизации коммунальной инфраструктуры ошибочны, так как при помощи рыночных цен стимулировать повышение эффективности и улучшение качества коммунального обслуживания невозможно [3, 4].

Жилищные услуги мы относим к так называемым «клубным» благам, по отношению к которым возможно применение рыночных механизмов. Коммунальные услуги – блага специфические, по отношению к которым применение конкурентных механизмов невозможно или неприемлемо. Они требуют проведения государственной тарифной политики, которая была бы направлена на удерживание цен на коммунальные услуги и жесткого регулирования финансовой деятельности коммунальных предприятий.

Жилищно-коммунальное хозяйство, с точки зрения инвестиционной целесообразности имеет несколько специфических особенностей:

- в данной отрасли отсутствует конкуренция, т.е. она имеет монополистический характер;
- ежедневное использование услуг;
- государственной регулирование цен на услуги;
- прогнозируемое снижение потребления ресурсов, в связи экономией потребителей;
- относительно маленькие потребности по проектам реконструкций;
- отсутствие ликвидационной стоимости [5].

Главным источником финансирования является территориальный бюджет.

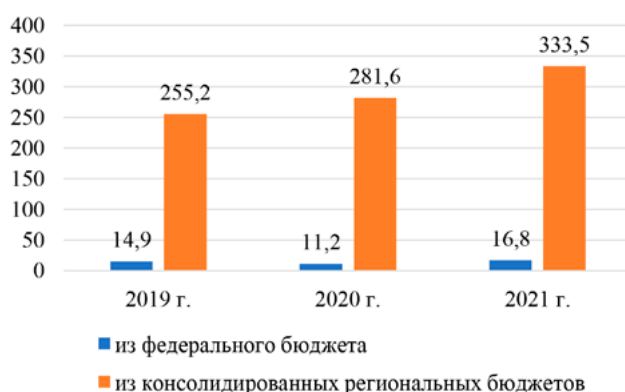


Рис. 1. Динамика бюджетного финансирования ЖКХ в 2019-2021 гг., млрд. руб. (составлено автором по данным Казначейства, отчетов InfraOne Research)



Рис. 2. Взаимосвязь элементов в системе ЖКХ

Все средства из данного бюджета распределяются следующим образом: региональный бюджет 28%, местный бюджет 72% [12], но от чисто бюджетного финансирования сферы надо отходить.

Двойственный характер жилищно-коммунальной сферы делает государственно-частное партнерство и концессионные соглашения наиболее эффективным механизмом для финансирования потребностей этой сферы.

Действительно, концессии из года в год представляют из себя важный источник финансирования сферы ЖКХ. В настоящее время в коммунально-энергетической сфере реализуется 2403 проекта в рамках концессий и соглашений о ГЧП на общую сумму 541,8 млрд руб. [6].

Большинство коммунальных концессий реализуются в необычном для остальных проектов формате – одновременного строительства (ремонта, реконструкции) и эксплуатации. Поэтому для таких проектов не всегда можно определить дату сдачи объектов.

Чтобы представить, на сколько уже реализованы знаковые для сферы концессии, стоит проанализировать срок действия соглашений, объем инвестиций и годы заключения. Установить, обгоняют или отстают они от графика реализации, не всегда представляется возможным, поскольку стороны не склонны публиковать такую информацию. Поэтому степень исполнения проектов показана условно – с математической точки зрения – как время, прошедшее от подписания до конца мая 2021 года, по отношению ко всему сроку действия соглашения [7].

В круг настоящего исследования попали 13 коммунальных концессий дороже 5 млрд руб. с общим запланированным объемом вложений свыше 205,9 млрд руб., данные о которых предоставлены аналитической компанией InfraOne Research [8]. В среднем срок соглашения для них составлял 28 лет, причем с момента подписания и до начала июня 2021го концессии были выполнены почти на 14%.

Наименьшее выполнение от запланированного пока у концессий по теплоснабжению Кирова (5,5%) и по водоснабжению и водоотведению Архангельска (5,4%). Самая высокая степень

исполнения по концессиям из выборки – у проекта модернизации и развития теплоснабжения и горячего водоснабжения во Владимире (39%).

Наиболее «короткая» коммунальная концессия из тех, что дороже 5 млрд руб., продлится 19 лет и истечет в 2037 году (реконструкция тепловых сетей Череповца). Наиболее долгой из подписанных является концессия по объектам водоснабжения и водоотведения в Архангельске – 49 лет, она окончится в 2067 году.

В 2021 году правительство приняло решение выделить 150 млрд руб. из Фонда национального благосостояния на модернизацию объектов изношенной почти на 70% коммунальной инфраструктуры. Средства будут поступать в отрасль траншами до 2023 года включительно, а оператором их расходования будет Фонд содействия реформированию ЖКХ.

Претендовать на льготные целевые займы смогут коммунальные компании, реализующие проекты стоимостью от 100 млн руб. Размер ставки по кредитам планировали сделать равным 2-3% годовых. Срок, на который будут выдаваться займы ресурсоснабжающим организациям, может составить до 25 лет. Лимит кредитов для одного региона – 15 млрд руб.

За счет выданных средств можно покрыть не более 80% стоимости проекта. Это означает, что инструмент может коснуться проектов на общую сумму инвестиций 187 млрд руб. и выше. Власти также планировали увязать поддержку отрасли и с концессионными проектами.

Напомним, что потребность жилищно-коммунальной сферы во вложениях составляет 500-550 млрд руб. ежегодно. Полностью эта сумма ни инвестициями государства, ни расходами со стороны организаций и СПК пока не покрывается.

Предполагалось, что возвратность средств в этом виде господдержки будет обеспечена за счет оптимизации расходов на содержание объектов после их модернизации, снижения их аварийности и повышения энергоэффективности.

Несмотря на то, что на софинансирование в рамках инструмента претендовали проекты из 68 регионов на 600 млрд руб., по данным правительства, на начало осени 2021 года

проектная документация была готова лишь по небольшой части проектов: на 46 млрд руб. из 12 регионов.

Для запуска инструмента также необходимо будет принять соответствующее постановление Правительства РФ, утверждающее правила финансирования коммунальных проектов из ФНБ [9].

Еще один крупный участник рынка финансирования сферы жилищно-коммунального хозяйства – это Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. На сегодняшний день важнейшими документами в этом направлении являются «Методика по подготовке заявок на предоставление государственной корпорацией – Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства финансирования на реализацию проектов строительства, реконструкции, модернизации объектов инфраструктуры за счет средств, полученных из Фонда национального благосостояния» [10] Постановление Правительства Российской Федерации №87 «О предоставлении государственной корпорацией – Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства за счет привлеченных средств Фонда национального благосостояния займов юридическим лицам, в том числе путем приобретения облигаций юридических лиц при их первичном размещении, в целях реализации проектов по строительству, реконструкции, модернизации объектов инфраструктуры, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» [11].

Принятие Постановления Правительства в 2022 г. было важным фактором, способствующим активизацию финансирования сферы ЖКХ, т.к. установило четкие правила. Одним из условий финансирования будет являться заключение соглашения о реализации проекта с субъектом Российской Федерации, которое должно включать ряд обязательств региона. Все проекты, прошедшие отбор Фондом ЖКХ, в обязательном порядке согласовываются с Минстроем России и направляются на одобрение в штаб Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации.

Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства уже начал работу с субъектами Российской Федерации и потенциальными заемщиками в части рассмотрения предварительных заявок на получение льготных долгосрочных займов. В настоящее время уже одобрены предварительные заявки на финансирование 25 проектов строительства, реконструкции и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры. Общая стоимость указанных проектов составляет 46,6 млрд. рублей, в том числе размер предполагаемых займов – около 36,9 млрд. рублей [12].

В 2022 г. в планы по финансированию сферы ЖКХ вмешались еще экономические санкции и ограничения. Но необходимо признать, что влияние ограничений и санкций на состояние коммунальной инфраструктуры будет менее заметным, чем на остальные сферы. Это связано с тем, что импортозамещение в сфере находится на достаточно высоком уровне (90-100%, в сфере управления домами доля импорта не превышает 5%).

Единственным уязвимым местом ЖКХ с точки зрения санкций является цифровизация управления сферой. Но вопрос о создании собственных софтов все равно поднимался, так что финансирование этого направления не станет неожиданностью.

Для создания качественного отечественного программного обеспечения для ЖКХ необходимо:

1) собрать команду специалистов, в первую очередь программистов, технологов и тестировщиков. Учитывая тенденцию утечки «IT-мозгов» на запад – это не просто. Специалистов можно и нужно обучать, мотивировать, чтобы не потерять, но на это опять же могут уйти годы.

2) разобраться в сфере ЖКХ. Наше законодательство отличается частотой преобразований и реформ, и пока руководители предприятий коммунальной сферы ищут средства на новые доработки, разработчики ищут способы адаптировать свой софт под новые веяния. Автоматизируя только отдельные задачи и бизнес-процессы, разработчик рискует оказаться не у дел в случае очередных изменений в законодательстве.

Таким образом развитие ЖКХ, его цифровизация станет, по всей видимости, локомотивом для активизации IT-сектора, получения им новых заказов и притоку инвестиций в него.

Впоследствии инвестиционные планы компаний – игроков рынка могут быть скорректированы еще из-за одного фактора – из-за снижения спроса со стороны потребителей либо падения собираемости платежей (частично такое происходило в начале пандемии). И то, и другое может случиться в случае сильного ухудшения ситуации в экономике, но по прогнозам, критической ситуации возникнуть не должно.

### Выводы

Анализ состояния отрасли ЖКХ свидетельствует о том, что она требует большого объема инвестиций. А в условиях

ограниченности бюджетных средств остро стоит задача мобилизации частных инвестиций.

Наиболее подходящим инструментом для финансирования ЖКХ представляется механизм ГЧП и концессионные соглашения.

Однако общественная значимость отрасли ЖКХ и присутствие в ее составе услуг, удовлетворяющих коллективные потребности и специфических благ, для которых не пригодны чисто рыночные конкурентные инструменты, не позволяет на перестать считаться и с государственным финансированием (например участие Фонда содействия реформированию ЖКХ). Кроме того, может замедлиться цифровизация отрасли, поскольку технически она связана с оборудованием, поставляемым из-за рубежа.

### Библиографический список

1. Жундриков А., Якунина Е., Галактионова А., Яковлевская А. Инвестировать на износ // *InfraOne Research Weekly*. [Электронный ресурс] URL: <https://infraoneresearch.ru/fkh2ub/15mdz0?s1qtyk=1q9y39> (дата обращения: 08.04.2022).
2. Минстрой РФ. [Электронный ресурс]. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/press/tsentralnyy-bankrf-prinyal-reshenie-o-gosudarstvennoy-registratsii-debyutnogo-vypuska-obligatsiy-fo/> (дата обращения: 09.04.2022).
3. Каменева Е.А. Методология и стратегия финансового обеспечения развития жилищно-коммунального хозяйства России: автореф. дис. ... докт. экон. наук. Саратов, 2009. 37 с.
4. Леванович И.В. Финансовый механизм развития жилищно-коммунального хозяйства России: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Оренбург, 2009. 19 с.
5. Минстрой России заключил соглашение о развитии государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ // Национальный центр государственно-частного партнерства. [Электронный ресурс] URL: <https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/minstroy-rossii-zaklyuchil-soglashenie-o-razvitiigosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-sfere-zhkkh/> (дата обращения: 09.04.2022).
6. Дзгоева Д.Т., Савельчев Л.А. О развитии государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства // *Управленческое консультирование*. 2020. № 11. С. 154-162. DOI: 10.22394/1726-1139-2020-11-154-162.
7. Жундриков А., Якунина Е., Галактионова А., Яковлевская А. Концессии на долгий срок // *InfraOne Research Weekly*. [Электронный ресурс]. URL: <https://infraoneresearch.ru/fkh2ub/1dlrm0?s1qtyk=1noixc> (дата обращения: 09.04.2022).
8. Фонд национального благосостояния // Министерство Финансов РФ. [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/nationalwealthfund/expenditure/> (дата обращения: 09.04.2022).
9. «Методика по подготовке заявок на предоставление государственной корпорацией – Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства финансирования на реализацию проектов строительства, реконструкции, модернизации объектов инфраструктуры за счет средств, полученных из Фонда национального благосостояния» (утв. решением Правления Госкорпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ» от 03.02.2022 № 1146). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/73602.html> (дата обращения: 09.04.2022).

10. Постановление Правительства РФ от 02.02.2022 N 87 (ред. от 15.04.2022) «О предоставлении государственной корпорацией – Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства за счет привлеченных средств Фонда национального благосостояния займов юридическим лицам, в том числе путем приобретения облигаций юридических лиц при их первичном размещении, в целях реализации проектов по строительству, реконструкции, модернизации объектов инфраструктуры, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления государственной корпорацией – Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства за счет привлеченных средств Фонда национального благосостояния займов юридическим лицам, в том числе путем приобретения облигаций юридических лиц при их первичном размещении, в целях реализации проектов по строительству, реконструкции, модернизации объектов инфраструктуры»)

11. Правительством РФ утверждены правила предоставления Фондом ЖКХ льготных долгосрочных займов в целях реализации проектов по строительству, реконструкции, модернизации объектов коммунальной инфраструктуры за счет средств ФНБ // Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. [Электронный ресурс]. URL: <https://fondgkh.ru/news/pravitelstvom-rf-utverzhdenu-pravila-predostavleniya-fondom-zhkkh-lgotnykh-dolgosrochnykh-zaymov-v-tselyakh-realizatsii-proektov-po-stroitelstvu-rekonstruktsii-modernizatsii-obektov-kommunalnoy-infrastruktury-za-schet-sredstv-fnb/> (дата обращения: 09.04.2022).

12. Леонтьева М. С. Источники финансирования сферы ЖКХ как сдерживающий фактор повышения качества предоставляемых услуг // Молодой ученый. 2014. № 12 (71). С. 152-154.