

---

# РАЗВИТИЕ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СЕТЕВОМ ХОЗЯЙСТВЕ

*В.В. Зазерская*

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, децентрализация, конкуренция, государственно-частное партнерство, концессия, аренда, государственное регулирование, услуги, тарифы, затраты.

## Введение

На современном этапе реформирования жилищно-коммунального хозяйства монополизм тормозит развитие ряда подотраслей. В период трансформации экономики тяжелое финансовое положение, высокие затраты на оказание жилищно-коммунальных услуг, отсутствие экономических стимулов снижения издержек на их оказание, высокая степень износа основных фондов, возрастание потерь энергии, тепла, воды привела их к тяжелому финансовому положению [2, с. 83]. Для большинства организаций и предприятий этой сферы первоочередной задачей является поиск способов финансирования как текущей деятельности, так и технического перевооружения.

Несмотря на законодательно-правовую работу по демополизации сферы ЖКХ и изменению механизма финансирования отрасли в нормативных правовых документах и инструктивно-методических материалах не определены направления развития сетевого хозяйства и формирование тарифов в условиях конкурентной среды [4], [9].

В этой связи *целью* работы при демополизации жилищно-коммунальной сферы является разработка методической базы взаимодействия государства и частного сектора как элемента организационно-экономического механизма управления предприятиями системы ЖКХ. Для достижения поставленной цели решены следующие задачи:

- проведен анализ зарубежного опыта децентрализации ЖКХ;
- произведены систематизация и выбор эффективных форм государственно-частного партнерства в сетевом хозяйстве;

– разработан порядок формирования многоставочных тарифов.

## Основная часть

Системный подход к развитию рыночных отношений реализован нами посредством разработки механизма государственно-частного партнерства как совокупности форм и методов, с помощью которых осуществляется взаимодействие государства и частного сектора в ЖКХ, а также методики формирования двухставочных тарифов на услуги сетевого хозяйства.

Совместная деятельность государства и частного бизнеса при оказании коммунальных услуг для первого выступает источником дополнительного финансирования инфраструктуры, что сокращает нагрузку на бюджет; а для второго – возможностью работы при постоянном спросе и наличии источника долгосрочного дохода.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это экономические отношения, между государством и хозяйствующими субъектами по поводу использования в течение длительного периода и на возвратной основе ресурсов частного сектора для создания или модернизации общественной инфраструктуры оказания общественных услуг.

Для предприятий и организаций жилищного хозяйства, отраслей, обеспечивающих развитие инфраструктуры жилого района, реструктуризация предполагает их приватизацию. Ответственность государства перед населением за бесперебойное обеспечение коммунальными услугами, требует сохранения объектов инженерной инфраструктуры общего пользования и внешнего благоустрой-

ства населенных пунктов в государственности [6].

Таким образом, мы предлагаем рассматривать ГЧП как механизм, заменяющий приватизацию предприятий ВиК, электро-, тепло- и газоснабжения, что позволит привлечь частное предпринимательство и в то же время сохранит контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики. В отличие от приватизации как формы возмездной передачи собственности, в партнерствах право собственности за государством сохраняется. Институциональные преобразования позволят расширить участие частного бизнеса в выполнении части экономических, организационных, управленческих и иных функций государства.

Изучение международной практики образования партнерств показало, что мировыми лидерами в области ГЧП признаны США, Великобритания, Франция и Германия. По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17 % экономии для бюджета страны. В США привлечение бизнеса в муниципальные виды деятельности дает среднему городу экономию от 20% до 50% бюджетных средств.

Анализ распределения ГЧП-проектов по разным странам позволил сделать следующие выводы:

1. В Великобритании, США, Новой Зеландии, Канаде, Японии и странах Европейского Союза ГЧП представляет собой структурную трансформацию ранее сложившейся в экономике институциональной среды при изменении условий хозяйственной деятельности государства.

2. В странах Восточной Европы, а также СНГ происходит формирование новой нормативной правовой базы государственно-частного партнерства. Выбор направления реализации ГЧП-проектов зависит от приоритетности решаемых государством задач.

На основе изучения международной практики и правовых основ Республики Беларусь был отобран ряд форм совместной деятельности государства и частного бизнеса для применения в отечественном ЖКХ (табл. 1).

Как свидетельствует сравнительный анализ концессионных соглашений с арендными и договорами на оказание услуг, в них привлечение инвестиций, современных технологий и управленческого опыта по созданию и управлению инфраструктурой сочетается с

контролем со стороны государства. Преимущества концессионных соглашений проявляются в универсальности их применения к различным сферам и объектам, а также в наличии механизма защиты концессионера от неблагоприятных изменений в законодательстве страны-организатора.

Взаимоотношения местных органов власти и субъектов хозяйствования со стороны предложения коммунальных услуг должны состоять в повышении качества услуг при сохранении контроля и ответственности за органами местного самоуправления. Основу системы управления коммунальным хозяйством составляет рациональное разделение функций управления и обслуживания объектов инженерной инфраструктуры, организация договорных взаимоотношений.

Развитие отечественного сетевого хозяйства возможно по следующим направлениям (табл. 2):

1. *Сохранение коммунальных унитарных предприятий.*

2. *Применение концессионных соглашений.* Концессия присуждается только по результатам тендера. Инфраструктурные объекты находятся в коммунальной собственности, а их управление и все связанные с этим коммерческие риски передаются частному бизнесу. Их использование диктуется необходимостью привлекать частный капитал к финансированию и эксплуатации долгосрочных инвестиционных проектов из-за ограниченных финансовых возможностей государства. Значимость концессионных соглашений возрастает при невозможности приватизации по социально-экономическим причинам; наличии потенциала для экономии ресурсов на этапах строительства и эксплуатации, а также при возможности покрытия части инвестиционных затрат за счет пользователей.

3. *Использование договоров аренды.* В данном случае государство также оставляет в собственности всю коммунальную инфраструктуру, но при этом отвечает за ее реконструкцию и модернизацию.

Сочетание рыночных механизмов и государственного регулирования в отрасли требует изменения процесса ценообразования для привлечения частного бизнеса. Для решения финансовых проблем ЖКХ представляется важным совершенствование тарифной политики, а именно формирование тарифов на услуги.

Таблица 1 – Сравнительная характеристика форм государственно-частного партнерства в коммунальной сфере [1], [5]

<i>Концессионные соглашения</i>	<i>Договор энергоснабжения, договор на оказание жилищно-коммунальных услуг, договор бытового подряда, договор доверительного управления имуществом</i>	<i>Арендные соглашения</i>
<i>Объект соглашения</i>		
Большая универсальность по объектам соглашения, как по видам, так по состоянию: могут быть использованы как для действующих объектов (в т.ч. целых имущественных комплексов), так и для новых, а также разных по привлекательности	Основные и дополнительные ЖКУ. Объекты доверительного управления – предприятия и имущественные комплексы, отдельные объекты, относящиеся к недвижимому имуществу, кроме находящегося в хозяйственном ведении или в оперативном управлении	Объект – предприятия, организации, структурные единицы объединений, производства; отдельные помещения, здания, оборудование, транспортные средства, другие материальные ценности
<i>Сфера применения</i>		
В отношении права на осуществление отдельных видов деятельности, на которые закреплено исключительное право государства посредством проведения конкурсов или аукционов	Относительно жилищно-коммунального обслуживания, капитального ремонта, управления жилым домом (группой домов)	В отношении имущества всех форм и видов собственности в порядке конкурса
<i>Срок действия</i>		
Концессионный договор может заключаться на срок до 99 лет	Срок действия договоров возмездного оказания услуг определяется договором. Договор доверительного управления заключается на срок, не превышающий пяти лет	Определяется договором
<i>Контроль со стороны государства</i>		
Сильный контроль за инвестором со стороны государства	Относительный контроль за исполнителем со стороны государства	Отсутствие должного контроля со стороны государства
<i>Цель соглашений</i>		
Привлечение не только частного капитала, а также современных технологий и управленческого опыта к созданию и управлению экономической инфраструктурой	Оказание качественных услуг, развитие конкуренции. Привлечение инвестиций не предусматривается	Привлечение частного капитала. В договор аренды могут включаться обязанности арендодателя по содействию развитию производства, техническому перевооружению производства
<i>Условия договоров</i>		
Право государства расторгнуть соглашение ограничено (по соглашению сторон и по другим основаниям, предусмотренным в соглашении)		
Предусмотрена возможность оборота прав концессионера (уступка, залог) с согласия государства	Предусмотрена возможность поручить другому лицу (заместителю) совершать от имени доверительного управляющего действия с согласия верителя. Потребитель имеет право на выбор исполнителя жилищно-коммунальных услуг, оказываемых на конкурентной основе	Предусмотрена возможность оборота прав арендатора (уступка, залог) с согласия государства
Наличие статьи о стабильности условий – защита концессионера от неблагоприятных изменений в законодательстве страны-организатора	Статья о стабильности условий не предусмотрена	Статья о стабильности условий не предусмотрена

Таблица 2 – Систематизация организационно-экономических форм и форм работы предприятий по видам услуг коммунального хозяйства

Вид услуг	Подотрасль	Характеристика услуги	Организационно-правовые формы	Формы взаимодействия государства и бизнеса, инструменты регулирования
Обязательные коммунальные				
Управление производственными фондами	Сетевое хозяйство	Стандартные, насыщенные, низкая заменяемость, обязательные (социальные), коллективные	УП, АО	К, ДУ, А, ПУ; РТ, регулирование отношений с естественными монополиями, КК
Вывоз бытового мусора; переработка твердых бытовых отходов	Саночистка	Коллективные и индивидуализированные; стандартизированные	УП, АО, МП	К, А, договор на строительство, эксплуатацию и передачу; РД, РГ, контроль качества предоставляемых услуг и экологии
Услуги по содержанию кладбищ	Содержание кладбищ	Индивидуальные; дифференцированные, общественные	то же	ПУ; РД
Обязательные технические				
Услуги по благоустройству и озеленению придворовых территорий, улиц	Благоустройство и озеленение	Коллективные и индивидуализированные и дифференцированные	то же	ПУ, К; РД
Необязательные	Транспортное хозяйство	Индивидуальные; стандартизированные	УП, АО	К, ДУ, А; РГ, РД
Услуги бань	Бани	Индивидуальные; дифференцированные	УП, АО, ИП	ПУ, А; РД
Услуги фоксов	Физкультурно-оздоровительное хозяйство	Индивидуальные; дифференцированные	УП, АО, Мп	ПУ, ДУ, А; РД

Примечание: УП – унитарные предприятия, АО – акционерные общества, МП – малое предпринимательство; К – концессионное соглашение, ДУ – договор доверительного управления имуществом, А – аренда, ПУ – договор предоставления услуг, РТ – регулирование тарифов, РГ – регулирование посредством договорных отношений, КК – контроль качества предоставляемых услуг.



Методологически важной особенностью услуг предприятий инженерно-коммунального обеспечения является:

- большая доля постоянных издержек в себестоимости услуг сетевого хозяйства [7, с. 116];

- процент износа основных фондов составляет 50% [9];

- объем предложения коммунальных услуг не зависит от цены на них, а их доступность потребителям определяется состоянием мощностей оборудования и сетей.

Для оценки обоснованности затрат на такие виды жилищно-коммунальных услуг как горячее и холодное водоснабжение, канализация, отопление, пользование лифтами введен институт планово-расчетных цен. С его применением процесс формирования тарифов и уровень дотирования отделен от фактических затрат конкретного предприятия путем перехода на нормы и нормирование.

Существующая практика предполагает установление одноставочных тарифов, основанных на нормативном потреблении ресурсов, что позволяет определить минимальные социальные стандарты, расход материальных и финансовых ресурсов, обосновать тарифы.

В случае подключения потребителя к сети, но неупотребления услуги, предприятие не получает выручки, хотя осуществляет определенную деятельность по поддержанию сетей, оборудования в работоспособном состоянии. Таким образом, система оплаты коммунальных услуг по одноставочному тарифу обуславливает несоответствие структуры доходов предприятия структуре его расходов. Переход к многоставочным тарифам позволит разделить платежи коммунального предприятия на несколько составляющих при неизменной общей сумме.

Мы предлагаем применять двухставочный тариф, т.е. тариф за присоединенную мощность и потребленный ресурс. Достоинством применения таких тарифов ресурсонабжающими организациями является:

- во-первых, часть денежного потока организации не зависит от фактических объемов реализации товаров и услуг. Современные тенденции характеризуются постоянным снижением объемов реализации тепловой энергии, воды и услуг по отведению в среднем до 7% в год [7, с. 114]. В результате организации не компенсируют часть постоянных расходов;

- во-вторых, денежные средства от применения платы за мощность будут поступать

организации равномерно в течение года, в то время как плата за ресурс будет связана непосредственно с периодами его потребления.

Для потребителей положительным моментом является то, что большой процент квартир оснащен индивидуальными приборами учета потребления воды и газа; в договор по оказанию услуг вносятся обязанности поставщика по обеспечению режима и качества услуг и меры ответственности организации коммунального комплекса за их несоблюдение.

Основанием для установления двухставочного тарифа является разделение расходов, непосредственно связанных с оказанием услуг (переменные), и расходов, связанных с эксплуатацией системы коммунальной инфраструктуры (постоянные).

Разработанная нами методика расчета тарифа на коммунальные услуги, состоит из следующих этапов:

1. Анализ фактических затрат за предыдущий период и формирование плановой себестоимости для определения целесообразности применения двухставочных тарифов [3, с. 51–55]. Учитывая методические подходы к расчету, их применение возможно при значительной доле постоянных расходов в затратах. Как показал анализ, в сетевом хозяйстве Брестской области они достигают 70%, что говорит о возможности их применения.

2. Выбор показателя рентабельности в соответствии с нормативными актами и по потребителям услуг.

3. Расчет экономически обоснованного тарифа по формуле:

$$T = A + P, \quad (1)$$

где  $T$  – двухставочный тариф на услуги коммунального хозяйства;  $A$  – абонентская плата, устанавливается за присоединенную мощность;  $P$  – ресурсная плата, возмещает затраты, по доведению услуги до потребителя.

Величину абонентской платы предлагается рассчитать по формуле:

$$A = (1 + R_n) \times f^{+1} \times M, \quad (2)$$

где  $R_n$  – нормативная рентабельность для предприятий коммунального хозяйства;  $f^{+1}$  – удельные постоянные расходы;  $M$  – подключенная нагрузка.

Ресурсная плата рассчитывается как сумма средних переменных издержек и соответствующего размера прибыли.

### Выводы

Предлагаем применение ГЧП в форме концессии и аренды как механизма, замещающего приватизацию объектов коммунальной инженерной инфраструктуры, что привлечет частное предпринимательство при сохранении контрольных функций государства в социально значимые секторы экономики. Это обеспечит снижение нагрузки на бюджет за счет притока частных средств, даст возможность привлечь лучшие

управленческие кадры, технику и технологии, повысит качество обслуживания пользователей.

Для участия частного сектора и решения финансовых проблем в отрасли разработан методический подход по формированию двухставочных тарифов на инженерно-коммунальные услуги. Это позволит стимулировать ресурсосбережение (сокращение потерь и утечек) и устойчиво финансировать работы по обновлению и модернизации основных фондов.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 26.12.2007 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2008.
2. Зазерская, В.В. Применение инструментов оптимизации финансовых потоков на современном этапе реформирования жилищно-коммунального хозяйства / В.В. Зазерская // Вестник БрГТУ. – 2009. – Сер. Экономика. – №3. – С. 82–84.
3. Зазерская, В.В. Планирование затрат на производство и реализацию ЖКУ с учетом изменения базового параметра и влияния внешних факторов / В.В. Зазерская // Труд. Профсоюзы. Общество. – 2008. – №2. – С. 51–55.
4. Закон Республики Беларусь от 02.12.2002 N 154-3 «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 06.10.2010.
5. Инвестиционный кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 22 июня 2001 г., № 37-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2008 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр»; Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
6. Об объектах, находящихся только в собственности государства: Закон Респ. Беларусь, 7.05.2007 г., №212 – 3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 7.05.2007 г.: // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр»; Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
7. Обухова, И.И. Себестоимость жилищно-коммунальных услуг и резервы снижения затрат реформы / И.И. Обухова, В.В. Зазерская // Вестник БГТУ. – 2004. – Сер. Экономика. – №3. – С. 114–117.
8. Постановление Совета Министров РБ от 14 июля 2003 г. № 943 «О концепции развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на период до 2015 года» [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 06.10.2010.
9. Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2007: стат. сб. / Минстат Республики Беларусь. – Минск, 2007.

### РЕЗЮМЕ

Систематизированы формы интеграции государства и частного бизнеса и организационно-правовые формы субъектов хозяйствования при оказании коммунальных услуг. Предложено и обосновано применение в условиях Республики Беларусь для сетевого хозяйства концессионных соглашений и аренды. Обосновано применение планово-расчетных цен для предприятий локальных монополистов оказывающих услуги в соответствии с социальными стандартами. Разработана методика формирования двухставочных тарифов на услуги сетевого хозяйства.

**SUMMARY**

The article gives systematization of form of integration of public and private business and legal forms of business entities for the provision of municipal services. Application of network management of concession agreements and lease for the Republic of Belarus is proposed. The application of planning and settlement prices for the enterprises of the local monopoly service providers in accordance with social standards is placed. A method for forming two-part tariffs for network services is developed.

Статья поступила в редакцию 17 ноября 2010 г.