

Приватизация и концессионные соглашения: на пути к увеличению потока инвестиций в ЖКХ

Васильев Ю. А.,
д.э.н., генеральный директор КГ «Аюдар»

Одна из важнейших и острейших проблем жилищно-коммунальной отрасли состоит в том, что износ объектов коммунальной инфраструктуры беспрецедентно высок и постоянно растет. Основная причина этого – несостоятельность административных механизмов управления и недостаточность бюджетного финансирования. Вспомните производственные предприятия постсоветских времен – это отсутствие стимулов для рационального ведения деятельности, роста производительности труда, заинтересованности во внедрении новых технологий и инвестиций в модернизацию производства.

По вышеперечисленным причинам предприятия ЖКХ отличаются низкой инвестиционной привлекательностью. В свою очередь, модернизация и развитие отрасли требуют больших инвестиций. В итоге возникает своего рода замкнутый круг, разорвать который можно только при участии частных капиталов и управленцев, ориентированных на рынок, то есть путем «разгосударствления» ЖКХ. Движение в этом направлении уже началось и набирает обороты. В настоящее время доступны два «рецепта» – приватизация и частно-государственное партнерство.

Приватизация

Основные цели государственной политики в области управления государственным имуществом были закреплены в Концепции управления государственным имуществом и приватизации еще в 1999 году. Одна из них – использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.

На постперестроечном этапе экономического становления государства был принят Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества». В нем содержатся принципы проведения приватизации. Главный из них – отчуждение имущества, находящегося в собственности РФ, ее субъектов и муниципальных образований исключительно на возмездной основе. Позднее в «Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.)» было отмечено, что основным направлением является работа по сокращению количества унитарных предприятий путем реорганизации и приватизации, так как именно их правовой статус не позволяет им стать полноценными и эффективными субъектами рыночной экономики.

Сегодня в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.) в целях ускорения темпов реформирования государственного сектора экономики предусмотрены:

- отказ от акционирования мелких и средних унитарных предприятий;
- увеличение балансовой стоимости имущественного комплекса унитарного предприятия, при котором в обязательном порядке осуществляется его преобразование в ОАО;
- приватизация унитарного предприятия должна осуществляться способами, предусмотренными Законом о приватизации, а также посредством преобразования в ООО – организационно-правовую форму, в наибольшей степени подходящую для малого и среднего бизнеса.

Несмотря на последовательную политику государства в отношении акционирования унитарных предприятий, статистика показывает, что на сегодняшний

день еще около 50% предприятий ЖКХ остаются муниципальными и им только предстоит пройти процедуру преобразования.

При этом «разгосударствления» в прямом смысле этого слова не происходит, и вот почему. Сто процентов акций созданных в результате преобразования муниципальных предприятий сохраняются в муниципальной собственности. Кроме того, в некоторых регионах власти вводят в совет директоров обществ представителей законодательной власти (депутатов Городской Думы), причем с долей не менее 50% всего совета директоров. Таким образом, только изменение организационно-правовой формы предприятий не повышает их финансовую привлекательность.

Следующий весьма важный нюанс проведения приватизации заключается в том, что в отдельных регионах преобразование муниципальных предприятий осуществляется без включения недвижимого имущества в состав подлежащих приватизации активов. Указанные объекты подлежат передаче в аренду, либо отдельной приватизации (выкупу) у муниципалитета, а это дополнительные затраты для предприятий ЖКХ, которые и без того убыточны.

Итак, все это говорит о том, что власти никак не хотят расставаться с контролем над отраслью. Безусловно, это снижает ее инвестиционную привлекательность, ведь управленцы, неся ответственность перед инвесторами и собственниками, вправе при общих равных условиях рассчитывать на определенную свободу действий на рынке. Однако и такие действия можно понять. Поскольку на сфере ЖКХ лежит чрезвычайно важная социальная нагрузка, она традиционно находится в поле зрения государства. Отдать ее в руки частного бизнеса может означать ущемление интересов потребителей ее услуг. Государство, несущее ответственность перед обществом, не вправе пойти на это. Получается, что нужно искать баланс интересов государства (качественные услуги для потребителей по приемлемым ценам) и частного бизнеса (окупаемость вложенных инвестиций). Мировой опыт развития данного сектора экономики предлагает подходящий вариант взаимодействия государства и бизнеса – частно-государственное партнерство.

Частно-государственное партнерство

Этот механизм направлен в первую очередь на преодоление ограниченности возможностей бюджетного финансирования, использование управленческих инструментов и опыта частных компаний, распределение рисков между государством и бизнесом, переориентирование на прибыльную работу.

На законодательном уровне прямо предусмотрен только один вариант частно-государственного партнерства – концессионное соглашение. О важности законодательного механизма регулирования отношений государства и бизнеса говорить не приходится, ведь вне правового поля сотрудничество практически невозможно. Закон о концессионных соглашениях был одним из самых ожидаемых бизнес-сообществом. Что же он дал?

Концессионер (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) за счет своих средств реконструирует или строит новый объект коммунальной инфраструктуры, право собственности на который принадлежит концеденту (Российской Федерации, ее субъекту, муниципальному образованию). Концессионер получает в собственность продукцию и доходы от использования объекта. Очевидно, что предпринимаемые правительством шаги по переходу на сугубо рыночные механизмы управления могут дать положительные результаты только при условии платежеспособности потребителей услуг. Что касается населения, то это сомнительно – об этом свидетельствует волна митингов против роста тарифов, прокатившаяся по стране в начале 2006 года. Корпоративные клиенты также не всегда добросовестно

выполняют свои обязательства по договорам, поэтому представители коммунальной сферы вынуждены обращаться в суды.

Не следует забывать и о том, что предоставление льгот отдельным категориям потребителей вызывает проблему реального получения из бюджета так называемых «выпадающих» доходов. В результате концессионер, предоставляющий коммунальные услуги, получает не абсолютно ликвидные активы, а дебиторскую задолженность.

Закон о концессиях предлагает только один механизм защиты прав концессионера и только от одной «опасности» – неблагоприятного изменения законодательства. Если в нормативные правовые акты вносятся изменения, ухудшающие положение концессионера так, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении соглашения, условия соглашения должны быть изменены по требованию концессионера. Однако закон не говорит, что понимать под «значительной степенью», а также какие именно условия должны быть изменены. Получается, что, скорее всего, эту «значительную степень» придется доказывать концессионеру, а вот решать, продлевать срок соглашения, чтобы обеспечить окупаемость инвестиций, уменьшать размер концессионной платы или принимать другие меры, станет прерогативой концедента.

Далее, если концессионер нарушит свои обязательства по соглашению, например, приостановит деятельность без согласия концедента или не обеспечит предоставление гражданам коммунальных услуг, соглашение будет расторгнуто в судебном порядке. Причем в законе не говорится, будут ли концессионеру возмещены понесенные расходы, вложенные инвестиции. Также не предусмотрено особых условий, когда исполнение обязательств стало невозможным вследствие обстоятельств непреодолимой силы. Шансов на возврат вложенных инвестиций в таких ситуациях почти нет, ведь объект концессии изначально является собственностью концедента.

Отметим, что государство видит в концессионных соглашениях действенный способ вывода отрасли ЖКХ из кризиса. Федеральные органы власти неоднократно объявляли реализацию проектов в рамках концессионных соглашений одним из приоритетных направлений развития ЖКХ. Более того, методическое обеспечение заключения соглашений возложено на Минэкономразвития, Минрегион России и Росстрой и запланировано на 2006 год. Однако год кончается, а результатов пока не наблюдается. Не утверждено до сих пор даже типовое концессионное соглашение по системам коммунальной инфраструктуры, что также сдерживает реализацию закона.

Но это не единственный «стоп-фактор». Дело в том, что закон в большей степени ориентирован на гарантии прав концедента, и это объяснимо высокой социальной значимостью объектов концессии. Однако при этом неоправданно низки гарантии прав концессионера. Объекты концессии остаются в государственной или муниципальной собственности, а все финансовые риски несет частная компания. При этом, как показывает практика, приоритеты концедента со временем могут измениться, например, в результате прихода к власти новых лидеров. Поэтому сейчас коммерческие структуры находят партнера в лице государства на основании других, не концессионных, отношений, например, в рамках договоров аренды, управления, с более выгодным для себя распределением ролей.

Итак, из всего сказанного напрашивается следующий вывод. Учитывая специфику отрасли ЖКХ, скорейшее развитие ей способны обеспечить именно концессионные соглашения. Эта модель развития в большей степени ориентирована на социальные права граждан, нежели продажа государственных и муниципальных коммунальных объектов коммерческим организациям.

Однако чтобы предприниматели, выступающие одновременно в качестве управляющих, инвесторов и собственников всех рисков по проекту, заинтересовались сотрудничеством с государством, последнему придется пойти на некоторые уступки, в

большей мере предлагать финансирование со своей стороны, устанавливать четкие «правила игры», быть надежным партнером для бизнеса.

При всем этом жилищно-коммунальное хозяйство – отрасль с поистине неисчерпаемыми возможностями повышения эффективности производства. Это поле для применения передовых технологий снижения потерь, энергосбережения, новейшего оборудования и методов управления. Постоянно растущий спрос на ее услуги и заинтересованность в ней государства будут привлекать опыт и капиталы частного бизнеса.