УДК 332.821

Ярославцев Александр Владимирович – канд. истор. наук, доцент кафедры менеджмента и предпринимательского праваДальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail:mu322@mail.ru*

А.В. Ярославцев
A.V.Yaroslavtsev

Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальной сфере как механизм решения социальных задач

В рамках Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 г. государством было принято решение: проработать вопрос использования иных форм государственно-частного партнерства (наравне с концессией) в целях привлечения частных инвестиций в жилищно-коммунальную сферу. С 1 января 2016 г. действует Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», целью которого является: создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику и повышения качества товаров, работ, услуг в различных сферах народного хозяйства, в том числе в жилищно-коммунальной сфере. Использование механизмов государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной сфере позволит привлечь инвестиции в экономику и повысить качество товаров, работ, услуг, а также улучшить состояние инфраструктуры. В статье раскрывается значение партнерства государства и бизнеса для решения задач в социальной сфере.

Public-private partnership in the housing-and-municipal sphere as the mechanism of solution of the social tasks

Within the Strategy of development of the housing and communal services in the Russian Federation for the period till 2020 the state made the decision to work a question of use of the other forms of public-private partnership (on the equal basis with concession) for the purpose of attraction of private investments into the housing-and-municipal sphere. Since January 1, 2016 the Federal law of 13.07.2015 No. 224-FL "About the public-private partnership, municipal and private partnership in the Russian Federation and modification of the separate legal acts of the Russian Federation" which purpose is a creation of legal conditions for investment attraction in the economy and improvement of the quality of goods, works, services in different spheres of the national economy, including in the housing-and-municipal sphere works. Use of the mechanisms of public-private partnership in the housing-and-municipal sphere will allow attract investments

into the economy and to increase the goods quality, works, services, and also to improve the infrastructure condition. In the article the value of partnership of the state and business for the solution of tasks in the social sphere is revealed.

Keywords: *Public-private partnership, consolidation of resources, distribution of risks, cooperation of the public and private partner, agreement on partnership, principles of partnership, control.*

Ключевые слова: *Государственно-частное партнерство, объединение ресурсов, распределение рисков, сотрудничество публичного и частного партнера, соглашение о партнерстве, принципы партнерства, контроль.*

В целях дальнейшего совершенствования жилищно-коммунальной сферы в рамках Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года [1] было принято решение проработать вопрос использования иных форм государственно-частного партнерства (наравне с концессией) в целях привлечения частных инвестиций в жилищно-коммунальную сферу. Это позволит, по оценкам Минстроя России, к 2018 г. в 1,5 раза снизить уровень аварийности и до 30% уменьшить долю бюджетных инвестиций в ЖКХ. Результатом реализации Стратегии к 2020 г. должен стать рост уровня удовлетворенности населения качеством услуг ЖКХ, который, по оценкам ведомства, должен составить «не менее 80%» [2]. Этому будет способствовать применение механизма государственно-частного партнерства, где при реализации проектов существенным условием является «*обязательство частного партнера по реализации произведенных им товаров, выполненных работ, оказанных услуг в течение срока, установленного соглашением, а также требования к качеству этих товаров, работ, услуг*», при этом данные требования к качеству и потребительским свойствам объекта соглашения не должны подлежать изменениям (п. 5 ст. 15 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ) [3].

Под государственно-частным партнерством понимается «*юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнера, которое осуществляется на основании соглашения о партнерстве*». Партнерство должно быть основано на принципах: открытости и доступности информации о партнерстве(за исключением сведений, составляющих охраняемую законом тайну); обеспечение конкуренции; отсутствие дискриминации; равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом; добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению; справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения; свобода заключения соглашения.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) независимо от организационно-правовой формы (концессионные соглашения, соглашения о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве) должно

удовлетворять следующим *критериям:*

– долгосрочный характер (более 3-х лет, по концессии срок устанавливается в зависимости от объекта соглашения);

– договорное оформление партнерства (соглашения о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве);

– распределение рисков и ответственности между партнерами в проектах государственно-частного партнерства;

– полное или частичное финансирование создания объекта общественной инфраструктуры частным партнером.

В качестве публичной стороны соглашения может выступать:

– Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти;

– субъект Российской Федерации, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта РФ. Также следует отметить, что с 1 января 2017 г. субъект РФ в рамках концессионного соглашения будет выступать третьей стороной в качестве гаранта соблюдения условий соглашения [4];

– муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Частным партнером может быть российское юридическое лицо [5], с которым заключено соглашение о ГЧП (гражданско-правовой договор между партнерами, заключенный на срок не менее чем три года в определенном порядке и на условиях, предусмотренных действующим законодательством).

Каждая из сторон при реализации проекта ГЧП преследует свои интересы, при этом не забывает об интересах потребителей (таблица 1).

Преимуществом сферы ЖКХ является то, что это стабильный бизнес, в период экономической нестабильности бизнесу может быть оказана поддержка: субсидирование, прямое софинансирование. В тоже время, бизнес проводит модернизацию инфраструктуры, за счет которой качество коммунальных услуг для конечных потребителей будет повышаться.

Таблица 1

Преимущества ГЧП для секторов экономики

Преимущества для публичного сектора	**Преимущества для частного сектора**	**Преимущества для потребителей услуг**
Возможность привлечь частного инвестора к финансированию создания объекта позволяет	Возможность переложить часть рисков выручки на публичного партнера	Стабильно работающие предприятия и организации,

реализовывать инфраструктурные проекты даже в условиях отсутствия бюджетных средств, по сути, «в рассрочку», без увеличения долговой нагрузки	(применение: минимальной гарантии доходности, платы за доступность и других механизмов гарантии возвратности)	которые оказывают потребительские услуги
Возможность объединения в рамках одного проекта различных этапов (проектирование, строительство и эксплуатация) позволяет повысить качество создаваемого объекта и снизить риски завышения стоимости строительства и эксплуатации	Возможность инвестировать в долгосрочный проект с фиксированной доходностью под гарантии / обязательства государства	Повышение доступности товаров, работ, услуг на территории
Возможность приобретать не объект, а услугу с выплатами, привязанными к объему и качеству ее оказания, что также способствует развитию конкуренции на рынке социально значимых услуг	Возможность увеличивать свою выручку по проекту за счет оказания дополнительных платных услуг и / или применения различных решений, снижающих затраты	Возможность трудоустройства и помощь в социальном обустройстве

Источник: Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению (Специальное издание к Международному инвестиционному форуму «Сочи – 2015») / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2015. –С. 8.

Эффективное использование объекта соглашения является главной целью деятельности публичного и частного партнеров, в жилищно-коммунальной сфере можно выделить следующие объекты, в отношении которых могут возникать партнерские отношения:

– объекты коммунальной инфраструктуры или объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты энергоснабжения; объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии;

– объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем;

– объекты, на которых осуществляются обработка, накопление, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов;

– объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений;

– объекты, предназначенные для благоустройства территорий;

– объекты газоснабжения.

В соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ на частного партнера в рамках соглашения о ГЧП возложены следующие обязательства: строительство и (или) реконструкция (создание) объекта соглашения; осуществление полного или частичного финансирования создания объекта соглашения; осуществление эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения. При этом, у частного партнера права возникает право собственности на объект соглашения [6] при условии обременения объекта соглашения.

Использование механизмов ГЧП в жилищно-коммунальной сфере позволяет привлечь инвестиции в экономику и повысить качество товаров, работ, услуг, а также улучшить состояние инфраструктуры. Так, в соответствии с данными органов исполнительной власти 85 субъектов РФ (февраль 2016 г.) в отношении объектов ЖКХ были заключены и действовали 699 концессионных соглашений. Из них в 2014 г. были заключены 112 соглашений с объёмом инвестиционных обязательств в размере 7,2 млрд. руб., в 2015 г. – 271 соглашение с объёмом 70,9 млрд. руб. [7]. При этом, количество реализуемых проектов, которые прошли стадию коммерческого закрытия на условиях концессии в 2015 г., составляло 654 (табл. 2).

Таблица 2

Сведения о количестве реализуемых проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия в 2015 г.

Отрасль реализации проекта	**Уровень реализации проекта**	**Количество проектов**
Коммунальная инфраструктура		
Централизованные системы водоснабжения и водоотведения	Муниципальный	310
Производство и передача тепловой энергии	Муниципальный	280
Обращение с ТКО	Региональный Муниципальный	11 23
Городское благоустройство	Муниципальный	2
Энергетическая инфраструктура		
Производство и распределение электрической	Муниципаль-	25

энергии	ный	
Освещение городских и сельских поселений	Муниципаль-ный	3

Источник: Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015 – 2016 гг. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – С. 11.

По данным Минстроя России на июль 2016 г., в ЖКС было заключено 857 концессионных соглашений с объемом инвестиционных обязательств около 84 млрд. руб. или 20% общего финансирования всех инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций в стране. Как отметил на Всероссийском совещании «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства до 2020 года» глава Минстроя России М. Мень, «… реализация концессий позволяет экономить бюджетные средства, и при этом снижать число аварий и претензий потребителей. Так, в 35 регионах, где работают концессии, уровень аварийности в сфере теплоснабжения снизился на 47%, в водоснабжении – на 21%, а потери уменьшились на 18% и 14%, соответственно»[8].

Премьер-министр России Д.А. Медведев отметил, что «… передача инфраструктуры в концессию должна приводить к тому, чтобы в результате этих соглашений наши граждане, люди, которые пользуются услугами ЖКХ, получали просто лучшее качество. Коммунальные операторы в этом смысле должны работать над снижением аварийности в сетях, над введением энергосберегающих технологий, заниматься сбережением воды и тепловой энергии, электричества, достигать установленных показателей надежности и энергоэффективности» [9]. Однако практика показывает, что не всегда можно получить ожидаемый результат. Так, в Хабаровском крае, по данным начальника управления инвестиционной политики и развития коммунальной инфраструктуры министерства ЖКХ края Т. Власкиной, «… на приведение коммунальных объектов в нормативное состояние необходимо более 111 млрд. руб., основным источником модернизации ЖКХ должен стать механизм концессий, когда частная компания берет обязательство по модернизации объектов ЖКЖ, а источником прибыли служат платежи с потребителей коммунального ресурса. Однако главной проблемой в привлечении концессионеров является неурегулированность прав собственности на объекты ЖКХ. На начало 2016 г. около 19% коммунальных объектов не приняты в муниципальную собственность» [10], что свидетельствует о слабом контроле со стороны органов власти.

Контроль за качеством исполнения соглашения о ГЧП осуществляется публичным партнером, органами государственной власти и органами местного самоуправления, юридическими лицами, выступающими на стороне публичного партнера, которые на основании соглашения имеют право беспрепятственного доступа на объект соглашения и к документации,

относящейся к осуществлению деятельности, предусмотренной соглашением.

Для участия в осуществлении контроля над исполнением соглашения также могут быть привлечены экспертные организации в качестве контролирующих лиц, действующих от имени публичного партнера. Для проверки соответствия разработанной частным партнером проектной документации заданию на проектирование и иным положениям соглашения при необходимости могут создаваться комиссии и экспертные группы, в том числе с участием представителей частного партнера.

Можно выделить два вида контроля над качеством исполнения соглашения о ГЧП: плановый и внеплановый.

Плановый контроль осуществляется на основании плана (составляется не позднее, чем за один месяц до окончания года), который утверждается публичным партнером, посредством проведения плановых контрольных мероприятий на каждом этапе реализации соглашения не реже одного раза в квартал. *Внеплановый контроль* осуществляется на основании письменных обращений, полученных публичным партнером от юридических лиц, граждан, индивидуальных предпринимателей и органов государственной власти, о нарушении частным партнером условий соглашения. Данные сведения могут стать основанием для обращения в суд с заявлением о расторжении соглашения. В целях проверки исполнения частным партнером предписаний об устранении выявленных нарушений может проводиться *внеплановое контрольное мероприятие*, уведомление о котором направляется частному партнеру по почте заказным письмом не позднее чем за 14 календарных дней до даты его проведения. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований, на основании мотивированных предложений должностных лиц, осуществляющих проведение контрольного мероприятия, срок может быть продлен не более, чем на 14 календарных дней.

В соответствии с п. 12 Постановления Правительства РФ от 30.12.2015 г. № 1490 [11] «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве» реализация соглашения включает в себя следующие этапы: проектирование объекта соглашения (если проектирование предусмотрено соглашением); строительство и (или) реконструкция объекта соглашения; эксплуатация и (или) техническое обслуживание объекта соглашения. Для каждого из этапов реализации соглашения устанавливается свой предмет контроля, который осуществляется публичным партнером.

При проведении контрольных мероприятий *проверяющие* в пределах своей компетенции вправе: самостоятельно определять методы и последовательность действий при проведении контрольных мероприятий; запрашивать выписку из Единого государственного реестра юридических лиц, выданную не ранее, чем за 3 месяца до даты проведения контрольных

мероприятий, а также документы, подтверждающие осуществление частным партнером капитальных вложений, и иные документы, характеризующие деятельность частного партнера; фиксировать факты противодействия проведению контрольных мероприятий, в т.ч. предоставления проверяющим недостоверной, неполной информации или ее несвоевременного предоставления, а также несанкционированного доступа к накопленной у проверяющих информации и другие факты; осуществлять осмотр объектов недвижимости частного партнера, в том числе строящихся и реконструируемых, осмотр основных фондов организации и приобретенного оборудования (при необходимости с проведением фото-, видеосъемки) с целью получения объективной картины состояния исполнения частным партнером условий соглашения.

Частный партнер при проведении контрольных мероприятий *вправе:* присутствовать при проведении контрольных мероприятий; давать комментарии и объяснения по вопросам, относящимся к предмету контрольных мероприятий; ознакомиться с актом о результатах контроля за исполнением соглашения и давать по нему мотивированные возражения (в случае необходимости) в письменной форме с приложением соответствующих документов; обжаловать действия проверяющих в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Результаты контрольных мероприятий оформляются публичным партнером не позднее 5 рабочих дней с даты их окончания актом о результатах контроля [12]. К акту прилагаются справки, объяснения, документы или их копии, имеющие отношение к проводимым контрольным мероприятиям, в том числе подтверждающие факты нарушений в случаях их выявления. В случае, если в результате проведения контрольных мероприятий выявлен факт неисполнения частным партнером условий соглашения, публичный партнер в течение 5 рабочих дней со дня истечения срока для обжалования результатов контроля за исполнением соглашения направляет частному партнеру уведомление об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения. В случае, если частным партнером в указанные в таком уведомлении сроки не устранены нарушения, публичный партнер вправе обратиться в суд с заявлением о досрочном расторжении соглашения.

Как видим, контроль занимает не последнее место в реализации Программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, инвестиционных программ организации коммунального комплекса или реализации проектов комплексного освоения территорий на принципах государственно-частного партнерства при выполнении различных задач в целях жилищно-коммунального строительства. Вместе с тем, следует учитывать и специфику контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Целью контроля за исполнением соглашения являются обнаружение и предотвращение нарушений частным партнером условий соглашения, в том числе связанных с оказанием услуг потребителям [11]: тепло-, газо- и энергоснабжение; горячее и холодное водоснабжение, водоотведение;

благоустройство территории; обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов; освещение территорий городских и сельских поселений.

Также следует отметить, что в начале 2016 г. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства России предложило «… с января 2018 г. запретить «хозяйственное ведение» как форму управления коммунальной инфраструктурой, передав все унитарные предприятия в концессию» [13]. Минстрой также планирует ужесточить требования к передаче в концессию объектов инфраструктуры и создать в сфере ЖКХ 7-8 национальных игроков. Данная инициатива была поддержана Правительством РФ.

Таким образом, на новую форму взаимоотношений возлагаются большие надежды. Данные обстоятельства подтверждает принятие Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ, целью которого *является создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику и повышения качества товаров, работ, услуг* в различных сферах народного хозяйства, в том числе в жилищно-коммунальной сфере.Инновации контроля в жилищно-коммунальной сфере связаны с новым механизмом взаимодействия органов власти и бизнеса посредством партнерства.

Литература и источники:

1. Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 г. : утв. расп. Правительства РФ от 26.01.2016 г. № 80-р // Собр. законодательства РФ. – 2016. – № 5. – Ст. 758.

2. Опубликована Стратегия развития ЖКХ до 2020 г. 26.07.2016 г. // Официальный сайт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс] –.– URL.: http://www.minstroyrf.ru.

3. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2015. – № 29. – Часть 1. – Ст. 4350.

4. О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» : федер. закон от 03.07.2016 г. № 275-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2016. – № 27. – Часть 1. – Ст. 4208.

5. Примечание: Частным партнером не может выступать юридическое лицо, которое находится под контролем Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования, а также иных юридических лиц созданных для реализации функций и задач органов государственного и муниципального управления.

6. Примечание: В рамках концессионных соглашений право собственности на объект отсутствует, данное положение прямо

закреплено в Федеральном законе «О концессионных соглашениях» // О концессионных соглашениях :федер. закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (в ред. от 30.12.2015 г.) // Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 30. – Часть 2. – Ст. 3126

7. О привлечении частных инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство. 07.05.2016 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации –.–URL.: http://government.ru.

8. Всероссийское совещание «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства до 2020 г.».22.07.2016 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации –.–URL.: http://www.minstroyrf.ru.

9. Деньги на коммуналку // Рос.газета (Столичный выпуск). – 2016. – № 7008 (140).

10. Трубы на сезон // Коммерсантъ (Хабаровск). – 2016. – № 110.

11. Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве :пост. Правительства РФ от 30.12.2015 г. № 1490 // Собр. законодательства РФ. – 2016. – № 2. – Часть 1. – Ст. 365.

12. Примечание: Акты о результатах контроля над исполнением соглашения, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, оформляются с соблюдением положений, предусмотренных законодательством Российской Федерации о защите государственной тайны.

13. Минстрой предлагает до 2018 г. передать в концессию все ГУПы и МУПы без исключения (23.03.2016 г.)[Электронный ресурс] // Единая информационная система государственно-частного партнерства в Российской Федерации –.–URL.: http://pppi.ru.