

Интернет-журнал «Наукоедение» ISSN 2223-5167 <http://naukovedenie.ru/>

Том 7, №5 (2015) <http://naukovedenie.ru/index.php?p=vol7-5>

URL статьи: <http://naukovedenie.ru/PDF/13EVN515.pdf>

DOI: 10.15862/13EVN515 (<http://dx.doi.org/10.15862/13EVN515>)

**УДК 336.645.1**

**Егорова Дарья Алексеевна**

ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»  
Россия, Москва<sup>1</sup>

Аспирант, кафедра «Инвестиции и инновации»

E-mail: [egodarya@yandex.ru](mailto:egodarya@yandex.ru)

## **Жилищно-коммунальное хозяйство как объект инвестиционной политики государства**

**Аннотация.** Являясь объектом государственного регулирования, а также одной из наиболее социально значимых сфер экономики, жилищно-коммунальное хозяйство как отрасль обладает весьма размытыми границами и с трудом поддается четкому и однозначному определению. В качестве обоснования целесообразности деления организаций ЖКХ на две группы подотраслей: ресурсоснабжение и управление жилым фондом автор определяет специфические особенности функционирования и осуществления организациями ЖКХ производственно-хозяйственной и организационно-управленческой деятельности. Современное состояние отрасли характеризуется высоким износом инфраструктуры в сочетании с ежегодным снижением объемов инвестирования, что обуславливает необходимость государственного вмешательства в инвестиционную деятельность организаций ЖКХ на всех уровнях власти. Автор рассматривает варианты совершенствования инструментов инвестиционной политики государства в отношении организаций ЖКХ, в частности теплоснабжения. Предложенные автором меры позволят повысить эффективность инвестиционной деятельности организаций ЖКХ.

**Ключевые слова:** инвестиции; инвестиционная деятельность; инвестиционная политика; государственное регулирование; жилищно-коммунальное хозяйство; теплоснабжение; единая теплоснабжающая организация; институт рефинансирования.

*Статья подготовлена при поддержке РГНФ Проект № 15-02-00456 «Финансовый инструментальный структурной трансформации экономики в целях повышения энергоэффективности (на примере ЖКХ)».*

### **Ссылка для цитирования этой статьи:**

Егорова Д.А. Жилищно-коммунальное хозяйство как объект инвестиционной политики государства // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 7, №5 (2015) <http://naukovedenie.ru/PDF/13EVN515.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/13EVN515

<sup>1</sup> 129085 г. Москва, проспект Мира, 101, комн. 438а

Актуальность проблемы определения жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) как объекта государственной инвестиционной политики заключается в отсутствии единой, законодательно закрепленной дефиниции ЖКХ в российской практике.

Термин «жилищно-коммунальное хозяйство» (далее ЖКХ) заимствован современной российской экономикой из советского прошлого, когда ЖКХ являлось одной из крупнейших непроизводственных отраслей народного хозяйства<sup>2</sup>. Реформирование ЖКХ длится уже более 20 лет и продолжится еще, по крайней мере, до 2020 г<sup>3</sup>.

Концепция социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Концепция) отражает пути и способы обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, а также динамичного развития экономики<sup>4</sup>.

Одной из задач, нашедших отражение в Концепции, является обеспечение соответствия объема комфортного жилищного фонда потребностям населения и формирование комфортной городской среды и среды сельских поселений, в том числе:

- создание условий, обеспечивающих снижение износа жилищного фонда, в том числе ликвидацию в среднесрочной перспективе аварийного и ветхого жилья;
- содействие самоорганизации населения на жилищном рынке, совершенствование нормативной правовой и методической базы и содействие в организации товариществ собственников жилья, совершенствование налогового законодательства для эффективного управления многоквартирными домами;
- внедрение ресурсосберегающих технологий и создание условий для более широкого использования малой энергетики и возобновляемых видов топливно-энергетических ресурсов;
- модернизация жилищно-коммунальной сферы и обеспечение доступности расходов на эксплуатацию жилья и оплаты жилищно-коммунальных услуг для всего населения через развитие конкуренции в управлении жилищным фондом и его обслуживании, привлечение субъектов частного предпринимательства к управлению и инвестированию в жилищно-коммунальную инфраструктуру, совершенствование тарифной политики и развитие механизмов государственно-частного партнерства в сфере предоставления коммунальных услуг;
- формирование комфортной городской среды и среды сельских поселений, включая развитие городского транспорта, обеспечение возможности полноценной жизнедеятельности маломобильных групп населения и безопасности мест пребывания детей с родителями.

Таким образом, круг выявленных в Концепции проблем и предлагаемых путей их преодоления в области жилищно-коммунального хозяйства довольно широк, что ставит перед

---

<sup>2</sup> Общесоюзный классификатор "Отрасли народного хозяйства" (ОКОНХ) (утв. Госкомстатом СССР, Госпланом СССР, Госстандартом СССР 01.01.1976) (ред. от 15.02.2000) (01 января 1976 г.)

<sup>3</sup> «Дом. Lenta.ru» В России разработают программу модернизации ЖКХ до 2020 года. [Электронный ресурс] <http://dom.lenta.ru/news/2009/08/27/jkx/>

<sup>4</sup> Концепция социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года Информационное общество и общества знаний [Электронный ресурс] <http://www.ifar.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>

государством задачу проведения эффективной политики, в том числе инвестиционной, объектом которой выступает ЖКХ.

Однако, с введением в 2001 г. Общероссийского классификатора видов экономической деятельности<sup>5</sup> отрасли ЖКХ не стало, а входящие в него некогда виды экономической деятельности были отнесены к соответствующим обобщающим разделам в соответствии с международными стандартами классификации.

Вместе с тем, потеряв статус отрасли в российской экономической номенклатуре, ЖКХ как устойчивое выражение не утратило широкого применения как на уровне государственной власти, так и на бытовом, обывательском уровне.

Несмотря на то, что Федеральная служба статистики РФ (далее Росстат), начиная с 2003 г., перестала публиковать официальную статистику по ЖКХ, свою силу сохраняет статистическая форма N22-ЖКХ (сводная) «Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы»<sup>6</sup>, данные в соответствии с которой поступают в территориальные статистические органы РФ.

В Указаниях по заполнению формы федерального статистического наблюдения N22-ЖКХ организации ЖКХ определены как «организации по обслуживанию и ремонту жилищного фонда, организации коммунального комплекса (ресурсоснабжающие), многоотраслевые организации жилищно-коммунального хозяйства, управляющие организации, жилищные кооперативы (ЖК), жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), товарищества собственников жилья (ТСЖ)»<sup>7</sup>. Также перечислены виды деятельности согласно кодам ОКВЭД, которые являются основным видом деятельности подотчетных организаций ЖКХ:

- ⇒ 70.32.1 Управление эксплуатацией жилого фонда;
- ⇒ 90.01 В части деятельности по эксплуатации канализационных сетей (с очистными сооружениями) для коммунально-бытовых нужд;
- ⇒ 90.02 В части деятельности мусороперерабатывающих предприятий;
- ⇒ 90.03 Уборка территории, восстановление после загрязнения и аналогичная деятельность;
- ⇒ 40.13.3 В части деятельности по эксплуатации наружного освещения;
- ⇒ 40.13.1 В части деятельности по распределению электроэнергии на коммунально-бытовые нужды и населению;

---

<sup>5</sup> Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2001 (ОКВЭД) (КДЕС Ред. 1) (введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 6 ноября 2001 г. N 454-ст) (с изменениями и дополнениями)

<sup>6</sup> Приказ Федеральной службы государственной статистики от 20 ноября 2009 г. N 269  
Об утверждении Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения N 22-ЖКХ (сводная) "Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы"

<sup>7</sup> Приказ Федеральной службы государственной статистики от 20 ноября 2009 г. N 269  
Об утверждении Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения N 22-ЖКХ (сводная) "Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы"

- ⇒ 41.00.2 В части деятельности по эксплуатации водопроводных распределительных сетей и распределению воды на коммунально-бытовые нужды и населению;
- ⇒ 40.22.1 В части деятельности по эксплуатации газовых и распределительных сетей и распределению газа на коммунально-бытовые нужды и населению, в том числе:
  - В части деятельности по распределению тепла на коммунально-бытовые нужды и населению;
  - В части деятельности по эксплуатации тепловых и распределительных сетей.
- ⇒ 01.41.2 В части деятельности по озеленению городов и поселков городского типа (посадка и уход за зелеными насаждениями);
- ⇒ 01.12.2 В части выращивания посадочного материала для озеленения городов и поселков городского типа;
- ⇒ 55.23.5 В части эксплуатации общежитий учебных заведений, деятельности домов колхозника, общежитий для приезжих;
- ⇒ 52.48.35 В части деятельности розничной торговли газом в баллонах, углем, древесным топливом на коммунально-бытовые нужды и населению
- ⇒ 29.22.9 В части эксплуатации лифтового хозяйства;
- ⇒ 63.22.1 В части деятельности по эксплуатации морских набережных инженерной защиты (подпорные стенки, дамбы, берегоукрепления);
- ⇒ 63.21.23 Эксплуатация дорожных сооружений (мостов, туннелей, путепроводов и т.п.);
- ⇒ 63.22.2 В части деятельности по эксплуатации морских набережных (речных и т.п.) инженерной защиты (подпорные стенки, дамбы, берегоукрепления);
- ⇒ 74.70.1 В части деятельности организаций по уборке жилых и других помещений.

Таким образом, круг организаций, причисляемых к ЖКХ в соответствии с данным нормативно-правовым актом, достаточно широк и отражает весь спектр задач, решаемых в рамках сферы ЖКХ для обеспечения населения жилищными и коммунальными (муниципальными, имеющими непосредственное отношение к местным самоуправлениям<sup>8</sup>) услугами.

Если говорить о конечном продукте, производимом организациями ЖКХ, стоит обратиться к понятию «жилищно-коммунальная услуга». С этой точки зрения к ЖКХ можно отнести организации, предоставляющие жилищно-коммунальные услуги (далее ЖКУ), которые закреплены в Общероссийском классификаторе услуг населению<sup>9</sup> и делятся на жилищные (управление и эксплуатация жилищного фонда, а также услуги коммунальных

<sup>8</sup> Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. 2003.

<sup>9</sup> Общероссийский классификатор услуг населению ОК 002-93 (ОКУН) (утв. постановлением Госстандарта РФ от 28 июня 1993 г. N 163)

гостиниц) и коммунальные (бытовое тепло-, газо- и электроснабжение, а также водоснабжение и водоотведение).

Таким образом, рассматривая ЖКХ на уровне муниципального образования, где в качестве бытовых потребителей ЖКУ выступает население многоквартирных и частных домов, можно сделать вывод о том, что в конечном итоге ЖКУ предоставляются населению организацией жилищного хозяйства (управляющей организацией, товариществом собственников жилья или иной допускаемой ЖК РФ формой организации), которая, в свою очередь, выступает посредником между населением и РСО, а также подрядными организациями, выполняющими работы, входящие в состав жилищных и прочих коммунальных услуг. РСО предоставляет коммунальный ресурс, который непосредственно доводится до конечного потребителя, однако, обеспечение данного ресурса на договорной и платной основе осуществляет именно жилищная организация, превращая коммунальный ресурс в коммунальную услугу. Также дело обстоит и с жилищными и прочими коммунальными услугами. Осуществляя расчеты с РСО, подрядными организациями и населением, управляющая организация (или ТСЖ) по сути является производителем жилищно-коммунальных услуг.

РСО также выступает посредником, но уже между конечным потребителем и производителями ресурсов (воды, газа, энергии, в том числе тепловой). Нередки случаи совмещения функций РСО и жилищных организаций, а также возможны варианты независимого управления жилым фондом и заключения договоров напрямую между РСО и собственниками.

Таким образом, справедливо относить к разряду организаций ЖКХ с присущими им специфическими особенностями осуществления производственно-хозяйственной и организационно-управленческой деятельности, как минимум, РСО и жилищные организации.

### **Ресурсоснабжающие организации**

К данной категории относятся организации и принадлежащие им на праве собственности объекты коммунальной инфраструктуры, подразделения, поддерживающие непрерывную передачу и распределение электроэнергии, тепловой энергии, воды, газа, водоотведение от и до установленных границ объекта жилой недвижимости, а также организации, оказывающие предоставление прочих персональных услуг, относящихся к коммунальным.

Данные организации, как правило, осуществляют свою деятельность в форме муниципальных унитарных предприятий. В ходе реформы некоторые предприятия получают возможность проходить процедуру акционирования и продолжать свою деятельность в форме акционерных обществ, однако имущество организаций, как правило, остается в собственности муниципалитета. РСО функционируют в условиях естественной и локальной монополии, мобилизуя коммунальные ресурсы с целью их дальнейшего доведения до конечных потребителей.

**Организации жилищного хозяйства.** Организации, относящиеся к жилищным, осуществляют функцию управления и эксплуатации жилым фондом, что, в свою очередь, подразумевает обеспечение санитарного содержания здания (в том числе вывоз твердых бытовых отходов, уборка помещений и придомовой территории, содержание мусоропровода и пр.); технического обслуживания здания (обеспечение безопасности и работоспособности внутренних распределительных систем, плановые осмотры, подготовка к отопительному

сезону, охрана и пр.); ремонтных работ (текущий, капитальный ремонт, аварийно-восстановительные работы).

Управление жилыми домами может производиться как профессиональными участниками рынка жилищно-коммунальных услуг, так и на общественной основе. Таким образом, можно выделить четыре основных типа организаций, осуществляющих управление жилой недвижимостью:

1) Профессиональные управляющие компании трех видов:

- Управляющие - управляющая компания занимается исключительно управлением общего имущества в многоквартирных домах. Для осуществления эксплуатации, технического и санитарного содержания общего имущества, а также оказания иных услуг, управляющая компания заключает соответствующие договоры подряда.

- Гибридные - управляющая компания выполняет самостоятельно функции управления, эксплуатации, технического и санитарного содержания многоквартирных домов, иных видов услуг, а также предоставление коммунальных услуг.

- Эксплуатационные - управляющая компания выполняет функции эксплуатации, технического и санитарного содержания общего имущества многоквартирных домов/дома по договору подряда, заключенного либо с собственниками (при непосредственном управлении собственниками), либо с Товариществом собственников жилья (при управлении товариществом собственников жилья).

2) Товарищество собственников жилья (ТСЖ) - некоммерческая организация, созданная на основе объединения собственников помещений многоквартирного дома или собственников соседних участков с жилыми строениями (домами), для совместного управления помещениями этого дома и землями, которые находятся в совместном владении и пользовании, а также для ведения хозяйственной деятельности в форме эксплуатации общего имущества, строительства дополнительных помещений и объектов общего имущества, а также сдачи в аренду<sup>10</sup>.

3) Жилищно-строительный кооператив<sup>11</sup> (жилищный кооператив, ЖСК) — объединение людей или организаций, с целью строительства жилья, а также для управления жильем.

4) Непосредственное управление. Когда жильцы небольшого частного дома непосредственно решают вопросы управления своим жильем и получения всех необходимых коммунальных услуг.

Организации жилищного хозяйства функционируют на рынке в условиях высокой конкуренции, вступают в отношения с ресурсоснабжающими организациями по поводу оплаты и предоставления потребителям коммунальных ресурсов, с подрядными организациями по вопросам ремонта и эксплуатации жилой недвижимости, лифтового обслуживания, вывоза мусора, озеленения общедомовых территорий и прочих дополнительных услуг.

Среди прочих особенностей функционирования организаций ЖКХ можно выделить следующие, обусловленные особенностями производства и потребления коммунальных и жилищных услуг (таблица 1):

---

<sup>10</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 22.12.2004 (в ред. от 21.07.2014) раздел VI, гл. 13,14// СПС «Консультант+»

<sup>11</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 22.12.2004 (в ред. от 21.07.2014), раздел V, гл. 2, ст.110 // СПС «Консультант+»

Таблица 1

**Особенности функционирования организаций ЖКХ**

<b>Ресурсоснабжающие организации</b>	<b>Управляющие организации</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Непрерывность производства и передачи коммунальных услуг (круглогодично и круглосуточно);</li><li>✓ Уникальный характер коммунальных услуг;</li><li>✓ Неразрывность процессов производства и потребления коммунальных услуг во времени;</li><li>✓ Исключительная роль географического и климатического факторов в формировании потребности в коммунальных услугах;</li><li>✓ Коммунальные услуги имеют вещественный характер;</li><li>✓ Неценовой характер колебаний спроса на коммунальные услуги;</li><li>✓ Необходимое условие для непрерывного функционирования системы коммунального обслуживания это наличие необходимых сооружений и мощностей для передачи и распределения ресурсов.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Потребление жилищных услуг носит коллективный характер;</li><li>✓ Разнообразие организационно-правовых форм УО;</li><li>✓ Возможность УО расширять круг предоставляемых услуг за счет дополнительных и, как следствие, возможности привлечения дополнительных источников средств;</li><li>✓ Участие УО в выборе муниципалитета на конкурсной основе для обслуживания многоквартирных домов, собственники которых не выбрали самостоятельно способ управления в установленный срок.</li><li>✓ Обязательное лицензирование УО своей деятельности.</li></ul>

Государственное регулирование в различных его формах присуще обеим категориям организаций ЖКХ, оно является одновременно неотъемлемой особенностью и необходимостью для их непрерывного функционирования.

Государственное регулирование ЖКХ проводится по нескольким направлениям:

1. Нормативно-законодательная деятельность, обеспечивающая правовую основу реформирования и развития ЖКХ;
2. Финансово-бюджетное регулирование;
3. Тарифное регулирование.
4. Лицензирование профессиональной деятельности.

Несмотря на общий курс реформирования ЖКХ, заключающийся в переводе ЖКХ на рыночные отношения и постепенный отказ от бюджетного финансирования, социально-экономический характер осуществляемой организациями ЖКХ деятельности, а также сложная многоотраслевая структура ЖКХ, включающая в себя часть инфраструктурного комплекса, обуславливает необходимость контроля и регулирования со стороны государства на всех уровнях власти.

Говоря о федеральном уровне государственного регулирования и финансовой поддержки инвестиционной деятельности организаций ЖКХ, помимо законодательной деятельности, тарифного и финансово-бюджетного регулирования, а также лицензирования

деятельности, стоит обратить внимание на инструменты инвестиционной политики государства в сфере ЖКХ, в том числе в отрасли теплоснабжения:

- Формирование Института рефинансирования инфраструктурных кредитов в ЖКХ;
- Формирование «Нового рынка тепла» с назначением единой теплоснабжающей организации (далее - ЕТО).

В целях более детального анализа инструментов государственной инвестиционной политики в области ЖКХ автором выбрана подотрасль теплоснабжения, основываясь на современных тенденциях российской практики: снижении объемов инвестиций в основной капитал теплоснабжающих организаций в сочетании с наиболее высокой долей износа основных фондов среди организаций ЖКХ.

Инвестиционная деятельность организаций теплоснабжения, в свою очередь, характеризуется следующими особенностями, которые стоит учитывать при формировании государственной инвестиционной политики:

1. Дальнейшее осуществление инвестиционной деятельности за счет повышения инвестиционной надбавки не может быть принято потребителями тепловой энергии без «социального напряжения», а также повлечет повышение долгов конечных потребителей перед теплоснабжающими организациями;
2. Слабое финансовое состояние организаций теплоснабжения уменьшает шансы получения кредитных средств на доступных для теплоснабжающих организаций условиях;
3. Значительная доля государственной собственности в отрасли подразумевает сохранение государственного контроля над организациями теплоснабжения при привлечении частного капитала.

Рассмотрим основные достоинства и недостатки реализации предлагаемых государственных инструментов инвестиционной политики в области теплоснабжения на практике, а также сформулируем основные рекомендации по их совершенствованию.

Впервые идея создания Института рефинансирования инфраструктурных кредитов ЖКХ официально была озвучена Президентом РФ В.В.Путиным на заседании Государственного совета, посвященного вопросам ЖКХ в июле 2013 г. Официальной статистики об успешной реализации проектов в соответствии с данной государственной инициативой нет.

Реализация данной схемы финансирования инвестиционной деятельности организации ЖКХ подразумевает ввод в процесс финансирования официального государственного оператора (Фонд содействия реформированию ЖКХ – далее Фонд). Фонд поддерживается из средств федерального бюджета на 30-50%, которые обеспечивают необходимую для функционирования доходность. Инвестиционные ресурсы от кредитных организаций и институциональных инвесторов (в их роли могут выступать пенсионные фонды) аккумулируются на счетах Фонда и составляют оставшуюся часть его средств (до 70%). Организация ЖКХ (теплоснабжающая организация), коммерческий банк, Фонд и муниципальное образование заключают инвестиционное соглашение, согласно которому теплоснабжающая организация получает кредит на осуществление инвестиционной деятельности, местная власть предоставляет гарантии рефинансирования данного кредита, а Фонд осуществляет непосредственно рефинансирование 70-90% полученных кредитных средств.



Со своей стороны региональные власти обязуются обеспечить организации теплоснабжения долгосрочные тарифы на предоставление коммунальных услуг (отопление), с целью стабильного источника для дальнейшего погашения оставшейся части кредита и возможности прогнозирования своих доходов и расходов на период до 5 лет. В целях формирования долгосрочных тарифов может использоваться так называемое RAB-регулирование (от англ. Regulatory asset base — регулируемая база задействованного капитала). Основным принцип RAB-регулирования заключается в том, что капитал, инвестированный в организацию естественной монополии, должен приносить как минимум отдачу, достаточную для привлечения новых инвестиций и развития организации, а также соответствовать уровню риска инвестирования в него.

Таким образом, создание Института рефинансирования инфраструктурных кредитов ЖКХ должно обеспечить доступность получения кредита для тех организаций, действующих на рынке теплоснабжения, которые в обычных условиях функционирования не имеют достаточной кредитоспособности.

В целом, модель работы Института рефинансирования инфраструктурных кредитов в ЖКХ можно назвать крайне оптимистичной, однако, положительный результат работы данного инвестиционного механизма напрямую зависит от реакции участников рынка предоставления коммунальных услуг и, что важнее, потенциальных инвесторов на данную правительственную инициативу. Инвестиционные проекты организаций теплоснабжения, даже будучи объединенными в единую инвестиционную программу теплоснабжающей организации, не представляют большого интереса для крупных институциональных инвесторов и кредиторов, которые так или иначе должны обеспечить не менее 30% капитала Фонда для обеспечения функционирования Института рефинансирования. Также среди проблем внедрения Института рефинансирования инфраструктурных кредитов в ЖКХ в российскую практику можно назвать недоверие потенциальных инвесторов к стабильности предоставляемых государственных гарантий.

В качестве пути преодоления возникающих при реализации схемы финансирования инвестиционной деятельности организаций ЖКХ проблем автор может предложить следующие меры:

- «Разношерстность» инвестиционных проектов, вызывающая сложность при анализе и классификации проектов потенциальным инвестором, может быть смягчена путем требования соответствия единым стандартам Фонда в контексте правил тарифного регулирования, условия договоров, расценок на строительство. Также это позволит объединить отдельные проекты, которые могут не интересовать инвестора в силу их малого размера в сочетании со сложным и длительным анализом, в «пулы» схожих проектов с идентичными условиями возврата инвестиций.
- Формирование долгосрочной политики государства в области финансирования ЖКХ (наряду с долгосрочной тарифной политикой) на законодательной основе позволит потенциальным инвесторам чувствовать себя более уверено.

Второй из рассматриваемых автором инструментов государственного регулирования инвестиционной деятельности теплоснабжающих организаций является построение так называемого «Нового рынка тепла» с назначением единой теплоснабжающей организации (далее ЕТО).

Проект «Новой модели рынка тепла» был представлен Министерством энергетики РФ 31.12.2013. Нормативно-правовой базой предлагаемой инициативы выступили изменения, вносимые в федеральный закон «О теплоснабжении».

Единая теплоснабжающая организация – это организация, которая обязана обслуживать любых обратившихся к ней потребителей тепловой энергии на территории своей зоны ответственности и решать все возникающие при этом проблемы.

ЕТО может не производить энергию сама, а только владеть сетями и выступать единым заказчиком на теплоэнергию у разных теплогенерирующих компаний. Тогда у ЕТО должна быть единая теплосеть, к которой подключены источники тепловой энергии, в том числе и принадлежащие другим собственникам. В этом случае ЕТО сама определяет, у какого из источников тепловой энергии купить энергию, а затем подает её потребителям на безальтернативной основе. При этом цена закупки тепловой энергии ЕТО у производителей не регулируется государством. Регулируется только та цена, которую ЕТО выставляет конечным потребителям. В данном случае, ЕТО выступает как гарантирующий поставщик. Утверждение цены альтернативной котельной, по которой тепловая энергия будет отпускаться конечным потребителям, основывается на расчете тарифа «альтернативной котельной». Тариф «альтернативной котельной» является естественным пределом цены для конечных потребителей, создающим конкурентную среду в отрасли: он определяет уровень отказа от централизованного теплоснабжения там, где оно неконкурентоспособно.

Положительными результатами применения схемы финансирования инвестиционной деятельности в теплоснабжении через назначение единой теплоснабжающей организации должны стать:

1. Повышение прозрачности деятельности теплоснабжающих организаций и, как следствие, повышение привлекательности подотрасли для потенциальных инвесторов;
2. Формирование долгосрочной тарифной политики и установления сниженного тарифа для потребителей («тариф альтернативной котельной»), что обеспечивает фиксированный государством доход на капитал, а также стабильную тарифную выручку за счет повышения платежной дисциплины со стороны конечных потребителей тепловой энергии. Мобилизованные средства, в свою очередь, могут быть использованы организациями теплоснабжения как в целях финансирования инвестиций за счет собственных источников, также и на погашения полученных кредитов;
3. Повышение энергоэффективности за счет оптимального распределения тепловых нагрузок в системах теплоснабжения;
4. Особый статус единой теплоснабжающей организации является дополнительной гарантией и защитой для инвесторов при решении вопроса о финансировании инвестиционной деятельности в теплоснабжении.

Несмотря на теоретическую перспективность предлагаемой государственной инициативы, реализация рассматриваемой модели рынка тепла на практике сопряжена со следующими проблемами:

1. Назначение в качестве ЕТО крупного игрока рынка теплоснабжения по факту превращает его в монополиста, следовательно, выбор организации на рынке тепла, способной эффективно осуществлять свои функции и при этом способствовать развитию отрасли теплоснабжения, является одним из важнейших вопросов. Муниципалитет при решении данного вопроса должен исходить из следующих предпосылок:

- Организации, осуществляющие функцию передачи и распределения тепла, как правило, вне зависимости от своей организационно-правовой формы, находятся в муниципальной собственности. Они оказываются не заинтересованными в повышении

эффективности своей работы. Снижение расходов и, как следствие, повышение прибыли подобных организаций может привести к вынужденному снижению тарифов и государственных дотаций. При этом именно на участках теплосетей, осуществляющих передачу и распределение тепла, происходит основная часть потерь ресурсов, а также аварийные ситуации.

- Организации, генерирующие тепловую энергию, поставляя ее впоследствии теплоснабжающим организациям, получив возможность инвестирования дополнительного объема привлекаемых средств, предпочтут вложить эти средства в развитие генерации.

Таким образом, основная проблема теплоснабжения – высокая степень износа тепловых распределительных сетей, и, как результат, высокие показатели потери тепла при передаче остается не решенной.

2. Методика расчета и утверждения прозрачного тарифа «альтернативной котельной» при более подробном рассмотрении становится нереалистичной. Авторы инициативы предлагают включать в состав тарифа «транспортную составляющую» - затраты на передачу тепла по распределительным сетям, исходя из затрат, связанных с процессом передачи ресурса. Однако, на практике расчет данной составляющей тарифа становится невозможным, а иногда и просто не целесообразным. Затраты на передачу тепла по современному городскому массиву и по застройке середины прошлого века могут различаться в несколько раз. Иногда значение данной составляющей может достигать отметки в 50% от всей суммы тарифа.

Исходя из вышеописанных проблем реализации предлагаемой государством «Новой модели рынка тепла» на практике, автор считает обоснованным предложить следующие рекомендации по совершенствованию данной государственной инициативы:

- Объединение функций генерации, передачи и распределения тепла.

Решением поставленной задачи может стать создание в рамках рынка тепла в муниципальном образовании аналога холдинговой структуры, в которой в качестве материнской организации выступает генерирующая компания, назначенная ЕТО, а дочерними организациями – теплосети, функционирующие в форме акционерных обществ и находящиеся в муниципальной собственности.

Становясь держателем контрольного пакета акций теплосети, ЕТО начинает принимать активное участие в оптимизации всего процесса производства, передачи и распределения тепловой энергии.

Для акционерных обществ, осуществляющих деятельность в сфере теплоснабжения, единственным акционером которых до сих пор является муниципалитет, переход на функционирование в соответствии с вырабатываемой ЕТО финансовой и производственной стратегией является возможностью не только формально, но и фактически перейти на принципы рыночных отношений.

- Исключение из состава тарифа «альтернативной котельной» транспортной составляющей.

Формирование долгосрочных тарифов на основе RAB-методики в сочетании с прозрачностью ценообразования на фоне снижения затрат позволит обеспечить стабильный денежный поток без повышения платежного бремени потребителей.

Таким образом, содействие государства развитию инвестиционной деятельности организаций ЖКХ, в том числе теплоснабжения, не должно ограничиваться государственно-

частным партнерством на микроуровне, а также нормотворческой деятельностью, тарифным регулированием и осуществлением контроля на макроуровне.

Предложенные автором идеи по совершенствованию инструментов государственной инвестиционной политики позволят повысить эффективность предлагаемых к реализации государственных инициатив.

Возвращаясь к задачам модернизации и развития российской экономики, поставленным в Концепции, нельзя не затронуть вопрос, остающийся актуальным на протяжении последних лет, вопрос энергосбережения и энергоэффективности жилищно-коммунального хозяйства, в частности, сферы теплоснабжения.

Так, Министерством экономического развития Российской Федерации для сферы жилищно-коммунального хозяйства были поставлены следующие задачи в области энергосбережения и энергоэффективности на период до 2020 года<sup>12</sup>:

- развить энергосервисный механизм привлечения инвестиций в проекты энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- ввести поэтапный запрет на применение неэнергоэффективного оборудования, стимулировать внедрение инновационного энергоэффективного оборудования;
- обеспечить поддержку в форме возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, займам, полученным в российских кредитных организациях на внедрение инновационного энергоэффективного оборудования, при условии предоставления денег после достижения целевых показателей эффективности;
- упростить процедуры и снизить требования предоставления госгарантий по проектам энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- сформировать государственно-частное партнерство в сфере энергосбережения и энергоэффективности для увеличения среднегодового объема инвестиций в проекты по энергосбережению и энергоэффективности.

Таким образом, сочетание проводимых государством мероприятий по повышению эффективности инвестиционного процесса в жилищно-коммунальном хозяйстве и внедрения мер по стимулированию энергосбережения и энергоэффективности позволит добиться поставленных задач долгосрочного развития и модернизации экономики Российской Федерации; в том числе, обеспечения соответствия объема комфортного жилищного фонда потребностям населения и формирование комфортной городской среды и среды сельских поселений.

---

<sup>12</sup>«Дом. Lenta.ru» В России разработают программу модернизации ЖКХ до 2020 года.  
[Электронный ресурс] <http://dom.lenta.ru/news/2009/08/27/jkx/>

## ЛИТЕРАТУРА

1. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2009. 858 с.
2. Егорова Д.А. Перспективы финансирования инвестиционной деятельности теплового хозяйства в России//сборник статей по материалам XXII Международной заочной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы экономики и управления».2014.№1(22).С.71-75.
3. Егорова Д.А. Зарубежный опыт управления инвестиционной деятельностью организаций ЖКХ// Экономика и социум.2014.№1(10).С.545-548.
4. Егорова Д.А. Российский рынок тепловой энергии: тенденции и проблемы финансирования инвестиционной деятельности организаций теплоснабжения// В мире научных открытий. 2014.№7.2 (55).С.869-880.
5. Егорова Д.А. Направления государственной финансовой поддержки инвестиционной деятельности организаций теплоснабжения// сборник статей по материалам III Международная научная конференция «Актуальные вопросы экономики и управления». -Москва.: Молодой ученый. – 2015
6. Жилищный кодекс Российской Федерации от 22.12.2004 (в ред. от 21.07.2014), раздел V, гл. 2, ст.110 // СПС «Консультант+»
7. Каменева Е.А., Седаш Т.Н., Тютюкина Е.Б., Шохин Е.И. [Текст] Финансовый механизм повышения энергоэффективности (на примере ЖКХ)/ Е.А. Каменева, Т.Н. Седаш, Е.Б. Тютюкина, Е.И. Шохин. - М.: Научные технологии, 2013. – С. 192.
8. Каменева Е.А. Механизмы привлечения инвестиций в коммунальную сферу: государственно-частные партнерства//Регионология. 2009. № 1. - С. 112-119.
9. Кокурин Д.И., Назин К.Н. Формирование и реализация инфраструктурного потенциала экономики России. М.: ТрансЛит 2011, - 322 с.
10. Основы организации и управления ЖКХ : учебно-практическое пособие / под общ. ред. проф. Г.Г. Гробоного. – М. : Издательство «АСВ», 2004. – 528 с.
11. Нарушкевич С.В. Концессионные договоры в ЖКХ// Портал юридического центра «Арбитраж и право» [Электронный ресурс] URL: <http://juristmoscow.ru/publ/9697/> (дата обращения: 23.02.2015).
12. Седаш Т.Н. Использование зарубежного опыта повышения энергоэффективности в российской экономике// Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 9. С. 30-35.

**Рецензент:** Седаш Татьяна Николаевна, доцент, кандидат экономических наук, кафедра «Инвестиции и инновации», ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва, Россия.

**Egorova Daria Alekseevna**

Financial University under the Government of the Russian Federation

Moscow, Russia

E-mail: [egodarya@yandex.ru](mailto:egodarya@yandex.ru)

## **Public utilities and housing services as an object of the government investment policy**

**Abstract.** Being subject of the government regulation, as well as one of the most socially important sectors of the economy, public utilities and housing services as the industry has a very blurred boundaries and it's difficult to give a clear and unambiguous definition of it. Author gives a justification of division of such organizations into two subsectors: sources providing and housing management using specific features of the functioning and management activities of public utilities and housing services organizations. The current state of this sector is characterized by high wear and tear of infrastructure in conjunction with the annual decrease of the volume of investments, which leads to the need for government intervention in the investment activity of such organizations at all levels of government. The author examines the options for improving of the tools of government investment policy in relation to public utilities and housing services organizations, in particular heating organizations. The proposed by author measures will help to improve the efficiency of investment activity of organizations of the public utilities and housing services industry.

**Keywords:** investments; investment activities; investment policy; government regulation; public utilities and housing services; heating; the only heating supply organization; the Institute of refinancing.

## REFERENCES

1. Bol'shoy yuridicheskiy slovar' / Pod red. A. Ya. Sukhareva. 3-e izd., dop. i pererab. M.: INFRA-M, 2009. 858 s.
2. Egorova D.A. Perspektivy finansirovaniya investitsionnoy deyatel'nosti teplovogo khozyaystva v Rossii//sbornik statey po materialam XXII Mezhdunarodnoy zaочноy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Nauchnaya diskussiya: voprosy ekonomiki i upravleniya».2014.№1(22).S.71-75.
3. Egorova D.A. Zarubezhnyy opyt upravleniya investitsionnoy deyatel'nost'yu organizatsiy ZhKKh// Ekonomika i sotsium.2014.№1(10).S.545-548.
4. Egorova D.A. Rossiyskiy rynek teplovoy energii: tendentsii i problemy finansirovaniya investitsionnoy deyatel'nosti organizatsiy teplosnabzheniya// V mire nauchnykh otkrytiy. 2014.№7.2 (55).S.869-880.
5. Egorova D.A. Napravleniya gosudarstvennoy finansovoy podderzhki investitsionnoy deyatel'nosti organizatsiy teplosnabzheniya// sbornik statey po materialam III Mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya «Aktual'nye voprosy ekonomiki i upravleniya». -Moskva.: Molodoy uchenyy. – 2015
6. Zhilishchnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 22.12.2004 (v red. ot 21.07.2014), razdel V, gl. 2, st.110 // SPS «Konsul'tant+»
7. Kameneva E.A., Sedash T.N., Tyutyukina E.B., Shokhin E.I. [Tekst] Finansovyy mekhanizm povysheniya energoeffektivnosti (na primere ZhKKh)/ E.A. Kameneva, T.N. Sedash, E.B. Tyutyukina, E.I. Shokhin. - M.: Nauchnye tekhnologii, 2013. – S. 192.
8. Kameneva E.A. Mekhanizmy privilecheniya investitsiy v kommunal'nyuyu sferu: gosudarstvenno-chastnye partnerstva//Regionologiya. 2009. № 1. - S. 112-119.
9. Kokurin D.I., Nazin K.N. Formirovanie i realizatsiya infrastruktornogo potentsiala ekonomiki Rossii. M.: TransLit 2011, - 322 s.
10. Osnovy organizatsii i upravleniya ZhKK : uchebno-prakticheskoe posobie / pod obshch. red. prof. G.G. Grobovogo. – M. : Izdatel'stvo «ASV», 2004. – 528 s.
11. Narushkevich S.V. Kontsessionnye dogovory v ZhKKh// Portal yuridicheskogo tsentra «Arbitrazh i pravo» [Elektronnyy resurs] URL: <http://juristmoscow.ru/publ/9697/> (data obrashcheniya: 23.02.2015).
12. Sedash T.N. Ispol'zovanie zarubezhnogo opyta povysheniya energoeffektivnosti v rossiyskoy ekonomike// Finansovaya analitika: problemy i resheniya. 2013. № 9. S. 30-35.