

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

МАРТЫНОВА ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ
НАСЕЛЕНИЯ**

*Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным
хозяйством (экономика, организация и управление предприятиями,
отраслями, комплексами - сфера услуг)*

**Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

**Научный руководитель –
доктор экономических наук, профессор
Малинин Александр Маркович**

Санкт-Петербург – 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ	
ПРОЦЕССАМИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ	
ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ.....	
	16
1.1. Услуги жизнеобеспечения населения и инфраструктура услуг	
жизнеобеспечения в субъектах Российской Федерации.....	16
1.2. История создания, эволюция, современное состояние и основные	
проблемы инфраструктуры услуг жизнеобеспечения в субъектах	
Российской Федерации.....	27
1.3. Современное состояние процесса производства услуг	
жизнеобеспечения населения в Российской Федерации.....	35
1.4. Анализ системы управления процессами производства услуг	
жизнеобеспечения населения.....	43
Выводы по главе 1.....	52
ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ И	
РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ СОВМЕСТНОГО УЧАСТИЯ ОРГАНОВ	
ВЛАСТИ И БИЗНЕС-СТРУКТУР В ПРОЦЕССАХ	
ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ УСЛУГ	
ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ.....	
	58
2.1. Опыт применения механизмов взаимодействия органов власти и бизнес-	
структур в процессах формирования инфраструктуры услуг	
жизнеобеспечения населения.....	58
2.2. Основные подходы к разработке государственно-частных	
взаимодействий при формировании инфраструктуры услуг	
жизнеобеспечения населения.....	82
2.3. Методические основы формирования политики совместного участия	
органов власти и бизнес-структур в процессах формирования и развития	

инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения как направления региональной социально-экономической политики.....	92
Выводы по главе 2.....	99
ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПРОЦЕССАХ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ УСЛУГ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ.....	104
3.1. Структура механизма государственно-частного партнерства в рамках политики совместного участия органов власти и бизнес-структур в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.....	104
3.2. Подходы к созданию подсистемы государственной поддержки государственно-частного партнерства в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.....	114
3.3.Методика расчета эффективности реализации политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.....	118
Выводы по главе 3.....	128
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	132
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	141
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	157
Приложение 1.....	157
Приложение 2.....	158
Приложение 3.....	160
Приложение 4.....	163
Приложение 5.....	165
Приложение 6.....	167
Приложение 7.....	169
Приложение 8.....	171

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы обусловлена несовершенством процессов предоставления населению услуг социальной инфраструктуры населения в регионах различного административного уровня. Необходимо отметить, что наиболее проблемной составляющей комплекса объектов социальной инфраструктуры являются организации, занимающиеся вопросами жизнеобеспечения населения. Как правило, концепции, стратегии, реализуемые в данной сфере, охватывают только вопросы, касающиеся услуг ЖКХ. Но, по мнению автора, процессы обеспечения для населения нормальных условий жизнедеятельности включает в себя помимо традиционных услуг ЖКХ еще и услуги иной природы. В работе такие услуги рассматриваются как услуги жизнеобеспечения населения. Сегодня для большинства регионов Российской Федерации продолжает оставаться крайне важными решение таких задач как повышение качества, доступности и технологичности услуг жизнеобеспечения населения. Наравне с необходимостью строительства, модернизации и развития объектов соответствующей инфраструктуры остро встают вопросы и совершенствования системы кадрового, технологического, финансового, методического процесса оказания рассматриваемого вида услуг.

Сегодня в исследуемой сфере вместе с недостаточной проработанностью теоретических и методических аспектов процесса предоставления услуг жизнеобеспечения населения наблюдаются также и проблемы материального обеспечения. Можно утверждать, что данная сфера уже многие десятилетия функционирует в условиях дефицита ресурсов. При этом, стоит отметить тот факт, что практика финансирования мероприятий, в частности строительства и развития объектов

инфраструктуры, только за счет бюджетных средств или средств потребителей уже давно себя не оправдывает, позволяя решать исключительно текущие проблемы.

Дальнейшее развитие сферы услуг жизнеобеспечения населения возможно только посредством привлечения частных инвесторов к процессам предоставления услуг. Данная практика использования материальных и интеллектуальных ресурсов и опыта частного бизнеса достаточно успешно применяется в ряде развитых стран. В развитых странах с высоким уровнем производительности труда и высоким уровнем социальных стандартов значительная часть проектов государственно-частного партнерства реализуется именно в отраслях социальной сферы (здравоохранение, образование). Это объясняется стремлением органов власти максимально повысить качество и доступность предоставляемых социальных услуг. То есть, выбор таких проектов продиктован ориентацией политики развитых государств на повышение уровня и качества жизни населения.

Для Российской Федерации этот опыт, несмотря на наличие специальной нормативно-правовой базы, положительного отношения властей и ряда реализованных проектов является достаточно новым. Для реализации проектов власти и бизнеса на сегодняшний день существует масса препятствий, главным из которых является низкая инвестиционная привлекательность объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения, слабый уровень развития институциональной среды; низкий уровень профессионализма и компетентности и недостаточный опыт у должностных лиц, а также зачастую комплексный характер и длительные сроки реализации большинства контрактов в рассматриваемой сфере.

Для решения вышеназванных проблем в каждом субъекте РФ с учетом региональной специфики и территориальных особенностей должен быть

разработан комплекс мер, обеспечивающих эффективное делегирование инвесторам части функций по организации процессов предоставления населению услуг жизнеобеспечения на основе взаимовыгодного партнерства.

Все вышесказанное предполагает необходимость формирования новых подходов к созданию эффективных механизмов государственно-частного партнерства в процессах предоставления услуг жизнеобеспечения населения, в том числе при создании, модернизации и развитии объектов инфраструктуры таких услуг.

Степень разработанности научной проблемы. Различным аспектам процесса предоставления социальных услуг, в том числе услуг жизнеобеспечения, посвящены труды таких ученых как Волков С.Д., Галенко В.П., Головцова И.Г., Евменов А.Д., Кроливецкий Э.Н., Карпова Г.А., Колесников А.М., Курочкина А.А., Лаврова Т.А., Лукин Г.И., Малинин А.М., Песоцкая Е.В., Петров А.Н., Родионов Д.Г., Сигов В.И., Уваров С.А., Хорева Л.В., Чекалин В.С., Шарафанова Е.Е. и др.

Проблемы развития социальной инфраструктуры активно рассматривали Абалкин Л.И., Арбузова Т.Н., Бородачев И.М., Вагнер А., Куцев Г.Ф., Лапин Н. И., Лаппо Г.М., Львов Д.С., Райзберг Б.А., Тишин Е.А., Шумпетер Й. и многие другие.

Вопросы формирования механизмов государственно-частного партнерства, в том числе, в сфере социальных услуг, исследованы в работах Аронова Г.З., Борщевского Г.А., Варнавского В.Г, Дерябиной М.А., Коженко Я.В., Константиновой Н.Н., Курченкова В.В., Магеля Х., Мантино Ф., Малинина А.М., Меренкова И.Н., Мерзлова А.В., Нефедовой Т.Г., Овчинцевой Л.А., Огаркова А.П., Панкова Б.П., Пантелеевой О.И., Сибуриной Т.А., Смотрицкой И.И. и др.

Несмотря на наличие исследований перечисленных выше авторов и

других исследователей, ряд вопросов, касающихся проблем предоставления услуг жизнеобеспечения населения и развития объектов региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения, в том числе с применением механизмов государственно-частного партнерства, остается неисследованным.

Также наблюдается небольшое количество исследований, посвященных проблемам создания организационно-экономических основ управления процессами предоставления услуг жизнеобеспечения населения в условиях бюджетного дефицита и инвестиционной непривлекательности объектов инфраструктуры, предоставляющей рассматриваемый вид услуг.

Можно также отметить недостаточную проработанность механизмов привлечения инвестиционных средств, в том числе и механизмов государственно-частного партнерства, в процессы предоставления услуг жизнеобеспечения и создания и развития объектов инфраструктуры таких услуг. Особенно это относится к вопросам мотивации частных инвесторов.

Нельзя не указать и на пробелы в понятийно-категориальном аппарате, касающегося исследуемой проблематики.

Отмеченная недостаточность и неполнота научных исследований, касающихся применения механизмов государственно-частного партнерства в процессах предоставления услуг жизнеобеспечения и создания и развития объектов инфраструктуры, подтверждают актуальность выбранной темы и определяют цель и задачи диссертационного исследования.

Целью диссертационной работы является разработка методических основ развития процессов предоставления услуг жизнеобеспечения населения посредством использования механизмов государственно-частного партнерства при создании, модернизации и развитии объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения.

Цель предопределила постановку и решение следующих **задач**:

1. Уточнить категорию «услуги жизнеобеспечения населения» и определить роль и место инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения как части социальной инфраструктуры.

2. Исследовать специфику и основные проблемы процесса предоставления услуг жизнеобеспечения населения и функционирования инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения в субъектах Российской Федерации.

3. Определить и исследовать основные модели организации и реализации процесса предоставления услуг жизнеобеспечения населения.

4. Разработать методические основы специальной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

5. Сформулировать основные принципы политики совместного участия органов власти и частного бизнеса в процессах организации предоставления услуг жизнеобеспечения населения.

6. Разработать механизм взаимодействий органов власти и бизнес-структур в процессах организации предоставления услуг жизнеобеспечения населения, в том числе формирования объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения.

7. Разработать подходы к оценке эффективности совместной деятельности органов власти и субъектов частного бизнеса по организации предоставления услуг жизнеобеспечения населения.

Объект исследования – организации всех организационно-правовых форм и форм собственности и органы власти, обеспечивающие основную деятельность в процессах предоставления услуг жизнеобеспечения населения на основе использования механизмов государственно-частного партнерства.

Предмет исследования – процессы предоставления социальных

:услуг, в том числе услуг жизнеобеспечения населения на основе использования механизмов государственно-частного партнерства при создании и развитии объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования являются основные научные разработки в теории сферы услуг и теории менеджмента, а также труды отечественных и зарубежных авторов, посвященных вопросам развития государственно-частного партнерства, в том числе в сфере услуг и в процессах создания и развития объектов социальной инфраструктуры.

Методологическую базу составили: системный анализ, экономический и статистический анализ, структурно-логический анализ, методы сравнения, моделирование, историко-классификационный анализ. В диссертационной работе также применены социологические методы, в том числе экспертные и рейтинговые оценки.

Информационная база основана на использовании нормативно-правовых документов, статистических данных Росстата и региональных статистических органов, актуальных аналитических обзоров, отраслевых периодических журналов, рейтинговых агентств, научных работ отечественных и зарубежных ученых, материалы международных и всероссийских конференций по данной проблематике, собственных исследований автора, а аналитической отчетности организаций, занятых в процессе производства и предоставления услуг жизнеобеспечения.

Обоснованность и достоверность результатов исследования. Обоснованность результатов диссертационного исследования подтверждена использованием научной литературы отечественных и зарубежных авторов по проблемам развития государственно-частного партнерства в процессах предоставления услуг жизнеобеспечения

населения и создания объектов инфраструктуры, практическим применением апробированных количественных и качественных методов исследования в области проектирования и предоставления услуг жизнеобеспечения населения.

Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечивается использованием современных методик сбора и обработки исходной информации, использованием большого массива данных государственной и муниципальной статистики, в том числе нормативно-правовых актов РФ, регламентирующих государственно-частное партнерство, а также данных учреждений и организаций, участвующих в процессах предоставления услуг жизнеобеспечения, динамикой статистической информации по исследуемому объекту за несколько лет; непосредственным участием соискателя в получении исходных по теме диссертационного исследования, а также обобщением опыта реализации проектов в сфере жизнеобеспечения на основе применения механизма государственно-частного партнерства в России и за рубежом.

Соответствие диссертации Паспорту научных специальностей.

Диссертация выполнена в соответствии с паспортом специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами - сфера услуг): п.1.6.109. Совершенствование организации, управления в сфере услуг в условиях рынка; п.1.6.116. Механизм повышения эффективности и качества услуг; 1.6.132. Государственно-частное партнерство в сфере услуг Паспорта научных специальностей ВАК (экономические науки).

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретических и методических основ развития процессов предоставления услуг жизнеобеспечения населения жизнеобеспечения населения на основе использования государственно-частного партнерства

при создании и развитии объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения.

К числу основных **результатов**, определяющих новизну и составляющих предмет защиты, относятся следующие:

1. Уточнено понятие услуг жизнеобеспечения населения как социальных услуг, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения в создании пермиссивных (наиболее благоприятных) условий жизнедеятельности, включая обеспечение защиты от негативного воздействия как внутренних, так и внешних неблагоприятных факторов, а также повышение привлекательности территории для стейкхолдеров (населения, органов власти, инвесторов и т.д.). Выделены 9 групп услуг жизнеобеспечения: услуги в сфере социальной защиты, услуги торговли, банковские услуги, медицинские услуги, услуги в сфере безопасности, услуги ЖКХ, транспортные услуги, услуги связи и информационного обеспечения и услуги строительства.

2. Введено понятие инфраструктуры услуг жизнеобеспечения являющейся частью социальной инфраструктуры и представляющей собой комплекс взаимосвязанных объектов (градостроительных, жилищно-коммунальных, транспортных, безопасности, информационных и др.), созданных и функционирующих посредством оказания услуг жизнеобеспечения с целью формирования для населения комфортных условий проживания, в том числе посредством нейтрализации негативных воздействий окружающей среды.

3. Определены основные модели формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения (публичная, частная, модель «гарантийное государство», партнерская) и доказано, что наиболее предпочтительной моделью является смешанная, основанная на применении ГЧП, интегрирующая в себе лучшие свойства остальных

моделей и позволяющая минимизировать возможные риски для органов власти, частных инвесторов и населения.

4. С целью успешного внедрения смешанной модели формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения обоснована необходимость разработки специального вида политики – политики совместного участия органов власти и частного бизнеса в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, определяемой как деятельность субъектов процесса предоставления услуг жизнеобеспечения населения, заключающейся в создании условий для разработки и внедрения организационно-экономических механизмов, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения и хозяйствующих субъектов региона в услугах жизнеобеспечения населения посредством рационализации финансирования, улучшения инвестиционного климата и повышения эффективности управления объектами инфраструктуры. Разработаны методические основы политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения и сформулированы ее принципы (принцип эффективного взаимодействия, принцип конкурентности, принцип инновационности, принцип открытости, принцип инвестиционной привлекательности и повышения ликвидности, принцип адаптированности, принцип разумной децентрализации, принцип оптимальности финансирования).

5. Разработан организационный механизм реализации региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, представляющий собой сочетание взаимозависимых институциональных и организационных элементов, которые определяют процедуры, инструменты и порядок формирования и реализации политики, закрепляющий за субъектами

политики функции и полномочия и обеспечивающий их комплексное взаимодействие. Обосновано, что в рамках механизма целесообразно создание специализированного органа по взаимодействию - фонда содействия реформированию (модернизации, развития) инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

6. Предложены методические подходы к комплексной оценке эффективности реализации региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, основанной на интеграции трех групп критериев: удовлетворенность населения качеством функционирования объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения; бюджетная эффективность; эффективность привлечения инвестиций - объем частных средств.

Теоретическая значимость диссертационной работы состоит в том, что ее основные положения, методологические подходы и полученные результаты позволяют существенно расширить комплекс знаний, теорию, методологию, методiku и методы применения механизмов ГЧП в процессах производства услуг жизнеобеспечения населения и формирования и развития соответствующей инфраструктуры.

Практическая значимость диссертационной работы определяется возможностью использования результатов и рекомендаций по совершенствованию процесса производства и предоставления услуг жизнеобеспечения населения на основе применения механизма государственно-частного партнерства при разработке нормативно-правовой документации, федеральных и региональных программ создания и развития объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

Апробация диссертационной работы Основные положения диссертационного исследования докладывались и обсуждались автором на

научных семинарах и международных научно-практических конференциях. Результаты диссертационного исследования были использованы в работе организаций, занимающихся предоставлением услуг жизнеобеспечения населения.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе в рамках подготовки студентов уровня бакалавриата и магистратуры следующих направлений – «Экономика», «Менеджмент», «Сервис».

Публикации. По теме диссертации автором опубликовано 7 научных работ общим объемом 3,2 п.л. (авторский вклад 2,3 п.л.), в т.ч., в научных журналах, рекомендованных ВАК, 5 статей общим объемом 2,5 п.л., (авторский вклад 1,8 п.л.).

Структура, содержание и объем диссертации определены поставленной целью, задачами и логикой исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

В первой главе **«Теоретические основы управления процессами предоставления услуг жизнеобеспечения населения»** исследованы основные аспекты деятельности по предоставлению услуг жизнеобеспечения населения, рассмотрены основные проблемы состояния объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения в субъектах Российской Федерации; проведен анализ существующей системы управления объектами инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

Во второй главе **«Методические основы разработки и реализации политики совместного участия органов власти и бизнес-структур в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения»** рассмотрены основные подходы к разработке государственно-частных взаимодействий при формировании

инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения; разработаны методические основы формирования политики совместного участия в процессах создания и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения; определена необходимость и рассмотрен опыт применения механизмов государственно-частного партнерства в процессах формирования инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

В третьей главе **«Разработка механизма государственно-частного партнерства в процессах формирования инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения»** создана структура механизма государственно-частного партнерства в рамках политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения; разработаны подходы к созданию подсистемы государственной поддержки посредством организации специализированного органа по взаимодействию – фонда содействия реформированию (модернизации, развития) инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения; сконструирована методика расчета эффективности предлагаемого вида политики.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССАМИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

1.1. Услуги жизнеобеспечения населения и инфраструктура услуг жизнеобеспечения в субъектах Российской Федерации

Одной из важнейших целей деятельности органов власти на всех уровнях управления (от муниципального до федерального), независимо от складывающейся социально-экономической ситуации, является обеспечение для населения территории высокого качества жизни, что предполагает создание благоприятных условий проживания и работы.

Названная цель может быть достигнута посредством организации процесса предоставления населению комплекса специальных услуг, называемых в диссертационной работе **услугами жизнеобеспечения**.

На сегодняшний день в научной литературе и нормативно-правовых документах отсутствует единый подход к определению данного вида услуг.

По мнению Сакаевой Э.З. к услугам жизнеобеспечения относится комплекс услуг удовлетворяющих физиологические потребности человека¹.

Очевидно, что с данным мнением можно согласиться только частично, поскольку в рамках территории (муниципального образования, региона, страны в целом) удовлетворение исключительно физиологических потребностей не представляется достаточным для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения. По мнению автора более оправдано использовать термин «базовые потребности», удовлетворение которых является необходимым условием обеспечения нормальных условий проживания на конкретной территории.

¹ Сакаева Э.З., Акчурина А.М. Мировая практика классификации услуг жизнеобеспечения региона // Актуальные вопросы экономических наук. – 2014. - №40. – С. 32-42.

Иначе говоря, неудовлетворение хотя бы одной из базовых потребностей способно привести к нарушению всей системы жизнеобеспечения населения территории. Очевидно, что создание и функционирование системы жизнеобеспечения обусловлено региональной спецификой и территориальными особенностями. В городах такие системы традиционно имеют более сложную систему, чем в сельской местности.

На рисунке 1.1.1. представлена унифицированная система организаций жизнеобеспечения.

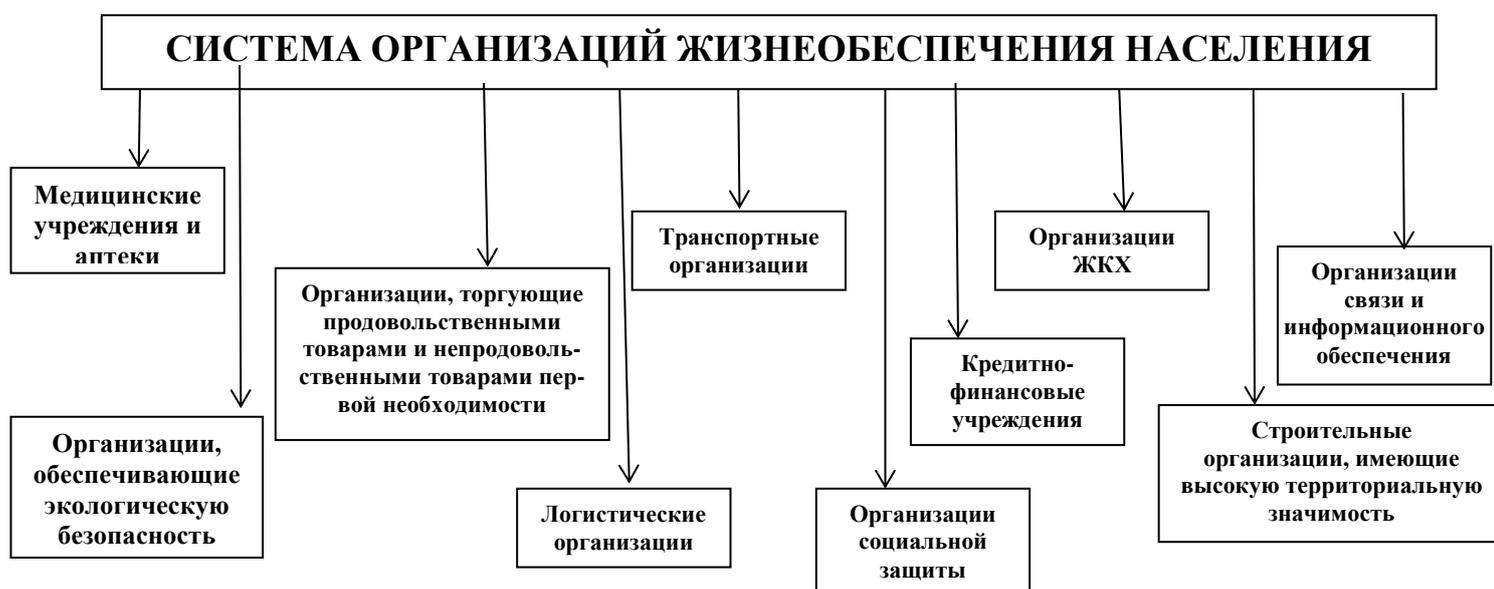


Рисунок 1.1.1. - Система организаций жизнеобеспечения населения региона

Данная система должна обеспечивать создание и предоставление следующих групп услуг: услуги в сфере социальной защиты, услуги торговли, банковские услуги, медицинские услуги, услуги в сфере безопасности, услуги ЖКХ, транспортные услуги, услуги связи, услуги строительства.

Необходимо отметить, что предложенные группы состоят из 2 видов услуг:

- относящиеся к сфере жизнеобеспечения (удовлетворяют базовые потребности);

- не относящиеся к сфере жизнеобеспечения (удовлетворяют потребности, находящиеся за пределами базовых) (рисунок 1.1.2.).

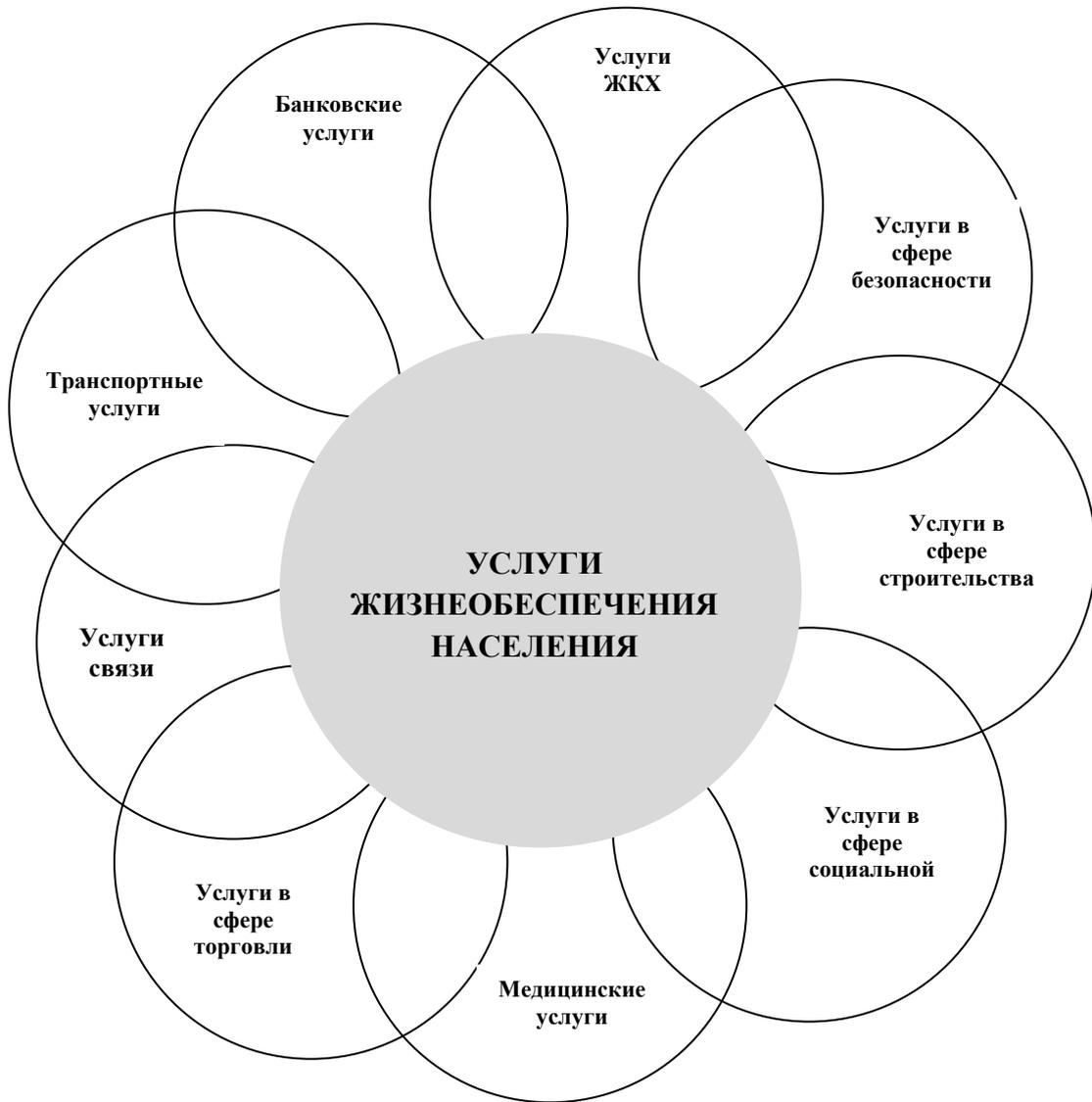


Рисунок 1.1.2. - Группы услуг жизнеобеспечения населения региона

Перечислим примерный перечень услуг, относящихся к сфере обеспечения:

1) *Услуги в сфере социальной защиты – Услуги жизнеобеспечения_{сз}:*

- услуги в сфере обеспечения выплат пособий (в том числе пенсий);
- услуги в сфере социального обслуживания и социальной помощи;
- услуги в сфере похоронного обслуживания населения;
- государственные услуги регистрации брака;

2) *Услуги торговли - Услуги жизнеобеспечения_т:*

- услуги по обеспечению населения продуктами питания и товарами первой необходимости;

- услуги торговли по реализации товаров через магазины;

- складские и транспортно-логистические услуги

3) *Банковские услуги, в том числе услуги в сфере социальной помощи малому бизнесу - Услуги жизнеобеспечения_б*;

4) *Медицинские услуги - Услуги жизнеобеспечения_{мед}*:

- услуги скорой и первичной медицинской помощи;

- услуги паллиативной медицинской помощи;

- услуги в сфере торговли специальным медицинским оборудованием и лекарствами;

- услуги по бесплатной вакцинации и предоставлению карантинных мест для людей и животных от разного рода болезней;

5) *Услуги в сфере безопасности - Услуги жизнеобеспечения_{без}*:

- услуги в сфере обеспечения пожарной безопасности;

- услуги в сфере обеспечения экологической безопасности;

- услуги в сфере предотвращения аварийных и чрезвычайных ситуаций;

- услуги в сфере санитарно-эпидемиологического надзора;

6) *Услуги ЖКХ - Услуги жизнеобеспечения_{жкх}*

- услуги в сфере поддержания чистоты мест проживания и отдыха;

- услуги в сфере уборки мусора на территории;

- услуги в сфере обеспечения жилым фондом;

- услуги в сфере водоснабжения;

- услуги в сфере электроснабжения и газоснабжения жилищного фонда;

- услуги по озеленению территории;

7) *Транспортные услуги - Услуги жизнеобеспечения_{тр}* :

- услуги по предоставлению публичного транспорта;
- услуги по обслуживанию жизненно важных объектов транспортной инфраструктуры;

8) *Услуги связи и информационного обеспечения - Услуги жизнеобеспечения_{св}*:

- услуги в сфере организации связи;
- почтовые услуги;
- услуги информирования по телевидению, радио и т.д.

9) *Услуги строительства - Услуги жизнеобеспечения_{стр}*.

На основе вышесказанного можно дать следующее определение:

Под услугами жизнеобеспечения понимаются социальные услуги, которые обеспечивают удовлетворение базовых потребностей населения в создании перmissiveвных (благоприятных) условий жизнедеятельности, включая обеспечение защиты от негативного воздействия как внутренних, так и внешних неблагоприятных факторов, а также повышение привлекательности территории для стейкхолдеров (населения, органов власти, инвесторов и т.д.).

Деятельность, связанная с организацией процессов предоставления услуг жизнеобеспечения населения должна быть непрерывной, относительно автономной и использующей преимущественно внутренние ресурсы.

Традиционно в России сфера, связанная с предоставлением услуг жизнеобеспечения, является неэффективно работающим комплексом отраслей, не удовлетворяющих потребности населения в качественных и доступных услугах, при предоставлении которых должны применяться инновационные технологии. Можно говорить и о том, что в данной сфере

достаточно слабо используются рыночные принципы.

Отметим, что согласно концепции экономического блага рассматриваемый вид услуг относится, в большей степени, к смешанным благам.

Важнейшей группой услуг и наиболее проблемной сферой жизнеобеспечения являются услуги ЖКХ, ориентированные, прежде всего, на обеспечение потребностей населения в комфортном состоянии мест проживания. Процесс производства и предоставления данного вида услуг очень сложен, так как интегрирует в себе черты рыночного и нерыночного подходов к производству и оказанию услуг.

В дальнейшей работе особое внимание будет уделено именно услугам ЖКХ как части услуг жизнеобеспечения - услуги жизнеобеспечения_{ЖКХ}.

Однако в рамках данного исследования можно утверждать, что дефиниция «услуги жизнеобеспечения_{ЖКХ}» должна быть значительно шире общепринятого в нашей стране понятия «услуги ЖКХ», поскольку между этими понятиями существуют принципиальные различия, которые представлены в таблице 1.1.1.

Именно поэтому, по мнению автора, исходя из целей данной работы, целесообразно использовать термин «услуги жизнеобеспечения населения», поскольку в этом случае можно лучше учесть их общественную ценность.

Главным отличием услуг жизнеобеспечения_{ЖКХ} от услуг ЖКХ, помимо номенклатуры, является, прежде всего, бóльшая ориентация услуг жизнеобеспечения именно на удовлетворение потребностей населения в высоких стандартах условий проживания и выполнения профессиональной деятельности.

Таблица 1.1.1. – Различия в понятиях «услуги жизнеобеспечения_{ЖКХ}» и «услуги ЖКХ»

Признаки	Услуги жизнеобеспечения_{ЖКХ}	Услуги ЖКХ
Материальность	Материальные и нематериальные	Материальные
Цель	Создание для населения благоприятных условий проживания и работы	Удовлетворение потребностей населения в услугах ЖКХ
Уровень социальности	Высокий уровень социальности	Низкий уровень социальности
Качество услуг	Качество услуг высокое	Качество услуг может быть низким
Доступность	Высокая (весь комплекс услуг должен быть доступен для населения)	Средняя (часть услуг могут быть недоступны для отдельных потребителей)
Инновационность	Обязательность применения высоких технологий при производстве услуг	Необязательность применения высоких технологий при производстве услуг
Учет региональной специфики	Региональный характер услуг	Унифицированный характер услуг
Номенклатура услуг	Открытая	Закрытая
Альтернативность	Возможна	Отсутствует

Нами были выделены следующие основные черты (свойства), присущие услугам жизнеобеспечения_{ЖКХ} населения:

1) Социальная ориентированность значительной части услуг, которая обусловлена:

- облигаторностью процесса предоставления, то есть независимостью процесса предоставления услуг от финансового состояния, в том числе финансовой устойчивости, организации-поставщика услуг. Соответственно деятельность организации не может быть прекращена по любым причинам кроме тех, которые указаны в законодательстве;

- возможностью предоставления услуги на бесплатной или льготной основе, что продиктовано, с одной стороны всеобщего права на получение

услуги, а с другой наличием на рынке данного вида услуг ощутимой доли населения, относящегося к льготной (дотационной) категории потребителей;

- прямым влиянием уровня и качества жизни населения региона на деятельность организаций, предоставляющих услуги жизнеобеспечения;

- особой системой установления тарифов на услуги жизнеобеспечения (вопрос доступности услуг для всех категорий потребителей) и взаимосвязью тарифной политики с уровнем социальной и политической стабильности в регионах.

2) Значительная доля бюджетного участия в процессах производства услуг жизнеобеспечения населения, продиктованная, в частности, правовыми нормами, а также имеющейся ответственностью органов власти за бесперебойное функционирование ряда объектов инфраструктуры, предоставляющей услуги жизнеобеспечения;

3) Высокая монополизация, то есть наличие большого количества монополистов в процессах производства и предоставления услуг жизнеобеспечения населения, деятельность которых в значительной мере, регулируется и контролируется органами власти и местного самоуправления, в том числе в части обеспечения надежности объектов инфраструктуры, качества услуг и установки размера тарифов;

4) Гарантированность ежедневного сбыта производимых услуг и предсказуемость денежных потоков, в том числе в среднесрочной и долгосрочной перспективе, организаций-производителей услуг;

5) Значительная инвестиционная емкость и длительный срок окупаемости большинства проектов по формированию и модернизации объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения;

6) Зависимость финансовых показателей функционирования части объектов инфраструктуры от стоимости источников энергии и других

ресурсов (газ, уголь, мазут, электроэнергия и т.п.).

7) Обязательность применения на практике инновационных методов в управлении формированием и развитием процессов предоставления услуг жизнеобеспечения с целью формирования четкой схема тарифообразования, применения современных технологий, снижения уровня (экономия) производственных затрат и потерь, формирования методики оценки ключевых показателей эффективности функционирования организаций, предоставляющих услуги жизнеобеспечения².

Для повышения эффективности процесса предоставления услуг жизнеобеспечения (любой группы) требуется наличие отдельной инфраструктуры, называемой в работе **инфраструктурой жизнеобеспечения населения**.

Региональная инфраструктура услуг жизнеобеспечения населения, являясь частью социальной инфраструктуры, представляет собой комплекс взаимосвязанных объектов (градостроительных, жилищно-коммунальных, транспортных, безопасности, информационных и др.), созданных и функционирующих посредством оказания специальных услуг с целью формирования для населения региона комфортных условий проживания, в том числе посредством нейтрализации негативных воздействий окружающей среды. Каждая из девяти групп услуг имеет свою собственную инфраструктуру. Структура региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения_{ЖКХ} населения представлена на рисунке 1.1.3.

Решение проблем, связанных с созданием, развитием, модернизацией и функционированием любых объектов социальной инфраструктуры, в том числе, объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения, должно

² Мартынова Е.Ю. Региональная политика совместного участия в жилищно-коммунальной сфере [Электронный ресурс] /Мартынова Е.Ю.// Московский экономический журнал. – 2017. – № 3. – <http://qje.su/otraslevaya-i-regionalnaya-ekonomika/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-3-2017-75/>.

осуществляться путем принятия и реализации комплексных политико-экономических решений на всех уровнях управления (от муниципального до федерального). Это продиктовано особой ролью рынка рассматриваемого вида услуг в социально-экономическом развитии страны, создание инфраструктуры услуг жизнеобеспечения потребует серьезных политических и экономических решений на государственном уровне, что, в свою очередь, будет способствовать активизации инвестиционных потоков и быстрому и свободному перемещению капитала. Поэтому одной из задач власти на современном этапе экономического развития является совершенствование государственного регулирования публичных отношений в исследуемой сфере.



Рисунок 1.1.3. – Региональная инфраструктура услуг жизнеобеспечения_{жкх} населения

Отметим, что в ряде документов, в частности, в Федеральной целевой программе «Жилище», утвержденной постановлением Правительства от 17

декабря 2010 года №1050 и продленной Постановлением Правительства РФ от 25.08.2015 № 889 на 2015 - 2020 годы констатируется, что общее состояние объектов социальной инфраструктуры страны не отвечает современным требованиям.

Особую тревогу вызывает региональный комплекс объектов, обеспечивающих формирование для населения региона комфортных условий проживания путем создания безопасного, удобного и комфортабельного проживания людей и предоставления им коммунальных ресурсов и широкого спектра услуг. В исследовании под этим комплексом объектов понимается региональная инфраструктура услуг жизнеобеспечения населения.

Статистика, свидетельствует о том, что большинство объектов рассматриваемого вида инфраструктуры, в том числе жилищный фонд, практически во всех регионах страны, не отвечает предъявляемым требованиям, требует ремонта и модернизации, что выражается в постоянном снижении качества оказываемых услуг, отсутствии контроля за обоснованностью и достоверностью установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги, в том числе, не проводится экспертиза их экономической обоснованности, практическом отсутствии конкурсного отбора организаций на выполнение работ по оказанию данных услуг населению и т.п.³

Всё изложенное подтверждает необходимость проведения исследовательских и методических работ по оптимизации функционирования региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, как с точки зрения модернизации (и, в неотдаленной перспективе, в большой степени цифровизации) техники и технологий

³ Гришина Е.Ю. Административно-правовое регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Проблемы и пути их решения // Административное право. – 2009. N 1. – С. 85-92

данной категории услуг, так и с точки зрения организации большего взаимодействия органов власти с частным капиталом, в частности, путем реализации государственно-частного (ГЧП) и муниципально-частного (МЧП) партнёрства в развитии и организации функционирования объектов региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения и определяет актуальность настоящего исследования.

В связи с тем, что организации жизнеобеспечения населения региона (см. рис. 1.1.1) характеризуются большим разнообразием как организационных структур, так и характером и формами предоставляемых услуг, что предполагает применение различных подходов к исследованию их функционирования, в данной работе, для конкретизации, основное внимание сосредоточено на изучении системы реализации и предоставления услуг жилищно-коммунальной сферы региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения^{ЖКХ}, как наиболее полифункциональной части названной инфраструктуры, рассмотрение процессов в которой позволит сформулировать выводы и рекомендации, репрезентативные для всей инфраструктуры.

1.2. История создания, эволюция, современное состояние и основные проблемы инфраструктуры услуг жизнеобеспечения в субъектах Российской Федерации

Формирование инфраструктуры услуг жизнеобеспечения в России имеет долгую историю⁴.

Проведённые археологами раскопки древних русских городов доказали существование в них таких элементов инфраструктуры услуг

⁴ Фроянов И.Я., Дворниченко А.Ю. Города-государства Древней Руси. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1988. – 269 с.

жизнеобеспечения. Дома, как в городской, так и сельской местности были преимущественно одноэтажные, предназначенные для проживания семьи и прислуги. Как правило, жилище совмещалось с местом работы хозяина (например, мастерская или хлев) и службы, в подавляющем большинстве случаев, или примыкали к дому или одновременно являлись местом проживания. Только представители богатых сословий могли позволить себе иметь обособленные жилые здания в несколько этажей. Обслуживались такие дома обслуживающим персоналом (обслугой), работающей по найму⁵.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что виды деятельности, связанные с вопросами формирования и функционирования объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения (без выделения их в отдельную сферу профессиональной деятельности), существуют в нашей стране с древних времен.

Началом формирования специальных служб ЖКХ, осуществляющих деятельность в рассматриваемой сфере, можно считать апрель 1649 г., что связано с повелением царя Алексея Михайловича (Тишайшего) домовладельцев соблюдать чистоту и порядок во дворах домов и на придомовой территории.

В 1721 году Петром I были определены функции «общественного благочиния» российской полиции, к которым был также отнесен контроль за «излишествами в домовых расходах», «производством чистоты на улицах и в домах» и т.д.⁶

По приказу Екатерины II в Москве был построен водопровод. Были

⁵ Основные этапы становления и развития жилищно – коммунального хозяйства России// Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://xn----ltbkcvl7a.xn--p1ai/soyuz-kommunalnyh-predpriyatij/osnovnye-etapy-ustanovleniya-i-razvitiya-zhilischno-%E2%80%93-kommunalnogo-hozyajstva-rossii.html> (Дата обращения 23.02.2019.).

⁶ Там же

проведены очень тщательные изыскания, что позволило найти рядом с селом Большие Мытищи чистые ключи. Первый Мытищенский водопровод был построен в 1804 г.

При Министерстве внутренних дел и государственных имуществ России (МВД) (год создания 1802) была сформирована хозяйственная полиция, являющаяся неким инкубатором возникающих местных самоуправлений, к функциям которой были отнесены благоустройство и развитие городов России, которая отвечала за благоустройство и развитие российских городов.

В период 1856-1866 гг. в Петербурге был построен первый качавший воду из Невы водопровод, а в 1898 г. была построена первая московская канализационная система.

Петербургский водопровод, качавший воду из Невы, строился с 1858 по 1866 г. Первую канализационную систему для Москвы построили в 1898 г.

В 1870 г. были учреждены властные учреждения, занимающиеся, в том числе, и благоустройством, что стало новым этапом в развитии жизнеобеспечения населения.

Но начавшаяся Первая мировая война стала препятствием для развития рассматриваемой отрасли. К 1917 г. в России было порядка 800 городов, однако, действовало всего около 200 водопроводов, чуть больше двадцати канализационных систем, 606 бань и 13 прачечных и эти данные говорят об отставании страны в рассматриваемой сфере от большинства европейских государств⁷.

⁷ Основные этапы становления и развития жилищно – коммунального хозяйства России// Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://xn----ltbkcvl7a.xn--p1ai/soyuz-kommunalnyh-predpriyatij/osnovnyye-etapy- stanovleniya-i-razvitiya-zhilischno-%E2%80%93-kommunalnogo-hozyajstva-rossii.html> (Дата обращения 23.02.2019.).

Для этого периода характерна деконцентрация власти, что способствовало делегированию прав по предоставлению услуг жизнеобеспечения и передачи соответствующего имущества городским властям. Накануне революции 1917 г. половина городов находилась под управлением МВД, а в остальных осуществлялось общественное самоуправление.

В самом начале установления советской власти (11.1917) было создано соответствующее управление в составе Народного Комиссариата внутренних дел (НКВД), в дальнейшем несколько раз преобразованное и в марте 1918 года оформившееся как отдел местного хозяйства НКВД.

Следующими шагами новой власти стало создание Главного управления по делам местного хозяйства НКВД, учреждение Комиссариата по местному самоуправлению и Главного управления коммунального хозяйства (ГУКХ) (преобразования осуществлялись в 1918-1930 гг.).

Гражданская война спровоцировала усугубление социально-экономического кризиса, требовавшего преобразований и в рассматриваемой сфере. Одной из мер власти стала конфискация доходного жилья. Мера, казавшаяся в начале эффективной, привела в конечном итоге к ухудшению состояния зданий и инфраструктуры в связи с отсутствием собственников и, соответственно, ответственных за обслуживание.

В 1919 г. были проведены преобразования, направленные на децентрализацию жилищной инфраструктуры по административно-территориальному принципу. Существующие административно-территориальные единицы всех уровней стали называться коммунами, появился термин «коммунальное хозяйство», а ответственное управление

ими подразделение НКВД с января 1920 г. стало называться коммунальным отделом.

Также к реформам проведенных советской власти в первые годы ее существования можно отнести:

- установление дифференцированной платы за жилье по «классовому признаку»;
- принятие территориальных общностей населения в качестве административной единицы и присвоения им независимо от размера единого названия «коммуна»;
- появление в структуре местных Советов коммунотделов, осуществляющих хозяйственную деятельность в сфере коммунального хозяйства;
- освобождение семей красноармейцев от платы за квартиру (1919 г.)
- после обесценивания рубля (гиперинфляции) освобождение от платы за жилье и коммунальные услуги всех рабочих и советских служащих ввиду отсутствия окупаемости взимания этой оплаты. В 1920 г. В.И. Ленин подписал декрет «Об отмене квартплаты».

Последние две меры привели практически к разрушению жилищного фонда и инфраструктуры, в том числе, инженерных систем.

В 1921 году было создано Главное управление коммунального хозяйства (ГУКХ) НКВД РСФСР, а через 10 лет был сформирован аппарат, выполняющий функции централизованного управления коммунальным хозяйством РСФСР и строительства – Народный комиссариат коммунального хозяйства РСФСР. В 30-е активно осуществлялась ликвидация местных коммунальных отделов и коммуны городов также были ликвидированы. Это привело к тому, что территории,

жилые здания, органы управления и деятельность населения стали административно и физически удалены друг от друга.

Боевые действия во время Великой Отечественной войны привели к катастрофическому разрушению объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения (страна лишилась около 70 млн. кв. м жилой площади, почти 300 водопроводных и более 100 канализационных систем, около 400 коммунальных электростанций и еще множества объектов, предприятий и организаций, действующих в сфере предоставления услуг жизнеобеспечения).

Поэтому перед властью после окончания войны встала задача строительства и восстановления этих объектов. В 1946 г. было образовано Министерство коммунального хозяйства (вместо Наркомата коммунального хозяйства), а с середины 50-х гг. в СССР стала реализовываться масштабная программа массового жилищного строительства (в основном, пятиэтажные «хрущевки»). Именно в этот период была создана и введена в эксплуатацию большая часть используемых и в настоящее время коммунальных и инженерных сетей.

Уже к концу 60-х гг. почти все города и более 50 % поселков городского типа располагали водопроводами. В 1971 году Министерство коммунального хозяйства РСФСР преобразовано в Министерство жилищно-коммунального хозяйства РСФСР, просуществовавшее до июня 1990 года⁸.

Сложившаяся в таком виде система управления инфраструктурой жизнеобеспечения населения существовала до распада СССР.

⁸ Сборник материалов III Международной научно-практической конференции «Проблемы строительного производства и управления недвижимостью», 26-27 ноября 2014 года [Электронный ресурс] / Администрация Кемеровской обл., Кузбасский гос. технический ун-т им. Т. Ф. Горбачева [и др.]. http://science.kuzstu.ru/wp-content/Events/Conference/Other/2014/si_nedv/psp_2014/pages/Articles/4/Gladkih_L.N._Nartova_E.V.4.pdf.pdf

Первым этапом изменений стало принятие в 1991 г. Закона «О приватизации жилищного фонда РФ», дававшего право жильцам получить квартиры (комнаты) в частную собственность. Несмотря на кажущуюся позитивной инициативу, названный закон не обременял новых собственников обязательствами, прежде всего, касающихся полного возмещения расходов на содержание жилья и оплату коммунальных услуг.

Указ Президента РФ, «О реформе ЖКХ», подписанный в 1997 г., предполагал повышение доли населения в оплате жилья и услуг к 2003 до 100% (в 1997 г. доля составляла 35%). Реализация данного решения была отложена Государственной Думой до 2008 года, а Федеральный Закон «Об основах федеральной жилищной политики» в редакции 2003 г. исключил упоминание о сроке такого перехода на 100%, причиной чего являлась, прежде всего, низкая финансовая обеспеченность граждан.

Самыми главными документами, которые и в настоящее время определяют государственную политику в рассматриваемой сфере, являются Жилищный кодекс Российской Федерации (от 29.12.2004 № 188-ФЗ), который ввел новую форму гражданско-правового договора – договор об управлении многоквартирным домом и принятая в 2001 г. подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 гг. (Постановлением № 889 от 25.08.2015 года действие ФЦП «Жилище» продлено на 2018-2020 годы)

Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»

Федерации», определил понятие и основы создания гарантированного источника финансирования расходов, связанных с проведением капитального ремонта многоквартирных домов, а также обеспечения погашения привлекаемых на эти цели кредитов, займов, уплаты процентов по ним. Закон ввел обязательную ежемесячную плату за капитальный ремонт для всех собственников помещений в многоквартирных домах.

Очевидно, что одной из важнейших частей инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения является именно жилищно-коммунальное хозяйство, оборот которого (на 2018 г.) составлял почти 4 трлн. рублей (более 5% ВВП Российской Федерации).

Объем жилищного фонда в Российской Федерации представлен в Приложении 1.

Что касается части сопровождающих услуг, то к ним можно отнести часть услуг, оказываемых многофункциональными центрами, созданными в 2010 году в соответствии с ФЗ-210 «Об организации на местах схем предоставления государственных и муниципальных услуг». В настоящий момент на территории России функционирует более 3000 региональных центров и около 10000 тысяч офисов.

МФЦ «Мои документы», работающие по принципу «Единого окна», способствуют улучшению условий проживания и ведения профессиональной деятельности для населения посредством:

- уменьшения сроков предоставления услуг;
- исключения посещения потребителями услуги множества организаций и ведомств;
- повышения открытости и прозрачности для ряда услуг жизнеобеспечения населения;

- применения схем информатизации процесса предоставления услуги (наличие удобного собственного сайта, электронные очереди; обслуживания в режиме онлайн и т.д.);

- возможности организации консультации по телефону и т.д.

Разумеется, список услуг, предоставляемых центрами должен расширяться, но уже сегодня такие центры можно считать полноценными объектами инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

1.3. Современное состояние процесса производства услуг жизнеобеспечения населения в Российской Федерации

В настоящее время в рассматриваемой сфере в России функционирует несколько десятков тысяч предприятий разных организационно-правовых форм, оказывающих населению услуги жизнеобеспечения и относящихся к различным формам собственности. Количество работников в вышеназванных организациях составляет около 3-х миллионов человек.

Ключевые цели государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства обозначены в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

Механизмы достижения поставленных целей и задач раскрываются в «Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации до 2020 года» утвержденной Распоряжением Правительства

Российской Федерации № 80-р от 26 января 2016 г.⁹.

Очевидно, что названные цели и приоритеты относятся не только к сфере жилищно-коммунального хозяйства, но и ко всей сфере услуг жизнеобеспечения населения.

Рассмотрим основные проблемы и противоречия, возникающие в сфере услуг жизнеобеспечения населения.

Первым противоречием является то, что предприятия и организации, оказывающие услуги жизнеобеспечения населения в большинстве своем –коммерческие организаций, целью деятельности которых является получение прибыли. Но органами власти установлены предельные нормативы тарифов, что снижает эффективность деятельности организаций. Однако низкий уровень жизни населения препятствует приведению этих нормативов к размеру, обеспечивающему максимизацию прибыли предприятий и организаций. Результатом является снижение интереса частного бизнеса к рассматриваемой сфере и низкая инвестиционная привлекательность объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

Еще одной особенностью являются многосторонние отношения в сфере оказания услуг жизнеобеспечения (органы власти, население, организации, в том числе управляющие компании), причем участники процесса очень часто имеют разнонаправленные интересы. Кроме того, на организации, осуществляющие коммерческую деятельность, накладывается очень большая ответственность, связанная с предоставлением услуг надлежащего качества и надлежащего состояния объектов инфраструктуры. Причем, значительная доля объектов

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 № 80-Р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192971/

находится в настолько неблагоприятном состоянии, что их эксплуатация и содержание приводит к убыткам и судебным разбирательствам для организаций, что противоречит целям коммерческой деятельности. Отметим, что рассматриваемые организации составляют основу системы предоставления услуг жизнеобеспечения любого региона, и, соответственно, любые проблемы в их работе могут привести к разрушению всей системы в целом.

Проблемой являются и взаимоотношения органов власти с организациями, предоставляющими услуги жизнеобеспечения. Проблема заключается, прежде всего, в отсутствии заинтересованности органов власти как в развитии самих организаций, так и во внедрении передовых технологий в создание и развитие объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения. Как правило, все ограничивается ориентацией на ремонтную и контрольную деятельность организаций. Многие специалисты объясняют этот факт нежеланием или невозможностью органов власти нести дополнительную бюджетную нагрузку, связанную с модернизацией объектов инфраструктуры и внедрением прогрессивных методов. Именно этот факт делает объекты инфраструктуры услуг жизнеобеспечения непривлекательными для частных инвесторов.

Наравне с недостатком бюджетного финансирования можно выделить и проблему выполнения своих функций частными организациями. Так, количество нарушений, совершаемых управляющими организациями, растет с каждым годом. Проводимые проверки очень часто показывают незаконность обслуживания многоквартирных домов. Очень часто необходимых процедур, таких, как проведение общих собраний, голосования и т.д. просто не осуществлялись. То есть можно говорить о подлогах в процессах

управления.

Частое отсутствие со стороны органов власти системного и непрерывного контроля над деятельностью управляющих организаций дают возможность последним осуществлять процессы предоставления услуг жизнеобеспечения населения с различными нарушениями, то есть не соответствующие установленным нормам и правилам. Результатом являются снижение качества и доступности услуг, несоблюдение сроков предоставления, появление непрозрачных, в том числе, противозаконных, финансовых схем, неэффективное использование материальных ресурсов (неэкономичность) для производства услуг. Перечислим наиболее распространенные нарушения в деятельности управляющих компаний:

- завышение смет при заключении договоров с подрядчиком на выполнение работ;
- составление фиктивных актов выполненных работ (применение мошеннических смет выполненных работ);
- нарушение порядка расчета платы за коммунальные услуги и за капитальный ремонт;
- отсутствие понятной для потребителей структуры оплаты за содержание и ремонт жилья, а также отсутствие обратной связи с ними, проявляющейся, в частности, в невозможности граждан контролировать структуру расходов и результаты выполнения работ. Причем, эта проблема характерна и для товариществ собственников жилья (ТСЖ). Более того, по мнению специалистов, удобство ТСЖ для органов власти заключается практически в полном снятии ответственности с последних

за процессы предоставления услуг жизнеобеспечения¹⁰.

Нельзя не отметить и такую проблему как нежелание управляющих организаций внедрять в процессы предоставления услуг жизнеобеспечения инновационные методы управления и применять современные, в том числе, ресурсосберегающие, технологии. Это объясняется, в частности, низкой инвестиционной привлекательностью рассматриваемой сферы. Как уже говорилось выше, сроки окупаемости проектов очень продолжительные, что делает внедрение дорогих технологий практически бессмысленным.

Необходимо отметить, что управляющие организации зачастую также испытывают в своей деятельности множество проблем. Одним из препятствий для их работы является недостаточное бюджетное финансирование на создание, модернизацию и развитие объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения. Этот факт заметно снижает возможность повысить эффективность процесса предоставления рассматриваемого вида услуг.

Значительное количество компаний постоянно сталкиваются и с ростом дебиторской задолженности, связанной с невозможностью или нежеланием части населения оплачивать предоставляемые услуги. Причем, судебные разбирательства, связанные с взысканием задолженностей с недобросовестных плательщиков, являются очень длительными, поэтому компании прибегают к ним довольно редко.

Что касается пользователей услуг жизнеобеспечения, то есть граждан, то они также сталкиваются с рядом проблем.

Прежде всего, это ненадлежащее состояние жилищного фонда и

¹⁰ Ивакина А. М. Современные проблемы жилищно-коммунального хозяйства // Молодой ученый. — 2015. — №8. — С. 537-539.

объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения (Приложение 2).

Проблемой также является очень низкая взаимосвязь объектов жизнеобеспечения населения, то есть, отсутствие комплексной эффективной системы, позволяющей повысить качество и доступность услуг, а также максимизировать эффективность использования имеющихся ресурсов.

Специалистами НП «ЖКХ Контроль» в 2015 г. были проанализированы обращения, поступившие в их приемную и общественные приемные региональных центров общественного контроля. Всего было проанализировано 7685 обращений из 71 региона России. Результаты представлены в таблице 1.2.1.¹¹

Таблица 1.2.1. – Рейтинг жалоб населения на работу сферы ЖКХ в 2015 году¹²

Позиция в рейтинге	Тематика проблем, волнующих граждан	Количество обращений	% от количества обращений
1	Начисление платы за ЖКУ	2078	27,04
2	Капитальный ремонт	1168	15,2
3	Управление МКД	1081	14,07
4	Качество коммунальных услуг	1055	13,72
5	Неудовлетворительное состояние МКД	741	9,64
6	Неудовлетворительное придомовое благоустройство	249	3,24
7	Проблемы с приборами учета	177	2,3
8	Аварийное и ветхое жилье	100	1,3
9	Жалобы на бездействие уполномоченных органов власти	61	0,8
10	Иные	975	12,69

Как видно из таблицы 1.2.1., самой острой проблемой для потребителей является отсутствие прозрачности непрозрачность в

¹¹<http://gkhkontrol.ru/2016/02/27934>

¹² Там же

начислениях. Людям просто не понятен их алгоритм. Также большинству населения непонятны аспекты, связанные с вопросами финансирования общедомовых нужд, поскольку потребители не могут получить исчерпывающую информацию об оплате за ресурсы, используемые для данной статьи расходов (для разъяснения этого вопроса в общественные приемные обращается каждый десятый). Проблема продолжает оставаться острой, даже несмотря на то, что Постановление Правительства РФ от 16.04.2013 № 344 и специальные нормативно-правовые акты большинства субъектов РФ ввели ограничения на величину платы за общедомовые нужды (ОДН)¹³ (Приложение 2). Очевидно, что в условиях снижения уровня жизни эти проблемы будут волновать население все больше.

Среди наиболее острых проблем было названо неудовлетворительное качество коммунальных услуг (13% обращений граждан на горячие линии). Здесь нужно отметить, что имеющееся на сегодняшний день состояние объектов инфраструктуры будет только способствовать усугублению ситуации.

Потребителей волнуют и проблемы капитального ремонта (это особенно касается населения, проживающего в домах старого фонда), благоустройства придомовых территорий, проблемы со счетчиками (установка, обслуживание и замена)¹⁴. Нельзя не отметить, что начало реализации программ капитального ремонта в субъектах Российской Федерации сделало эту проблему одной из самых острых для населения.

Отметим, что с 2015 года подобные исследования в общероссийском масштабе не проводились.

Таким образом, можно говорить о глубоком системном кризисе в системе предоставления услуг жизнеобеспечения населения, с точки зрения

¹³ Постановление Правительства РФ от 16.04.2013 № 344 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг»

¹⁴ <https://realty.ria.ru/20190117/1549489269.html>

как качества, так и доступности данного вида услуг. Эти проблемы остро стоят перед органами власти любого административного уровня и требуют незамедлительных комплексных и эффективных решений.

Очевидно, что должны быть решены вопросы тарифообразования, дифференциации начислений.

Необходимость незамедлительного решения этих проблем продиктована риском возникновения социальной напряженности в обществе, а также, падением уровня доходов населения.

Основными направлениями деятельности органов власти по совершенствованию системы предоставления услуг жизнеобеспечения населения должны быть и являются:

- совершенствование методов и инструментов управления объектами инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения;
- привлечение бюджетных средств для финансирования наиболее приоритетных и эффективных проектов, реализуемых в рамках формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения;
- развитие механизмов государственно-частного партнерства;
- повышение инвестиционной привлекательности сферы услуг жизнеобеспечения населения;
- приведение оказываемых услуг к стандартам качества, максимально обеспечивающих комфортные условия для жизнедеятельности населения.

Очевидно, что все эти действия должны производиться именно на уровне субъектов РФ (с привлечением органов местного самоуправления), что позволит в каждом регионе создать эффективную и комплексную систему объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения с учетом региональной специфики и регионального потенциала.

1.4. Анализ системы управления процессами производства услуг жизнеобеспечения населения

Материально-техническая база регионального комплекса объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения должна формироваться и развиваться в строгой привязке к территориальным особенностям и условиям. Соответственно, в каждом регионе (субъекте РФ) создается и функционирует свой собственный комплекс объектов инфраструктуры как с точки зрения его состава, так и точки зрения его состояния. Но отметим, что сам состав потребителей услуг везде одинаковый. И цели, и задачи, связанные с вопросами обеспечения доступными и качественными услугами также не имеют ярко выраженных региональных различий. Перечисленные факты являются причиной для передачи функций по управлению процессами предоставления услуг жизнеобеспечения населения, включая вопросы создания, модернизации и содержания объектов инфраструктуры посредством распоряжения ресурсами, на региональный и местный уровни административного управления. Отметим, что, несмотря на внедрение рыночных принципов в рассматриваемую сферу, значительная доля расходов на организацию процессов предоставления услуг жизнеобеспечения продолжает оставаться частью бюджетного финансирования (государственного и муниципального).

Постоянный бюджетный дефицит и продолжающиеся негативные процессы в социально-экономической сфере заставляют органы власти все активнее внедрять рыночные принципы в традиционно бюджетные сферы.

Так, строительство жилья уже давно функционирует как полноценная рыночная деятельность, минимально используя публичные средства. Считается, что в скором времени такая же ситуация будет наблюдаться и в сфере обеспечения потребности населения в жилье. Очевидно, что для

многих направлений деятельности в части предоставления услуг жизнеобеспечения населения будут постепенно преодолены рыночные барьеры.

Все больше в управлении процессами предоставления этих услуг и развития объектов инфраструктуры участвуют частные организации и непосредственные потребители.

При формировании системы управления процессами предоставления услуг жизнеобеспечения населения необходимо учитывать следующие аспекты:

- жесткая территориальная привязка процесса производства, оказания и потребления услуг. Эта деятельность осуществляется исключительно в пределах конкретного административно-территориального образования;

- безальтернативность и уникальность услуг. Большая часть услуг жизнеобеспечения не может быть заменена услугами другой природы;

- взаимосвязь процессов производства и потребления услуг жизнеобеспечения (чаще всего они осуществляются одновременно, либо является взаимо-обеспечивающими и -обеспечиваемыми);

- комплексность, взаимосвязанность и пропорциональность развития объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

- взаимосвязь процесса производства услуг жизнеобеспечения с уровнем жизни населения и экономическими процессами, протекающими на территории;

- зависимость объема и эффективности работы организаций-поставщиков услуг от экономической структуры региона. Также можно указать и на корреляцию инвестиционной привлекательности объектов инфраструктуры с региональной социально-экономической ситуацией. Особая специфическая ситуация всегда наблюдается в моногородах, в которых отмеченная выше зависимость проявляется гораздо ярче.

Поскольку в законодательстве в настоящее время не используется термин «услуги жизнеобеспечения», то достаточно сложно выявить полноценную систему компетенций в исследуемой области.

Но, необходимо отметить, что Жилищным кодексом РФ достаточно четко установлена компетенция органов государственной и муниципальной власти в области жилищных отношений.

В рамках данного диссертационного исследования необходимо также акцентировать внимание на том, что именно собственники отвечают за состояние фондов посредством формирования порядка управления фондами, заключения договоров найма и аренды и несения значительной части финансовой нагрузки на его содержание.

Традиционными функциями государственных органов власти являются:

- функция нормативно-правового регулирования;
- регулирование и осуществление градостроительной деятельности;
- формирование технических регламентов;
- обеспечение выполнения социальных гарантий;
- утверждение стандартов финансовых нормативов;
- разработка проведение тарифной политики, в том числе тарифное регулирование и т.д.

Система федеральных органов управления инфраструктурой жизнеобеспечения населения в России включает в себя Министерства и ведомства, входящие в структуру Правительства РФ (Приложение 5).

На федеральном уровне реализуются несколько государственных программ и национальных проектов, которые регулируют отдельные вопросы формирования инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения:

- Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда»;
- Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»;
- Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды»;
- Государственная программа «Развитие энергетики»;
- Государственная программа «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» (Приложение 6.).

Также в России реализовывается два национальных проекта, прямо или опосредованно затрагивающие вопросы процесса предоставления услуг жизнеобеспечения и формирования объектов инфраструктуры;

- Национальный проект «Жильё и городская среда» (Паспорт национального проекта «Жильё и городская среда» утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

Срок реализации нацпроекта: с октября 2018 года по 2024 год (включительно) (Приложение 7.).

- Национальный проект «Экология» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16)

Цель национального проекта «Экология» – кардинально улучшить экологическую обстановку и положительно повлиять на оздоровление россиян. В этой многосторонней работе принимают участие органы власти, исполнители, кураторы федеральных проектов, общественные организации и граждане.

Срок реализации нацпроекта: с октября 2018 года по 2024 год (включительно).

Следующим уровнем управления объектами инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения является уровень субъектов РФ. Отметим, что на данный момент в каждом субъекте создана своя собственная система региональных органов исполнительной власти общей и отраслевой компетенции в исследуемой сфере, что делает практически невозможным классифицировать ведомства по какому-то одному или даже нескольким критериям. В субъектах наблюдается не только количественное разнообразие ведомств, но и качественное (формы создания, система распределения полномочий и т.д.). На рисунке 1.3.1. представлена система управления инфраструктурой жизнеобеспечения Ленинградской области.

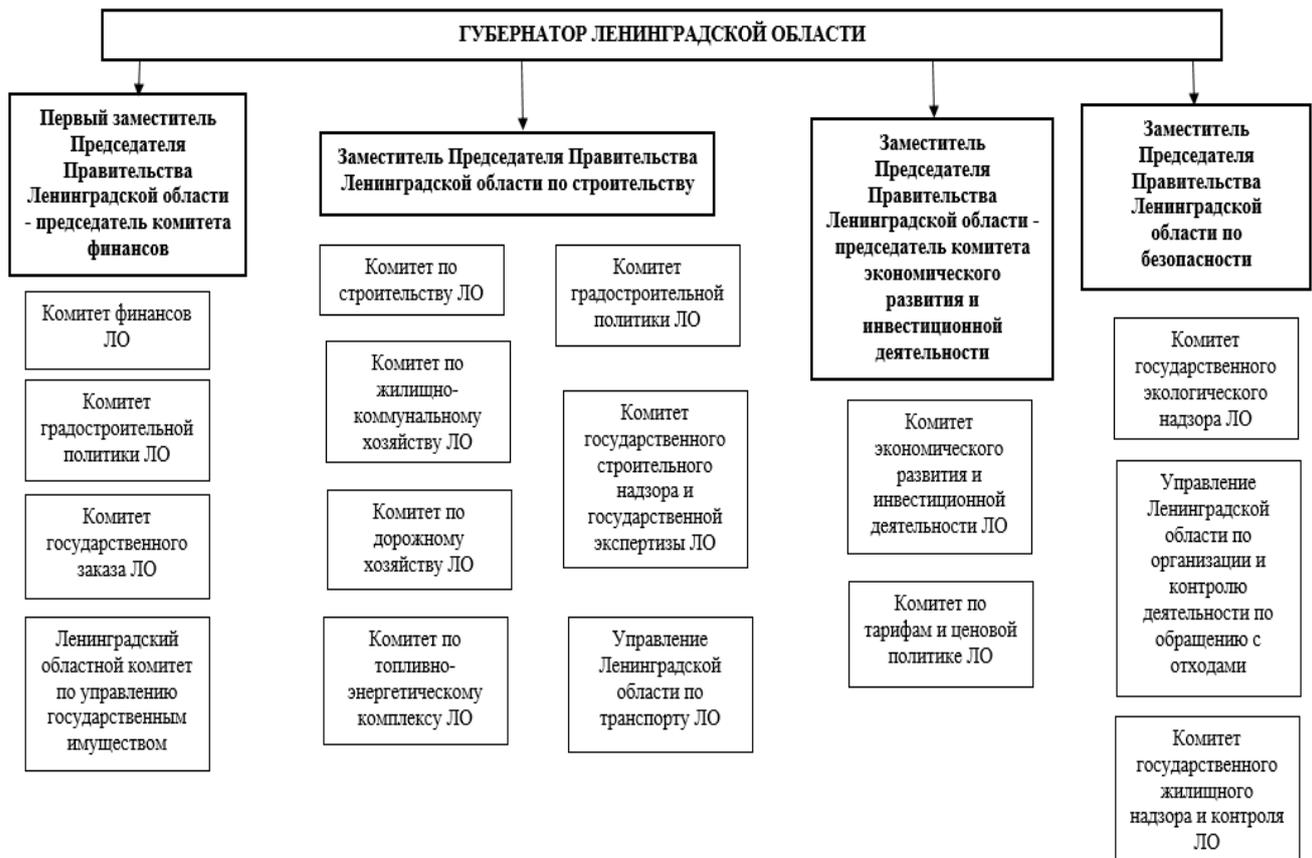


Рисунок 1.3.1. – Система управления инфраструктурой жизнеобеспечения Ленинградской области

Так, например, вопросы управления государственным жилищным фондом и коммунальной инфраструктурой отнесены к компетенции органов власти субъекта РФ. Как правило, в регионах создаются органы специальной и общей компетенции (комитеты, министерства и т.д.) по управлению процессами производства услуг жизнеобеспечения и объектами инфраструктуры, полномочиям которых отнесено разработка и реализация (на основе федеральных) соответствующих нормативно-правовых актов, проведение необходимых преобразований в рассматриваемой сфере (рис.1.3.2.).

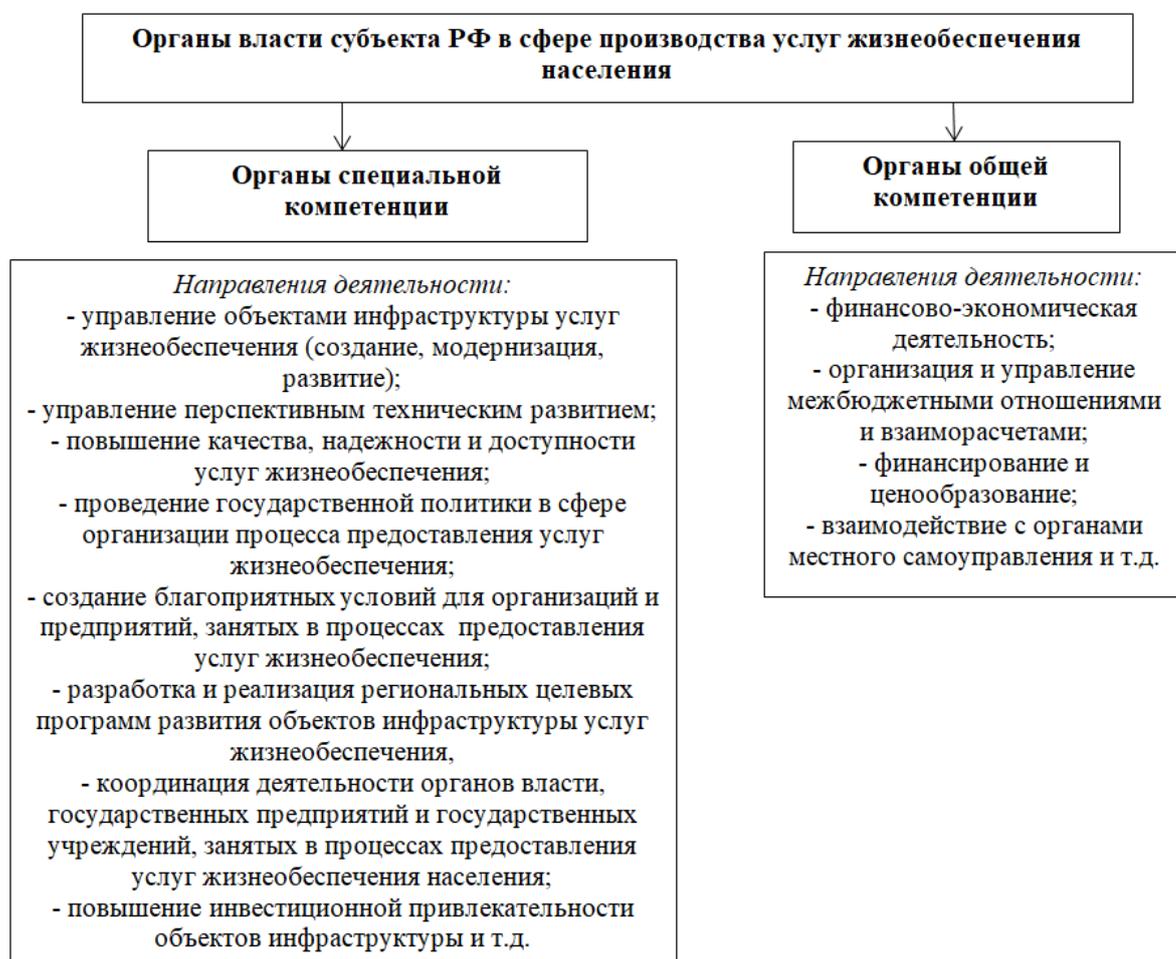


Рисунок 1.3.2. – Основные направления деятельности органов власти субъекта РФ в сфере производства услуг жизнеобеспечения населения

Отметим, что большинство решений органов власти субъектов РФ по организации процессов производства услуг жизнеобеспечения населения носит для муниципальных органов власти рекомендательный характер.

На региональном уровне также осуществляют деятельность государственные организации и предприятия, непосредственно занимающиеся вопросами предоставления услуг жизнеобеспечения. Как правило, самые крупные и имеющие высокое социально-экономическое значения объекты хозяйствования находятся именно в региональной собственности, удовлетворяя при этом и потребности в услугах жизнеобеспечения муниципальных образований.

Следующий уровень управления – муниципальный.

Органы местного самоуправления, как правило, наделены следующими полномочиями по организации процесса предоставления услуг жизнеобеспечения и управлениями объектами инфраструктуры:

- создание условий для жилищного строительства;
- развитие коммунального хозяйства;
- содержание жилищного фонда социального назначения;
- управление объектами инфраструктуры, находящимися в муниципальной собственности;
- обеспечения действия хозяйственных механизмов;
- формирование договорных отношений и т.д.

Подробнее о муниципальных полномочиях по организации процессов предоставления услуг жизнеобеспечения и управления объектами инфраструктуры в Приложении 3.

В частности именно на муниципальном уровне должны быть созданы условия для формирования эффективной системы управления многоквартирными домами посредством обеспечения равного доступа и условий деятельности управляющих организаций любых организационно-

правовых форм, предоставления средств из бюджета на проведение капитального ремонта, а также осуществления обучения управляющих домами.

Отметим, что управление многоквартирным домом чаще всего осуществляется посредством заключения договора с выбираемой по результатам открытого конкурса организацией.

На рынке услуг жизнеобеспечения также действуют муниципальные организации различных организационно-правовых форм (муниципальные учреждения, муниципальные многоотраслевые и специализированные предприятия (МУПы)). МУПАм на правах хозяйственного ведения могут быть переданы в управление объекты жилищного фонда (и на праве оперативного управления муниципальным учреждениям).

При этом и муниципальные предприятия, и муниципальные учреждения, сочетая административные и хозяйственные функции, выступают на рынке услуг жизнеобеспечения одновременно и в качестве заказчика, и в качестве исполнителя.

Необходимо отметить и различия особенностей управления инфраструктурой услуг жизнеобеспечения в городах и сельской местности. В первом случае управление осуществляется по отраслевому принципу, что предполагает разделение заказа и работ по подряду. В сельских поселениях же, в основном функционируют многоотраслевые предприятия (следование территориальному принципу).

Выступая «единым заказчиком», органы местного самоуправления способствуют развитию конкуренции между подрядчиками, что способствует, в том числе, и снижению тарифов.

Нельзя не упомянуть и такую социальную функцию местного самоуправления как обеспечение нуждающихся категорий граждан жильем.

До начала процесса массовой приватизации и формирования рынка жилья услуги жизнеобеспечения, в том числе относящиеся к ЖКХ, предоставлялись исключительно публичными организациями (государственными и муниципальными), причем население оплачивало лишь незначительную долю стоимости услуг.

В новых же условиях именно собственники жилья (население) несут ответственность за его состояние, что проявляется в возможности выбора субъекта управления жилищным фондом, производителя услуг и стоимости обслуживания.

Жилищным кодексом для домов частного жилого фонда введены формы управления, которые допускают как децентрализацию управления, так и непосредственное самоуправление. Такими формами являются:

- домовый комитет из состава жильцов на условиях прямой демократии (домком);
- управляющая компания, действующая на условиях найма (УК);
- товарищество собственников жилья на правах некоммерческой организации (ТСЖ) (Подробнее Приложение 4).

Внедрение таких форм ориентировано на решение задач по снижению нагрузки с бюджетов различного уровня, передачи части рисков, возникающих в процессе предоставления услуг и обслуживания объектов инфраструктуры частному сектору, а также организации контроля над затратами со стороны получателей услуг (населения).

В заключение можно сделать вывод о том, что самой острой проблемой организации процесса производства и предоставления услуг жизнеобеспечения и формирования объектов соответствующей инфраструктуры является недостаточность финансирования, прежде всего бюджетного. Создание, модернизация и развитие объектов инфраструктуры является капиталоемким процессом, поэтому не может быть реализовано в

полной мере только за счет средств бюджета или средств потребителей. Кроме того, как показывает практика, расходование публичных (государственных и муниципальных) средств не отличается высокой эффективностью и экономичностью. С другой стороны, привлечение исключительно бюджетных средств или средств потребителей на решение выше обозначенных проблем приведет к повышению тарифов, что будет иметь негативные социально-экономические последствия.

Поэтому важнейшей задачей органов власти любого административного уровня является формирование эффективных механизмов привлечения частных инвестиций в сферу услуг жизнеобеспечения населения. Как показывает мировая практика, таким механизмом может стать реализация проектов государственно-частного партнёрства в процессах предоставления услуг жизнеобеспечения и развития объектов соответствующей инфраструктуры. С одной стороны, применение механизма ГЧП ощутимо снизит нагрузку на бюджет, а с другой будет способствовать повышению качества и доступности услуг, в том числе посредством развития инновационной составляющей в рассматриваемой сфере. При этом при правильной реализации таких проектов будут существенно снижены риски для всех заинтересованных сторон, в том числе риски повышения тарифов и увеличение нагрузки на население, что особенно важно в условиях кризиса.

Выводы по главе 1

1. Одной из важнейших целей деятельности органов власти на всех уровнях управления (от муниципального до федерального) независимо от складывающейся социально-экономической ситуации обеспечения для населения территории высокого качества жизни, что предполагает создание

благоприятных условий проживания и работы. Названная цель может быть достигнута посредством организации процесса предоставления населению комплекса специальных услуг, называемых в диссертационной работе **услугами жизнеобеспечения**. Под такими услугами понимаются социальные услуги, которые обеспечивают удовлетворение потребностей населения в создании пермиссивных условий жизнедеятельности, включая обеспечение защиты от негативного воздействия как внутренних, так и внешних неблагоприятных факторов, а также повышение привлекательности территории для стейкхолдеров (населения, органов власти, инвесторов и т.д.). Деятельность, связанная с организацией процессов предоставления услуг жизнеобеспечения населения должна быть непрерывной, относительно автономной и использующей преимущественно внутренние ресурсы.

2. Дефиниция, понятие «услуги жизнеобеспечения» значительно шире понятия «услуги ЖКХ» и между этими понятиями существуют принципиальные различия с точки зрения материальности, целей оказания, уровня социальности, требований к качеству, доступности, инновационности, необходимости учета региональной специфики, номенклатуры и альтернативности услуг.

3. Главным отличием услуг жизнеобеспечения от услуг ЖКХ является, прежде всего, большая ориентация услуг жизнеобеспечения именно на удовлетворение потребностей населения в высоких стандартах условий проживания и выполнения профессиональной деятельности.

4. Согласно концепции экономического блага услуги жизнеобеспечения населения относятся в большей степени, к смешанным благам.

5. Для повышения эффективности процесса предоставления услуг жизнеобеспечения требуется наличие отдельной инфраструктуры,

называемой в работе инфраструктурой жизнеобеспечения населения, которая являясь частью социальной инфраструктуры, представляет собой комплекс взаимосвязанных объектов (градостроительных, жилищно-коммунальных, транспортных, безопасности, информационных и др.), созданных и функционирующих посредством оказания специальных услуг с целью формирования для населения комфортных условий проживания, в том числе посредством нейтрализации негативных воздействий окружающей среды.

6. Решение проблем, связанных с созданием, развитием, модернизацией и функционированием любых объектов социальной инфраструктуры, в том числе, объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения, должно осуществляться путем принятия и реализации комплексных политико-экономических решений на всех уровнях управления (от муниципального до федерального). Это продиктовано особой ролью рынка рассматриваемого вида услуг в социально-экономическом развитии страны, создание инфраструктуры услуг жизнеобеспечения потребует серьезных политических и экономических решений на государственном уровне, что, в свою очередь, будет способствовать активизации инвестиционных потоков и быстрому и свободному перемещению капитала. Поэтому одной из задач власти на современном этапе экономического развития является совершенствование государственного регулирования публичных отношений в исследуемой сфере.

7. В сфере услуг жизнеобеспечения населения возникает множество проблем и противоречий. Во-первых, предприятия и организации, оказывающие услуги жизнеобеспечения населения в большинстве своем – коммерческие организации, целью деятельности которых является

получение прибыли. Но органами власти установлены предельные нормативы тарифов, что снижает эффективность деятельности организаций. Однако, низкий уровень жизни населения препятствует приведению этих нормативов к размеру, обеспечивающему максимизацию прибыли предприятий и организаций. Результатом является снижение интереса частного бизнеса к рассматриваемой сфере и низкая инвестиционная привлекательность объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения. Во-вторых, разнонаправленность интересов производителей услуг жизнеобеспечения, органов власти, населения и других участвующих в процессе производства субъектов. В-третьих, отсутствие заинтересованности органов власти как в развитии организаций-производителей услуг, так и во внедрении передовых технологий в создание и развитие объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения.

8. Основными направлениями деятельности органов власти по совершенствованию системы предоставления услуг жизнеобеспечения населения должны быть совершенствование методов и инструментов управления объектами инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения; привлечение бюджетных средств для финансирования наиболее приоритетных и эффективных проектов, реализуемых в рамках формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения; развитие механизмов государственно-частного партнерства; повышение инвестиционной привлекательности сферы услуг жизнеобеспечения населения; приведение оказываемых услуг к стандартам качества, максимально обеспечивающих комфортные условия для жизнедеятельности населения.

9. Реализация мер по совершенствованию процесса производства и

предоставления услуг жизнеобеспечения должна производиться именно на уровне субъектов РФ (с привлечением органов местного самоуправления), что позволит в каждом регионе создать эффективную и комплексную систему объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения с учетом региональной специфики и регионального потенциала.

10. Постоянный бюджетный дефицит и продолжающиеся негативные процессы в социально-экономической сфере заставляют органы власти все активнее внедрять рыночные принципы в традиционно бюджетные сферы. Все больше в управлении процессами предоставления услуг жизнеобеспечения и развития объектов соответствующей инфраструктуры участвуют частные организации и непосредственные потребители.

11. При формировании системы управления процессами предоставления услуг жизнеобеспечения населения необходимо учитывать такие аспекты как жесткая территориальная привязка процесса производства, оказания и потребления услуг; безальтернативность и уникальность услуг; взаимосвязь процессов производства и потребления услуг жизнеобеспечения; комплексность, взаимосвязанность и пропорциональность развития объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения; взаимосвязь процесса производства услуг жизнеобеспечения с уровнем жизни населения и экономическими процессами, протекающими на территории; зависимость объема и эффективности работы организаций-поставщиков услуг от экономической структуры региона; корреляция инвестиционной привлекательности объектов инфраструктуры с региональной социально-экономической ситуацией.

12. Ключевой проблемой развития процесса производства и предоставления услуг жизнеобеспечения и формирования объектов соответствующей инфраструктуры является недостаточность у субъектов

данной сферы собственных средств. Создание, модернизация и развитие объектов инфраструктуры является капиталоемким процессом, поэтому не может быть эффективно реализовано исключительно за счет публичных средств или за счет оплаты услуг потребителями услуг. Кроме того, как показывает практика, расходование публичных (государственных и муниципальных) средств не отличается высокой эффективностью и экономичностью.

13. В настоящее время важнейшей задачей органов власти является формирование механизмов привлечения частных инвестиций в сферу услуг жизнеобеспечения населения. Как показывает мировая практика, эта задача может быть успешно решена путем применения механизмов государственно-частного партнёрства в процессах предоставления услуг жизнеобеспечения и развития объектов инфраструктуры. С одной стороны, применение механизма ГЧП ощутимо снизит нагрузку на бюджет, а с другой будет способствовать повышению качества и доступности услуг, в том числе посредством развития инновационной составляющей в рассматриваемой сфере.

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ СОВМЕСТНОГО УЧАСТИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И БИЗНЕС-СТРУКТУР В ПРОЦЕССАХ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ УСЛУГ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

2.1. Опыт применения механизмов взаимодействия органов власти и бизнес-структур в процессах формирования инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения

В Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года (далее Стратегия) в «развитие предпринимательства, усиление конкурентной среды и привлечение частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства» названо в качестве важнейшего направления.

В качестве наиболее привлекательной модели государственно-частного партнерства выбрана концессионная модель, которая, по мнению разработчиков концессии Стратегии позволит создать для инвесторов в рассматриваемой сфере наиболее благоприятные условия. Ожидается, что внедрение вышеназванной модели станет фактором, способствующим увеличению частных инвестиций и активизации инвестиционной активности.

Использование механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) активно осуществляется в большинстве стран. Причем, количество отраслей применения ГЧП постоянно увеличивается. Если раньше проекты ГЧП реализовывались, в основном, в сфере формирования объектов производственной и транспортной инфраструктуры, в природопользовании, инновационной и военных сферах, то сегодня все чаще этот механизм используется в традиционных публичных отраслях (предоставление

государственных и муниципальных услуг, формирование объектов социальной инфраструктуры, в том числе, находящихся в публичной собственности и т.д.). Очевидно, что некоторая часть проектов остается нереализованной или их реализация не оправдывает себя, но общемировая тенденция к увеличению количества проектов ГЧП в последние годы остается неизменной.

Взаимодействие государства (муниципальных образований) и субъектов предпринимательской деятельности как в зарубежных странах, так и в России началось несколько столетий назад. Российский опыт, о чем будет сказано далее, несколько отличается от опыта в других государствах, что вызвано рядом факторов социально-экономического развития.

Нельзя не упомянуть о горной регалии, применявшиеся еще с X в. в Священной Римской империи. Великие географические открытия дали импульс развитию торговых концессий. Также иммигрантам давалось право на пользование новыми землями путем выдачи им хартий английским правительством и резолюций Испанской короной¹⁵.

Промышленное и технологическое развитие в странах запада заставило власти все активнее привлекать частных исполнителей и инвесторов. Особенно это было характерно для Великобритании и Франции. Уже в XVII в. в этих странах начал появляться опыт применения инфраструктурных концессий, имеющих сходство с современными, одновременно с появлением правового регулирования такой деятельности (например, при Наполеоне был принят первый французский закон о концессиях). Отметим, что развитие концессионной деятельности также было связано с кризисными процессами в государственном финансировании.

¹⁵ Раднаев, Б. В. История правового регулирования концессионных отношений [Текст] / Б. В. Раднаев. //Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14, Право. -2015. - № 1. - С. 31 - 44

Таким образом, уже в тот период, в Европе появились две модели государственно-частного партнерства, которые сохраняются и сегодня.

Первая модель – «британская», называемая также частно-правовой либеральной, для которой характерна полная передача государства бизнесу права принимать решения относительно создания таких объектов как каналы, доки и объекты железнодорожной инфраструктуры. Единственное право, которое оставляло за собой государство, это выдача разрешений на строительство платных дорог.

Вторая модель, «французская», называемая также публично-правовой, в соответствии с которой государство оставило за собой полный контроль за созданием и развитием инфраструктуры, что проявилось, например, в создании специального органа, контролирующего железнодорожное строительство. Первой французской концессией принято считать предоставление Адаму де Крапонну права на строительство и эксплуатацию канала (1554 г.), и, соответственно, первым концессионным объектом является Лангедокский канал (Южный канал), частично созданный на средства барона Пьера-Поля Рике и соединивший побережье Атлантики со Средиземным морем.

Вторая половина XIX в. стала периодом активизации реализации концессионных соглашений. Французские власти стали активно привлекать бизнес к процессу оказания коммунальных услуг. В качестве примера можно привести заключение на 15 лет контракта с братьями Перрье на поставку воды в Париж и его окрестности.

Две мировые войны стали фактором усиления государственного регулирования, что несколько затормозило активное развитие концессий. Возрождение этого опыта произошло только в 80 - 90-е годы XX в. Можно считать, что произошла трансформация концессий из административно-правового акта в гражданско-правовой договор. Такие договоры стали

сочетать в себе публично-правовые и частно-правовые основы.

Сегодня ГЧП или Public Private Partnership (PPP) в зарубежной практике понимается как институт, появление которого связано с объявлением Правительством Великобритании в 1992 г. новой концепции управления – концепции управления государственной собственностью посредством использования инициатив частного финансирования (Private Finance Initiative (PFI)). В рамках этой концепции предполагалось передавать частному бизнесу, путем заключения соглашений о партнерстве, ряда функций в области создания, развития и управления объектами производственной и социальной инфраструктуры (автомобильные и железные дороги, школы, больницы, исправительные учреждения и т.д.: финансирование строительства, эксплуатации, модернизации и управления объектами).

Последующие десятилетия наглядно доказали, что проекты ГЧП являются наиболее эффективным механизмом взаимодействия публичного сектора и бизнеса, способствуя быстрой реализации социально значимых финансово и ресурсоемких проектов и программ во многих сферах, в том числе в сфере транспорта, электроэнергетики, жилищно-коммунального обслуживания.

Проекты государственно-частного партнерства, располагая комплексом преимуществ, могут быть эффективно реализованы в странах с различным уровнем социально-экономического развития. К таким преимуществам традиционно относят:

- повышение качества и доступности услуг;
- возможность реализации большего количества проектов создания и развития объектов инфраструктуры;
- повышение эффективности использования публичных ресурсов, в том числе бюджетных средств, что в конечном итоге способствует

снижению государственных расходов и уменьшению бюджетного дефицита;

- возможность использования государством недоступных ранее ресурсов и видов сервиса;

- возможность внедрения дорогостоящих инновационных и технологических решений;

- повышение прозрачности финансовых потоков;

Что не менее важно, в условиях грамотного регулирования проекты ГЧП позволяют создавать гибкую систему распределения рисков между публичным и частным секторами, особенно в части предоставления социально значимых услуг (транспортные услуги, услуги водоснабжения, услуги, связанные со сбором и утилизацией отходов, и т.д.).

Проекты государственно-частного партнерства могут реализовываться в разных формах, но при реализации любого проекта должны быть соблюдены следующие правила:

1. Публичный сектор, взаимодействуя с частным, приобретает снижение бюджетной нагрузки и получает более эффективные и гибкие инструменты управления проектом, в свою очередь частный сектор рассчитывает на получение со стороны государства гарантий, льгот и преференций (в зависимости от законодательства страны).

2. Проекты государственно-частного партнерства должны более широко использоваться как эффективный инструмент социально-экономического развития и планирования территории любого административного уровня, включая муниципалитеты, лесное хозяйство и национальные парки.

3. Любой проект носит временный характер, его продолжительность ограничена периодом реализации проекта.

Как было сказано выше, проекты партнерства в сфере

инфраструктуры (объекты инфраструктуры находятся в государственной собственности) имеют особое значение, и их реализация отличается некоторыми особенностями:

- частные инвесторы могут претендовать только на пользование государственными объектами инфраструктуры (владение полностью исключено);

- при реализации таких проектов государство преследует цель обеспечить общественные потребности, снизить бюджетную нагрузку и получить бюджетные доходы в виде сборов и налогов, частный инвестор же стремится получить прибыль, используя государственный объект для ведения коммерческой деятельности. Важным условием является правильное сопряжение этих целей.

- наличие (ожидание) мультипликативного эффекта инвестирования в объекты инфраструктуры, поскольку развитие этих объектов в силу их высокой общественной значимости будет способствовать улучшению состояния других социально-экономических систем территории.

Проекты ГЧП реализуются в настоящее время во многих странах, как в развитых, так и в странах, имеющих низкий уровень социально-экономического развития. Это объясняется тем, что сегодня любая страна не располагает достаточными ресурсами для реализации крупных проектов исключительно за счет государственных средств.

Согласно данным IJ Global, инвестиции в концессионные проекты в 2019 году снизились в Великобритании, Канаде, Бразилии и Индии. Причем, в Великобритании они уменьшились примерно так же стремительно, как и в России: на 44-48%. Исключением была Австралия, где, наоборот, в течение года случился скачок вложений - до \$11 млрд. Это произошло из-за запуска двух из трех наиболее дорогих проектов в 2019 году: строительства подземной железной дороги в Брисбене (\$3,8 млрд) и создания юго-

восточной линии метро Сиднея (\$1,5 млрд). Суммарный объем этих проектов составил более чем половину вложений страны в концессии в 2019 году¹⁶.

Анализируя опыт реализации проектов ГЧП в разных странах, можно выделить наиболее приоритетные направления применения рассматриваемых механизмов.

Больше всего проектов ГЧП реализуется в сфере формирования транспортной инфраструктуры. Создание и модернизация аэропортов, морских портов, объектов трубопроводного транспорта, дорог и мостов многие годы остается наиболее привлекательной областью вложения средств для частных инвесторов. Кроме того, нельзя не отметить и финансовую и ресурсную емкость этих проектов. Поэтому органы власти многих стран отдают предпочтение использованию механизмов софинансирования при создании и развитии таких объектов. Значительное количество проектов реализуется также при создании объектов социальной инфраструктуры. Так, значительное количество спортивных объектов, объектов здравоохранения, культуры создано посредством использования механизмов ГЧП. Причем, в последние годы количество таких проектов постоянно увеличивается. Также все больше проектов реализуется в сфере жилищно-коммунального хозяйства (коммунальные сети, водоснабжение, теплоснабжение, электроэнергетика). Особую ценность здесь представляют проекты, предполагающие внедрение инновационных технологий, в том числе направленных на экономию ресурсов (например, большая часть проектов по развитию альтернативной энергетики осуществляется с участием частных инвесторов).

Также интересным представляется направленность проектов ГЧП в зависимости от уровня социально-экономического развития государств.

¹⁶ https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/infraone_research_weekly_01_25_14012020.pdf

В развитых странах с высоким уровнем производительности труда и высоким уровнем социальных стандартов значительная часть проектов государственно-частного партнерства реализуется именно в отраслях социальной сферы (здравоохранение, образование). Это объясняется стремлением органов власти максимально повысить качество и доступность предоставляемых социальных услуг. То есть, выбор таких проектов продиктован ориентацией политики развитых государств на повышение уровня и качества жизни населения.

В странах догоняющего развития и развивающихся странах приоритетной отраслью остается транспорт. Поэтому большая часть объектов ГЧП относится именно к транспортной инфраструктуре. Для государства в таких странах эта отрасль имеет приоритет над сферой предоставления социальных услуг. Особенно это характерно для государств, располагающих большой территорией: Бразилии, Мексики, Чили и других.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о существовании прямой взаимосвязи между уровнем социально-экономического развития страны и отдельных ее регионов и выбором приоритетных направлений для применения механизма государственно-частного партнерства.

Сегодня практически во всех странах Европейского союза механизмы государственно-частного партнерства активно используются в реализации социальной политики, в частности при выполнении крупных, имеющих высокую общественную значимость проектов.

До 2018 г. по данным исследования Европейского инвестиционного банка, в странах Европы отмечалось нарастание количества реализуемых ГЧП проектов¹⁷.

¹⁷ Согласно исследованиям Европейского инвестиционного банка, в 2018 году совокупная стоимость проектов ГЧП, прошедших стадию финансового закрытия, составляет 14,6 млрд. евро, что на 4% меньше, чем в 2017 году (15,2 млрд. евро).

Начиная с 2019 года отмечают следующие тенденции (согласно данным европейской статистики):

- снижение общего числа проектов (в 2020 г. был практически достигнут уровень 1997 года);
- увеличение средней стоимости проектов (средняя стоимость проекта в 2019 г. составляла примерно 375 млн. евро, в 2017 г. – 345 млн. евро);
- 51% всех транзакций составляют платежи со стороны публичного партнера (в большинстве в форме платы за доступность).

К причинам активизации применения механизмов ГЧП в европейских странах можно отнести:

- не отнесение задолженности по проектам к государственному долгу;
- наличие единого прозрачного подхода к ГЧП;
- очень высокий уровень свободной конкуренции на рынке проектов ГЧП (легкий доступ для инвесторов).

Наиболее приверженными процессу передачи объектов государственной собственности и прав на производство публичных услуг частному бизнесу являются некоторые страны Европейского Союза (Швеция, Ирландия) и Великобритания. Именно в этих государствах была раньше всех в Европе создана институциональная и правовая база ГЧП. Соответственно, в этих странах наиболее активно реализуются проекты ГЧП.

Например, в Великобритании стоимость объектов Private Finance Initiative (частная финансовая инициатива), являющейся наиболее часто применяемой формой партнерства в течение 2010 гг. составила около 25 млрд. фунтов стерлингов, а в период 2017-2020 гг. планировались реализация проектов еще на 12 млрд. фунтов стерлингов¹⁸.

¹⁸ Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: ГУ-ВШЭ, 2010.

В этой стране каждый год заключается 70-80 соглашений о партнерстве, что обеспечивает около 20 % экономии бюджетных расходов.

Private Finance Initiative, заключающаяся в том, что частные инвесторы создают и вводят в эксплуатацию объекты инфраструктуры с последующей их передачей в аренду государству активно используются и в других европейских странах, например, в Германии такая форма называется Betreibermodell.

В настоящее время в Великобритании находятся на активной стадии реализации около 700 проектов партнерства. Они осуществляются в различных, в том числе, в социальной, сферах, имея совокупную стоимость около 55 млрд. фунтов стерлингов, из которых почти половина (26 млрд.) привлечена в сферу транспорта.

Больше всего проектов реализуется в таких социально значимых сферах как образование и здравоохранение. Основными инвесторами в этой стране являются страховые и пенсионные фонды, которые обладая впечатляющими финансовыми активами, рассматриваются Правительством страны в качестве приоритетных.

В последние годы все большее применение получает практика использования государственных гарантий, что приводит к трансформации традиционной модели Private Finance Initiative в модель Private Finance 2 (PF2)¹⁹.

Особенностями этой новой модели являются:

- более высокая по сравнению с предыдущей моделью бюджетная эффективность;
- государственный участник предпочитает быть в проектах миноритарным инвестором (не более 30%), что дает возможность повысить прозрачность деятельности в рамках проекта;

¹⁹ Там же

- в соглашениях максимально четко отражается разделение рисков между участниками;

- доступ к заемному капиталу упрощен.

Как показывает практика наиболее интересным для реализации ГЧП проектов в Европейских странах является транспортный сектор (совокупная стоимость проектов составляет около 8 млрд.евро). Этот же сектор является и наиболее затратным.

По совокупной стоимости проектов партнерства в Европе лидирует Турция (в 2018 г. – более 5 млрд.евро). Больше всего ГЧП проектов (по количеству) реализуется во Франции.

В Европейском союзе создано несколько генеральных дирекций под эгидой Комиссии ЕС, к основным направлениям деятельности которых относится содействие, мониторинг и финансирование проектов ГЧП. Так, широко практикуется содействие в финансировании проектов со стороны ряда крупных европейских финансовых институтов (в частности, в форме глобальных ссуд).

Вопросами финансирования проектов государственно-частного партнерства занимаются также европейская группа Всемирного банка, например Международная финансовая корпорация (IFC), которая осуществляет поддержку частных инициатив, и структуры Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР).

В ряде европейских стран также созданы системы содействия инициативным совместным проектам государства и частного бизнеса. В рассматриваемой деятельности важное место занимают, как уже говорилось выше, страховые компании и пенсионные фонды, относящиеся к институциональным инвесторам. Участвуя в ГЧП проектах, они используют различные финансовые модели.

Относительно отраслевого разделения проектов, то наряду с

транспортным сектором все больший интерес у частных инвесторов вызывает сферы телекоммуникаций и экологии. Отмечается и последовательный рост числа ГЧП проектов в сфере образования. По мнению экспертов, в связи с глобальной тенденцией к технологическому и цифровому развитию количество все больше ГЧП проектов будет реализовываться именно в сфере телекоммуникаций.

На уровне Европейского союза действует ряд документов, регулирующих вопросы применения механизмов ГЧП. Это несколько директив ЕС (1992-1993 гг.), которые содержат правила и процедуры предоставления частному бизнесу контрактов в области предоставления общественных услуг, правила доступа частного бизнеса к отраслям, относящимся к государственной монополии. Нельзя не упомянуть и нормативно-правовые акты, затрагивающих вопросы либерализации энергетических рынков (электроэнергии и газовых) и рынков железных дорог.

В апреле 2004 года в Европейском Союзе была выпущена Зелёная книга «Государственно-частное партнёрство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям».

То есть можно говорить о том, что в начале 90-х гг. 20 века органы власти стран ЕС посредством применения механизмов ГЧП стали все активнее привлекать частный бизнес к реализации проектов в традиционно публичных сферах.

Этому способствовало, в частности:

- активизация процессов либерализации экономики;
- необходимость расширения конкуренции в процессах предоставления публичных услуг;
- появление на национальных рынках общественных услуг производителей-нерезидентов;

допуск иностранных компаний на национальные рынки общественных услуг,

- низкое качество предоставляемых публичных услуг и ненадлежащее состояние объектов инфраструктуры;

- муниципализация процессов предоставления общественных услуг.

Немаловажным является то, что применение механизмов ГЧП позволяю активизировать процессы трансферта технологий. Это осуществляется путем создания специальных институтов, выступающих в качестве посредников между участниками рынка технологических инноваций. В странах ЕС и других развитых государствах также на основе реализации проектов ГЧП создаются территориально-отраслевые кластеры и формируются сети взаимосвязанных предприятий. Кластеризация на региональном и местном уровнях способствует повышению конкурентоспособности территории, поскольку дает возможность:

- во-первых, сформировать эффективные комплексные инновационные системы;

- во-вторых, создать в рамках кластеров современные технологии, инновации и ноу-хау.

Отметим, что в государствах с высоким уровнем развития применение ГЧП механизмов никогда не носило характер стихийности и неконтролируемости. Наоборот, будучи встроенным в процессы децентрализации управления социально-экономической сферой, это применение всегда находилось под строгим контролем со стороны органов власти. Особое внимание всегда уделялось формированию концептуальных основ партнёрства. Для этой цели создавались социальные консультационные структуры.

В рассматриваемых странах существует очень сложная система институционального обеспечения реализации механизмов ГЧП. К этим

институтам можно отнести общеевропейские институты (ЕБРР), институты по поддержке экспортных операций и инноваций в т.ч. высоких технологий, называемые венчурными фондами.

Нельзя не отметить и эффективную систему инструментов, применяемых в развитых странах для поддержки реализации проектов ГЧП. К ним можно отнести субвенции, механизмы переуступки требований, поручительство со стороны государственных органов.

Факторами эффективного развития института ГЧП являются стабильность государственной экономической политики, благоприятный инвестиционный климат, низкие политические, экономические и социальные риски, эффективное применение нормативно-правовой базы, устойчивая репутация.

Что касается «менее благополучных» стран, то есть, стран с переходной экономикой, то можно говорить о постоянном увеличении реализованных в них проектов ГЧП. В основном, проекты осуществляются в производственной сфере, сфере энергетики и транспорта. Наиболее часто применяемым механизмом ГЧП продолжает оставаться концессия (около 75% реализованных проектов и более 60 % их стоимости).

В отличие от развитых стран эти государства пытаются максимизировать количество реализуемых проектов из-за невозможности за счет бюджетных средств развить (создать, модернизировать) инфраструктуру. Кроме того, страны Центральной и Восточной видят в государственно-частном партнерстве перспективный инструмент преодоления социально-экономического разрыва со «старыми» членами ЕС.

Важной задачей для них является повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг, не нарушив при этом бюджетное равновесие.

Начиная с 90-х гг. XX века Европейскими институтами²⁰ было выделено более 20 млрд. евро (в форме займов) на развитие объектов инфраструктуры и совершенствование процессов предоставления услуг в странах «бывшего социалистического лагеря». Размер государственных инвестиций (частных и государственных) за этот период составил более 100 млрд. евро. Наиболее успешными в процессах совершенствования и развития инфраструктуры в области телекоммуникаций оказались такие страны как Чехия, Эстония и Польша (был практически достигнут уровень стран-лидеров ЕС).

Темпы развития транспортной инфраструктуры у «новичков» ЕС продолжают отставать. И, вообще, стоит отметить, что для рассматриваемых стран самой важной задачей в рамках процессов повышения конкурентоспособности и улучшения качества жизни населения является преодоление инфраструктурного отставания от стран-лидеров ЕС.

Что касается развивающихся стран и стран догоняющего развития, то в них наибольшее количество проектов государственно-частного партнерства реализуется в таких отраслях как энергетика, водо и газоснабжение, транспорт, телекоммуникации. Интересными также представляются проекты в сфере портовой инфраструктуры. То есть инвесторам интересны долгосрочные и капиталоемкие проекты. Отметим также, что в странах Центральной и Восточной Европы отмечается нарастание инвестиционных процессов в сфере производственной инфраструктуры посредством применения контрактов управления на действующие объекты, а также реализации инвестором полного цикла создания и эксплуатации инфраструктурных объектов.

Что касается других применяемых в развивающихся странах форм

²⁰ В частности, Европейский инвестиционный банк, Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития

ГЧП, то наиболее распространенными продолжают оставаться создание совместных предприятий, соглашения о разделе продукции и, разумеется, концессионные соглашения.

Очевидно, что путь применения механизмов ГЧП в развитых странах существенно отличается от пути развивающихся стран, поскольку рынок в них, в том числе услуг, формировался в разные периоды. Особенно это касается государств бывшего социалистического «лагеря». Для этих стран необходимость активизации применения механизмов ГЧП обусловлена следующими обстоятельствами:

- активные процессы приватизации объектов государственной и муниципальной собственности;
- неудовлетворительное состояние объектов инфраструктуры, находящейся в публичной собственности;
- невозможность модернизировать и развить инфраструктуру только за счет бюджетных средств;
- необходимость снижения бюджетной нагрузки и перенаправления бюджетных средств на реализацию других целей;
- необходимость привлечения большого количества средств на проведение инновационных изменений.

В силу особенностей протекания социально-экономических процессов в развивающихся странах особый акцент делается на создание мотивационных механизмов частных инвесторов и повышение инвестиционной привлекательности объектов. Для этого активно используются такие методы и инструменты как преференции, государственное инвестирование, формирование системы институциональной поддержки инвесторов.

К препятствиям применения механизмов ГЧП в рассматриваемых странах можно отнести значительное количество рисков (политические,

валютные и т.д.), некоторую зарегулированность и непрозрачность процедур, наличие пробелов и отсутствие системности в нормативно-правовой базе, бюрократия, коррупция, а также недостаточно высокий уровень развития национальных рынков капитала.

Однако вышеперечисленные препятствия не снижают перспективности применения механизмов ГЧП в развивающихся странах. Активными инвесторами в этих государствах являются не только местные компании и банки, но и иностранные инвесторы, в том числе крупные транснациональные компании. Количество проектов и их совокупная стоимость продолжает увеличиваться. Отметим, что в странах Центральной и Восточной Европы больше всего проектов реализуется в таких отраслях как автодорожное строительство и модернизация, строительство метро (особенно легкого), мостов, тоннелей, аэропортов. Что касается социальной сферы, то количество проектов ГЧП в отраслях здравоохранения, образования, культуры продолжает оставаться незначительным.

В страх западного полушария самыми перспективными для проектов ГЧП сферами являются коммунальное водоснабжение и водоотведение. Согласно опубликованном пресс-релизу к анализу Bluefield Research, ожидается, что уже в 2022 году объем ежегодно добавляемых через ГЧП мощностей водоснабжения и водоотведения может увеличиться в три раза, в первую очередь за счет трансформации национальных рынков коммунальной воды богатых стран с платежеспособным населением. Например, США, с помощью механизмов ГЧП планируют уменьшить существующий в стране инфраструктурный разрыв. Активно растут ГЧП-рынки водоснабжения и водоотведения Бразилии. Постепенно начинается открытие новых рынков. Правительство Аргентины планирует реализовать около 40 ГЧП проектов, общая капиталоемкость которых составит около 10 млрд.долл. США, по водохозяйственным объектам. Значительная часть этих

проектов будет реализована с целью строительства, реконструкции и модернизации объектов водоснабжения и водоотведения. Моделью реализации станут концессии типа Rehabilitate/Build-Operate-Transfer (ROT/BOT). Максимальный срок соглашений составит 35 лет. Включенные в перечень объекты покрывают/покроют весь спрос на водоснабжение и 75% необходимых мощностей водоотведения страны.

Подобные проекты планируют реализовать и в Саудовской Аравии. Причем их реализация предполагает использование такой формы ГЧП как ВОО (с приватизационным элементом).

Что касается нашей страны, то в России сотрудничество власти и бизнеса в сфере решения коммунальных проблем городов уездного и губернского значения, а также железнодорожного строительства, создания заводов и отдельных объектов инфраструктуры отмечалось еще во второй половине XIX, достигнув своего пика к началу XX века. Так, можно упомянуть договор, подписанный Первым обществом конно-железных дорог с Московской городской управой в 1873 г.

В качестве примеров можно привести концессионные договоры в области городского коммунального хозяйства между частными лицами и городскими управлениями. Так, в 1903 году между инженером-предпринимателем И.В.Поповым и городским управлением Петербурга был заключен договор на устройство и постановку в столице павильонов с телефонным сообщением.

Также были распространены лесные и горные концессии, концессии на проведение электричества в сельскую местность и др.^{21, 22}.

²¹ Булатов В.В. «Нэпманский капитал» в отечественной концессионной практике // [Электронный ресурс]: Консультант Плюс: справ.-правовая система. Версия. Проф. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. Гос. ун-та (дата обращения – 22.03.2021).

²² Орлова Е.Р., Бочарова И.Е., Клименко С.И. Инфраструктурные проекты и способы их финансирования // [Электронный ресурс]: Консультант Плюс: справ.-правовая система. Версия. Проф. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. Гос. ун-та (дата обращения – 23.01.2021).

То есть можно утверждать, что власти в дореволюционной России были заинтересованы в развитии механизмов ГЧП, не только привлекая частные финансовые средства, но и активно используя навыки и опыт предпринимателей.

После Революции 1917 г. идеи публично-частного партнерства претерпели некоторые изменения. Основными инвесторами в первые годы советской власти являлись иностранные компании. Иностранные концессии активно применялись во многих отраслях промышленности и сельском хозяйстве, а также в строительстве и развитии железных дорог.

СНК РСФСР 23 ноября 1920 г. был принят Декрет «Об общих экономических и юридических условиях концессий», заложивший основы концессионной политики СССР, а в 20-е годы XX в. был закреплён Типовой концессионный договор, который зафиксировал и дополнил Декрет условиями привлечения иностранного капитала. С 1921 по 1929 г. было создано 2200 концессий с участием немецких, английских, американских и французских компаний».

Концессионные соглашения времен НЭПа, оформляемые в виде двустороннего договора имели множество недостатков таких как неравноправие сторон, применение правил административного производства при рассмотрении споров, преобладание властных полномочий, отсутствие в договоре гражданско-правовых элементов и др. По сути этот договор являлся классическим административным договором, что позволяет утверждать, что в рассматриваемый период классических механизмов ГЧП в стране создано не было²³.

После окончания новой экономической политики с началом национализации короткий период применения ГЧП механизмов закончился.

²³ Бернштейн И., Ландау Б., Машкевич В. Правовые условия концессионной деятельности в СССР. Систематизированные материалы с комментариями. М., 1930. С. 19-15\$ Белицкая А. В. Государственно-частное партнерство: историко-правовой аспект // История государства и права. 2010. № 21. С. 23-28.

Следующий этап развития этого механизма начался только после распада СССР. С 1994 года Государственной Думой была начата разработка проектов Федеральных законов «О концессионных договорах» и «О соглашениях о разделе продукции». Отметим, что был принят только последний, в котором были установлены «правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья в пределах юрисдикции России на условиях соглашений о разделе продукции»²⁴.

Федеральный Закон «О концессионных соглашениях» был принят только в 2005 году и стал базовым документом, регулирующим институт публично-частного партнерства в Российской Федерации и направленный на решение вопроса формирования инвестиционной привлекательности страны и отдельных отраслей ее экономики, в том числе и для иностранных инвесторов²⁵.

К недостаткам Закона специалисты относят узкий перечень видов (моделей) партнерства, невозможность оставить объект в собственности инвестора, императивность условий, слабая проработанность вопросов гарантий для инвестора и т.д.

Все перечисленные недостатки обуславливали необходимость принятия законов о концессиях на региональном уровне. В результате в определенный момент практически во всех субъектах действовали свои собственные нормативно-правовые акты, что потребовало разработки и принятия Модельного регионального закона «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства».

²⁴ О соглашениях о разделе продукции: Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. N 225-ФЗ // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/10105771/> (дата обращения: 16.02.2021).

²⁵ О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/12141176/> (дата обращения: 16.02.2021).

Необходимо отметить, что деятельность многих субъектов РФ по применению механизмов ГЧП признается специалистами успешной.

Наконец в 2015 году был принят Федеральный закон «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 Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления». Этот документ определил основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, заключением, исполнением и прекращением соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, в том числе соответствующие полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления и установил гарантии прав и законных интересов сторон соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве²⁶.

В статье 7 данного Закона перечислены объекты соглашения о государственно-частном партнерстве, объекты соглашения о муниципально-частном партнерстве, часть из которых можно отнести к объектам инфраструктуры услуг жизнеобеспечения.

Из-за того, что применение национальный рынок проектов государственно (муниципального) партнёрства существует в России сравнительно недавно, можно сказать на стадии начального развития, в

²⁶ О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/12141176/> (дата обращения: 16.02.2021).

нашей стране пока еще только осуществляется только приспособление имеющегося опыта зарубежных государств. И еще раз нужно отметить, что количество применяемых форм довольно ограничено. Но в условиях реализации государственной политики, ориентированной на привлечение частных инвестиций в строительство, модернизацию и развитие объектов социальной инфраструктуры и в процессы оказания общественных услуг, применение механизмов ГЧП в нашей стране приобретает все большую актуальность.

Можно говорить о том, что государственная система управления сферой жизнеобеспечения ставит в приоритет использование механизмов государственно-частного партнерства как основного способа преодоления дефицита средств и материально-технической отсталости в рассматриваемой сфере.

Наиболее часто применяемой в России формой ГЧП для привлечения инвестиций в рассматриваемую сферу сегодня продолжают оставаться концессионные соглашения. К плюсам этой формы можно отнести:

- снижение инвестиционных рисков для частного партнера, что обеспечивается наличием реальной возможности обеспечения для чего различных гарантий, в том числе по возвратности вложенных средств;
- прозрачность проводимых конкурсных процедур;
- возможность в процессе конкурса установления четких правил формирования условий концессии;
- сохранение объектов в публичной собственности²⁷.

Количество концессионных соглашений в сфере ЖКХ постепенно

²⁷ Мартынова Е.Ю. Региональная политика совместного участия в жилищно-коммунальной сфере [Электронный ресурс] /Мартынова Е.Ю.// Московский экономический журнал. – 2017. – № 3. – <http://qe.su/otraslevaya-i-regionalnaya-ekonomika/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-3-2017-75/>. – 0,4 п.л. ; Мартынова Е.Ю. Проблемы развития сферы услуг жизнеобеспечения населения региона с учетом фактора влияния [текст] / Мартынова Е.Ю., Чепига П.Н. // Глобальный научный потенциал. – 2020. – №2 (107). – с. 146-151. – 0,6 п.л.(авт.0,3 п.л.)

увеличивается, однако по данным Счетной палаты РФ, общий объем принятых инвестиционных обязательств составляет чуть более 10 % от необходимой оценочной потребности в инвестициях в инфраструктуру коммунальной сферы. Например, только для обеспечения стабильной работы системы ЖКХ требуется привлечение порядка 500 млрд руб. частных инвестиций ежегодно. На сегодняшний день подавляющее большинство среди всех проектов ГЧП — коммунальные концессии муниципального уровня (Приложение 8).

Передача объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, в концессию обладает устойчивой экономической эффективностью.

Сегодня в России активно формируется подсистема институциональной поддержки проектов ГЧП, в том числе в сфере услуг жизнеобеспечения (например, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства)²⁸. Существует программа Фонда ЖКХ, которая даёт возможность получить бюджетное софинансирования на «посевной» (подготовительной) стадии проекта или субсидирование процентной ставки. Очевидно, что возможность получения дополнительных средств на подготовку проекта стимулирует развитие рынка проектов ГЧП в сфере услуг жизнеобеспечения.

Еще раз отметим, что посредством реализации проектов государственно-частного партнерства в процессах формирования инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения региона возможна наиболее эффективная реализация задач, стоящих перед органами власти по удовлетворению спроса населения на доступные и качественные услуги по обеспечению населения качественными и доступными услугами с

²⁸ Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007 N 185-ФЗ .

одновременным снижением бюджетной нагрузки. Для достижения вышеназванных результатов необходимо соблюдать следующие условия:

- органами власти должны быть четко определены цели проекта, причем эти цели должны коррелироваться со стратегическими направлениями социально-экономического развития;

- должна быть сформирована система комплексной государственной поддержки проектов ГЧП (финансовая, институциональная, методическая, кадровая, юридическая и т.д.);

- процедуры в рамках разработки и реализации проектов ГЧП должны отличаться максимальной ясностью и прозрачностью;

реальная политическая, финансовая и юридическая поддержка правительства;

- проекты должны иметь четкую и эффективную структуру и распределение рисков.

Кроме того, необходимо создание системы взаимодействий между субъектами партнерства, с ясным определением прав, обязанностей и гарантий.

Нельзя не отметить и то, что в концессионных соглашениях должны быть очень четко прописаны все условия, касающиеся параметров и методов тарифообразования, прав и обязательств сторон, лимитов средств на реализацию проектов, плановых значений различных показателей деятельности концессионера (в том числе показателей качества, надежности и энергоэффективности), порядка возмещения расходов концессионера, сроков реализации и т.д.

Сегодня основными проблемами, которые должны решить органы власти в рамках стратегии развития механизмов ГЧП в сфере услуг жизнеобеспечения являются:

- слабый уровень развития институциональной среды;

- низкий уровень профессионализма и компетентности и недостаточный опыт у должностных лиц;
- низкая инвестиционная привлекательность значительной части объектов жизнеобеспечения;
- комплексный характер и длительные сроки реализации большинства контрактов в рассматриваемой сфере.

Эти проблемы оказывают существенное влияние на ход реализации проектов ГЧП, вплоть до их неудачного завершения или досрочного прекращения. Нельзя не указать и на то, что в основном механизмы ГЧП используются при формировании объектов инфраструктуры и гораздо реже непосредственно в процессах предоставления услуг (сервисное партнерство). При правильном применении механизмов ГЧП процессах предоставления услуг жизнеобеспечения и формирования объектов инфраструктуры можно не только минимизировать бюджетную нагрузку, но и удовлетворить потребности населения в доступных и качественных услугах, в том числе посредством развития инновационной составляющей процесса.

2.2. Основные подходы к разработке государственно-частных взаимодействий при формировании инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения

Недостаточность и высокая степень износа объектов (только в жилищно-коммунальной сфере он составляет порядка 60%, а в некоторых муниципальных образованиях достигает 90%) региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения диктует необходимость ее модернизации, что предполагает решение задачи поиска финансовых средств. Причем данная задача в большинстве субъектов РФ

не может быть решена только за счет бюджетных ресурсов.

Анализируя международный и российский опыт можно выделить следующие модели формирования и развития региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения:

- публичная модель - все инвестиции в проектирование, реализацию проекта и эксплуатацию введённого объекта производятся из средств государственного (муниципального) бюджета. Оператор оказания услуг – государственная (муниципальная) организация.

В таких странах как Объединенные Арабские Эмираты, Ливия и Кувейт граждане не оплачивают услуги ЖКХ. Этому способствует наличие природных ресурсов в достаточном количестве, которое позволяет обеспечивать граждан необходимыми благами, то есть часть смешанных благ трансформировано в категорию «чистые общественные блага». Необходимо отметить, что в Объединенных Арабских Эмиратах от платежей освобождены исключительно коренные жители. В качестве примера можно привести Туркменистан, жители которого получают услуги ЖКХ бесплатно из-за отсутствия возможности их оплачивать.

- частная модель – все инвестиции в проектирование, реализацию проекта и эксплуатацию введённого объекта осуществляются из средств частного инвестора. Тарифное регулирование – по усмотрению органов власти соответствующего уровня (в чистом виде данная модель практически не используется). Оператор оказания услуг – частная организация.

Зарубежный опыт формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения показывает, что во многих западных государствах в рассматриваемой сфере работают частные компании. Власти США, например, решили устраниваться от руководства жилищно-коммунальными системами, делегировав эти полномочия частным

компаниям и одновременно переложив на них обязательства по несению ответственности перед гражданами за невыполнение обязательств по договору. При этом перед американским законодательством все равны – и потребители (население), и производители (частный бизнес) услуг. Ряд специалистов считает, что на подобный зарубежный опыт стоит ориентироваться. В США сегодня работает множество частных организаций. Благодаря здоровой конкуренции обслуживание в стране осуществляется на высоком уровне, а стоимость сервиса от фирм в рассматриваемой сфере вполне приемлема. Если жителей не устраивает качество или доступность услуг, они в кратчайшие сроки могут поменять организацию, предоставляющую данные услуги. Однако данная модель не содержит социальной составляющей, делая недоступными услуги для значительной доли граждан, находящихся в неблагоприятной ситуации.

- модель «государственная гарантия» - как и в модели II, все инвестиции в проектирование, реализацию проекта и эксплуатацию введённого объекта осуществляются из средств частного инвестора, но органы власти соответствующего уровня могут выступать поручителями по займам (кредитам), получаемым инвестором (собственником) на финансовом рынке. Также органы власти соответствующего уровня могут регулировать цены на отпуск соответствующих товаров или услуг – продукции объекта инвестиционной деятельности Оператор оказания услуг – частная организация;

- партнерские модели – все инвестиции в проектирование, реализацию проекта и эксплуатацию введённого объекта осуществляются совместно, как за счет бюджета соответствующего уровня, так и из средств частного собственника в различных формах государственно(муниципально)-частного партнерства, предусмотренных Гражданским и Бюджетным Кодексами и другими нормативными документами РФ, субъектов РФ и

органов местного самоуправления. Оператор оказания услуг – организация любой правой формы.

К этим моделям относятся, в частности:

1. лизинговая (арендная) модель;
2. модель «совместные предприятия»;
3. концессионная модель, предполагающая передачу объекта, находящегося в государственной (муниципальной) собственности частному лицу на определенный срок;
4. модель институционального инвестирования (на основе выпуска инфраструктурных облигаций);

Очевидно, что ни одна из предложенных моделей в чистом виде не может быть применена, что обусловлено обстоятельствами:

- стратегии и программы, ориентирующиеся только на использование бюджетных средств, не позволяют органам власти осуществлять масштабные, стратегические проекты, лежащие в основе высокой конкурентоспособности страны;

- ряд объектов рассматриваемого вида инфраструктуры наравне с высокой социальной значимостью имеют крайне низкую инвестиционную привлекательность, что исключает заинтересованность бизнес-структур в их строительстве, модернизации и развитии;

- наличие большого количества рисков при реализации партнёрских проектов, как для частных, так и публичных участников;

- наличие возможных рисков для потребителей (повышение стоимости услуг, низкий уровень их качества и доступности и т.д.).

Учсть специфику региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения и, соответственно, снизить возможные риски для всех сторон, а также нивелировать такие негативные факторы как высочайшая административная зарегулированность, коррупция, отсутствие

гарантий возвратности инвестиций и т.п. позволит интеграция всех вышеназванных моделей.

Так, по статистическим данным органов власти РФ, износ объектов ЖКХ, в среднем по России, составляет порядка 60%, а в некоторых муниципальных образованиях достигает 90%. В большинстве регионов и муниципальных образований необходимость в строительстве новых и модернизации устаревших объектов коммунальной инфраструктуры неуклонно растет. Причем данные задачи не могут решаться только на региональном или муниципальном уровне из-за отсутствия достаточных финансовых средств.

Как уже было сказано выше, в современной России тема государственно (муниципально)-частного партнерства приобретает все большую актуальность. Так, распоряжением Правительства РФ утверждена Концепция федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 годы». Среди основных целей и приоритетных направлений реформирования ЖКХ определено постепенное обеспечение собственников многоквартирных домов коммунальными услугами нормального качества и по доступной цене; совершенствование конкурентных отношений в сфере управления и обслуживания жилищного фонда; развитие управления имуществом комплексом коммунальной сферы на основе государственно-частного партнерства, концессионных соглашений (вовлечение бизнеса).

Согласно Федеральному закону от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» государственно (муниципально)-частное партнерство представляет собой юридически

оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества²⁹

Объектами соглашения о государственно-частном партнерстве (муниципально-частном), относящиеся к рассматриваемой сфере являются, в частности, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты (, элементы обустройства автомобильных дорог, объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса; транспорт общего пользования, за исключением метрополитена; объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации; объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов; объекты благоустройства территорий, в том числе для их освещения) и др.

Все вышесказанное доказывает, что сегодня главным ресурсом, который необходимо использовать с позиции перемены ситуации в сфере формирования инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения является определение правил отношений и подходящей пропорции между

²⁹ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/71129190/> / (дата обращения: 31.12.2020).

властью и бизнесом в секторе, а также создание мотивации для бизнеса. В настоящее время, для бизнеса сформировано комфортное законодательство, в том числе серьезно усовершенствована концессионная нормативная база. Было принято более 30 соответствующих нормативных правовых актов. В каждом регионе России проведена оценка эффективности коммунальных предприятий, по итогам которой до конца 2016 года все унитарные предприятия (государственные и муниципальные), управление которыми признано неэффективным, должны были быть переданы в концессию частным операторам (Поручение Президента РФ, 1479-ПП пп.). Всеми субъектами РФ составлены соответствующие графики, а также намечены конкурсы.

К 2018 году Минстрой планировал упразднить в сфере ЖКХ все государственные и муниципальные унитарные предприятия - около 4 тыс. ГУПов и МУПов должны были быть переданы в концессию. Однако большинство регионов не поддержали идею запрета МУПов и ГУПов, поэтому министерство решило возобновить дискуссии о необходимости запрета. Очевидно, что сложившаяся эпидемиологическая ситуация в 2019-2020 гг. нарушила эти планы, поэтому следует ожидать дальнейших обсуждений данной темы. Но совершенно ясно, что сегодня в стране нет готовности в реализации вышеназванной идеи. И причин этому очень много.

Так, по мнению экспертов, передача всех унитарных предприятий в концессию будет является практически неразрешимой задачей, поскольку для инвесторов не представляют интереса мелкие активы, большинство из которых испытывает значительную долговую нагрузку. Именно поэтому в период протекания кризисных явления в социально-экономической сфере представители бизнеса, работающие в рассматриваемой сфере, могут претендовать на различные виды поддержки со стороны органов власти:

субсидирование процентной ставки по кредитам на проекты в ЖКХ, использование механизма прямого софинансирования модернизации и развития объектов инфраструктуры в малых городах.

Кроме того, концессионное законодательство усовершенствовано таким образом, что все концессионные соглашения должны предусматривать целевые показатели для инвесторов. Перед частным бизнесом стоит задача по усовершенствованию технологичности процесса, в том числе посредством модернизации коммунальной инфраструктуры, за счет которого качество коммунальных услуг для конечных потребителей будет повышаться при неизменной стоимости. Таким образом, передача коммунальных объектов в концессию позволит решить сразу две глобальные задачи – обеспечить население качественными коммунальными услугами, не повышая их стоимость, и реализовать экономический потенциал коммунальной сферы.

В результате успешного проведения реформы можно будет ожидать положительные эффекты, представленные на рисунке 2.2.1.

Как уже говорилось выше, наиболее часто применяемой в России формой ГЧП для привлечения инвестиций в традиционно публичные отрасли сферу на сегодняшний день является концессия, среди основных плюсов которой можно назвать:

- возможность обеспечения для частного инвестора комплекса гарантий, повышающих возвратность вложенных средств и снижающих инвестиционные риски;
- прозрачность конкурсных процедур и четкие правила формирования условий концессии в процессе конкурса;
- сохранение имущества в государственной собственности;
- наличие нормативно-правовой основы.

Но для успешной реализации концессий существует масса

препятствий. Прежде всего, это наличие большого количества рисков и для концессионера, и для концедента, и для потребителей.



Рисунок 2.2.1. - Эффекты от передачи объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения в концессию

Необходимо также отметить, что с инвестиционной точки зрения привлекательным является гарантированный сбыт коммунальных услуг и товаров (обычно, в условиях естественной монополии), что потенциально может обеспечивать стабильные и условно предсказуемые денежные поступления от потребителей, в том числе в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Однако остальные перечисленные выше факторы в условиях современной российской специфики отрасли (высочайшая административная зарегулированность, коррупция, отсутствие гарантий

возвратности инвестиций и т.п.) вносят существенный элемент неопределенности и повышают уровень инвестиционных рисков до уровня, неприемлемого для подавляющего большинства потенциальных инвесторов.

Поэтому в каждом регионе должна быть сформирована своя собственная интегрированная модель формирования и развития региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, предполагающая сочетание социальной ориентированности и рыночных принципов и учитывающая территориальные социально-экономические и экологические особенности (рис.2.2.2.).



Рисунок 2.2.2. – Структура интегрированной модели формирования и развития региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения

Очевидно, что залогом успешного формирования инфраструктуры

услуг жизнеобеспечения населения является комплексность (интеграция) развития территорий и систем инфраструктуры, что предполагает формирование специального направления региональной социально-экономической политики.

В рамках интегрированной модели это направление должно реализовываться именно на уровне субъекта РФ. В работе предлагается формирование и реализация региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения (РПСУ_{иж}).

2.3. Методические основы формирования политики совместного участия органов власти и бизнес-структур в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения как направления региональной социально-экономической политики

В настоящее время ключевой задачей государственного управления развитием регионов является разработка и реализация эффективной региональной социально-экономической политики, базирующейся на стратегических перспективах национальной экономической системы и ее региональных подсистем. Формирование социальной инфраструктуры, и в частности инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения без активного государственного регулирования и государственного участия не представляется возможным. С другой стороны, как уже было указано в предыдущих параграфах, без привлечения частных инвесторов невозможно создать систему объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, отвечающую современным требованиям и способную оказывать качественные и доступные услуги.

По мнению автора, представляется необходимым разработка и реализация специального вида политики (как самостоятельного направления региональной социально-экономической политики), обеспечивающей формирование эффективной системы объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения – политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

Региональная политика совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения (РПСУ_{иж}) представляет собой деятельность органов власти и других заинтересованных субъектов по созданию условий для формирования и реализации организационно-экономического и нормативно-правового механизма, обеспечивающего удовлетворение потребностей населения и хозяйствующих субъектов региона в услугах, производимых объектами инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения посредством рационализации финансирования, улучшения инвестиционного климата и повышения эффективности управления объектами инфраструктуры.

Целью РПСУ_{иж} является создание в регионе системы эффективно функционирующих объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения, обеспечивающих высокое качество населения региона.

Начальным этапом формирования и осуществления РПСУ_{иж} выступают такие меры органов власти, как: оценка уровней количественного и качественного предоставления населению услуг, предоставляемых объектами рассматриваемого вида инфраструктуры и определение основных направлений развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения, учитывающих особенности региона;

- формирование расходной части бюджетов (региональных и

муниципальных) для финансирования процессов развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения;

- определение возможности привлечения иных финансовых источников (федеральных (в виде субсидий и субвенций на проекты высокой социальной значимости) и частных); составление комплекса мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности мероприятий, реализуемых в рамках РПСУ_{иж}.

Следующий этап РПСУ_{иж} - организационно-экономические меры органов власти по: формированию планов развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения; разработке и внедрению эффективно функционирующей системы регулирования процесса предоставления населению услуг; определению направлений и созданию механизма взаимодействия органов власти с потенциальными инвесторами; составлению предложений по участию в региональных программах развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения; началу формирования конкурсных процедур.

Объектами региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения выступают ее объекты инфраструктуры региона, обеспечивающие возможность территории удовлетворять весь комплекс потребностей граждан в рассматриваемых видах услуг.

В качестве субъектов РПСУ_{иж} выступают: население (основной потребитель услуг), федеральные органы управления, определяющие основные приоритеты и направления политики в рассматриваемой сфере; региональные и муниципальные органы власти, занимающиеся непосредственной разработкой и реализацией развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения; государственные и муниципальные предприятия, оказывающие услуги населению; частные субъекты хозяйствования,

оказывающие и потребляющие услуги; инвесторы, в том числе институциональные, участвующие в развитии инфраструктурных объектов на территории региона; банки и другие кредитные учреждения.

Полномочия органов власти были рассмотрены в предыдущей главе, что касается предприятий, работающих в этой сфере, то они могут иметь различную принадлежность, то есть работать как в публичном, так и частном секторе. Очевидно, что целью деятельности государственных и муниципальных предприятий, функционирующих в рассматриваемой сфере является удовлетворение потребностей населения в предоставляемых услугах, постоянное повышение уровня обслуживания и качества услуг. Целью деятельности коммерческих предприятий является получение прибыли.

На ряде предприятий, предоставляющих услуги жизнеобеспечения, отмечается наличие значительных резервных мощностей (до 30% оборудования), необходимых для покрытия максимальных сезонных и пиковых нагрузок. Последствием этого является снижение КПД и повышение себестоимости.

Большинство организаций занимаются производством однородной продукции, т.е. предоставляют один вид услуг, который на территории поселения (района, городского округа), как правило, является уникальным (отсутствие конкурентной среды), то есть значительная часть предприятий на территории поселения (района, городского округа) является естественным локальным монополистом (организации ресурсобеспечения) или занимает фактически монопольное положение в производстве и предоставлении услуг (жилищная сфера), что существенно затрудняет развитие рыночных, конкурентных отношений в рассматриваемой сфере.

Можно выделить два подхода к проведению РПСУ_{иж}:

- отраслевой, который ориентирован преимущественно на развитие

производства услуг ЖКХ посредством мер государственной поддержки;

- территориальный, который ориентирован на комплексное развитие региональной инфраструктуры с учетом территориальной специфики.

Совершенно очевидно, что при разработке РПСУ_{иж} предпочтительнее использование территориального подхода, поскольку развитие региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения является процессом многомерным и многоуровневым с большим количеством участников и взаимной ответственностью государства и бизнеса за процессом предоставления услуг населению.

Итогом политики РПСУ_{иж} должно стать повышение доступности и качества услуг для населения, а также более экономичное использование ресурсов (ресурсосбережение).

Региональная политика совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения ориентирована на следующие аспекты:

- экономический, включающий в себя:

*финансовый аспект (финансовый аспект предполагает наличие у субъектов достаточной для инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения. Для решения задач управления рассматриваемой сферой требуется совершенствование бюджетного процесса.

*производственный аспект (определяет необходимость материально-технического обеспечения в регионе для производства услуг);

- социальный (связан со всем комплексом мер по повышению уровня и качества жизни населения);

- организационный (связан с организацией подсистемы управления сферой, в том числе на местах);

- управленческий и правовой (предполагает разработку и применения эффективного механизма управления процессами создания и развития

инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, в том числе формирование программ и планов развития как на региональном, так и на муниципальном уровне);

- кадровый (связан с обязательностью наличия квалифицированных, компетентных кадров, имеющих опыт работы в сфере управления для принятия эффективных решений по управлению объектами инфраструктуры).

В каждом регионе усилиями власти и местного сообщества необходимо провести оценку социального, экономического и экологического потенциала, проблем, тенденций, а также целей и задач, и возможных направлений стратегического развития объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

Для достижения максимальной эффективности реализации региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения она должна основываться на следующих **принципах**:

- принцип эффективного взаимодействия, предполагающий доверие, сотрудничество и взаимную поддержку региональных органов власти и бизнес-структур, а также ориентацию на максимальное удовлетворение интересов потребителей;

- принцип конкурентности, позволяющий органам власти региона оценить и поддержать наиболее достойные и эффективные предприятия и организации, входящие в состав инфраструктуры услуг жизнеобеспечения;

- принцип инновационности, т.е. развитие наиболее перспективных объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения (с учетом социальной ориентированности), применение самых передовых методов и технологий, активизации процесса трансферта технологий;

- принцип открытости, т.е. обеспечение двустороннего

информационного сотрудничества региональных органов власти и бизнес-структур;

- принцип инвестиционной привлекательности и повышения ликвидности, предполагающий расширение применения эффективных и инновационных механизмов привлечения частных инвестиций в создание, модернизацию и развитие инфраструктуры, в том числе секьюритизации (посредством, например, выпуска инфраструктурных облигаций);

- принцип адаптированности, предполагающий использование множества форм взаимодействия между органами региональной власти и бизнес-структурами с учетом региональной специфики;

- принцип разумной децентрализации, предполагающий в целях повышения эффективности управления деятельностью объектов инфраструктуры части государственных полномочий в исследуемой сфере на муниципальный уровень;

- принцип оптимальности финансирования, позволяющий, ориентируясь на такой показатель как бюджетная эффективность, соблюдать оптимальный уровень участия государства как в организационном, так и в финансовом смысле.

В рамках реализации региональной политики совместного участия в сфере услуг жизнеобеспечения должна быть сформирована система отслеживания реализации политики, а также производиться непрерывная оценка результатов политики, в том числе и эффективность принимаемых управленческих решений.

Очевидно, что разработка и реализация эффективной региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения позволит максимально использовать региональные факторы и благоприятные предпосылки для

создания в субъектах РФ системы объектов рассматриваемого вида инфраструктуры, а также улучшить качество и повысить доступность оказываемых услуг.

Выводы по главе 2

1.Использование механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) активно осуществляется в большинстве стран. Причем, количество отраслей применения ГЧП постоянно увеличивается. Если раньше проекты ГЧП реализовывались, в основном, в сфере формирования объектов производственной и транспортной инфраструктуры, в природопользовании, инновационной и военных сферах, то сегодня все чаще этот механизм используется в традиционных публичных отраслях (предоставление государственных и муниципальных услуг, формирование объектов социальной инфраструктуры, в том числе, находящихся в публичной собственности и т.д.). Очевидно, что некоторая часть проектов остается нереализованной или их реализация не оправдывает себя, но общемировая тенденция к увеличению количества проектов ГЧП в последние годы остается неизменной.

2.В условиях грамотного регулирования проекты ГЧП позволяют создавать гибкую систему распределения рисков между публичным и частным секторами, особенно в части предоставления социально значимых услуг (транспортные услуги, услуги водоснабжения, услуги, связанные со сбором и утилизацией отходов, и т.д.).

3.Направленность проектов ГЧП в зависимости от уровня социально-экономического развития государств. В развитых странах с высоким уровнем производительности труда и высоким уровнем социальных стандартов значительная часть проектов государственно-частного

партнерства реализуется именно в отраслях социальной сферы (здравоохранение, образование). Это объясняется стремлением органов власти максимально повысить качество и доступность предоставляемых социальных услуг. То есть, выбор таких проектов продиктован ориентацией политики развитых государств на повышение уровня и качества жизни населения. В странах догоняющего развития и развивающихся странах приоритетной отраслью остается транспорт. Поэтому большая часть объектов ГЧП относится именно к транспортной инфраструктуре.

4. Факторами, способствующими активизации привлечения частного бизнеса к реализации проектов в традиционно публичных сферах являются процессы либерализации экономики; необходимость расширения конкуренции в процессах предоставления публичных услуг; появление на национальных рынках общественных услуг производителей-нерезидентов; допуск иностранных компаний на национальные рынки общественных услуг; низкое качество предоставляемых публичных услуг и ненадлежащее состояние объектов инфраструктуры; муниципализация процессов предоставления общественных услуг.

5. Применение механизмов ГЧП позволяю активизировать процессы трансферта технологий. Это осуществляется путем создания специальных институтов, выступающих в качестве посредников между участниками рынка технологических инноваций.

6. В настоящее время государственная система управления сферой жизнеобеспечения в России ставит в приоритет использование механизмов государственно-частного партнерства как основного способа преодоления масштабных инфраструктурных дисбалансов. Из-за того, что применение национальный рынок проектов государственно (муниципального) партнёрства существует в России сравнительно недавно, можно сказать на стадии начального развития, в нашей стране пока еще только

осуществляется только приспособление имеющегося опыта зарубежных государств. И нужно отметить, что количество применяемых форм довольно ограничено.

7. Наиболее проработанной в России формой ГЧП для привлечения инвестиций в рассматриваемую сферу с позиции баланса интересов частного и государственного партнеров на сегодняшний день является концессия, среди основных плюсов которой можно назвать: во-первых, обеспечение для частного инвестора разносторонних гарантий, повышающих возвратность вложенных средств и снижающих инвестиционные риски; во-вторых, прозрачность конкурсных процедур и четкие правила формирования условий концессии в процессе конкурса; и, в-третьих, сохранение имущества в государственной собственности.

8. Для эффективной реализации проектов государственно-частного партнерства в процессах предоставления услуг жизнеобеспечения и развития инфраструктуры необходимо более четкое нормативно-правовое регулирование партнерства, а также создание понятной и прозрачной системы взаимодействия между государством и частными инвесторами.

9. В работе выделены следующие модели организации процесса предоставления услуг и формирования объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения: Публичная модель (все инвестиции в проектирование, реализацию проекта и эксплуатацию введённого объекта производятся из средств государственного (муниципального) бюджета. Оператор оказания услуг – государственная (муниципальная) организация); частная модель (все инвестиции в проектирование, реализацию проекта и эксплуатацию введённого объекта осуществляются из средств частного инвестора. Тарифное регулирование – по усмотрению органов власти соответствующего уровня (в чистом виде данная модель практически не используется). Оператор оказания услуг – частная организация); модель

«государственная гарантия» (все инвестиции в проектирование, реализацию проекта и эксплуатацию введённого объекта осуществляются из средств частного инвестора, но органы власти соответствующего уровня могут выступать поручителями по займам (кредитам), получаемым инвестором (собственником) на финансовом рынке. Также органы власти соответствующего уровня могут регулировать цены на отпуск соответствующих товаров или услуг – продукции объекта инвестиционной деятельности Оператор оказания услуг – частная организация); партнерские модели (все инвестиции в проектирование, реализацию проекта и эксплуатацию введённого объекта осуществляются совместно, как за счет бюджета соответствующего уровня, так и из средств частного собственника в различных формах государственно(муниципально)-частного партнерства, предусмотренных Гражданским и Бюджетным Кодексами и другими нормативными документами РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Оператор оказания услуг – организация любой правовой формы).

10. Ни одна из предложенных моделей по ряду причин в чистом виде не может быть применена, поэтому для того, чтобы учесть специфику инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения и, соответственно, снизить возможные риски для всех сторон, а также нивелировать такие негативные факторы как высочайшая административная зарегулированность, коррупция, отсутствие гарантий возвратности инвестиций и т.п. позволит интеграция всех вышеназванных моделей, в каждом регионе быть сформирована своя собственная интегрированная модель формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, предполагающая сочетание социальной ориентированности и рыночных принципов и учитывающая территориальные социально-экономические и экологические особенности.

11. Залогом успешного формирования инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, и, соответственно, повышения качества и доступности предоставляемых населению услуг, является комплексность (интеграция) развития территорий и систем инфраструктуры, что предполагает формирование специального направления социально-экономической политики, которое в рамках интегрированной модели в силу значительных региональных условий должно быть реализовано на уровне субъекта РФ, то есть на региональном уровне. Причем результативность и эффективность реализации будет выше, если деятельность будет осуществляться в рамках специального вида региональной социально-экономической политики. В работе выделена региональная политика, представляющая собой деятельность органов власти и других заинтересованных субъектов по созданию условий для разработки и внедрения организационно-экономических механизмов, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения и хозяйствующих субъектов региона в услугах жизнеобеспечения через, в том числе, рационализацию финансирования, улучшение инвестиционного климата и увеличение инвестиционной привлекательности, повышение эффективности управления объектами инфраструктуры. Разработка и реализация эффективной региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения позволит максимально использовать региональные факторы и благоприятные предпосылки для создания в субъектах РФ системы объектов рассматриваемого вида инфраструктуры, а также улучшить качество и повысить доступность оказываемых услуг.

ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПРОЦЕССАХ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ УСЛУГ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

3.1. Структура механизма государственно-частного партнерства в рамках политики совместного участия органов власти и бизнес-структур в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения

В период кризиса, характеризующегося замедлением экономической деятельности и, соответственно, уменьшением объемов бюджетных поступлений, эффективное проведение ряда направлений политики становится невозможным без применения механизмов государственно-частного партнерства. Именно реализация проектов взаимодействия власти и бизнеса становится необходимым условием обеспечения высоких и устойчивых темпов социально-экономического развития страны и отдельных ее регионов, а также катализатором достижения национальных стратегических планов, поскольку позволяет привлечь дополнительные ресурсы (материальные, финансовые, инновационные и др.). Как уже было сказано в предыдущих параграфах, совместно реализованные масштабные проекты позволяют стране достигать высоких параметров развития, в том числе значительно повысить конкурентоспособность национальных и региональных экономических систем. Если говорить о сфере жизнеобеспечения, то такое взаимодействие способно значительно улучшить и состояние социальной сферы.

В отличие от развитых стран в России используется гораздо меньшее количество форм ГЧП. Самой распространённой формой продолжают оставаться концессионные соглашения. Их использование строится на

наиболее проработанной нормативно-правовой базе. Можно говорить том, что в нашей стране накопился значительный опыт использования данной формы ГЧП, в том числе и использования в процессах предоставления услуг жизнеобеспечения и формирования соответствующих объектов инфраструктуры.

Кроме наличия опыта реализации преимуществами концессионных соглашений также являются:

- снижения уровня рисков (главным риском является потеря вложенных средств) для инвестора благодаря наличию механизма обеспечения гарантий, прежде всего возвратности средств;

- проведение прозрачных конкурсных процедур;

- наличие четких правил формирования условий соглашения в процессе проведения конкурса;

- невозможность перехода объектов государственной собственности инвестору (это особенно важно для объектов, имеющих высокую социальную значимость).

Необходимо также отметить, что наиболее привлекательным для инвестора является перспектива гарантированного сбыта продукции (услуг и товаров), что дает возможность рассчитывать еще до начала реализации проекта на стабильность и предсказуемость денежного потока (оплата потребителей, в том числе органов власти) продукции, причем даже в долгосрочной перспективе. То есть объект концессионных соглашений всегда имеет свойство надежности.

Наравне с очевидными плюсами процесс реализации концессионных соглашений имеет и значительное количество ограничений и препятствий. Прежде всего, как говорилось в предыдущих параграфах, это наличие большого количества рисков и для концессионера, и для концедента, и для потребителей. Это провоцируется целым рядом традиционных для России

проблем, таким как коррупция, слабо проработанные механизмы возвратности инвестиций, очень высокое административное давление, невозможность контроля за качеством и доступностью услуг со стороны потребителя и т.д. Поэтому очень часто количество потенциальных рисков является неприемлемым как для потенциальных инвесторов, так и для других субъектов партнерства. Нельзя не отметить и аварийное состояние значительной доли объектов инфраструктуры в большинстве субъектов РФ, которое не позволяет частному бизнесу рассматривать данную сферу в качестве перспективной для вложения собственных средств.

Поскольку финансовые возможности субъектов РФ различаются, соответственно различаются и возможности регионов по привлечению к формированию, модернизации и развитию объектов инфраструктуры жизнеобеспечения населения инвесторов. То есть в каждом регионе существуют свои особенности и специфика разработки и реализации инструментов государственно-частного партнерства в исследуемой сфере. Причин низкой инвестиционной привлекательности объектов инфраструктуры жизнеобеспечения населения в большинстве субъектов РФ достаточно много. Прежде всего, необходимо отметить высокий уровень износа объектов инфраструктуры, значительный уровень задолженности предприятий, непрозрачные схемы управления, невозможность повышения тарифов выше нормативно допустимого. Нельзя не отметить и проблему гарантий возвратности средств. Все это увеличивает риски инвестирования и повышает сроки окупаемости проектов. Причем, большинство объектов инфраструктуры жизнеобеспечения населения требуют значительных капиталовложений.

Все вышесказанное предполагает необходимость формирования и применения усовершенствованных инструментов мотивации частных инвесторов как важнейшей составляющей организационного механизма

государственно-частного партнерства в процессах формирования, модернизации и развития объектов инфраструктуры жизнеобеспечения населения. Такими инструментами могут стать имущественная поддержка со стороны органов власти, предоставление государственных (муниципальных) гарантий сохранности капитала, предоставление гарантий органов власти при кредитовании частных инвесторов, включение в договора инвестиционной составляющей тарифов, применение страховых инструментов и т.д.³⁰. Основные направления повышения мотивации представлены на рисунке 3.1.1.

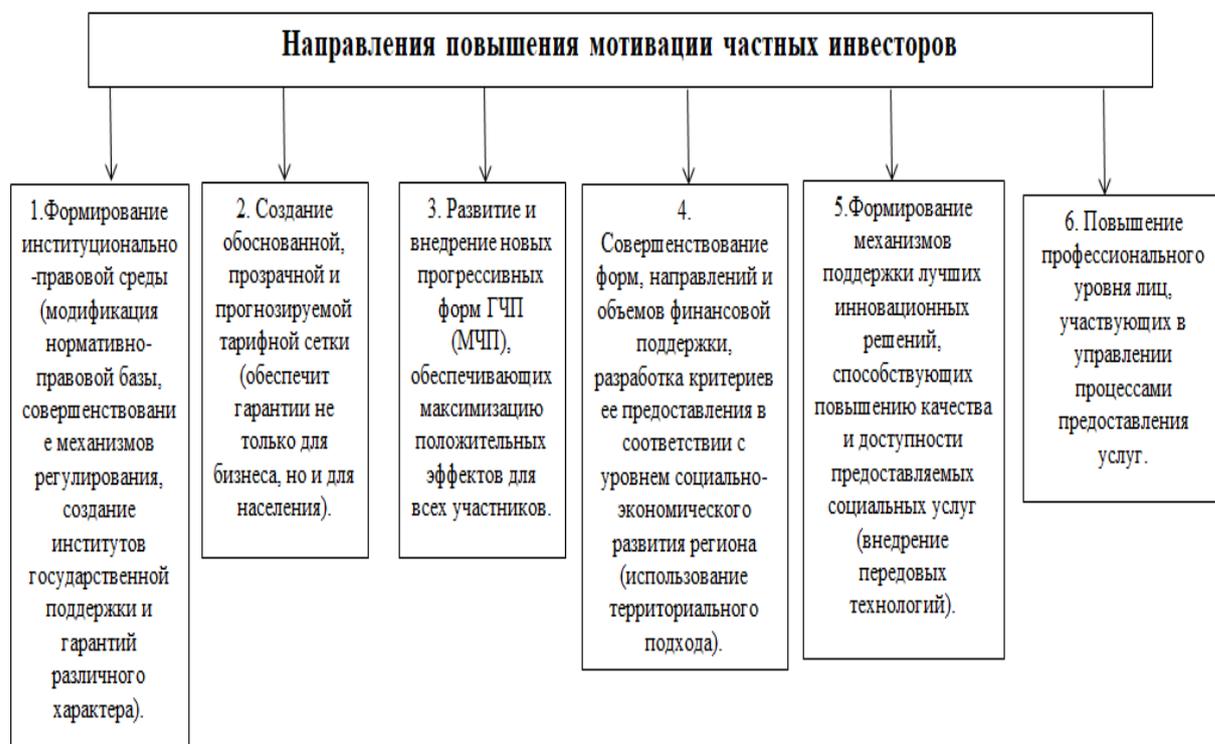


Рисунок 3.1.1. – Основные направления повышения мотивации частных инвесторов в процессах формирования, модернизации и развития объектов инфраструктуры жизнеобеспечения населения

³⁰ Мартынова Е.Ю. Государственная финансовая поддержка как механизм повышения инвестиционной привлекательности сферы жилищно-коммунального хозяйства региона [текст] /Мартынова Е.Ю. // Наука и бизнес. Пути развития. – 2016. – №12 (66). – с. 167-171.

По мнению автора, важнейшим стимулом можно считать оказание государственной поддержки реализации инвестиционных проектов, предполагающей сочетание льготирования с бюджетным финансированием.

Несмотря на кризисное состояние бюджетной сферы, постоянное секвестрование государственных расходов, повышение уровня дотационности ряда субъектов РФ, без финансовой поддержки государства реализация значительного количества инвестиционных проектов рассматриваемой сфере будет невозможной, особенно в отсталых и депрессивных регионах.

Как уже говорилось в предыдущих параграфах, в России функционирует Фонд содействия реформированию ЖКХ, являющейся государственной корпорацией, основным видом деятельности которой является оказание финансовой поддержки регионам и муниципальным образованиям при реализации программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Причём, уже несколько лет предпринимаются попытки передать Фонду определенные полномочия по организации и осуществлению государственной поддержки проектов ГЧП в сфере ЖКХ, поскольку предполагается, что это будет способствовать катализации процесса передачи имеющих низкие показатели эффективности деятельности предприятий частному бизнесу и повышению управляемости и прозрачности процесса передачи. Некоторые шаги в эту сторону сделаны. Так, в 2016 году Правительством РФ было одобрено введение софинансирования концессий в сфере жилищно-коммунального хозяйства в малых городах в форме субсидий, но с обязательным условием участия концессионера (прямые субсидии, выделяемые через Фонд должны составлять не более 30% от стоимости проекта). Такая мера, особенно в

условиях неблагоприятной социально-экономической ситуации поможет повысить мотивацию частных инвесторов и заинтересованность органов власти территорий в реализации взаимодействий.

В 2016 году, например, Фондом уже были одобрены заявки Ленинградской области на предоставление федеральных средств на проекты в сфере теплоснабжения и канализации³¹.

Перечислим основные факторы, препятствующие реализации региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения:

- несовершенство нормативно-правовой базы, в том числе в части регулирования налогообложения, тарифной политики, разрешительной системы, деятельности контролирующих органов. Большинство нормативно-правовых актов не являются полностью прозрачными и могут иметь неоднозначное толкование);

- практическое отсутствие в регионах соответствующей институциональной инфраструктуры, особенно в части поддержки реализации проектов. Процедуры подготовки, отбора, реализации проектов ГЧП также не являются четко регламентированными.

- низкий уровень квалификации должностных лиц;

- недоверие со стороны населения частным инвесторам, в том числе из-за риска повышения тарифов;

- завышенные ожидания органов власти к частным инвесторам, связанные зачастую со стремлением снизить бюджетные расходы;

- децентрализация системы управления сферой услуг жизнеобеспечения;

- активное применение коррупционных схем в организации процессов

³¹ Проект сооружения современных угольных котельных и реконструкции тепловых сетей в поселках Ям-Тесово, Торошковичи и Приозерном Лужского района

применения механизмов ГЧП.

На основе анализа зарубежного опыта реализации проектов ГЧП, можно предложить следующие рекомендации, направленные на повышение эффективности региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения:

1. Создание правовых, институциональных и экономических условий для развития применения механизмов ГЧП.
2. Развитие подсистемы государственной поддержки подготовки и реализации ГЧП проектов.
3. Формирование системы тарифообразования, предполагающей установление обоснованных и прогнозируемых тарифов.
4. Внедрение современных механизмов мотивации частных инвесторов к участию в процессах производства и предоставления услуг жизнеобеспечения и формирования объектов инфраструктуры.
5. Четкое определение стадийности, принципов и особенностей применения механизмов ГЧП партнерства в процессах производства и предоставления услуг жизнеобеспечения и формирования объектов инфраструктуры.

Для выполнения вышеназванных рекомендаций в работе предлагается организационный механизм реализации РПСУ_{иж}, использующий совокупность взаимосвязанных и взаимообуславливающих друг друга организационных факторов и элементов, определяющих порядок, методы, правила разработки и реализации политики с целью закрепления за субъектами определенных функций и обеспечения их взаимодействия, а также разработки плана мероприятий в рамках осуществляемой политики (нормативно-правовая регламентация деятельности предприятий; информационное обеспечение проводимой политики; бюджетное

финансирование (полное или доленое); участие в инвестиционных проектах по созданию и модернизации инфраструктурных объектов, основных фондов, разработке и внедрению технологических, информационных и организационных новшеств (активизация процесса трансфера технологий); осуществление мониторинга и контроля за деятельностью предприятий и принятие необходимых организационно-экономических мер по повышению эффективности используемых ресурсов; формирование целевых социально-экономических и научно-технических программ; осуществление государственного (муниципального заказа) и т.д.). Таким образом, организационный механизм реализации РПСУиж представляет собой сочетание взаимозависимых институциональных и организационных элементов, которые определяют процедуры, инструменты и порядок формирования и реализации политики. Такой механизм закрепляет за субъектами политики функции и полномочия и обеспечивает их комплексное взаимодействие (рис.3.1.2.).

Анализ препятствий позволяет сформулировать рекомендации по разработке и реализации механизма государственно-частного партнерства в рамках региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения:

1. Необходимо создать условия (нормативно-правовые, институциональные), которые будут способствовать развитию взаимодействий, в том числе применению механизмов ГЧП.
2. Сформировать инвестиционную среду, в которой реализация проектов ГЧП будет иметь максимальную эффективность.
3. Пилотные проекты, осуществляемые на первоначальном этапе реализации политики должны иметь небольшой масштаб с точки зрения финансовой емкости.

4. Необходимо более четко проработать построение взаимоотношений по оси «население-власть-частные инвесторы». Эти взаимоотношения должны быть основаны на доверии, понимании и взаимной ответственности.

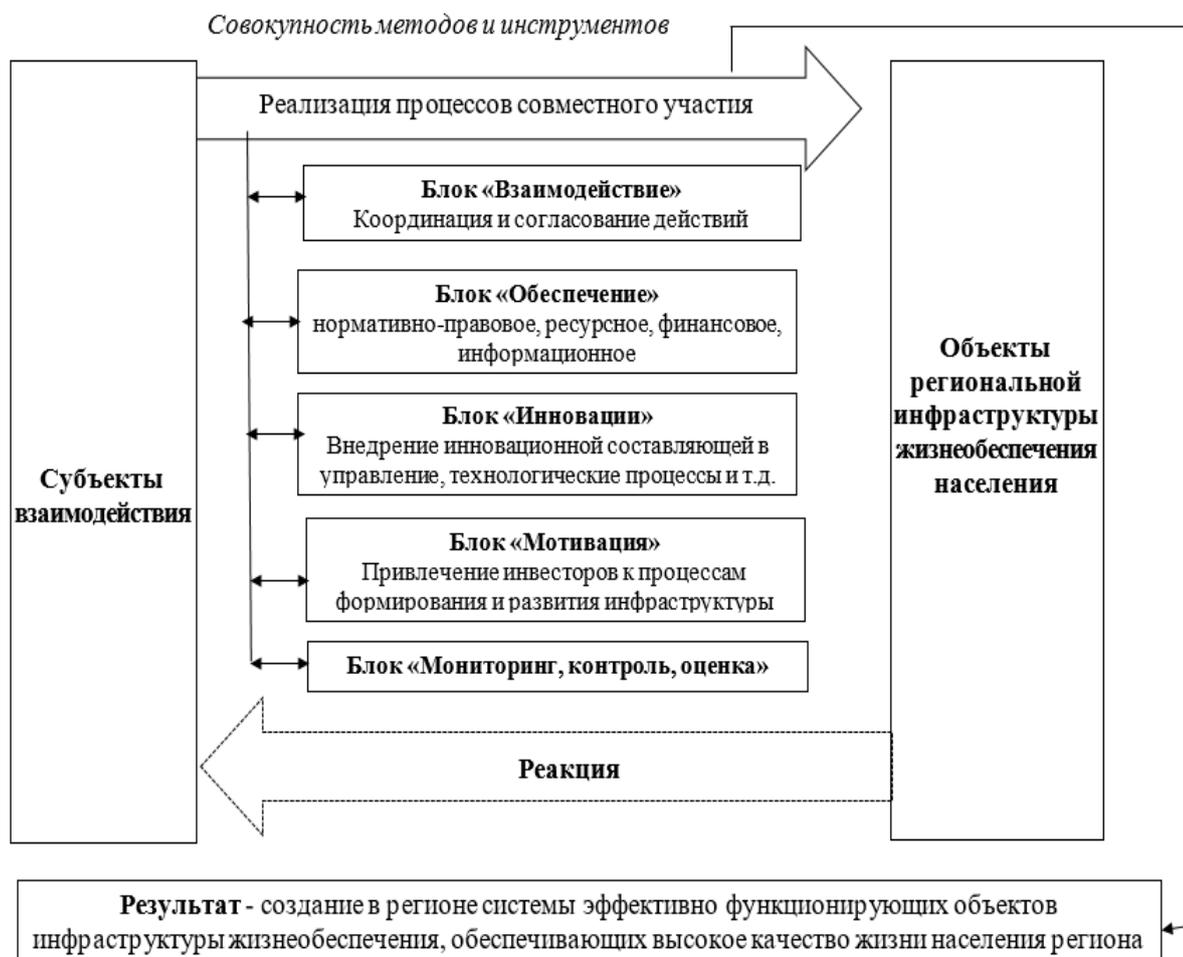


Рисунок 3.1.2. - Организационный механизм реализации РПСУиж

Данный механизм должен быть адаптирован к территориальной специфике каждого субъекта.

Использование предлагаемого механизма будет способствовать:

1. Совершенствованию процесса удовлетворения потребностей населения в доступных и качественных услугах.

2. Повышению инновационности процессов формирования и развития

инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения;

2. Увеличению материально-технической базы процесса предоставления услуг жизнеобеспечения и соответствующей инфраструктуры.

3. Повышению эффективности деятельности организаций, работающих в рассматриваемой сфере.

4. Снижению коррупции и устранению лоббистского отношения в вопросах процесса предоставления услуг жизнеобеспечения.

5. Повышению общего уровня профессионализма и компетенции субъектов, участвующих в управлении процессами предоставления услуг жизнеобеспечения.

6. Развитию конкурентной среды и формирование адекватного современным условиям рынка услуг жизнеобеспечения.

7. Повышению устойчивости сферы услуг жизнеобеспечения и развитие ее возможностей оперативно реагировать на изменения внутренней и внешней среды.

Важной составляющей данного механизма должна стать деятельность по повышению привлекательности рассматриваемой сферы для частных инвесторов (блок «Мотивация» на рис.3.1.). В настоящее время не все субъекты РФ имеют равные финансовые возможности по привлечению в процессы формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения и реализацию механизмов взаимодействий в рассматриваемой сфере. Частные операторы, как правило, отдают предпочтение рынку услуг в крупных городах и специализируются в основном на одном виде жилищно-коммунальных услуг. Проблемой в данном случае является и низкая платежеспособность населения, также не способствующая заинтересованности у бизнеса участвовать в концессионных соглашениях. В депрессивных регионах с технически и

морально устаревшими объектами инфраструктуры требуются значительные капитальные вложения, что повышает сроки окупаемости проектов (иногда эти сроки составляют более 20 лет). Короткий же срок окупаемости предполагает значительный рост тарифов, что в условиях российского законодательства и уровня жизни населения не представляется возможным.

Несмотря на кризисное состояние бюджетной сферы, постоянное секвестрование государственных расходов, повышение уровня дотационности ряда субъектов РФ, без финансовой поддержки государства реализация значительного количества инвестиционных проектов по формированию и развитию инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения не представляются в реальности. В особенно в отсталых и депрессивных регионах, где значительная часть объектов относится к экономически не привлекательных, то есть невыгодным инвесторам.

В сегодняшних условиях представляется целесообразным в каждом субъекте РФ создать свою собственную систему поддержки взаимодействий в процессах формирования региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

3.2. Подходы к созданию подсистемы государственной поддержки государственно-частного партнерства в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения

По мнению автора, в сегодняшних условиях представляется целесообразным в каждом субъекте РФ создать свою собственную систему популяризации и поддержки проектов взаимодействия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения. В качестве механизма такой поддержки можно предложить создание региональных фондов содействия реформированию

(модернизации, развития) объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, создаваемого на основе Гражданского кодекса и Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ. В форме унитарной некоммерческой организации, одной из целей деятельности которого будет предоставление прямых финансовых мер поддержки субъектам предпринимательства (прежде всего малого и среднего) в части субсидий, грантов, имущественной поддержки из средств фонда. Такие фонды могут одновременно являться и региональными операторами.

Учредителем региональных фондов могут стать органы управления соответствующей сферой субъекта РФ (департаменты, управления и т.д.), а финансирование административно-хозяйственной деятельности Фонда должно осуществляться за счет средств бюджета субъекта РФ, а также ведения предпринимательской деятельности.

Основными задачами такого Фонда являются:

- предоставление финансовой поддержки на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, реконструкции, модернизации объектов инженерной инфраструктуры на территории региона;
- обеспечение безопасных и благоприятных условий проживания граждан;
- стимулирование реформирования комплекса объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения региона, формирование эффективных механизмов управления жилищным фондом, инженерной инфраструктурой.

Основными видами деятельности таких фондов могут стать:

- рассмотрение заявок органов власти на проведение капитального ремонта (видов работ по капитальному ремонту) многоквартирных домов, реконструкции, модернизации объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения за счёт средств Фонда;
- осуществление сбора и учёта денежных средств, предназначенных

для строительства, модернизации и развития объектов инфраструктуры, расположенных на территории субъекта РФ, в Фонд (в разрезе каждого многоквартирного дома);

- перечисление на основании заявок денежные средства для оплаты работ по проведению строительства, модернизации и развития объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения региона на основании актов приёмки работ по капитальному ремонту многоквартирного дома;

- управление временно свободными денежными средствами в порядке, установленном попечительским советом Фонда;

- осуществление мероприятий по привлечению кредитных ресурсов;

- осуществление взаимодействий с органами государственной власти, местного самоуправления, управляющими организациями, товариществами собственников жилья, жилищно-строительными кооперативами или иными специализированными потребительскими кооперативами и их саморегулируемыми организациями, кредитно-финансовыми организациями, общественными и иными заинтересованными организациями;

- осуществление методического обеспечения подготовки заявок и прилагаемых к заявкам документов;

- осуществление мероприятий по централизованному привлечению кредитных ресурсов, в том числе, предоставлению гарантий финансирования строительства, модернизации и развития объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения региона за счёт средств Фонда;

- осуществление мониторинга эффективности расходования средств на проведение строительства, модернизации и развития объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения региона;

- формирование единого информационного пространства, обеспечение прозрачности денежных потоков и осуществление контроля за целевым использованием средств Фонда;

- осуществление софинансирования мероприятий реконструкции и

модернизации объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения региона.

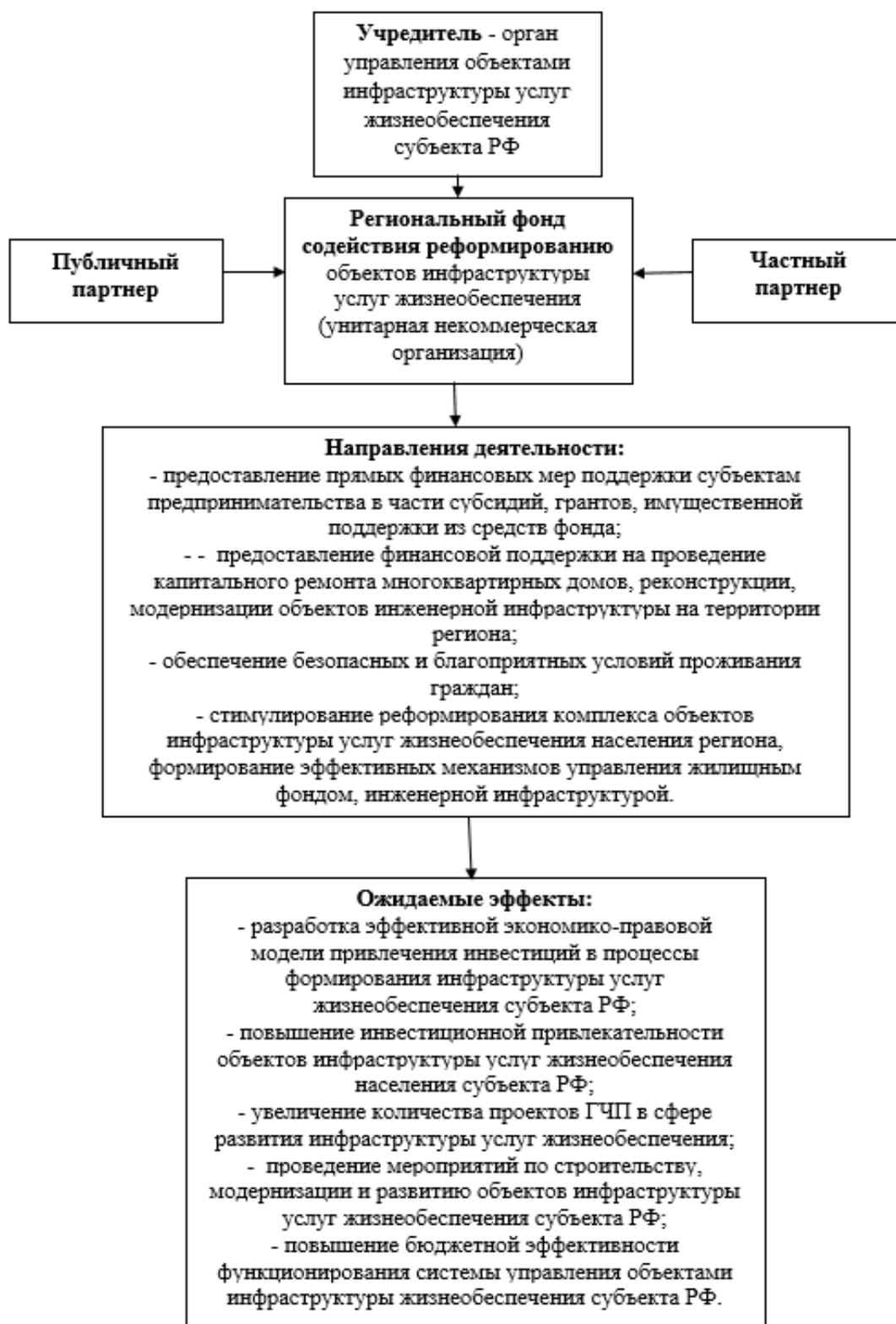


Рисунок 3.2.1. – Региональный фонд содействия реформированию (объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения

Создание подобных фондов станет важным шагом в разработке эффективной экономико-правовой модели привлечения инвестиций в процессы формирования инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения субъекта РФ с целью модернизации объектов инфраструктуры, увеличения надежности их эксплуатации при снижении энергозатрат, понижения расходов потребителей на оплату коммунальных услуг, и в конечном итоге повышению бюджетной эффективности функционирования системы объектов инфраструктуры.

3.3.Методика расчета эффективности реализации политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения

Результаты проводимой публичной, в том числе и региональной социально-экономической политики проявляются как в экономической сфере, так и в социальной, в именно через изменение таких параметров как уровень и качество жизни, качество и доступность социальных услуг, уровень развития социальной инфраструктуры и т.д. Поэтому эти результаты должны оцениваться не только специалистами и экспертами, но и обществом. Очевидно, что вопросы, связанные с процессом предоставления услуг жизнеобеспечения, касаются каждого жителя страны. Оценка качества, доступности и инновационной составляющей услуг со стороны потребителей является обязательным этапом при реализации политики совместного участия. Но эта оценка, безусловно, не может заменить экспертную оценку эффективности политики, проводимую по специальным методикам с использованием официальной (легитимной) статистики. Необходимо отметить, что оценочные действия должны носить непрерывный характер, то есть осуществляться на всех стадиях проекта: от подготовки до завершения.

В научной и управленческой практике оценка любого вида политики

должна охватывать такие аспекты как уровень организации процесса, полученные результаты (эффекты), эффективность затрат. Проведение оценки должно быть жестко регламентировано по времени, методам, процедурам и т.д. Кроме того, полученные результаты должны быть правильно интерпретированы, представлены и в обязательном порядке в дальнейшем использованы соответствующими субъектами. То есть оценка политики это неотъемлемая составляющая процесса управления, осуществляемая на непрерывной основе. Выводы, сделанные в ходе оценки должны стать руководством к дальнейшим действиям для всех субъектов политики.

Оценка политики должна проводиться в отношении следующих элементов: целей (очень важно оценить соответствие целей как интересам и приоритетам региона, так и национальным целям), результатов (степень реализации поставленных целей), издержек (затрат), степени использования потенциала, деятельности субъектов политики.

Ключевым видом оценки политики является именно оценка ее эффективности, которая может быть проведена посредством использования различных методов (сравнение, моделирование, экспертные методы и т.д.).

Выбор направления и методов оценки политики определяется большим количеством факторов, а именно целями и задачами политики, характером ожидаемых результатов, внутренними и внешними территориальными условиями, особенностями субъекта, проводящего оценку, наличием необходимой информации и т.д. Отметим, что методы оценки политики должны соответствовать таким традиционным критериям как достоверность, валидность, интерпретируемость, практичность.

Как правило, исследования, направленные на оценку эффективности любого вида политики объединяют в две группы: научные и традиционные.

Научная группа предполагает, что в исследованиях будет использоваться методологический аппарат и инструментарий исследования протекающих на территории процессов различного характера,

базирующийся на научной концепции и методологии методологий. Исследования позволяют получить точные результаты, но процесс оценки отличается большими временными, финансовыми и кадровыми затратами. В рассматриваемой группе используются такие методы как социологические опросы, в том числе с привлечением экспертов; наблюдения (открытые и скрытые); экспертные оценки; моделирование; проведение экспериментов на основе формирования эталонных и контрольных групп.

Применение традиционных групп исследований ограничивается оценкой эффективности управленческих решений и проводимых мероприятий. Сам процесс проведения такой оценки намного проще, но требует обработки большого объема информации. В качестве примера здесь можно привести методы многомерного статистического анализа, которые дают возможность группировки и классификации объектов оценки и изучения их в динамике. Кроме того, такой анализ позволяет сформировать агрегированные показатели, позволяющие не только дать описание объектам оценки, но и осуществить мониторинг результатов управленческого решения и проведенных мероприятий в динамике. Многофакторный анализ дает возможность также оценить не только прямые последствия (эффекты) управленческого воздействия, но и его опосредованное влияние на другие системы. Данный метод оценки подходит для исследования систем и процессов, которые обладают именно количественными характеристиками. Для процессов, отображаемых качественными параметрами применение этого метода нецелесообразно.

Активно при оценке эффективности любого вида политики используется такой метод как сравнение. Причем могут быть использованы различные виды сравнения (сравнение фактических и плановых, прогнозных показателей; сравнение с показателями развития других регионов; сравнения настоящих и прошлых результатов и т.д.).

Большое практическое значение имеет также изучение общественного мнения, позволяющее выявить реакцию населения на осуществляемые

управленческие воздействия.

Несмотря на присутствие некоторой субъективности, такой метод дает возможность коррелировать результаты управления с потребностями и ожиданиями общества, то есть получить реакцию. Особенно изучение общественно мнения ценно при оценке результатов различных направлений социальной политики.

Также нельзя не упомянуть такие методы как изучение документов, средств массовой информации, а также анализ обращений и жалоб со стороны населения.

На практике оценка эффективности региональной политики совместного участия в процессах предоставления услуг жизнеобеспечения и развития объектов инфраструктуры может проводиться по следующим направлениям:

- оценка поставленных целей политики (соответствие региональным интересам);
- оценка реализации политики (соответствие плану);
- оценка полученных результатов политики (эффектов различной природы);
- оценка последствий, в том числе косвенных, политики на долгосрочный период;
- оценка экономической и социальной эффективности политики.

Вопрос оценки качества и доступности услуг жизнеобеспечения является одним из важнейших аспектов разработки рассматриваемого вида региональной политики, поскольку формирование системы доступных и качественных услуг – это один из целевых показателей самой политики. Такую оценку можно провести путем применения различных социологических методов (опросы, интервью и т.д.), а также посредством анализа количества и содержания жалоб, поступающих от населения.

Еще одним способом является оценка эффективности проекта, предложенная в разработанных Министерством экономического развития

Рекомендациях по реализации проектов государственно-частного партнерства.

В рамках этой оценки эффективности определяется:

- 1) финансовая эффективность проекта;
- 2) социально-экономический эффект от реализации проекта, рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в соответствующих документах стратегического планирования (рис.3.3.1.).

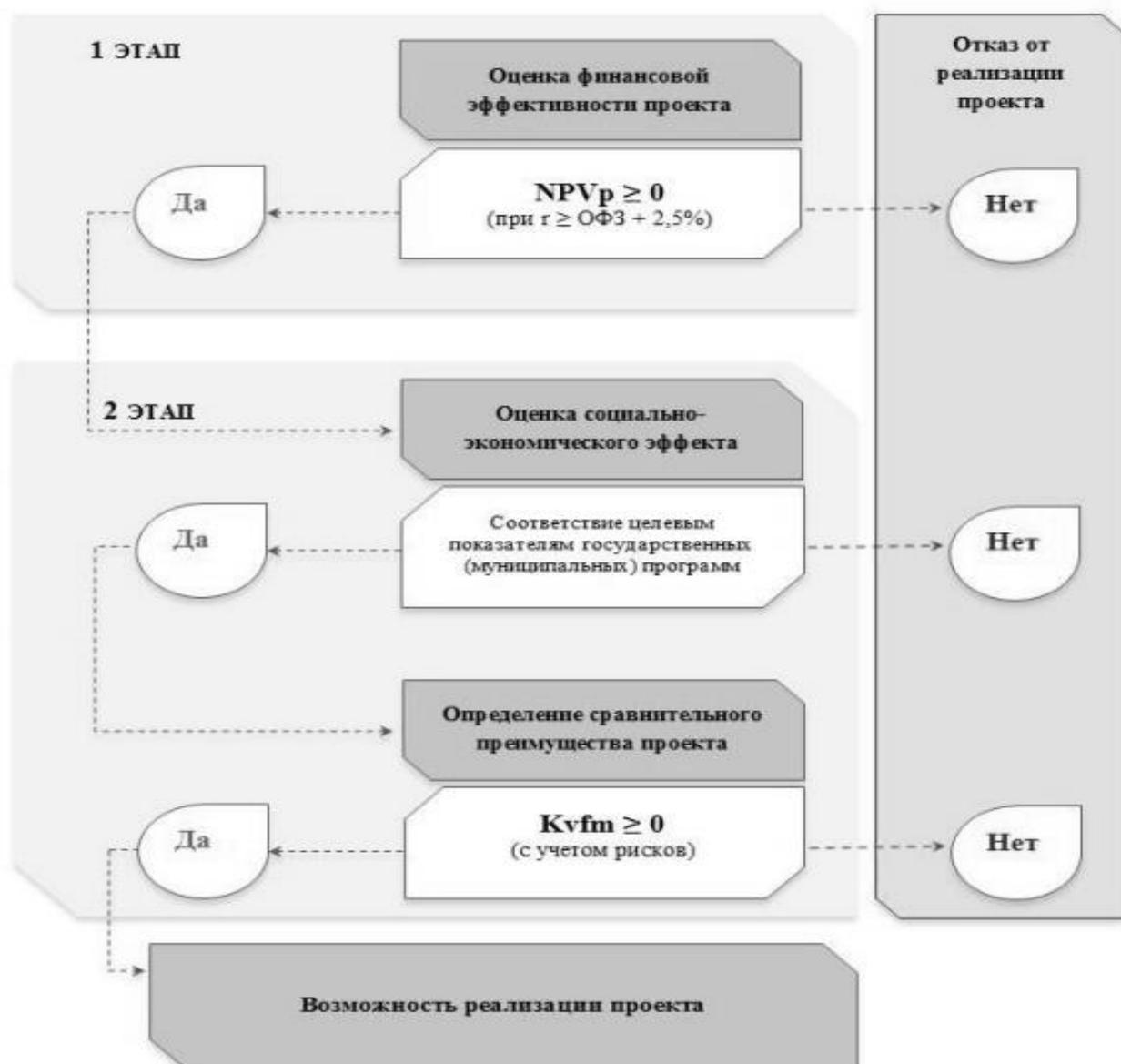


Рисунок 3.3.1. – Алгоритм проведения оценки эффективности проекта ГЧП/МЧП и определения его сравнительного преимущества

Важной информацией, отражающей влияние результатов выполнения инвестиционного проекта на расходы и доходы какого-либо бюджета (местного, федерального, регионального), является бюджетная эффективность. Необходимость расчета бюджетных показателей возникает, поскольку в проектах, реализуемых в рамках политики совместного участия в сфере услуг жизнеобеспечения, финансовое участие принимает государство (муниципальные образования).

Бюджетный эффект определяется для каждого расчетного шага проекта ГЧП (МЧП) в сфере формирования инфраструктуры как разность между доходами и расходами бюджета, связанными с осуществлением данного проекта.

При определении бюджетной эффективности используется ставка дисконтирования.

Таким образом, для оценки эффективности реализации региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения в работе выделены критерии эффективности:

- удовлетворенность населения качеством функционирования объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения;
- бюджетная эффективность;
- эффективность привлечения инвестиций – объем частных средств (табл. 3.3.1.).

Степень удовлетворенности населения U_p в процессах потребления услуг инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения может быть рассчитана как среднее взвешенное от суммы степени удовлетворенности конкретными параметрами оказываемых услуг. Весовой коэффициент берется как среднее арифметическое между экспертной оценкой r_i конкретного параметра i услуги и его оценкой потребителями O^p_i , а

удовлетворенность населения параметром услуги i – как отношение положительной оценки параметра к общему числу потребителей N .

Таблица 3.3.1. - Критерии удовлетворенности населения в процессе потребления услуг инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения

Удовлетворенность населения (U_p)			
Степень удовлетворенности конкретными параметрами оказываемых услуг	Весовой ранг (экспертная оценка), r	Отношение населения к конкретным параметрам функционирования объектов инфраструктуры (O^p)*	Количество жалоб на функционирование объектов инфраструктуры (C^p)
Качество услуг (К)	1-10	1-10	n_1
Стоимость услуг (СТ)	1-10	1-10	n_2
Территориальная доступность услуг (ТД)	1-10	1-10	n_3
Взаимодействие с организациями и органами власти по вопросам, связанным с инфраструктурой (ВЗ)	1-10	1-10	n_4
Уровень материально-технической оснащенности объектов (МТО)	1-10	1-10	n_5
Соблюдение сроков оказания услуг (СР)	1-10	1-10	n_6
Уровень квалификации персонала (КВ)	1-10	1-10	n_7

*- (в баллах, данные получены путем опроса потребителей)

$$U_p = \sum_{i=1}^7 \left(\frac{r_i + O_i^p}{2} + \frac{N - C_i^p}{N} \right) = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^7 (r_i + O_i^p) + \frac{1}{N} \sum_{i=1}^7 (N - n_i) \quad (1)$$

Бюджетная эффективность Y рассчитывается как отношение доходов бюджета к расходам бюджета

$$Y = D_6 / P_6 \quad (2)$$

где

D_6 – доходы бюджета, получаемые от функционирования региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения

P_6 – расходы бюджета на формирование и развитие региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения

$$D_6 = D_{6\text{привл}} + D_{6\text{налог}},$$

где

$D_{\text{бпривл}}$ – привлекаемые за счет частных инвестиций средства ;

$D_{\text{бналог}}$ – налоговые поступления от организаций инфраструктуры услуг жизнеобеспечения в бюджет

$$y = \frac{D_{\text{б}}}{P_{\text{б}}} = \frac{D_{\text{бпривл}} + D_{\text{бналог}}}{P_{\text{б}}} = \left(\frac{D_{\text{бпривл}}}{P_{\text{б}}} + \frac{D_{\text{бналог}}}{P_{\text{б}}} \right) \quad (3)$$

При поступлении привлекаемых за счет частных инвестиций средств в сумме $D_{\text{бпривл}}$ расходы бюджета снижаются на величину этой суммы и становятся равными

$$P_{\text{б}}^{\text{реальн}} = P_{\text{б}} - D_{\text{бпривл}} \quad (4)$$

и формула (1) преобразуется к виду

$$y_1 = \frac{D_{\text{бпривл}} + D_{\text{бналог}}}{P_{\text{б}} - D_{\text{бпривл}}} = \left(\frac{D_{\text{бпривл}}}{P_{\text{б}} - D_{\text{бпривл}}} + \frac{D_{\text{бналог}}}{P_{\text{б}} - D_{\text{бпривл}}} \right) \quad (5)$$

Рассчитаем экономию бюджетных средств $\mathcal{E}_{\text{бюдж}}$ за счет привлеченных частных инвестиций. Поскольку y_1 больше y из за уменьшения знаменателя на величину $D_{\text{бпривл}}$, разделим выражение в формуле (5) на выражение в формуле (3). Получим выражение для оценки реально инвестируемых в проект бюджетных средств (с учетом привлеченных средств $D_{\text{бпривл}}$) $P_{\text{б}}^{\text{реальн}}$ в процентах относительно исходно запланированных бюджетных средств на формирование и развитие региональной инфраструктуры услуг жизнеобеспечения $P_{\text{б}}$

$$P_{\text{б}}^{\text{реальн}} = \frac{D_{\text{бпривл}} + D_{\text{бналог}}}{P_{\text{б}} - D_{\text{бпривл}}} \cdot \frac{D_{\text{бпривл}} + D_{\text{бналог}}}{P_{\text{б}}} = \frac{P_{\text{б}} - D_{\text{бпривл}}}{P_{\text{б}}} = \left(1 - \frac{D_{\text{бпривл}}}{P_{\text{б}}} \right) \times 100\% \quad (6)$$

и, таким образом, экономия бюджетных средств $\mathcal{E}_{\text{бюдж}}$ составит

$$\mathcal{E}_{\text{бюдж}} = \frac{D_{\text{бпривл}}}{P_{\text{б}}} \times 100\% \quad (7)$$

Отметим, что в окончательном выражении формулы (6) для $P_{\text{б}}^{\text{реальн}}$ и в формуле (7) для $\mathcal{E}_{\text{бюдж}}$ отсутствует $D_{\text{бналог}}$, то есть экономия бюджетных средств $\mathcal{E}_{\text{бюдж}}$ инвариантна к размеру налоговых поступлений от

организаций инфраструктуры услуг жизнеобеспечения в бюджет.

Проведем модельный расчет на конкретном примере.

Рассуждения проводим в терминах долей сметной стоимости проекта, причем каждая единица соответствует 1% исходной стоимости $S_{исх}$. Таким образом, общая исходная стоимость (смета) проекта $S_{исх} = 100\%$ (100 единиц).

Потратив n единиц на привлечение сторонних средств, привлекли N единиц сторонних средств, тогда экономическая эффективность привлечения сторонних средств E

$$E = \left(\frac{N-n}{n} \right) = \left(\frac{N}{n} - 1 \right) \times 100\% \quad (8)$$

По экспертным оценкам, для социально значимых проектов n обычно находится в диапазоне 5 – 10% исходной стоимости $S_{исх}$ проекта.

Проведем модельный расчет, приняв $n = 5$, $N = 35$, то есть, затратив на привлечение сторонних инвестиций сумму, эквивалентную 5% исходной стоимости проекта $S_{исх}$, организации, осуществляющей проект в сфере услуг жизнеобеспечения сметной стоимостью $S_{исх}$ удалось привлечь инвестиции в объеме 35% исходной стоимости проекта $S_{исх}$, тогда

$$E = \frac{35-5}{5} = \frac{35}{5} - 1 = 7 - 1 = 6 \times 100\% = 600\% \quad (9)$$

Таким образом, привлекли сторонних средств в 7 раз больше, чем потратили на их привлечение и экономическая эффективность привлечения сторонних средств составила 600%.

Для расчета рентабельности использования собственных средств, воспользуемся формулой

$$R = \frac{\text{Общая стоимость проекта } S_{нов}}{\text{Объем собственных средств, направленных на реализацию проекта } S_{собств}} \quad (10)$$

Рассчитаем общую стоимость проекта $S_{нов}$.

Привлечено N единиц сторонних средств, тогда собственных средств

необходимо инвестировать $S_{исх} - N$ единиц, а с учетом n единиц, направленных на привлечение сторонних средств, получим

$$S_{собств} = (S_{исх} - N) + n \quad (11)$$

и окончательная общая стоимость проекта (сумма средств, инвестированных в проект) составит

$$S_{нов} = S_{собств} + N = (S_{исх} - N) + n + N = S_{исх} + n \quad (12)$$

Тогда

$$R = \frac{S_{нов}}{S_{собств}} = \frac{(S_{исх} - N) + n + N}{S_{исх} - N + n} = \frac{S_{исх} - N + n}{S_{исх} - N + n} + \frac{N}{S_{исх} - N + n} = \left(1 + \frac{N}{S_{исх} - N + n}\right) \times 100\% \quad (13)$$

Проведем вычисления, воспользовавшись данными модельного расчета (9).

При $n = 5$ и $N = 35$ получим

$$S_{собств} = 100 - 35 + 5 = 70$$

$$S_{нов} = 100 - 35 + 5 + 35 = 105$$

и, согласно (6), получаем

$$R = \frac{105}{70} = 1 + \frac{35}{70} = 1,5 \times 100\% = 150\%. \quad (14)$$

Таким образом, при принятых значениях объема привлеченных сторонних средств (инвестиций) N и величины собственных средств, использованных для привлечения сторонних средств n , рентабельность использования собственных средств составила 150%, то есть, проект будет профинансирован на 100% при затратах собственных средств всего в объеме 70% сметной стоимости проекта.

Рассмотрим, используя формулу (12), изменение величины R с ростом N (в интервале от 5% до 100% с шагом 5%) при значениях $n = 5\%$ (табл.

3.3.2) и $n = 10\%$ (табл. 3.3.3.).

Таблица 3.3.2 - Изменение величины R (%) при $n = 5\%$.

N	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50
R	105	111	117	124	131	140	150	162	175	191
N	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
R	210	233	263	300	350	420	525	700	1050	2100

Таблица 3.3.3 - Изменение величины R (%) при $n = 10\%$.

N	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50
R	105	110	116	122	129	138	147	157	169	183
N	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
R	200	220	244	275	314	367	440	550	733	1100

Анализ данных таблиц 3.3.2 и 3.3.3 позволяет сделать вывод, что, при ожидаемых инвестициях сторонних средств в объемах до 50 – 55% сметной стоимости проекта, удвоение объема собственных средств, инвестируемых в кампанию по привлечению сторонних инвестиций, не приводит к сколько-нибудь заметному росту объема сторонних инвестиций.

Выводы по главе 3

1. Основными причинами низкой инвестиционной привлекательности объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения в субъектах РФ являются высокий риск инвестирования; высокий уровень задолженности организаций; низкая прозрачность в сфере корпоративного и финансового управления организациями.

2. Необходимо создавать и развивать новые механизмы мотивации частных инвесторов к участию в проектах ГЧП, реализуемых в сфере услуг жизнеобеспечения. Такими мотиваторами могут быть совершенствование управления имущественными отношениями, развитие системы мер государственной поддержки, в том числе государственных гарантий, упорядочение тарифной политики, в том числе включение в нее

инвестиционного элемента; реализация мер по страхованию рисков участников взаимодействия, применение мер льготирования для инвесторов.

3. Предложены рекомендации для повышения эффективности региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения: -создание условий для развития взаимодействий (совершенствование законодательства, развитие системы государственного регулирования, обоснованность и прогнозируемость тарифов).

4. В настоящее время финансовые возможности субъектов РФ различаются, соответственно различаются и возможности регионов по привлечению к формированию, модернизации и развитию объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения инвесторов. То есть в каждом регионе существуют свои особенности и специфика разработки и реализации инструментов государственно-частного партнерства в исследуемой сфере. Причин низкой инвестиционной привлекательности объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения в большинстве субъектов РФ достаточно много. Прежде всего, необходимо отметить высокий уровень износа объектов инфраструктуры, значительный уровень задолженности предприятий, непрозрачные схемы управления, невозможность повышения тарифов выше нормативно допустимого. Все это увеличивает риски инвестирования и повышает сроки окупаемости проектов. Причем, большинство объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения требуют значительных капиталовложений.

5. Необходимо создание организационного механизма реализации региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, представляющего собой сочетание взаимозависимых институциональных и

организационных элементов, которые определяют процедуры, инструменты и порядок формирования и реализации политики. Такой механизм закрепляет за субъектами политики функции и полномочия и обеспечивает их комплексное взаимодействие.

6.Создание механизма позволит в рамках политики совместного участия сформировать план необходимых мероприятий, обеспечивающих повышение качества услуг жизнеобеспечения (нормативно-правовая регламентация деятельности предприятий; информационное обеспечение проводимой политики; бюджетное финансирование (полное или доленое); организация инвестиционных проектов по созданию и модернизации объектов инфраструктуры, разработка и внедрение инновационных решений (активизация процесса трансферта технологий); осуществление мониторинга и контроля за деятельностью предприятий и внедрение организационно-экономических мер, направленные на повышение эффективности ресурсопользования; разработка и реализация специальных целевых программ; привлечение лучших исполнителей к выполнению государственного (муниципального заказа) и т.д.).

7.Организационный механизм реализации региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения должен быть адаптирован к территориальной специфике каждого субъекта.

8.В каждом субъекте РФ следует создать собственную систему поддержки проектов государственно(муниципально)-частного партнерства – с императивным учетом региональных (муниципальных) особенностей и традиций – в сфере развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения. В работе в качестве инструмента такой поддержки можно предложить создание региональных фондов содействия реформированию (модернизации, развития) инфраструктуры услуг жизнеобеспечения

населения субъекта РФ, (основанием является Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ)³². Одной из целей его деятельности становится предоставление прямых финансовых мер поддержки из средств фонда субъектам партнерства в форме субсидий, грантов, имущественной помощи.

Функционирование таких фондов будет способствовать формированию эффективной экономико-правовой модели привлечения инвестиций в процессы формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения, обеспечив в том числе и повышение бюджетной эффективности управления рассматриваемой сферой, и в конечном счете, способствуя удовлетворению потребности населения в услугах жизнеобеспечения населения.

9. Необходима разработка методических подходов к оценке эффективности реализации региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения. В работе предложен метод оценки данного показателя на основе интеграции двух групп критериев: удовлетворенность населения качеством услуг жизнеобеспечения населения; бюджетная эффективность политики; эффективность привлечения инвестиций - объем частных средств

³² О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/10105879/> // (дата обращения: 31.12.2020).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках диссертационного исследования были **выявлены** следующие тенденции, характеризующие процессы формирования и развития процесса производства услуг жизнеобеспечения населения, в том числе создания инфраструктуры:

- одной из важнейших целей деятельности органов власти на всех уровнях управления (от муниципального до федерального) независимо от складывающейся социально-экономической ситуации обеспечения для населения территории высокого качества жизни, что предполагает создание благоприятных условий проживания и работы. Названная цель может быть достигнута посредством организации процесса предоставления населению комплекса специальных услуг, называемых в диссертационной работе услугами жизнеобеспечения, ориентированные на удовлетворение «базовых потребностей» с целью обеспечения нормальных условий проживания на конкретной территории.

- дефиниция, понятие «услуги жизнеобеспечения» значительно шире понятия «услуги ЖКХ» и между этими понятиями существуют принципиальные различия с точки зрения материальности, целей оказания, уровня социальности, требований к качеству, доступности, инновационности, необходимости учета региональной специфики, номенклатуры и альтернативности услуг. Главным отличием услуг жизнеобеспечения от услуг ЖКХ является, прежде всего, большая ориентация услуг жизнеобеспечения именно на удовлетворение потребностей населения в высоких стандартах условий проживания и выполнения профессиональной деятельности;

- в сфере услуг жизнеобеспечения населения возникает множество проблем и противоречий. Во-первых, предприятия и организации,

оказывающие услуги жизнеобеспечения населения в большинстве своем – коммерческие организаций, целью деятельности которых является получение прибыли. Но органами власти установлены предельные нормативы тарифов, что снижает эффективность деятельности организаций. Однако, низкий уровень жизни населения препятствует приведению этих нормативов к размеру, обеспечивающему максимизацию прибыли предприятий и организаций. Результатом является снижение интереса частного бизнеса к рассматриваемой сфере и низкая инвестиционная привлекательность объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения. Во-вторых, разнонаправленность интересов производителей услуг жизнеобеспечения, органов власти, населения и других участвующих в процессе производства субъектов. В-третьих, отсутствие заинтересованности органов власти как в развитии организаций-производителей услуг, так и во внедрении передовых технологий в создание и развитие объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения. Постоянный бюджетный дефицит и продолжающиеся негативные процессы в социально-экономической сфере заставляют органы власти все активнее внедрять рыночные принципы в традиционно бюджетные сферы. Все больше в управлении процессами предоставления услуг жизнеобеспечения и развития объектов соответствующей инфраструктуры участвуют частные организации и непосредственные потребители;

- при формировании системы управления процессами предоставления услуг жизнеобеспечения населения необходимо учитывать такие аспекты как жесткая территориальная привязка процесса производства, оказания и потребления услуг; безальтернативность и уникальность услуг; взаимосвязь процессов производства и потребления услуг жизнеобеспечения; комплексность, взаимосвязанность и пропорциональность развития объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения; взаимосвязь

процесса производства услуг жизнеобеспечения с уровнем жизни населения и экономическими процессами, протекающими на территории; зависимость объема и эффективности работы организаций-поставщиков услуг от экономической структуры региона; корреляция инвестиционной привлекательности объектов инфраструктуры с региональной социально-экономической ситуацией.

- ключевой проблемой развития процесса производства и предоставления услуг жизнеобеспечения и формирования объектов соответствующей инфраструктуры является недостаточность у субъектов данной сферы собственных средств. Создание, модернизация и развитие объектов инфраструктуры является капиталоемким процессом, поэтому не может быть реализовано в полной мере только за счет средств бюджета или средств потребителей. Кроме того, как показывает практика, расходование публичных (государственных и муниципальных) средств не отличается высокой эффективностью и экономичностью.

- в настоящее время важнейшей задачей органов власти является формирование механизмов привлечения частных инвестиций в сферу услуг жизнеобеспечения населения. Как показывает мировая практика, эта задача может быть успешно решена путем применения механизмов государственно-частного партнёрства в процессах предоставления услуг жизнеобеспечения и развития объектов инфраструктуры. С одной стороны, применение механизма ГЧП ощутимо снизит нагрузку на бюджет, а с другой будет способствовать повышению качества и доступности услуг, в том числе посредством развития инновационной составляющей в рассматриваемой сфере;

- в настоящее время финансовые возможности субъектов РФ различаются, соответственно различаются и возможности регионов по привлечению к формированию, модернизации и развитию объектов

инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения инвесторов. То есть в каждом регионе существуют свои особенности и специфика разработки и реализации инструментов государственно-частного партнерства в исследуемой сфере. Причин низкой инвестиционной привлекательности объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения в большинстве субъектов РФ достаточно много. Прежде всего, необходимо отметить высокий уровень износа объектов инфраструктуры, значительный уровень задолженности предприятий, непрозрачные схемы управления, невозможность повышения тарифов выше нормативно допустимого. Все это увеличивает риски инвестирования и повышает сроки окупаемости проектов. Причем, большинство объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения требуют значительных капиталовложений;

- факторами, способствующими активизации привлечения частного бизнеса к реализации проектов в традиционно публичных сферах являются процессы либерализации экономики; необходимость расширения конкуренции в процессах предоставления публичных услуг; появление на национальных рынках общественных услуг производителей-нерезидентов; допуск иностранных компаний на национальные рынки общественных услуг; низкое качество предоставляемых публичных услуг и ненадлежащее состояние объектов инфраструктуры; муниципализация процессов предоставления общественных услуг;

- в настоящее время государственная система управления сферой жизнеобеспечения в России ставит в приоритет использование механизмов государственно-частного партнерства как основного способа преодоления масштабных инфраструктурных дисбалансов. Из-за того, что применение национальный рынок проектов государственно (муниципального) партнёрства существует в России сравнительно недавно, можно сказать на стадии начального развития, в нашей стране пока еще только

осуществляется только приспособление имеющегося опыта зарубежных государств. И нужно отметить, что количество применяемых форм довольно ограничено.

В ходе диссертационного исследования автором получены следующие результаты:

в области теории:

- уточнено понятие услуг жизнеобеспечения населения как специального вида социальных услуг, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения в создании перmissive условий жизнедеятельности, включая обеспечение защиты от негативного воздействия как внутренних, так и внешних неблагоприятных факторов, а также повышение привлекательности территории для стейкхолдеров (населения, органов власти, инвесторов и т.д.). Деятельность, связанная с организацией процессов предоставления услуг жизнеобеспечения населения должна быть непрерывной, относительно автономной и использующей преимущественно внутренние ресурсы. Согласно концепции экономического блага услуги жизнеобеспечения населения, отнесены в большей степени, к смешанным благам. Выделено 9 групп услуг жизнеобеспечения;

- выделены основные свойства услуг жизнеобеспечения населения: социальная ориентированность услуг социальная ориентированность значительной части услуг, обусловленная обязательностью процесса предоставления, возможностью предоставления услуги на бесплатной или льготной основе, прямым влиянием уровня и качества жизни населения региона на деятельность организаций, предоставляющим услуги жизнеобеспечения, особой системой установления тарифов на услуги

жизнеобеспечения (вопрос доступности услуг для всех категорий потребителей) и взаимосвязью тарифной политики с уровнем социальной и политической стабильности в регионах; значительная доля бюджетного участия в процессах производства услуг жизнеобеспечения населения, продиктованная, в частности, правовыми нормами, а также имеющейся ответственностью органов власти за бесперебойное функционирование ряда объектов инфраструктуры, предоставляющей услуги жизнеобеспечения; высокая монополизация, то есть наличие большого количества монополистов в процессах производства и предоставления услуг жизнеобеспечения населения; гарантированность ежедневного сбыта производимых услуг и предсказуемость денежных потоков, в том числе в среднесрочной и долгосрочной перспективе, организаций-производителей услуг; значительная инвестиционная емкость и длительный срок окупаемости большинства проектов по формированию и модернизации объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения; зависимость финансовых показателей функционирования части объектов инфраструктуры от стоимости источников энергии и других ресурсов; обязательность применения на практике инновационных методов в управлении формированием и развитием процессов предоставления услуг жизнеобеспечения с целью формирования четкой схема тарифообразования, применения современных технологий, снижения уровня (экономия) производственных затрат и потерь, формирования методики оценки ключевых показателей эффективности функционирования организаций, предоставляющих услуги жизнеобеспечения.

- определены основные модели формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения (публичная, частная, модель «гарантийное государство», партнерская) и доказано, что наиболее предпочтительной моделью является смешанная, основанная на

применении ГЧП, интегрирующая в себе лучшие свойства остальных моделей и позволяющая минимизировать возможные риски для органов власти, частных инвесторов и населения

- введено понятие и разработаны методические основы политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения как деятельности органов власти и других заинтересованных субъектов, заключающейся в создании условий для разработки и внедрения организационно-экономических механизмов, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения и хозяйствующих субъектов региона в услугах жизнеобеспечения населения, в том числе, через рационализацию финансирования, улучшение инвестиционного климата с ростом инвестиционной привлекательности, повышение эффективности управления объектами инфраструктуры. Сформулированы принципы политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения: принцип эффективного взаимодействия, принцип конкурентности, принцип инновационности, принцип открытости, принцип инвестиционной привлекательности и повышения ликвидности, принцип адаптированности, принцип разумной децентрализации, принцип оптимальности финансирования.

в методической области:

- введено понятие инфраструктуры услуг жизнеобеспечения как важнейшего элемента социальной инфраструктуры и представляющей собой комплекс взаимосвязанных объектов (жилищно-коммунальных, транспортных, безопасности, информационных и др.), созданных и функционирующих посредством оказания специальных услуг с целью

формирования для населения комфортных условий проживания, в том числе посредством нейтрализации негативных воздействий окружающей среды;

- разработан организационный механизм реализации региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения, представляющий собой сочетание взаимозависимых институциональных и организационных элементов, которые определяют процедуры, инструменты и порядок формирования и реализации политики, закрепляющий за субъектами политики функции и полномочия и обеспечивающий их комплексное взаимодействие. Обосновано, что в рамках механизма целесообразно создание специализированного органа по взаимодействию - фонда реформирования инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

- предложены методические подходы к оценке эффективности реализации региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения.

в области практики:

- обосновано, что деятельности органов власти по совершенствованию системы предоставления услуг жизнеобеспечения населения должны быть совершенствование методов и инструментов управления объектами инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения; привлечение бюджетных средств для финансирования наиболее приоритетных и эффективных проектов, реализуемых в рамках формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения; развитие механизмов государственно-частного партнерства; повышение инвестиционной привлекательности сферы услуг жизнеобеспечения населения; приведение оказываемых услуг к стандартам качества,

максимально обеспечивающих комфортные условия для жизнедеятельности населения;

- доказано, что реализация мер по совершенствованию процесса производства и предоставления услуг жизнеобеспечения должна производиться именно на уровне субъектов РФ (с привлечением органов местного самоуправления), что позволит в каждом регионе создать эффективную и комплексную систему объектов инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения с учетом региональной специфики и регионального потенциала;

- предложены рекомендации для повышения эффективности региональной политики совместного участия в процессах формирования и развития инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения инфраструктуры услуг жизнеобеспечения населения в регионах России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ. // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/10164072/> / (дата обращения: 31.02.2021).
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ. // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/12138291/> (дата обращения: 31.02.2021).
3. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. N 225-ФЗ // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/10105771/> (дата обращения: 31.02.2021).
4. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/12141176/> (дата обращения: 31.02.2021).
5. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/71129190/> / (дата обращения: 31.12.2020).
6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 8-ФЗ. // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 23.02.2021).
7. Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/12154776/> (дата обращения: 20.12.2020).

8. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/10105879/> // (дата обращения: 20.12.2020).

9. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»

10. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. От 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

11. Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 № 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 г.».

12. Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 г. № 354 (в ред. от 25.12.2015) «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов».

13. Постановление Правительства РФ от 23.05.2006 № 306 (в ред. от 14.02.2015) «Об утверждении Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг».

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2012 № 124 «О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами для целей оказания коммунальных услуг».

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.10.2010 г. № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации

организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами».

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.2006г. № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность».

17. Аверин, А.Н. Социальная политика органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Учебное пособие/ А.Н.Аверин – М.: Изд-во РАГС - 2008.

18. Алпатов, А. Д. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации. – Москва : Альпина Паблишер, 2014.– 200 с.

19. Андрианов, В. В. Принципы эффективного тарифного регулирования коммунальных предприятий – Москва : Фонд «Ин-т экономики города», 2013. – 56 с.

20. Арцыбашев, В. М. Совершенствование рыночного механизма функционирования жилищно-коммунального комплекса. Экономика строительства. – Москва : Финпресс 2014 – 126 с.

21. Багаев, А.Н. Реформа жилищно-коммунального хозяйства. Все, что о ней слышали и хотим знать / А.Н. Багаев. – Ростов н/Д.: Феникс, 2015. – 224с.

22. Барщевский, М. Все о проблемах ЖКХ и личных документах / М. Барщевский. – М.: АСТ, 2009. – 128 с. 86

23. Беляев, М.К. Управление энергозатратами на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Беляев М.К., Максимчук О.В., Першина Т.А.— Электрон.

текстовые данные.— Волгоград: Волгоградский государственный архитектурно-строительный университет, 2009.— 144 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/21911>.— ЭБС «IPRbooks».

24. Бернштейн И., Ландау Б., Машкевич В. Правовые условия концессионной деятельности в СССР. Систематизированные материалы с комментариями. М., 1930. С. 19-15\$ Белицкая А. В. Государственно-частное партнерство: историко-правовой аспект // История государства и права. 2010. № 21. С. 23-28.

25. Бик С.И Концессии, изменившие мир : иллюстрированное популярное издание /С.И. Бик, Радзиевский А.С. - Москва : Лидер, 2014. - 223 с.

26. Бузырев, В. В. Экономика жилищной сферы. Учеб. пособие. – Москва : ИНФРА-М, 2015 – 272 с.

27. Булатов В.В. «Нэпманский капитал» в отечественной концессионной практике // [Электронный ресурс]: Консультант Плюс: справ.-правовая система. Версия. Проф. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. Гос. ун-та (дата обращения – 22.03.2021).

28. Булкин, М.А. Сравним УК и ТСЖ / М.А. Булкин // Управление многоквартирным домом. – 2014. – № 6. – С. 3-10. 40. Бухгалтерский учет / Под ред. И.П. Комиссарова, Ю.А. Бабаев, В.А. – М.: ЮНИТИ, 2010. – 394 с.

29. Валеева Е.О., Васина Е.В., Волошинова М.В., Иванов Н.Н., Карпова Г.А., Ковалев С.Н., Коротеева О.С., Максанова Л. Б-Ж., Песоцкая Е.В., Сушинская М.Д., Хорева Л.В., Шокола Я.В. "Сфера услуг в современной экономике", спб: спбгэу, 2016 – 114 с.

30. Высокинский, Д.Г. Механизм совершенствования деятельности управляющей компании / Д.Г. Высокинский // Управление многоквартирным домом, 2013. – № 11. – С 38-43.

31. Газимагомедова, П. А. Реформирование жилищнокоммунального хозяйства как фактор развития рынка жилищнокоммунальных услуг □ Москва : УЭКС, 2014. - 162 с.
32. Гассуль, В.А. Система управления ТСЖ / В.А. Гассуль // Управление многоквартирным домом, 2011. - № 6. – С. 28-33.
33. Гассуль, В.А. ТСЖ (Товарищество собственников жилья). Организация и эффективное управление / В.А. Гассуль. – Питер, 2011. – 160 с.
34. Гирей, Е. Н. Система финансирования ЖКХ в современных условиях - Вестник университета (Государственный университет управления), 2011 - 67с.
35. Гончаренко, К.В. Бюджетные дотации для ЖСК / К.В. Гончаренко // Управление многоквартирным домом, 2013. - № 8. – С. 12-18. 49.
- а. Горбунов А.А., Костычев С.Н., Пилявский В.П. Актуальные проблемы реформирования ЖКХ: монография. СПб.: Изд-во «Астерион», 2007. 170 с.
36. Горбунов, А.А. Предпринимательская среда в жилищно-коммунальном хозяйстве: теория и практика [Текст] / Горбунов Аркадий Антонович ; М-во науки и образования Российской Федерации, АНО ВПО «Смольный ин-т Российской акад. Образования», Каф. экономики и менеджмента им. Н. И. Пирогова, Европейская акад. естественных наук. - Санкт-Петербург : МФИН, 2012. – 280.
37. Горина, А. П. Концептуальные и методологические основы реформирования жилищно-коммунального хозяйства. – Саранск : Тип. «Красн. Окт.», 2013. – 49 с.

38. Горшков, С. А. Организация управления жилищнокоммунальным хозяйством города / С.А. Горшков, Е.Е. Ермолаев – Транспортное дело России, 2014.-180 с.

39. Государственно-частное партнерство: теория и практика [текст] / В.Г.Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев и др.; Государственный университет – Высшая школа экономики. М.: Изд. дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.

40. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов /Гос. ун-т — Высшая школа экономики. 5-е изд. [стер.]. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

41. Гришина Е.Ю. Административно-правовое регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Проблемы и пути их решения // Административное право. – 2009. N 1. – С.85-92.

42. Гутман Г. В. Совершенствование системы управления жилищнокоммунальным комплексом в условиях рыночных реформ. – Владимир: ВлГУ, 2015. – 151 с.

43. Денисов, Н. В. Жилищно-коммунальный комплекс: концепция реформирования- Москва : Экономист. -2008. - 123 с.

44. Доладова И.П. Управление коммунальной энергетикой [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Доладова И.П.— Электрон. Текстовые данные.— Самара: Самарский государственный архитектурно-строительный университет, ЭБС АСВ, 2008.— 232 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/20530>.— ЭБС «IPRbooks».

45. Дронов, А. А. О состоянии ЖКХ России и перспективах его реформирования.// Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ – №7, 2014. – 75 с.

46. Евменова Н.И., Кроливецкий Э.Н. Стратегическая целевая ориентация и принципы создания механизма рационализации развития

региона// Петербургский экономический журнал. - 2020. - N1. - С. 15-20.
A.Evmenov, E.Krolivetsky, S.Krolivetskaya, T.Sorvina. Communication support as a factor in the effectiveness of the innovative subsystem and the formation of poles of sustainable development of the region : E3S web conf. Volume 164 (ТРАССЕЕ-2020),10036 (2020).
Кроливецкий Э.Н.,Сажнева Л.П.. Обеспечение целевой ориентации системы стратегического управления инновационным развитием организаций сферы услуг// Проблемы современной экономики. - .2020. - N1. - С.181-183.

47. Жакиянов, Г. Б. Жилищно-коммунальная реформа: механизм реализации – Новосибирск. - 2013. - 162 с.

48. Жариков, В. В. Региональная экономика. Учебное пособие. - Тамбов : Изд-во ТГТУ, 2014. - 107 с.

49. Жилищная политика в России. Современные походы к управлению и содержанию объектов недвижимости [Электронный ресурс]: сборник материалов V научной конференции (4–6 октября 2012 г., г. Сочи)/ М.И. Афолина [и др.].— Электрон. текстовые данные.— М.: Московский государственный строительный университет, ЭБС АСВ, 2013.— 244 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/23723>.— ЭБС «IPRbooks».

50. Жилищные условия и коммунальное обслуживание населения: Справочно-информационное пособие для специалистов ЖКХ и населения. – Москва : Госстрой России, 2014 – 80 с.

51. Жилыева И.А., Родионов Д.Г. социально-экономические аспекты и тенденции предоставления услуг массового потребления в Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. - 2016. - № 8 (73). - С. 676-689.

52. Жмырко, О. В. Развитие ЖКХ в формате современной политики государства - Ежеквартальный научно-практический журнал «Вестник АПК Ставрополья», 2015. - 112с.
53. Жмырко, О. В. Развитие ЖКХ в формате современной политики государства - Ежеквартальный научно-практический журнал «Вестник АПК Ставрополья», 2015. - 112с.
54. Зайцева, А. Н. Система жилищных отношений – политико-экономический аспект – Тюмень : Вестн. Тюмен. гос. ун-та., 2013. – 90 с.
55. Ивакина А. М. Современные проблемы жилищно-коммунального хозяйства // Молодой ученый. — 2015. — №8. — С. 537-539.
56. Иванов, Г. Н. Реформа ЖКХ в России – Москва : Финпресс 2015 – 357 с.
57. Иванов, С. Н. Особенности формирования стратегии реформирования сферы жилищно-коммунальных услуг в условиях рыночной экономики. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. гос. ун-та экономики и финансов, 2015. – 92 с.
58. Игнатьева, А. В. Исследование систем управления: Учеб. Пособие для вузов. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. - 218 с.
59. Игнатюк, Н. А. Государственно-частное партнерство. – Москва: Юстицинформ, 2014. – 490 с.
60. Ильин, И. А. Условия осуществления жилищной реформы – Москва : Экономист, 2013. – 105 с.
61. Инновационно-технические решения при экоустойчивом строительстве и управлении городским жилищно-коммунальным хозяйством [Электронный ресурс]: сборник материалов VI Международной научнопрактической конференции (30 октября — 3 ноября 2013 г., г. Москва – г.Хельсинки)/ П.Г. Грабовый [и др.].— Электрон. текстовые данные.— М.:Московский государственный строительный университет, ЭБС АСВ,

2014.—173 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/23725>.— ЭБС «IPRbooks».

62. Карпова, Г.А., Хорева Л.В., Кучумов А.В., Волошинова М.В. Сервис и туризм в условиях цифровизации российской экономики. Издательство: СПбГЭУ. 2018, 176 с.

63. Карпова, И. П. 1С: Управление ЖКХ. Учебное пособие / И.П. Карпова. - СПб. : Питер, 2013. – 240 с.

64. Кичигин О.Э., Особенности оценки конкурентоспособности инновационного регионального кластера: институциональный подход // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2019. Т. 12, № 1. С. 43–58. DOI: 10.18721/JE.12104

65. Кичигин, О.Э. Институциональные основы территориального развития корпоративных структур топливно-энергетического комплекса в системе региональной экономики // автореф. дис. ... д-ра экон. Наук / Ин-т проблем регион. экономики РАН. СПб., 2016.

66. Кичигин, О.Э. К вопросу о решении проблемы гармонизации интересов субъектами социального обмена: институциональный подход//Государственное управление. Электронный вестник. – 2018. – с. 220-225.

67. Колесников А. М. Основные тенденции развития крупного и малого предпринимательства в Российской Федерации (научный доклад)// Сб. материалов ежегодной международной научно-практической конференции: «Становление и развитие предпринимательства в России: история, современность и перспективы». Москва. 2017.

68. Конькина, Е. В. Трактовка доходов и расходов в соответствии с МСФО [Электронный ресурс] / Е. В. Конькина // Молодой ученый. - 2014. – Режим доступа: <http://www.moluch.ru>.

69. Косарева, Н. С. Проблемы реформирования жилищного сектора. – Москва : Исток. - 2013. - 145 с.

70. Леус Д.И. Разработка инновационной и инвестиционной политики жилищно-коммунального хозяйства субъекта Федерации [Электронный ресурс]: монография/ Леус Д.И.— Электрон. текстовые данные.— М.: Палеотип, 2012.— 176 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/48690>.— ЭБС «IPRbooks».

71. Лимонов, Л.Э. Региональная экономика и пространственное развитие. В 2 т. / Под общ. ред. проф. Л.Э. Лимонова – М.: Издательство Юрайт, 2014. – 797 с.

72. Локтионов, В. М. Этапы и особенности реформирования жилищно-коммунального хозяйства – Москва : Лигапресс, 2013. 224 с.

73. Максимова, Н. С. Реформа жилищно-коммунальной сферы – важный резерв сокращения бюджетных расходов - Москва : Литера, 2013. - 198 с.

74. Мартусевич Р. А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве. – Москва : Фонд «Институт экономики города», 2014.– 240 с.

75. Мартынова Е.Ю. Государственная финансовая поддержка как механизм повышения инвестиционной привлекательности сферы жилищно-коммунального хозяйства региона [текст] /Мартынова Е.Ю. // Наука и бизнес. Пути развития. – 2016. – №12 (66). – с. 167-171.

76. Мартынова Е.Ю. Государственно-частное партнерство в процессах предоставления социальных услуг: проблемы мотивации [текст] / Мартынова Е.Ю. // Глобальный научный потенциал. – 2021. – №2 (119). – с. 121-127. – 0,5 п.л.

77. Мартынова Е.Ю. Проблемы развития сферы услуг жизнеобеспечения населения региона с учетом фактора влияния [текст] /

Мартынова Е.Ю., Чепига П.Н. // Глобальный научный потенциал. – 2020. – №2 (107). – с. 146-151.

78. Мартынова Е.Ю. Реализация концессионных соглашений в жилищно-коммунальной сфере: риски и пути их снижения [текст] /Мартынова Е.Ю., Чепига П.Н., Погорельский П.П. // Наука и бизнес. Пути развития. – 2018. – №12 (89). – с. 158-163.

79. Мартынова Е.Ю. Региональная политика совместного участия в жилищно-коммунальной сфере [Электронный ресурс] /Мартынова Е.Ю.// Московский экономический журнал. – 2017. – № 3. – <http://qje.su/otraslevaya-i-regionalnaya-ekonomika/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-3-2017-75/>. – 0,4 п.л.

80. Мартынова, Е.Ю. Государственная финансовая поддержка как механизм повышения инвестиционной привлекательности сферы жилищно-коммунального хозяйства региона [Текст] / Е.Ю. Мартынова// Наука и бизнес: пути развития. – 2016.– №12 (66).– С. 167-170.

81. Матеюк, В. И. О проблемах жилищно-коммунального хозяйства – Москва : Лигапресс, 2013. 277 с.

82. Механизмы управления жилищно-коммунальным хозяйством [Электронный ресурс]: монография/ В.В. Баранова [и др.].— Электрон. текстовые данные.— Самара: Самарский государственный архитектурно-строительный университет, ЭБС АСВ, 2010.— 302 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/20479>.— ЭБС «IPRbooks».

83. Минаков, Н. Н. Социальные основы жилищно-коммунальной реформы. – Тула: Инфра, 2007. – 211 с.

84. Мухаев, Р.Т. Система государственного и муниципального управления [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология»/ Мухаев Р.Т.— Электрон.

Текстовые данные.— М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.— 687 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/52058>.— ЭБС «IPRbooks».

85. Нефедов, В. Н., Реформа жилищно-коммунального хозяйства: Структура и управление. Информ.-компьютерн. системы: Аналит. Обзор / Краснояр. науч. центр Сиб. отд-ния Рос. акад. наук, Спец. конструкт.-технол. бюро «Наука». – Новосибирск : Наука. Сиб. изд. фирма, 2013. – 155 с.

86. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/71129190/> / (дата обращения: 31.12.2020).

87. Оленин, Г. П. Анализ источников инвестирования в жилищнокоммунальном хозяйстве // Вестн. ун-та. – Гос. ун-т упр. Сер.: Финансовый менеджмент, 2014. - 71с.

88. Орлова Е.Р., Бочарова И.Е., Клименко С.И. Инфраструктурные проекты и способы их финансирования // [Электронный ресурс]: Консультант Плюс: справ.-правовая система. Версия. Проф. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. Гос. ун-та (дата обращения – 23.01.2021).

89. Основные этапы становления и развития жилищно – коммунального хозяйства России// Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://xn----ltbkcvl7a.xn--p1ai/soyuz-kommunalnyh-predpriyatij/osnovnye-etapy-stanovleniya-i-razvitiya-zhilischno-%E2%80%93-kommunalnogo-hozyajstva-rossii.html> (Дата обращения 23.02.2019.).

90. Пастухова, Н. И. Организационно-экономический механизм управления жилищно-коммунальным хозяйством на муниципальном уровне // Научно-образовательный центр «Технологии товароведческой,

таможенной и криминалистической экспертизы». Сборник научных трудов №4. – СПб. : Изд-во СПбГУСЭ, 2013. – 286 с.

91. Планирование, учет и калькулирование услуг жилищнокоммунального хозяйства [Электронный ресурс]: учебное пособие к изучению курса/ — Электрон. текстовые данные.— Белгород: Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова, ЭБС АСВ, 2012.— 169 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/28381>.— ЭБС «IPRbooks».

92. Подсумкова, А.А. История государственного и муниципального управления [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Подсумкова А.А., Барышкова К.В.— Электрон. текстовые данные.— Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011.— 219 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/1204>.— ЭБС «IPRbooks», по паролю

93. Правовые и организационные основы государственного и муниципального управления [Электронный ресурс]: учебное пособие/ С.Ю. Наумов [и др.].— Электрон. текстовые данные.— М.: Форум, 2010.— 366 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/1210>.— ЭБС «IPRbooks», по паролю

94. Пчелинцев, О. В. О социально-экономическом обосновании содержания жилищно-коммунальной реформы – Москва: Лигапресс, 2014. – 90 с.

95. Раднаев, Б. В. История правового регулирования концессионных отношений [Текст] / Б. В. Раднаев. //Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14, Право. -2015. - № 1. - С. 31 – 44.

96. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018: Р32 Стат. сб. / Росстат. М. - 2018. - 1162 с.

97. Родионов Д.Г., Баранова И.В., Насрутдинов М.Н. Идентификация ключевых медиаторов развития социального потенциала

региона // Российский экономический интернет-журнал. - 2019. - № 3. - С. 69.

98. Родионов Д.Г., Рудская И.А., Горовой А.А. Разработка механизма реализации оценки и планирования потребности в основных объектах социальной инфраструктуры территорий // В сборнике: Инновационная экономика и промышленная политика региона (ЭКОПРОМ-2014). - 2014. - С. 138-159.

99. Садыков, А. С. Эффективное использование ресурсов в жилищно-коммунальном хозяйстве. Москва : Стройиздат, 2014. - 148 с.

100. Сакаева Э. З. Система государственных, муниципальных и рыночных услуг жизнеобеспечения региона // Вестник МГОУ. Серия «Экономика». – М.: Изд-во МГОУ, 2012. – №1.– С. 60–67.

101. Сакаева Э. З. Формирование модели удовлетворенности потребителей кластером услуг жизнеобеспечения региона // Научное обозрение – 2016. – №19. – С. 117–122.

102. Сакаева Э.З., Акчурина А.М. Мировая практика классификации услуг жизнеобеспечения региона // Актуальные вопросы экономических наук. – 2014. - №40. – С. 32-42.

103. Сапрыкин, П. В. Учебное пособие: Управление многоквартирными домами. – Москва : Финпресс 2015 – 250 с.

104. Сборник материалов III Международной научно-практической конференции "Проблемы строительного производства и управления недвижимостью", 26-27 ноября 2014 года [Электронный ресурс] / Администрация Кемеровской обл., Кузбасский гос. технический ун-т им. Т. Ф. Горбачева [и др.]. http://science.kuzstu.ru/wp-content/Events/Conference/Other/2014/si_nedv/psp_2014/pages/Articles/4/Gladkih_L.N._Nartova_E.V.4.pdf.pdf. (Дата обращения 23.02.2019.).

105. Стратегический выбор методов менеджмента для повышения эффективности деятельности организации сферы услуг [Текст] : монография / Ю. А. Антохина, К. М. Гумбатов, В. В. Погодина; Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения. - Санкт-Петербург : ГУАП, 2018. – 122.

106. Стукалов, А. В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере ЖКХ: вопросы теории и практики – Москва : Проспект, 2015. - 176 с.

107. Технология и организация услуг санаторно-курортного комплекса: учебник/ под редакцией Г.А. Карповой, Г.М. Романовой.- СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2017.-115 с.

108. Устинова, А. В. ЖКХ. Защита прав потребителей в сфере коммунального хозяйства. / А.В. Устинова. – Москва : проспект, 2013. – 392 с.

109. Федеральная целевая программа «Жилище» 2002–2010 гг. [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

110. Фроянов И.Я., Дворниченко А.Ю. Города-государства Древней Руси. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1988. – 269 с.

111. Фроянов И.Я., Дворниченко А.Ю. Города-государства Древней Руси. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1988. – 269 с.].

112. Чекалин В.С., Любарская М.А., Путинцева Н.А. Концепция повышения энергетической эффективности инфраструктуры города на базе развития экоиндустриальных парков.: монография. – СПб.: СПбГЭУ, 2018. – 99 с.

113. Чернышев, Л. Н. Жилищно-коммунальная реформа в России. Финансово-экономические особенности: Нормативные документы / Л.Н.Чернышев. – Москва : МЦФЭР, 2015. – 272 с.
114. Чернышев, Л. Н. Формирование рыночных отношений в ЖКХ / Л.Н. Чернышев. – Москва : МЦФЭР, 2014. – 256 с.
115. Чернышев, Л. Н. Ценовая и тарифная политика в жилищнокоммунальном хозяйстве / Л.Н. Чернышев. – Москва : Книжный мир, 2015. – 248 с.
116. Чернышев, Л. Н. Экономика городского хозяйства. – Москва : Изд-во «Московская газета» 2013 – 290 с.
117. Юдина, А.И. Социальный менеджмент [Электронный ресурс]: учебное пособие для студентов специальностей 071401 «Социально-культурная деятельность», 080507 «Менеджмент организации» и направлений подготовки 071800 «Социально-культурная деятельность», 080200 «Менеджмент»/ Юдина А.И.— Электрон. текстовые данные.— Кемерово: Кемеровский государственный институт культуры, 2013.— 231 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/22095>.— ЭБС «IPRbooks», по паролю
118. Ямщиков А. С., Руйга И. Р. Механизмы реализации Государственно-частного партнерства в социальной сфере региона. – Новосибирск : Издательство ЦРНС, 2016.– 206 с.
119. Market Update. Review of the European PPP Market in 2018 // European Investment Bank. – 2019. – [Электронный ресурс] – URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Жилищный фонд (общая площадь жилых помещений; миллионов квадратных метров) в России и регионах СЗФО³³

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Жилищный фонд – всего											
Российская Федерация	2955	3231	3288	3349	3359	3473	3581	3653	3708	3780	3857
Северо-Западный федеральный округ	310	336	341	348	340	338	356	366	376	384	393
Республика Карелия	16	16	16	16	16	17	16	16	16	17	17
Республика Коми	22	22	22	22	22	22	23	23	23	24	23
Архангельская область	30	31	31	31	31	31	31	32	32	32	32
в том числе:											
Ненецкий автономный округ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Архангельская область без автономного округа	29	30	30	30	30	30	30	30	31	31	31
Вологодская область	29	31	32	32	32	33	34	34	35	35	36
Калининградская область	19	22	23	23	24	25	26	27	28	28	29
Ленинградская область	39	44	45	47	39	44	46	48	52	54	56
Мурманская область	20	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
Новгородская область	16	17	18	18	18	18	18	19	19	19	19
Псковская область	19	19	19	19	19	19	19	19	19	20	20
г. Санкт-Петербург	100	113	115	120	120 ²⁾	111	123	128	133	137	141
Городской жилищный фонд											
Российская Федерация	2129	2333	2374	2426	2444	2522	2612	2669	2709	2776	2841
Северо-Западный федеральный округ	246	267	271	277	275	272	286	294	302	309	316
Республика Карелия	12	12	12	12	12	13	13	13	13	13	13
Республика Коми	16	16	16	16	17	17	17	17	17	18	17
Архангельская область	21	21	21	21	21	21	21	22	22	22	22
в том числе:											
Ненецкий автономный округ	0,6	0,7	0,7	0,7	1	1	1	1	1	1	1
Архангельская область без автономного округа	20	20	20	21	20	20	21	21	21	21	21
Вологодская область	18	20	20	20	21	21	22	22	23	23	23
Калининградская область	15	17	18	18	19	20	21	21	22	22	23
Ленинградская область	25	27	27	28	26	27	28	29	30	32	33
Мурманская область	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
Новгородская область	10	11	11	11	11	12	12	12	12	12	12
Псковская область	11	11	11	12	12	12	12	12	12	13	13
г. Санкт-Петербург	100	113	115	120	120 ²⁾	111	123	128	133	137	141
Сельский жилищный фонд											
Российская Федерация	826	898	914	923	915	951	969	984	1000	1004	1016
Северо-Западный федеральный округ	64	69	70	71	65	67	69	72	74	75	77
Республика Карелия	4	4	4	4	4	3	4	4	3	3	3
Республика Коми	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Архангельская область	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
в том числе:											
Ненецкий автономный округ	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0
Архангельская область без автономного округа	9	9	10	9	9	10	10	10	10	10	10
Вологодская область	11	11	12	12	12	12	12	12	12	12	13
Калининградская область	4	5	5	5	5	5	5	6	6	6	7
Ленинградская область	14	17	18	19	14	16	18	20	22	21	23
Мурманская область	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Новгородская область	6	7	7	7	6	7	7	7	7	7	7
Псковская область	8	8	7	7	7	6	7	7	7	7	7
г. Санкт-Петербург	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

³³ <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>

Удельный вес аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда (в процентах) в России и регионах СЗФО

	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Российская Федерация	0,4	0,6	0,7	0,7	0,5	0,6	0,7
Северо-Западный федеральный округ	0,4	0,7	0,8	0,7	0,6	0,7	0,9
Республика Карелия	0,1	1,3	1,2	1,3	1,6	1,1	2,6
Республика Коми	0,9	1,8	1,7	1,7	0,8	1,4	1,7
Архангельская область	0,6	1,1	2,1	2,5	1,5	2,5	3,1
в том числе:							
Ненецкий автономный округ	0,1	0,7	2,5	2,1	4,4	0,2	5,2
Архангельская область без автономного округа	0,6	1,1	2,0	2,5	1,4	2,5	3,0
Вологодская область	0,5	1,2	1,2	0,9	1,0	0,9	1,1
Калининградская область	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Ленинградская область	0,2	0,6	0,7	0,8	0,6	1,0	1,0
Мурманская область	0,2	0,4	0,9	1,0	1,1	1,3	1,5
Новгородская область	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,8
Псковская область	0,2	0,1	0,3	0,4	0,6	0,6	0,6
г. Санкт-Петербург	0,4	0,4	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0

Благоустройство жилищного фонда в (в процентах) в России и регионах СЗФО в 2019 г.

(в процентах)

	Удельный вес общей площади, оборудованной						
	водопроводом	водоотведением (канализацией)	отоплением	ваннами (душем)	газом (сетевым, сжиженным)	горячим водоснабжением	напольными электроплитами
Российская Федерация	84,2	79,4	87,1	71,5	66,8	71,7	24,6
Северо-Западный федеральный округ	84,1	81,6	84,4	76,2	59,8	76,1	28,6
Республика Карелия	77,7	76,2	77,2	68,2	38,8	54,5	45,9
Республика Коми	78,8	73,4	81,9	67,4	48,6	67,2	22,7
Архангельская область	64,8	61,8	65,5	56,1	52,1	56,3	15,1
в том числе:							
Ненецкий автономный округ	72,8	66,9	95,4	53,0	73,3	59,0	4,1
Архангельская область без автономного округа	64,5	61,6	64,5	56,2	51,4	56,2	15,5
Вологодская область	67,6	62,5	68,1	59,0	73,7	56,7	9,2
Калининградская область	96,6	94,4	94,3	86,1	96,9	83,8	4,4
Ленинградская область	78,1	74,1	77,3	69,0	59,2	68,0	23,0
Мурманская область	96,2	96,1	96,3	95,2	30,8	94,9	62,7
Новгородская область	64,3	57,3	65,5	48,9	85,7	47,3	3,2
Псковская область	61,9	58,7	69,9	49,0	75,1	48,4	5,9
г. Санкт-Петербург	98,3	97,9	98,0	93,5	53,2	96,5	44,9

Удельный вес расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств) в России и регионах СЗФО

	В процентах от общей суммы потребительских расходов							В процентах от общей суммы расходов на оплату услуг						
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Российская Федерация	8,3	9,2	9,5	10,1	9,7	9,6	9,4	35,5	34,4	36,1	36,9	35,9	34,6	33,5
Северо-Западный федеральный округ	8,7	9,9	9,2	10,0	9,9	10,6	10,3	35,5	35,4	31,6	35,3	35,5	35,2	34,4
Республика Карелия	8,4	10,8	10,5	11,1	11,8	11,6	10,1	38,0	38,3	39,2	43,3	47,6	49,2	46,3
Республика Коми	10,0	11,1	13,3	14,2	13,2	13,0	12,8	34,1	39,8	43,8	48,9	44,5	45,5	45,5
Архангельская область	8,6	7,9	8,7	9,5	8,8	9,1	8,9	38,1	32,1	36,0	38,4	34,7	34,0	32,1
в том числе:														
Ненецкий автономный округ	4,1	11,4	10,3	12,1	12,7	11,7	10,1	23,5	38,8	37,1	38,6	35,7	36,2	37,0
Архангельская область без автономного округа			8,6	9,4	8,6	9,0	8,8			36,0	38,3	34,7	33,9	31,8
Вологодская область	8,1	11,6	11,1	10,9	10,5	10,0	11,2	40,5	44,5	42,8	43,3	40,0	39,4	39,6
Калининградская область	6,4	8,6	8,0	9,4	9,5	9,1	8,5	33,9	37,6	34,3	45,4	41,5	40,6	40,3
Ленинградская область	9,8	15,1	12,3	12,6	11,5	12,8	11,6	45,8	50,3	40,4	42,0	41,2	42,4	41,5
Мурманская область	11,4	11,3	11,3	11,8	11,2	11,7	13,0	41,2	40,2	38,2	40,6	36,8	38,0	38,0
Новгородская область	7,1	10,5	9,5	9,7	11,1	12,8	12,2	36,0	41,8	42,6	42,0	40,4	45,2	39,3
Псковская область	7,9	9,0	10,1	9,6	9,4	10,4	10,1	41,9	41,5	41,2	42,6	41,1	41,7	41,7
г. Санкт-Петербург	8,3	8,7	7,5	8,7	8,9	10,0	9,5	31,6	29,4	24,1	28,5	30,8	29,9	29,4

**Перечень местных вопросов по формированию и развитию
инфраструктуры жизнеобеспечения городского поселения³⁴**

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

- осуществление в ценовых зонах теплоснабжения муниципального контроля за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения в пределах полномочий, установленных Федеральным законом «О теплоснабжении»;

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

³⁴ ФЗ «о мсу»

- обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

- участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов;

- утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации-

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения

Управляющие компании и ТСЖ: общая характеристика

Управляющая компания – это юридическое лицо, некоммерческая организация, основанная для выполнения хозяйственно-эксплуатационных функций, связанных с санитарно-техническим содержанием многоквартирных домов. Следует отметить, что термин «управляющая компания ЖКХ» – это бытовое название, в жилищном законодательстве употребляется обозначение «управляющая организация».

По определению Жилищного кодекса, управляющая организация – это одна из форм управления жилым многоквартирным домом, такая же, как и ТСЖ или непосредственное управление. Выполняет несколько функций – посредничество в поставках ресурсов, таких, как электроэнергия и водоснабжение, осуществляет обслуживание, ремонт и содержание дома с технической точки зрения.

Выступает как единый заказчик перед ресурсоснабжающими организациями от лица всех собственников жилья подведомственного дома и как единый исполнитель коммунальных услуг – перед жителями.

Региональная УК создаётся как организация с широким территориальным охватом обслуживания.

По форме управления УК бывают:

- жилищные объединения;
- частные управляющие компании;
- государственные Унитарные Предприятия (ГУП) Дирекция Единого Заказчика (ДЕЗ);
- непосредственное управление собственниками (советом собственников).

Товарищество собственников жилья (ТСЖ) учреждается как некоммерческая организация. На общем собрании за это должно проголосовать более 50% жильцов. Член ТСЖ должен быть собственником помещения в многоквартирном доме независимо от места жительства. Членство, вступление, выход из товарищества могут быть только добровольными.

В ТСЖ может участвовать местное самоуправление как собственник дома или отдельных квартир. Внося в уставный капитал свою часть жилого фонда, местное самоуправление оставляет за собой ответственность за оплату ЖКУ и содержание домов.

ТСЖ формирует имущество и может заниматься предпринимательством.

ТСЖ снимают с местных органов власти большую долю ответственности за состояние и перспективы развития ЖКХ, одновременно добиваясь снижения стоимости услуг, повышения требований к подрядчикам. Поэтому органы власти способствуют организации ТСЖ по линии упрощения регистрации, получения прав на нежилые помещения, земельные участки под дома и придомовые территории, возмещения дотаций, льгот, субсидий.

ТСЖ получает дом в управление на основе решения органа местного самоуправления после окончания его строительства. Для обслуживания дома ТСЖ нанимает собственный штат работников или заключает договор с жилищно-эксплуатационной организацией. Во втором случае договор заключается с каждым собственником квартиры. В обоих случаях жильцы имеют дело с подрядчиками, т.е. исполнителями работ.

**Система федеральных органов управления инфраструктурой
жизнеобеспечения населения в России**

1. Федеральные министерства, подведомственные им агентства, службы, надзоры
2. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)
3. Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России)
4. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор)
5. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)
6. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)
7. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)
8. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России)
9. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России)
10. Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)
11. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)

12. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минцифры России)
13. Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России)
14. Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация)
15. Федеральная служба государственной статистики (Росстат)
16. Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент)
17. Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России)
18. Федеральные службы и агентства
19. Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)
20. Федеральная антимонопольная служба (ФАС России)
21. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)
22. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)
23. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)
24. Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России)

Приложение 6

**Государственные программы и национальные проекты,
регулирующие отдельные вопросы формирования инфраструктуры
услуг жизнеобеспечения населения**

Название Государственной программы	Нормативно-правовая основа Государственной программы	Основные цели Государственной программы
Государственная программа Российской Федерации "Доступная среда"	Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. N 363 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»	Для обеспечения единообразного подхода при реализации комплекса мероприятий, направленных на устранение существующих препятствий и барьеров, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации утверждена примерная программа субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения (далее - примерная программа).
Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»	Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. N 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»	Направление (подпрограмма) «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан России»; Направление (подпрограмма) «Создание условий для обеспечения качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства граждан России»
Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды»	Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды»	Повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем

	Федерации «Охрана окружающей среды»	
Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»	Распоряжение Правительства РФ от 21 июня 2014 г. N 1098-р	Устойчивое обеспечение экономики страны запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах; Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации, обеспечивающего устойчивое водопользование, охрану водных объектов и защиту населения и объектов экономики от наводнений и иного негативного воздействия вод
Государственная программа «Развитие энергетики»	Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики»	Надежное, качественное и экономически обоснованное обеспечение потребностей внутреннего рынка в энергоносителях, энергии и сырье на принципах энергосбережения и энергоэффективности, а также выполнение обязательств по зарубежным контрактам.
Государственная программа «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»	Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 300 «О государственной программе Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»	Минимизация социального, экономического и экологического ущерба, наносимого населению, экономике и природной среде от ведения военных конфликтов и вследствие их ведения, а также от совершения террористических актов, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожаров и происшествий на водных объектах

Федеральные проекты нацпроекта «Жилье и городская среда»

- Федеральный проект «Ипотека»: нацелен на создание возможностей для приобретения жилья с использованием ипотечного кредита. Предусмотрены мероприятия по переводу рынка ипотеки в электронный формат, а также формирование ликвидного рынка ипотечных ценных бумаг;

- Федеральный проект «Жилье» направлен на увеличение объема ввода жилья, в том числе путем введения безрисковых для граждан инструментов инвестирования в жилищное строительство, эффективному вовлечению земель, поддержке строительства инфраструктуры в проектах жилищного строительства, а также модернизации строительной отрасли и оптимизации административных процедур;

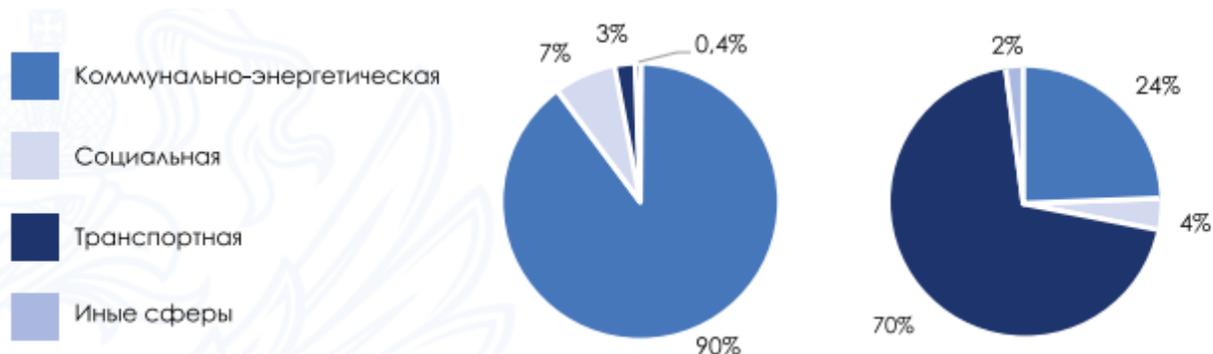
- Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды»: предполагает реализацию комплексных проектов развития городской среды для создания достойных условий жизни граждан и конкурентоспособных городов. Проекты будут отбираться на конкурсной основе. Важнейшими критериями их оценки станет влияние на социально-экономическое развитие конкретного города, региона и страны в целом. Принципиальным условием остается максимальное вовлечение граждан в решение вопросов городского развития, в том числе с широким использованием цифровых технологий. Отдельное внимание будет уделено проектам развития городской среды в малых городах и исторических поселениях – ежегодно на конкурсной основе будут отбирать по 80 лучших проектов, реализация которых поможет сохранить самобытность и культуру нашей страны;

- Федеральный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда»: предполагает создание постоянно действующего механизма расселения аварийного фонда с точными параметрами признания дома аварийным на базе успешно реализованных программ переселения граждан из аварийного жилья 2013-2017 годов. Планируется сформировать расширенный набор инструментов для реализации программ: выкуп жилья, мена, субсидии на приобретение, развитие застроенных территорий, наёмные дома.

Динамика заключения концессионных соглашений в России³⁵



Распределение количества КС (график слева) и объема инвестиций в КС (график справа) по сферам реализации



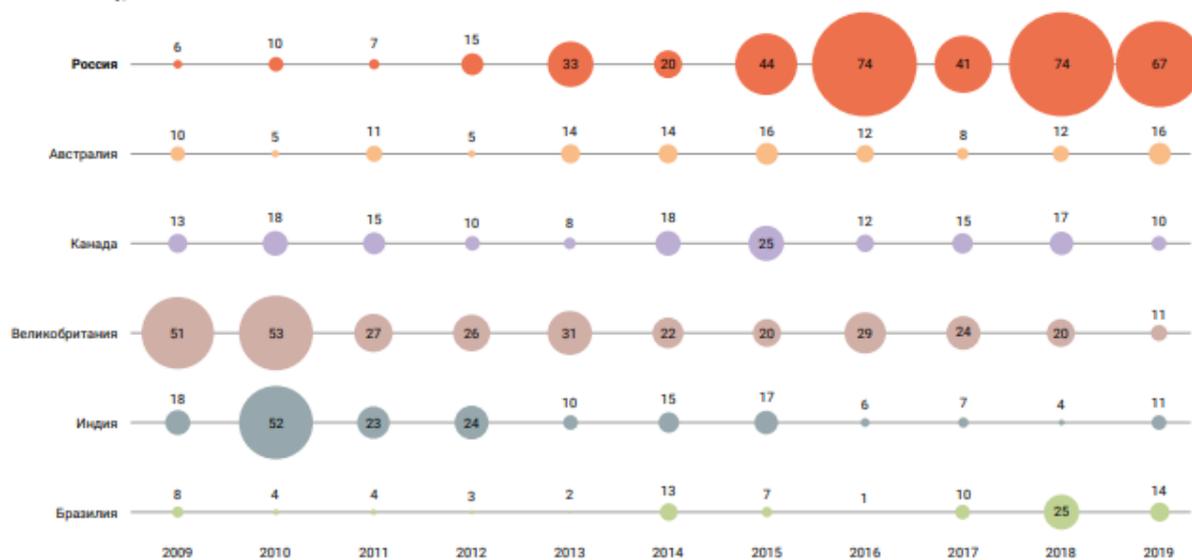
Основные сферы заключения концессионных соглашений в России³⁶

2019	2018	ПО ОТРАСЛЯМ	2018	2019
9	17	ТРАНСПОРТНАЯ	450,4	186,9
2	10	Автодороги	48,9	156
1		Городской рельсовый транспорт		25,9
1		Канатные дороги		2,3
2	2	Железные дороги	305,4	1,6
1		Гидротехнические сооружения		0,1
	2	Аэропорты	68,2	
	1	Морские порты	26	
	1	Парковки	0,4	
2	1	Иная транспортная	1,6	1,1
20	16	СОЦИАЛЬНАЯ	15,2	25,5
7	5	Образование	6,3	15,9
6	6	Физическая культура и спорт	2,1	3,2
1		Культура		2,8
2	1	Рекреация	0,2	1,8
2	3	Здравоохранение	6,2	1,4
1	1	Туризм	0,5	0,3
1		Ритуальные услуги		0,2
34	37	КОММУНАЛЬНАЯ	74,3	84,5
24	19	Теплоснабжение	22,7	55,4
5	10	Водоснабжение и водоотведение	37,5	23,9
2	6	Экология и утилизация ТБО	10	2,9
2	2	Мультиконцессия в ЖКХ	4,1	2,1
1		Благоустройство		0,2
1	3	ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННАЯ	2,1	0,15
1	3	Транспортная телематика	2,1	0,15
3	1	ИНАЯ	15	15,25
1	1	ПЛК	15	15
2		Сельское хозяйство		0,25
2019	2018	ПО УРОВНЮ КОНЦЕДЕНТА	2018	2019
1	5	Федеральный	407,4	15
21	24	Региональный	73,4	213,1
45	45	Муниципальный	76,3	84,2
67	74	ИТОГО	557,1	312,3

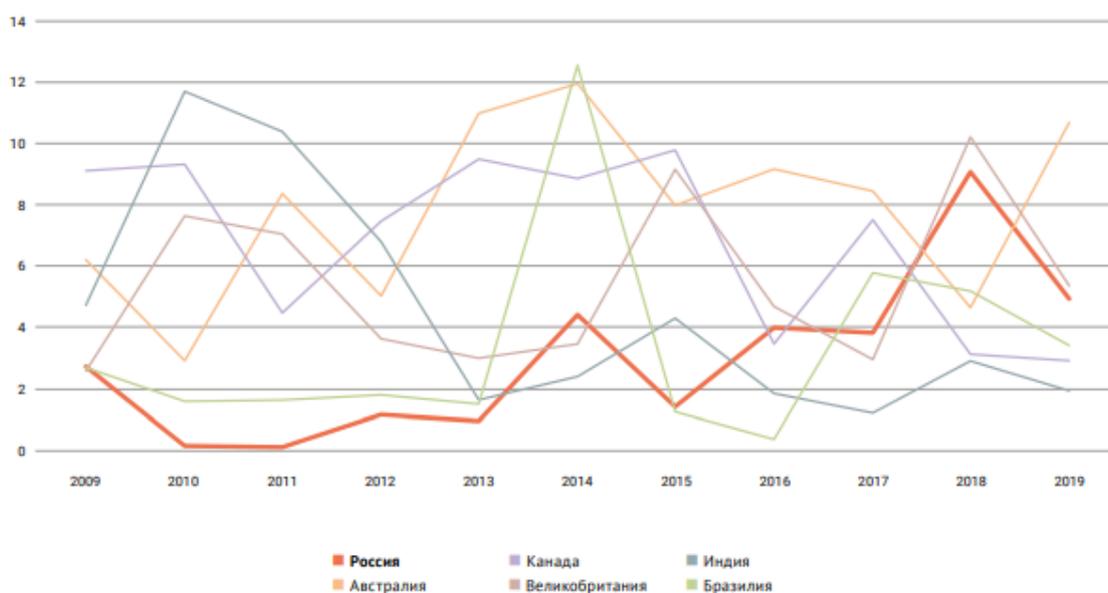
³⁶ https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/infraone_research_weekly_01_25_14012020.pdf

Сравнение динамики запуска концессионных проектов в России и зарубежных странах³⁷

По количеству, шт.



По объему, млрд долл.



³⁷ https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/infraone_research_weekly_01_25_14012020.pdf