

### **Концессионный механизм модернизации коммунальной инфраструктуры в системе муниципального управления**

*В статье рассматриваются современные проблемы развития коммунальной инфраструктуры городского хозяйства. Для привлечения частных инвестиций в проекты модернизации коммунальной инфраструктуры муниципального образования предлагается использование механизма концессии. Предложена система показателей оценки эффективности концессионного проекта, которая может быть использована при проведении конкурсного отбора концессионеров.*

*Ключевые слова: коммунальная инфраструктура, модернизация, муниципальное управление, концессии.*

В системе приоритетов государственного управления одним из важнейших направлений является социальная сфера, которая, как неоднократно отмечали в своих выступлениях руководители нашей страны, будет и дальше оставаться ключевой, несмотря на серьезные вызовы для российской экономики, обусловленные экономическими санкциями со стороны западных государств в связи с присоединением к России Крыма и ситуацией на Украине. При этом общероссийские императивы социальной направленности осуществляемых модернизмов, проецируясь на региональный и местный уровни, приобретают специфические черты и характеристики, обусловленные конкретно региональными условиями и особенностями. Прежде всего, текущим состоянием объектов социального назначения, в частности, коммунальной инфраструктуры, а также ресурсным потенциалом территории, возможным к задействованию в такого рода проектах, и применяемых инструментах управления им.

Важную роль играет межмуниципальное сотрудничество в этой сфере. По мнению Т.В.Игнатовой, «кооперирование в сфере управления жизнеобеспечением населения предполагает согласованную деятельность органов власти, хозяйствующих субъектов и населения в целях создания и улучшения условий, повышения уровня и качества жизни населения, стабильного и комплексного предоставления населению инфраструктурных и социальных услуг» [1, с. 18–25].

Особая значимость проблематики развития системы городской коммунальной инфраструктуры, как элемента социальной сферы территории, обусловлена ее важнейшей ролью в жизнеобеспечении населения. Однако ее состояние в большинстве российских городов далеко не соответствует современным требованиям и нормативам качества и надежности функционирования. Так, удельный вес общей площади жилищного фонда, оборудованного сетевым и сжиженным газом, в среднем по России составляет 68,3%. В большинстве малых и средних городов России отсутствует система горячего водоснабжения. Несмотря на критическую роль водоснабжения в жизнедеятельности, только 78,1% жилых помещений в России имеют водопровод, а водоотведение (канализация) имеется в 74,1% жилых помещений. На протяжении последних семи лет наблюдается тенденция снижения удельного веса дорог с твердым покрытием [2].

Наиболее остро проблема развития коммунальной инфраструктуры ощущается в малых и средних городах. Например, в г.Новошахтинске Ростовской области по состоянию на 1 января 2014 г. доля фактически освещенных улиц города составляла 39,5% , притом что уровень износа линий наружного освещения равен 50%. В замене нуждается 77% водопроводной сети города. При этом износ объектов водоснабжения составляет 85,1%, это приводит к тому, что утечки и неучтенные расходы воды достигают 80% от поданной воды в сеть [8, 9].

Очевидно, что критическое состояние инженерных объектов коммунальной инфраструктуры предполагает необходимость значительных инвестиций в их модернизацию и реконструкцию. Однако в современных экономических реалиях местные бюджеты не имеют достаточного объема финансовых ресурсов для реализации таких проектов. При этом финансирование этих затрат из бюджетов вышестоящего уровня (федерального и регионального) является практически невозможным. Как отмечает А.В. Макаров, существующее в настоящее время законодательство не позволяет обеспечить в полном объеме выполнение функций муниципальными органами власти в отношении реализации эффективного механизма развития коммунальной инфраструктуры, так как является несбалансированным по ресурсным потребностям и ресурсным возможностям [3, с. 15–20].

Неразвитость конкурентных отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства приводит к необоснованному завышению тарифов на коммунальные услуги. Так, в связи с отсутствием конкуренции, тарифы на услуги теплоснабжения, водоснабжения, вывоз мусора в г. Новошахтинске являются одними из самых высоких в Ростовской области (табл. 1), притом что качество оказания данных услуг, как показали проведенные по инициативе Генеральной прокуратуры РФ прокурорские проверки, не соответствуют санитарно-гигиеническим нормам [4].

Таблица 1

**Размер тарифов на отдельные услуги ЖКХ в городах Ростовской области в 2013 году**

<i>Город</i>	<i>Размер тарифа</i>		
	<i>На теплоснабжение, руб/Гкал</i>	<i>На водоснабжение руб/м<sup>3</sup></i>	<i>На вывоз мусора, руб/м<sup>3</sup></i>
Новошахтинск	2162,0	68,7	353,03
Ростов-на-Дону	1523,3	36,13	От 250
Новочеркасск	1773,86 – 2889,0	33,0-43,28	322,05
Таганрог	1381 - 2005	32,43	289,69

В связи с этим, первоочередной задачей органов местного самоуправления является реализация современных эффективных механизмов привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства, формирование конкурентной среды в сфере коммунальных услуг.

Как показывает зарубежный и уже имеющийся российский опыт, одним из эффективных механизмов привлечения инвестиций в проекты модернизации коммунальной инфраструктуры является механизм концессии. В частности, в 2008 году в мире из 911 реализуемых концессионных проектов 15 были осуществлены в сфере уличного освещения, 31 – в сфере использования отходов, 21 – в сфере строительства водоочистных сооружений и ряд других [5]. При этом наибольшее распространение данный механизм получил в Великобритании (352 проекта).

В России, по данным информационно-аналитического портала «ГЧП в России», в настоящее время реализуется 189 концессионных проектов, из которых 49 – в сфере ЖКХ. Причем, 26 проектов реализуется в сфере водоснабжения и водоотведения, в том числе 2 – в Ростовской области, 10 – в сфере теплоснабжений (в Ростовской области нет), 13 – в сфере утилизации отходов (в Ростовской области в феврале 2014 года заключено одно концессионное соглашение по созданию мусороперегрузочной станции с элементами сортировки твердых бытовых отходов на территории муниципального образования «Город Шахты»).

Отметим, что из 49 проектов в сфере ЖКХ 21 проект (43%) реализуется на муниципальном уровне. Данные о реализуемых проектах ГЧП в сфере ЖКХ на муниципальном уровне приведены в табл. 2.

**Концессионные проекты, реализуемые в сфере ЖКХ на муниципальном уровне,  
в регионах России [6]**

Регион	Сфера реализации	Количество	
СЗФО	Республика Карелия	Теплоснабжение	1
	Вологодская область	Утилизация отходов	3
	Республика Карелия	Водоснабжение и водоотведение	1
	Калининградская область	Теплоснабжение	1
СФО	Алтайский край	Водоснабжение и водоотведение	1
	Кемеровская область	Утилизация отходов	1
ПФО	Нижегородская область	Водоснабжение и водоотведение	1
	Оренбургская область	Водоснабжение и водоотведение	1
ЦФО	Тамбовская область	Теплоснабжение	1
	Тверская область	Теплоснабжение	2
	Рязанская область	Водоснабжение и водоотведение	1
		Теплоснабжение	1
Воронежская область	Водоснабжение и водоотведение	1	
УФО	Челябинская область	Водоснабжение и водоотведение	1
	Ханты-Мансийский АО	Водоснабжение и водоотведение	2
ДФО	Камчатский край	Теплоснабжение	1
ЮФО	Ростовская область	Утилизация отходов	1

По мнению многих экономистов, концессионный механизм является привлекательным как для частного сектора, так и для государства. Так, государство получает дополнительный источник финансирования социально необходимой инфраструктуры в условиях бюджетной экономии, что особенно важно для муниципальных бюджетов. Частный сектор имеет возможность реализовать инвестиционные проекты в условиях сокращающегося спроса, что дает возможность получения дополнительного источника доходов в долгосрочном периоде.

Результаты проведенного исследования свидетельствуют о том, что развитие концессионных механизмов в муниципальных образованиях Ростовской области сдерживается целым рядом факторов объективного (общероссийского) и субъективного (конкретно регионального) характера. В их числе, прежде всего, неразвитость нормативно-правовой базы и специализированных институтов развития, недостаточно развитая информационная среда взаимодействия участников такого рода механизмов в границах муниципального образования, отсутствие квалифицированных специалистов в сфере реализации концессионных соглашений и другие. Это, в том числе, связано и с тем, что механизм заключения концессионных соглашений значительно сложнее, чем, например, механизм госзакупок. Он носит межведомственный характер и предполагает принятие и реализацию совокупности решений по земельным, градостроительным вопросам, улаживание проблем с органами тарифного регулирования, решение вопросов с Минфином о бюджетных обязательствах, с антимонопольным ведомством об условиях конкуренции и т.д. [7].

Тем не менее, в Ростовской области уже существуют институциональные предпосылки для использования концессионного механизма в отношении развития объектов городской коммунальной инфраструктуры. Так, в марте 2014 г. было принято Постановление Правительства Ростовской области от 14.03.2014 №175 «О мерах по развитию государственно-частного партнерства в Ростовской области», в котором описаны этапы подготовки

документов, необходимых для осуществления отбора концессионных проектов, а также процедура проведения конкурсного отбора.

По мнению авторов статьи, концессионные механизмы должны найти применение в практике муниципального управления, поскольку имеют следующие достоинства:

- обеспечение обновления коммунальной инфраструктуры города без дополнительной нагрузки на бюджет;
- возможность использования опыта частного сектора при сохранении государственного контроля над активами;
- привлечение ресурсов частного бизнеса в объекты муниципального значения;
- сокращение расходов муниципального бюджета на содержание и эксплуатацию объектов коммунальной инфраструктуры;
- привлечение высокоэффективных технологий в развитие муниципального хозяйства.

Концессионные механизмы являются выгодными и для бизнеса, поскольку обеспечивают разделение рисков проекта, наличие прямой государственной поддержки, возможность долговременного размещения инвестиций под государственные гарантии.

Механизм взаимодействия концессионера, концедента (Администрации города) и общества выглядит следующим образом (рис. 1).

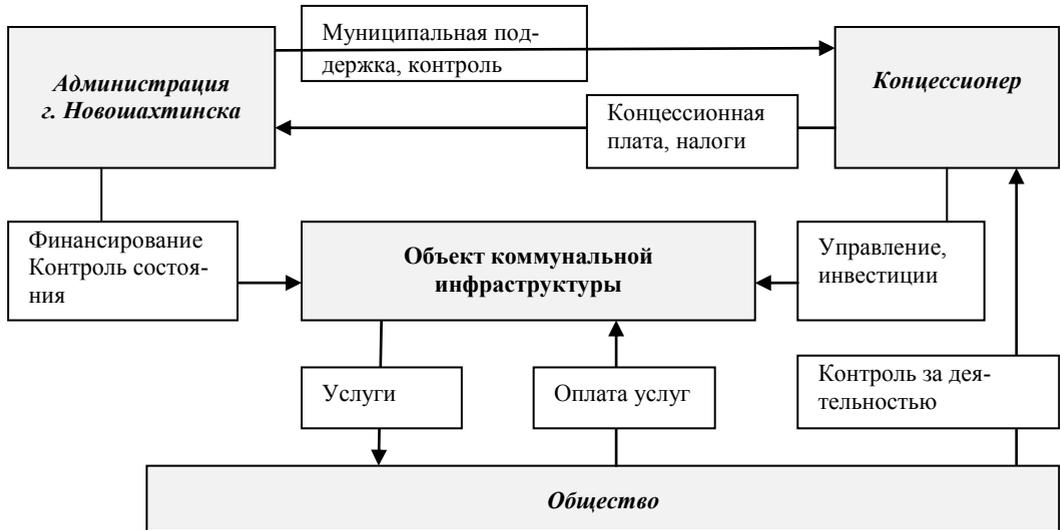


Рис. 1. Концессионный механизм реализации государственно-частного проекта в сфере коммунальной инфраструктуры города

Для оценки эффективности концессионного проекта могут быть использованы показатели экономической, социальной и бюджетной эффективности.

*Экономическая эффективность* концессионного проекта может быть рассчитана по показателю чистого дисконтированного дохода. Процедура дисконтирования позволяет скорректировать стоимость ожидаемых денежных потоков с учетом факторов инфляции, рисков и пр. Расчет чистого дисконтированного дохода осуществляется по формуле:

$$\text{ЧДД} = \sum (D - I) K_d,$$

где  $D$  – ожидаемые доходы по годам, руб.;  $I$  – инвестиции по годам, руб.;  $K_d$  – коэффициент дисконтирования;

$$K_d = \frac{1}{(1+r)^t}, \text{ где}$$

$r$  – норма дисконта, доли единицы;  $t$  – год вложений

*Социальная эффективность* проекта может быть определена на основе анализа изменения показателей функционирования объекта коммунальной инфраструктуры. Например, для сетей водоснабжения – это показатели потерь воды, показатели аварийности и прочие. Кроме того, дополнительными показателями социальной эффективности проекта могут быть показатели улучшения качества жизни населения.

*Бюджетная эффективность* проекта может быть рассчитана на основе сопоставления изменений доходной и расходной частей проекта, обусловленных его реализацией. В том случае, если бюджетные доходы по проекту будут превышать бюджетные расходы, то проект будет эффективен, и наоборот. К доходам бюджета по проекту, прежде всего, относятся налоговые поступления, а также эмиссионный доход от выпуска ценных бумаг при осуществлении проекта, доходы от конкурсов и тендеров, поступления во внебюджетные фонды в форме обязательных отчислений по заработной плате, начисляемой за выполнение работ, предусмотренных проектом, поступления в бюджет платы за пользование землей, водой и другими природными ресурсами и некоторые другие. К расходам, связанным с реализацией проекта, могут быть отнесены средства, выделяемые для прямого бюджетного финансирования проекта, кредиты банков для отдельных участников реализации проекта, выделяемые в качестве заемных средств, подлежащих компенсации за счет бюджета и некоторые другие.

Предлагаемые показатели оценки эффективности концессионного проекта приведены в табл. 3.

Таблица 3

**Показатели оценки эффективности концессионного проекта**

<i>Виды эффективности</i>	<i>Показатели оценки</i>	<i>Критерии</i>
Экономическая эффективность	Чистый дисконтированный доход (ЧДД)	$ЧДД > 0$
Бюджетная эффективность	Бюджетный эффект	$Д_б - Р_б > 0$
Социальная эффективность	Показатели эффективности функционирования объекта коммунальной инфраструктуры	Улучшение показателей, снижение аварийности
	Изменение уровня и качества жизни населения	Рост уровня и качества жизни

Отметим, что предложенная система показателей оценки эффективности концессионного проекта в сфере развития коммунальной инфраструктуры на основе оценивания экономической, социальной и бюджетной эффективности проекта может быть использована наряду с показателями, приведенными в Федеральном законе о «О концессионных соглашениях», при проведении конкурсного отбора.

Таким образом, дальнейшая модернизация системы коммунальной инфраструктуры городского хозяйства связана с внедрением конкурентных механизмов в сфере ЖКХ с целью повышения инвестиционной привлекательности отрасли. Представляется в данном контексте, что использование концессионного механизма для реализации проектов модернизации коммунальной инфраструктуры позволит вовлечь в данные процессы значительный потенциал частного бизнеса, тем самым, увеличив капитальную базу экономики города.

Литература

1. Игнатова Т.В. Теория управления ресурсами многоотраслевого местного хозяйства: межмуниципальное сотрудничество и кооперирование // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 3 (46).
2. Регионы России. Социально-экономические показатели / Статсборник 2013. – М. 2014.
3. Макаров А.В. Правовые проблемы регулирования комплексного развития коммунальной инфраструктуры муниципальных образований / А.В. Макаров, Э.Н. Сокол-Номоконов // Российская юстиция. 2012. № 8.
4. Официальный сайт Генеральной Прокуратуры РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-74913/>
5. Рожкова С. Анализ мирового опыта использования ГЧП в отраслях экономики // Информационный портал РЦБ.RU. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rcb.ru/rcb/2008-01/8902/>
6. Информационно-аналитический портал «ГЧП в России». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pppi.ru/projects#>
7. Барсукова А. Шанс для концессий // Эксперт Юг. №3-4 (293). 2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://expert.ru/south/2014/04/shans-dlya-kontsessij/>
8. Официальный сайт Администрации г. Шахты. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://shakhty-gorod.ru/>
9. Официальный сайт Администрации г. Новошахтинска. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://novoshakhtinsk.org/>

УДК 321.108

Миляева Л.Г.

**Методические аспекты управления стимулирующей функцией заработной платы персонала организаций**

*В статье обосновываются концептуальные подходы к усилению стимулирующей функции заработной платы; представляется авторский методический инструментарий, базирующийся на методологии гибких систем оплаты труда. На модельном примере демонстрируется процедура его практической реализации. По результатам практической апробации делается вывод о правомерности его позиционирования в качестве действенного управленческого рычага.*

*Ключевые слова: стимулирующая функция заработной платы, гибкие системы оплаты труда, уровень конкурентоспособности работника, уровень внутрифирменной значимости профессии, методический инструментарий.*

Не секрет, что утрата заработной платой стимулирующей функции на протяжении многих лет является одной из ключевых «хронических» социально-экономических проблем большинства российских организаций, не зависимо от их организационно-правовой формы и отраслевой принадлежности. Как показывают результаты мониторинга действующих систем оплаты труда, наемные работники особенно остро воспринимают несправедливость в дифференциации заработной платы, ассоциируемую с нарушением соответствия между ее величиной и достигнутой результативностью труда [1, с. 58–61].

Выход из сложившейся ситуации видится во внедрении гибких (бестарифных) систем оплаты труда, предполагающих деление коллективного фонда оплаты труда между