

**Экспертное мнение к заседанию «круглого стола» на тему «Актуальные вопросы модернизации объектов коммунальной инфраструктуры с высокой степенью износа: законодательные новации и правоприменительная практика»**

Современный этап экономического развития в РФ характеризуется исчерпанием возможностей восстановительного роста и необходимостью определения стратегии развития на долгосрочную перспективу. При этом субъектами формирования стратегий развития кроме федеральных органов власти становятся регионы и муниципальные образования. Поэтому возрастает значение исследования факторов и условий социально-экономического развития не только регионов в целом, но и составляющих их локальных территорий. На местном уровне обычно решаются задачи обеспечения комфортной жизнедеятельности населения, что в условиях рыночной экономики невозможно без реализации экономического потенциала территории.

На местном уровне факторы и условия реализации экономического потенциала тесно связаны с функционированием отраслей жизнеобеспечения населения и других экономических субъектов, т.е. отраслей инфраструктуры. Часть отраслей инфраструктуры образуют жилищно-коммунальный комплекс (ЖКК) региона.

В настоящее время ЖКК Российской Федерации обслуживает порядка 3,0 млрд. кв. м. общей площади (или около 30% всего воспроизводимого недвижимого имущества). Однако большая его часть не соответствует современным представлениям о комфортности и санитарным требованиям. Техническое состояние коммунальной инфраструктуры большинства муниципальных образований в России оценивается как морально и физически устаревшее. Существующие инженерные сети и другие объекты коммунальной инфраструктуры достигают критического уровня износа.

При этом, при рассмотрении вопросов модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, можно выделить ряд ключевых сфер, на развитие которых влияет проведение модернизации таких объектов.

В первую очередь, это сфера экологии. Износ объектов коммунальной инфраструктуры существенно влияет на экологическую ситуацию в муниципальном образовании. Поэтому в данном случае возможность учесть экологические критерии дают контракты жизненного цикла и прежде всего расчет стоимости жизненного цикла созданного в результате выполнения работы объекта. Поскольку любая модернизация осуществляется путем применения законодательства о закупках, то необходимо учитывать положения Закона №44-ФЗ Федеральный закон от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В случаях, предусмотренных ч. 16 ст. 34 Закона № 44-ФЗ, а также в иных установленных Правительством Российской Федерации случаях для оценки заявок участников закупки заказчик в документации о закупке вместо критериев, указанных в п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи, *вправе устанавливать в качестве критерия стоимость жизненного цикла созданного в результате выполнения работы объекта.* Выполнение работ по проектированию и строительству объектов системы коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов как раз входит в перечень работ, при выполнении которых возможно установление такого критерия.

Согласно положениям ст. 32 Закона № 44-ФЗ критерий стоимости жизненного цикла созданного в результате выполнения работы объекта включает в себя расходы на закупку товара или выполнение работы, последующие обслуживание, эксплуатацию в течение срока их службы, ремонт, утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта.

Как следует из данной нормы, стоимость жизненного цикла рассчитывается таким образом, чтобы прогнозная стоимость закупки включала необходимые и возможные затраты на последующую рекультивацию, утилизацию и иные действия, связанные с владением и распоряжением приобретаемых имущественных прав.

Полагаем, что стоимость владения должна включать критерии, связанные с ликвидацией последствий вредного экологического воздействия. И, естественно, стоимость жизненного цикла отражает преимущественно более низкие энергетические затраты на использование товаров и объектов, созданных по экологически ответственным технологиям.

Однако, за исключением примеров единичных расчетов, будущих прогнозных прямых затрат на потребление услуг коммунальной инфраструктуры и электроэнергетики, *методологии экологически ответственных показателей стоимости жизненного цикла в отечественной практике госзакупок пока нет*. Минэкономразвития России разработаны и направлены письмом от 28 декабря 2017 г. № 38141-ОФ/Д01 и Методические материалы по применению оценки стоимости жизненного цикла продукции при подготовке к закупке ранее не закупавшейся, в том числе инновационной, высокотехнологичной продукции. Кроме того, заказчики могут придерживаться ГОСТ Р 27.202-2012 «Национальный стандарт Российской Федерации. Надежность в технике. Управление надежностью. Стоимость жизненного цикла».

Представляется, что разработка и внедрение методологии «зеленых» закупок важно именно в плане модернизации инфраструктуры. Также важно устранение противоречий в законодательстве о закупках для эффективного исполнения принятых решений.

Следующий вопрос, который возникает, это экономическое развитие территории. Недостаточность инвестиций в сфере ЖКХ, обусловленная отсутствием необходимого для этого объема финансовых средств у собственника - муниципального образования, у муниципальных унитарных

предприятий - производителей услуг, предполагает формирование механизма воспроизводства основных фондов ЖКК на основе регулярного взаимодействия с органами власти (региональными при решении задач стратегического развития территорий и федеральными при разработке общеотраслевых механизмов развития ЖКК) и субъектами частного сектора экономики. В этой связи на региональном уровне возрастает значение методических разработок в области оценки уровня эффективности функционирования ЖКК муниципальных образований и региона в целом, выбора приоритетных направлений размещения региональных бюджетных ресурсов в развитие инфраструктурных отраслей на территории региона с целью привлечения инвестиций и стимулирования развития муниципальных образований региона, подготовки управленческих решений в области оценки эффективности и отбора для целей финансовой поддержки из регионального бюджета инвестиционных проектов по модернизации объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований.

Механизмы участия государства и муниципалитетов в привлечении частных долгосрочных заемных ресурсов в настоящее время неэффективны. То есть действующие механизмы, по-прежнему, ориентированы, главным образом, на привлечение бюджетных средств. Причина сложившейся ситуации заключается в том, что объекты имущественного комплекса предприятий ЖКХ региона, за исключением объектов жилищного строительства и нежилой коммерческой недвижимости, обладают низкой инвестиционной привлекательностью для частного капитала. В первую очередь, это сказывается на состоянии инфраструктуры ЖКХ.

При этом необходимо формировать комплекс инструментов стимулирования частных инвесторов к участию в реализации проектов реконструкции и обновления инфраструктуры ЖКХ, включая использование концессионных соглашений и государственных гарантий возврата инвестиций.

При этом использование концессионных соглашений не всегда способствует эффективному привлечению инвестиций. Так, на настоящий момент в рамках Федерального закона 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» (далее Закон №224-ФЗ) реализовано незначительное количество крупных проектов объемом инвестиций более 500 млн руб., при этом если говорить о модернизации коммунальной инфраструктуры, инвестиций должны быть выше.

Среди существенных недостатков Закона № 224-ФЗ, помимо урезанного спектра сфер его применения, можно обозначить несовершенство положений о субъектах и объектах соглашений о ГЧП (МЧП), включая нормы о залоге, положения об условиях соглашения, повышенные требования к частному партнеру, усложненный механизм привлечения субподрядчиков, ошибки в положениях о предоставлении земельных участков, участков недр, водных объектов и др. Механизм *unsolicited proposals* (от англ. «незапрошенные предложения»; частная инициатива в реализации проектов ПЧП) отражен в Законе № 224-ФЗ также в весьма ограниченном виде, как, впрочем, и в случае с Законом о концессионных соглашениях (Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» - частный партнер практически не получает ни льгот в рамках конкурса за право заключения соглашения о ГЧП (МЧП), ни какого-либо возмещения расходов на подготовку проекта (предложения) в случае проигрыша в конкурсе. Механизм определения сравнительного преимущества и оценки эффективности проектов ГЧП, заложенный в Законе № 224-ФЗ и отсутствующий в Законе о концессионных соглашениях, также вызывает большое количество вопросов и на деле становится серьезным препятствием для привлечения частных инвестиций в крупные инфраструктурные проекты.

На основе инверсии ранжированных по инвестиционной привлекательности объектов имущественного комплекса предприятий ЖКХ

возможно разработать механизм привлечения инвестиционных источников в проекты восстановления и модернизации основных фондов предприятий ЖКХ. Данный механизм позволит привлекать частные инвестиции в различные по инвестиционной привлекательности группы объектов имущественного комплекса предприятий ЖКХ. Это достигается за счет использования двухфазной модели роста доходности групп объектов инвестирования, где первая фаза (на период инвестиционного цикла) предполагает экстраординарный рост доходности вложений в объекты, а вторая фаза предполагает снижение темпа роста доходности до среднерыночного уровня в регионе.

Также для улучшения инвестиционной привлекательности предлагается применение комплексного критерия оценки эффективности инвестиционных проектов восстановления и модернизации основных фондов предприятий ЖКХ, в котором к уже используемым индикаторам (уровень износа коммунальной инфраструктуры, доля средств внебюджетных источников в общем объеме инвестиций в модернизацию коммунальной инфраструктуры; доля частных компаний, управляющих объектами коммунальной инфраструктуры на основе концессионных соглашений и других договоров; сокращение объема просроченной кредиторской задолженности предприятий ЖКХ) предлагается добавить относительный уровень инновационного развития коммунальной инфраструктуры, с помощью которого возможно оценить перспективы модернизации инфраструктуры ЖКХ.

Эффективным инструментом оценки инвестиционной привлекательности является алгоритм мониторинга эффективности механизма привлечения инвестиционных источников в проекты восстановления и модернизации основных фондов предприятий ЖКХ. Основными задачами мониторинга являются: анализ программ модернизации имущественных комплексов предприятий ЖКХ региона; диагностика состояния жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры; анализ взаимодействия частного бизнеса и органов власти; анализ схем

муниципального управления ЖКХ; анализ взаимодействия организаций ЖКХ с потребителями; анализ финансирования и ценообразования в ЖКХ и экспертиза тарифов; динамика инвестиций и предлагаемых инвестиционных рычагов.

Третья сфера – это вовлечение жителей в модернизацию таких объектов, а также проведение капитального ремонта. Представляется, что в этом аспекте капитальный ремонт и нормы, его регулирующие, тесно связаны с нормами по модернизации коммунальной инфраструктуры именно в рамках включения подпрограммы по модернизации объектов коммунальной инфраструктуры в государственную программу «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ».

В данном случае, не углубляясь в жилищное законодательство, следует выделить две ключевые проблемы. Это отсутствие взаимодействия управляющих компаний с региональным оператором, который в одностороннем порядке, без учета мнения жильцов и эксплуатирующих организаций, без учета конструктивных особенностей здания, степени износа и даже элементарной целесообразности, только исходя из программных сроков проведения капитального ремонта решает, какой объем работ по капитальному ремонту осуществлять. Также важной проблемой выступает бездействие и нежелание собственников участвовать в управлении собственным домом. И хотя сегодня социальная активность растет (по данным социологических исследований, уже 45% населения участвуют в принятии решений по управлению своим домом, а почти 20% активно пытаются заниматься управлением дома) – по данным сайта Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию». URL: <http://onf.ru/>, пока что позиция собственников является довольно слабой.

Таким образом, при развитии положений о модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, важно рассматривать уже существующее законодательство РФ в совокупности, по возможности устранив содержащиеся в нем противоречия.