

УДК 334.723:332.8

## ФОРМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

А.Б. Асылбаев, М.К. Кунакунов

Дана краткая характеристика жилищно-коммунального хозяйства Кыргызской Республики. Отмечена необходимость внедрения государственно-частного партнерства в отрасль, представлены модели взаимодействия государства и бизнеса.

*Ключевые слова:* жилищно-коммунальное хозяйство; государственно-частное партнерство; модели взаимодействия; обеспеченность жильем.

---

## FORMS OF MUTUAL RELATION BETWEEN THE STATE AND BUSINESS IN HOUSING AND MUNICIPAL SERVICES

A.B. Asylbaev, M.K. Kunakunov

The article gives a short characteristic of housing and municipal services in the Kyrgyz Republic. It shows a necessity of introduction of the public private partnership into the brunch. There are also models of interaction between the state and business.

*Key words:* housing and municipal services; public private partnership; interaction models; housing.

Международный опыт наглядно продемонстрировал, что механизм ГЧП весьма эффективен при создании новых и реконструкции действующих систем в жилищно-коммунальном хозяйстве. Привлечение внебюджетного финансирования со стороны частных инвесторов в эту сферу экономической деятельности особенно актуально в условиях экономического кризиса. Однако концепция функционирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства в последние годы строилась на ожидании муниципальными властями бюджетных денег. Критерием эффективности муниципалитетов становится объем затрат на ремонт и содержание объектов коммунального хозяйства, а не на качество услуг. Такая организация работы требует постоянной “закачки” бюджетных средств, ведет к постоянному росту тарифов на коммунальные услуги, их низкому качеству и сохранению высокой аварийности на коммунальных системах и объектах.

В условиях экономического кризиса в Кыргызстане после двух революций произошло сокращение финансирования, либо отказ от осуществления крупных инфраструктурных проектов за счет бюджета. В ряде отраслей, особенно в сфере жилищно-коммунального хозяйства, сложилась близкая к критической обстановка недо-

финансирования, требующая принятия срочных мер [1, с. 41–50].

В последние годы в Кыргызстане наблюдается тенденция усиления сотрудничества власти и бизнеса. Данное проявление также имеет место и в сфере жилищно-коммунального сектора страны. Многие предприятия этой сферы имеют стратегическое значение и не могут быть приватизированы, но, с другой стороны, государство не всегда обладает достаточным объемом средств, необходимых для их поддержки и развития. В этом случае применяется такая форма взаимодействия власти и бизнеса, как государственно-частное партнерство [2, с. 34–42].

Жилищно-коммунальное хозяйство – стратегически важное направление деятельности, обеспечивающее население жизненно важными услугами, создающее условия безопасного и комфортного проживания, оказывающее определенное влияние на социальную стабильность общества. В течение многих лет жилищно-коммунальное хозяйство подвергается постоянным реформам и до сих пор является сферой социальных, экономических, политических рисков. Остается низким уровень обслуживания жилья и качество предоставляемых услуг.

Таблица 1 – Динамика ввода жилых домов, тыс. кв. м

Показатель	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ввод жилых домов	1 560,0	1 232,0	889,0	590,0	405,0	325,0	341,0	347,0	574,1	407,5
Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ввод жилых домов	456,8	392,0	434,0	447,7	497,0	538,8	579,8	691,2	828,7	840,1

В эффективном взаимодействии государства и частного бизнеса в жилищно-коммунальной сфере заинтересованы все стороны. Органы местного самоуправления несут обязанность по предоставлению населению услуг жилищно-коммунального хозяйства соответствующего качества в соответствии с законом.

Инвесторы заинтересованы в том, чтобы включать объекты жилищно-коммунальной инфраструктуры в свой бизнес, поскольку при условии эффективного управления инвестициями возможно в течение длительного времени получать гарантированный доход. Это позволяет привлекать в эту сферу инвестиционные программы, используемые как государственное безвозвратное финансирование, так и кредитные ресурсы финансовых институтов развития.

При взаимопонимании публичной власти и частных инвесторов, а также при использовании опыта реализации данных проектов, применение модели государственно-частного партнерства должно помочь сохранению и повышению темпов реконструкции и развития систем жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Есть все основания утверждать, что более 2 млн граждан Кыргызстана хотели бы улучшить свои жилищные условия. Как всем известно, строительная активность по европейским стандартам должна составлять не менее 1 кв. м на человека в год. Это позволяет оптимально удовлетворять потребности граждан, обновлять жилищный фонд и обеспечивать насыщение рынка. В независимом Кыргызстане самый высокий уровень был достигнут в 2008–2009 гг., когда строилось чуть больше 0,8 млн кв. м жилья в год. В связи с политическими событиями, повлекшими за собой отток капиталов, сократились объемы строительства и реконструкции объектов ЖКХ, и сегодня мы должны строить в 10 раз больше.

Чтобы обеспечить граждан Кыргызстана жильем на уровне сегодняшней России, необходимо в течение 8–10 лет строить свыше 5 млн кв. м жилья ежегодно. Нам потребуется 100 лет для того, чтобы “дотянуть” до сегодняшних западно-европейских норм обеспеченности жильем (40 кв. м на душу населения) и 200 лет – до американских (64 кв. м).

За 2009 г., согласно данным переписи населения, ввод жилых домов составил 840,1 тыс. кв. м. Динамика ввода жилых домов за период 1990–2009 гг. показана в таблице 1 [3].

Экономическим параметром обеспеченности граждан жильем является количество квадратных метров жилья на душу населения: чем больше кв. метров, тем выше обеспеченность. Например, средняя обеспеченность жильем в Кыргызстане к началу 2010 г. в среднем составила 14,2 кв. м общей площади на человека. Много это или мало?

Согласно принятой у нас санитарной норме, которая составляет 12 кв. м общей площади жилья на человека, получается, что наш гражданин обеспечен положенными ему нормами жилья. Но данная норма у нас сохранилась еще с советских времен, тогда как ряд стран СНГ уже перешли на более современные требования – 18 кв. м жилья на человека. В Казахстане на 2010 г. обеспеченность жильем составила 18,1 кв. м на человека, в России – 21, в Украине – 22, Литве – 23.

Справедливости ради следует отметить, что рост обеспеченности жильем в ряде указанных стран происходил не только из-за увеличения площади жилищного фонда, но и за счет снижения численности населения. В этой связи поражает перенаселенный Китай, который довел этот показатель до 22,7 кв. м на человека.

Тем не менее, развитые западные страны все еще сохраняют явное лидерство: во Франции данный показатель составляет 37 кв. м, в Германии – 40, в Великобритании – 62, в США – 65, в Норвегии и Нидерландах – 74.

Другим показателем обеспеченности жильем является количество человек, приходящихся на одну комнату. Согласно программе ООН по населенным пунктам, одним из критериев недостаточности площади жилья являются условия, когда на жилую комнату приходится более трех человек.

В странах ЕС жилье считается перенаселенным, когда на комнату приходится более одного человека. Соответственно развитые страны имеют самые низкие показатели по количеству людей, проживающих в одной комнате (0,5–0,7), в то время как в бывших социалистических странах показатели более высокие (1–1,2 чел.). В 2008 г. в Кыргызстане он составил 1,3 человека.

При этом под комнатой понимается часть жилого помещения, используемая для проживания, площадью не менее 4 кв. м, отделенная стенами, имеющая пол и потолок. В то же время нормирование жилых помещений в развитых странах иное: например, площадь общей комнаты для семьи из 2–4 человек в Германии и Швеции должна быть не менее 20 кв. м, в Дании и Голландии – не менее 18 кв. м.

С другой стороны, вышеперечисленные показатели не отражают проблемы неравномерности распределения жилья между населением по уровням дохода. Конечно, у нас есть семьи с высоким уровнем дохода, которые уже живут по западным стандартам потребления – 50 кв. м на человека и более. В это же время более 65 % семей располагают жилой площадью менее 5 кв. м на человека, а 17 тыс. семей вообще не имеют собственной крыши над головой, арендуя жилье или проживая в общежитиях.

При этом на этот период пресловутая “средняя” обеспеченность жильем составляла 12,1 кв. м жилья на человека, т. е. по официальной статистике жилищный фонд растет, а в реальности жилищные условия простых граждан не улучшаются. Это происходит потому, что строится в основном жилье средней площадью свыше 100 кв. м, так называемое “элитное”, которое может позволить себе далеко не каждая семья. Прирост количества квартир и домов в жилищном фонде составил за данный период 1,9 %, что ниже темпов прироста населения, который составил 2,3 % за аналогичный период.

По официальным данным на 2008 г. не имели жилья 44,5 тыс. семей (из них: 17 тыс. семей снимают жилье, 23,8 тыс. семей живут у родственников, 3,7 тыс. семей проживают в общежитии), а свыше 100 тыс. семей нуждаются в улучшении жилищных условий. Общая потребность в жилье составляет 7,8 млн кв. м, чтобы удовлетворить ее, жилищный фонд страны надо увеличить на 10 %.

Следует также отметить, что жилье неравномерно распределено не только среди различных категорий населения, но и по территории страны. С 1997 по 2010 г. строительство новых квартир было сосредоточено в основном в трех крупных городах (Бишкек, Ош и Джалал-Абад), причем свыше 40 % нового строительства приходится на столицу страны.

В вопросе обеспеченности жильем помимо количественных показателей необходимо учитывать качественные характеристики жилищного фонда и, прежде всего, его благоустроенность: водопровод, канализацию, горячее водоснабжение. По уровню благоустроенного жилья лидируют страны, имеющие высокий ВВП на душу населения. Бывшие социалистические страны, как прави-

ло, имеют худшие параметры. В бедных странах, к которым причислен Кыргызстан, преобладает неблагоустроенный жилищный фонд. Например, к 2009 г. только 5,4 % домохозяйств проживали в жилищах, которые соответствуют стандартам (кухня, водопровод, ванная или душ, канализация), 70 % – в жилищах, частично несоответствующих стандартам (отсутствуют отдельные виды благоустройства, например водопровод).

Помимо благоустроенности качество жилищного фонда характеризуется такими техническими характеристиками, как степень износа жилища. Около 85 % жилищного фонда страны было построено в советский период (2 % относится к досоветской эпохе), т. е. более 20 лет назад.

Если средний срок эксплуатации жилья составляет 50 лет, то нормативный срок износа крупнопанельного жилья – 25 лет, и, например, у первой построенной серии 1-464АС (так называемые “распашонки”, площадь которых в Бишкеке составляет более 300 тыс. кв. м) срок эксплуатации уже истек, не говоря уже о несеистойком жилье, которое было построено раньше.

После приватизации жилья государство больше не отвечает за содержание жилого фонда, а собственники квартир зачастую не обладают финансовыми возможностями для проведения текущего и капитального ремонтов, чтобы продлить эксплуатационные качества строений.

В результате физическое состояние жилых зданий ухудшается и жилищный фонд разрушается. Новое жилье лишь частично перекрывает выбывающий жилищный фонд: за годы независимости жилищный фонд увеличился лишь на 1/7 часть, для сравнения в Казахстане обновление сделано на треть.

Поскольку Кыргызстан воспроизводит только 1,2 % имеющегося жилья (данные 2008 г.), то учитывая, что в России воспроизводство жилищного фонда составляет 2 %, а в развитых западных странах ежегодные объемы доходят до 10 %, разрыв между имеющимися и необходимыми инвестициями в жилищном секторе – двенадцатикратный.

Учитывая вышеизложенные основные проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, предлагаем в рамках действующего законодательства о ГЧП создать модельное предприятие в области ГЧП. В целях создания благоприятного инвестиционного климата, особенно в отрасли строительства, необходимо создание организаций, работающих на основе государственно-частного партнерства, деятельность которых будет связана с решением многих проблемных аспектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Одной

Таблица 2 – Базовые модели государственно-частных партнерств

Модель	Собственность	Управление	Финансирование
Оператора	Частная/ государственная	Частное	Частное
Кооперации	Частная/ государственная	Частное/ государственное	Частное/ государственное
Концессии	Государственная	Частное/ государственное	Частное/ государственное
Договорная	Частная/ государственная	Частное	Частное
Лизинга	Частная	Частное/ государственное	Частное/ государственное

из главных первоочередных задач модельного предприятия станет улучшение жилищных условий граждан льготных категорий путем:

- сокращения сроков получения социального жилья;
- адресности поддержки населения;
- привлечения внебюджетных средств для осуществления строительства жилищно-коммунальной инфраструктуры;
- формирования финансовых механизмов, обеспечивающих доступность жилищных кредитов для граждан, в том числе с использованием рефинансирования ипотечных кредитов.

Подобная организация будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности и в такой правовой форме будет возможно привлечение иностранных прямых инвестиций в национальную экономику. Обычно в мировой практике потенциальные инвесторы готовы к положительному рассмотрению предлагаемой инициаторами программы – особенно при условии участия государства в подобной программе, как это принято во многих странах, преследующих цель улучшения жилищных условий населения.

Выбор конкретной формы реализации государственно-частного партнерства зависит от объема функций, передаваемых частному сектору, размера капитальных вложений и текущего финансирования участников, степени распределения рисков, а также перспективы сохранения у государства права собственности на объект.

Модели государственно-частных партнерств – это конкретный проект ГЧП, возникший в результате законной и прозрачной процедуры отбора со-

ответствующих участников ГЧП со стороны частного бизнеса для решения конкретных задач экономической политики государства (таблица 2).

Выбор из базовых моделей определяет государство на основании того, в каких сферах и какого рода услуги могут стать предметом государственно-частного партнерства. При этом следует учитывать, что указанные базовые модели в чистом виде практически не встречаются, а чаще используются всевозможные смешанные формы. При этом в конкретных инфраструктурных сферах отдельные базовые модели остаются доминирующими. Мировой опыт свидетельствует о том, что указанные модели преимущественно используются в различных отраслях и производствах.

*Модель оператора* получила широкое распространение в переработке отходов. Она характеризуется четким разделением ответственности между частным партнером и государством при сохранении контролирующих функций за государством.

*Модель кооперации* используется там, где конкретные услуги недостаточно четко выделены и определены, а потому их сложно сделать отдельными объектами налогообложения и амортизационных отчислений. В таком случае партнерство реализуется через совместную проектную компанию государства и частного инвестора.

*Модель концессии* действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также с тех случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам,

*Договорная модель* используется в энергетике, в которой инвестиции в первую очередь направлены на снижение текущих издержек. При этом экономия, полученная от снижения текущих издержек, нередко превышает собственно инвестиционные затраты.

*Модель лизинга* является наиболее подходящей для сооружения общественных зданий. В мире накоплен весьма представительный опыт лизинговых форм партнерства органов местного самоуправления с частным бизнесом.

В последние годы области применения различных форм партнерства государства и частного бизнеса стремительно расширяются, и бурно развиваются сами формы партнерств и их модификации. Так, если концессионные соглашения первоначально стандартно применялись при сооружении автострад, автостоянок, обеспечении централизованным теплоснабжением, то в настоящее время они получили распространение в таких сферах, как национальная оборона, образование, кабельное телевидение, некоторые виды городского общественного транспорта и др.

Проведенные исследования показали, что наиболее приемлемой формой государственно-частного партнерства при реконструкции объектов жилищно-коммунального хозяйства мегаполиса является концессия. Проведенные исследования зарубежного опыта ГЧП показали, что механизм ГЧП позволяет не только привлекать средства к реализации социально значимых для города проектов, но и находить самые современные технические решения и эффективно управлять созданными объектами.

Вместе с тем, до настоящего времени существует множество законодательно не урегулированных нюансов. Они “тормозят” приток частных инвестиций в ЖКХ. Например, проекты государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве мегаполиса просто не окупаются из-за ограничений в тарифе. В этих условиях государству проще самостоятельно взять кредит, ведь банки будут готовы дать средства под 11–13 % годовых, а частные партнеры рассчитывают на доходность около 20 %. Закон о государственно-частном партнерстве мог бы ликвидировать большинство юридических пробелов, отпугивающих бизнес от жилищно-коммунального сектора.

Реализация программы ГЧП в ЖКХ позволит улучшить инвестиционный климат региона и создать условия для привлечения дополнительных внебюджетных инвестиций в приоритетные проекты городов Кыргызстана.

Инвестору при оценке настоящей программы необходимо учесть положительные экономические и социальные эффекты.

В условиях “дефицита” первичного жилищного фонда и физического устаревшего вторичного ГЧП увеличит строительство жилых и социально-культурных объектов. Строительство как стратегически важная отрасль своим развитием подтолкнет к росту благодаря мультипликативному эффекту многие другие отрасли: например, транспорт, связь, добывающие отрасли и т. д. ГЧП будет служить источником дохода государственного бюджета, поскольку в данной отрасли оплачиваются все налоговые платежи.

Для государства предоставляется возможность по себестоимости приобретать жилищные площади в зависимости от доли инвестирования государства в проекты строительства. Кроме того, государство, участвуя в качестве партнера в деятельности компании, претендует на получение дивидендов.

Данное партнерство станет отправной точкой в формировании инвестиционной стратегии мегаполисов и внедрении инвестиционных механизмов регионального развития, предусматривающих все формы стимулирования притока инвестиций в приоритетные сектора экономики городов.

Наличие проблем реабилитации, развития и эксплуатации систем жизнеобеспечения в нашей стране свидетельствует о том, что потенциал ГЧП в коммунальном хозяйстве используется недостаточно. Исключительно высокая потребность коммунального сектора в инвестициях может быть в значительной степени удовлетворена при реализации проектов ГЧП, инициируемых органами публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Создание благоприятной среды для развития ГЧП – принятие нормативных правовых актов, формирование рынка проектов ГЧП в коммунальном хозяйстве, организация конкурсных торгов и разработка конкурсной документации – полностью лежит в сфере ответственности государственных и муниципальных органов. Результаты такой работы зависят от компетентности государственных и муниципальных служащих, их способности правильно применить нормы действующего законодательства, организовать взаимодействие с частными инвесторами, использовать организационные и ресурсные возможности отечественных институтов развития и международных финансовых организаций, заручиться поддержкой гражданского общества.

Эффективное использование государственных активов и предложения по повышению эффективности государственных предприятий помогут оптимально использовать бюджетные средства на текущие расходы. Благодаря созданию благоприятного инвестиционного климата в структуре инвестиций возрастет доля вложений в реальный сектор экономики.

Таким образом, реконструкция объектов жилищно-коммунального хозяйства мегаполиса на основе принципов государственно-частного партнерства позволяет повысить эффективность управления этим процессом, учесть разносторонние интересы основных ее участников, обеспечить окупаемость затрат и получение прибыли для инвесторов.

#### *Литература*

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики / В.Г. Варнавский // Мировая экономика и международные экономические отношения. 2011. № 9.
2. Зыков А.А. Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве: концептуальные подходы / А.А. Зыков // Проблемы современной экономики. 2012. № 4.
3. Основные социально-демографические характеристики населения и количество жилищных единиц, 2010 г.: стат. сборник. Бишкек: Нацстатком КР, 2011.
4. Кыргызстан в цифрах: статсборник. Бишкек: Нацстатком КР, 2011. 345 с.