УДК 338.246.2

Матвеева Л.Г., Чернова О.А., Чернова М.Г.

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

Город	*Размер тарифа*		
	На теплоснабжение, руб/Гкал	*На водоснабжение руб/м^3*	*На вывоз мусора, руб/м^3*
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.

Таблица 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, концендента (Администрации города) и общества выглядит следующим образом (рис. 1).

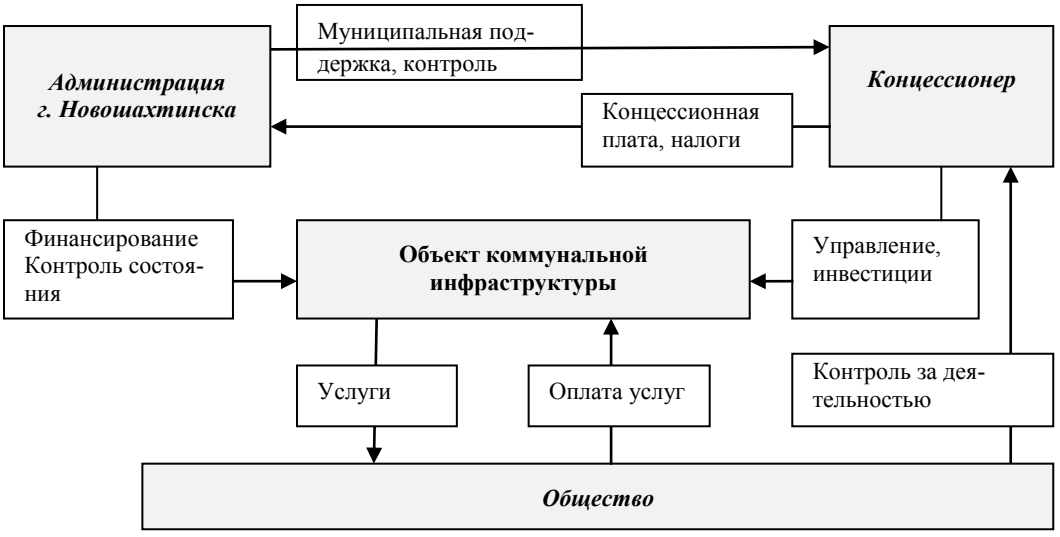


Рис. 1. **Концессионный механизм реализации государственно-частного проекта в сфере коммунальной инфраструктуры города**

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:

$$ЧДД = \Sigma(Д - И)\ К_{д},$$

где Д – ожидаемые доходы по годам, руб.; И – инвестиции по годам, руб.; $К_д$ – коэффициент дисконтирования;

$$К_д = \frac{1}{(1+r)^t},$$ 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

Виды эффективности	*Показатели оценки*	*Критерии*
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 Изменение уровня и качества жизни населения	Улучшение показателей, снижение аварийности 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