

УДК 338.465
ББК 65.9

В. П. Пилявский

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ КОМПЛЕКСЕ МЕГАПОЛИСА

Изложены проблемы, возникающие в ходе реализации программы реформирования отрасли ЖКХ. Показано, что основным препятствием для реализации программы является несовершенство нормативно-законодательной базы сферы ЖКХ.

Показаны основные направления совершенствования законодательства, регулирующие важные аспекты экономической деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве и создающие условия для развития предпринимательства.

Неудовлетворительное состояние жилищно-коммунального комплекса (ЖКК) страны свидетельствует о том, что за последние годы не были созданы ни материальная база модернизации отрасли, ни реальные механизмы, способные реализовать процесс реформирования. В связи с этим возникают опасения за перспективы реформ в ЖКК, необходимость которых общепризнана, как признан и тот факт, что российский жилищно-коммунальный комплекс давно тормозит развитие экономики.

При проведении реформы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) как основы ЖКК (кроме ЖКХ в ЖКК входят отрасли транспорта и связи) необходимо учитывать макроэкономические аспекты. Реформа доходов населения должна рассматриваться как обязательное условие эффективного проведения в жизнь реформы ЖКХ (как и всех других реформ, связанных с доходами населения, в том числе образования, здравоохранения, пенсионной сферы).

Взятый в настоящее время руководством страны курс на снижение уровня бедности должен быть расширен: задача борьбы с бедностью должна решаться в рамках полномасштабной реформы доходов населения Российской Федерации.

Задача данной реформы предполагает разработку и реализацию серии общегосударственных мер, таких как:

- структурная переориентация экономики на внутренний рынок и потребительский сектор с соответствующими институциональными преобразованиями;

- внесение изменений в систему налогообложения доходов, имущества;

- реализация программ поддержки малого и среднего предпринимательства;

- реализация программы борьбы с бедностью;

- поддержка программы создания рабочих мест;

- поддержка программы доступа к высшему и среднему специальному образованию детей из малообеспеченных семей;

- пересмотр политики доходов в сферах образования, науки, здравоохранения, охраны правопорядка;

- создание условий для повышения мобильности рабочей силы (в том числе в рамках реформы ЖКХ).

Последовательная реализация данных мероприятий позволит в течение 12–15 лет не только снизить уровень бедности до 12 %, как предполагает правительство, но и сократить разрыв в доходах богатейшей и беднейшей социальных групп в 6–8 раз.

Важным условием успешной реализации реформы ЖКХ является построение полноценных рыночных отношений в сфере ЖКХ. Вхождение предпринимательских структур в сферу эксплуатации коммунальных систем стимулирует возникновение конкуренции в сфере предоставления услуг ЖКХ (в том числе и для организаций иных организационно-правовых форм). Первый опыт функционирования частного бизнеса, который начинает сейчас приходить в сферу ЖКХ (в частности, таких крупных компаний, как «Российские коммунальные системы», «Межрегиональная инвестиционная строительная коммунальная компания», «Интеррос», «Российские коммунальные инвестиции» и др.), показывает, что в первую очередь средства вкладываются не в модернизацию, а в отдельные краткосрочные инвестиционные проекты, связанные с реабилитацией инфраструктуры и текущим ремонтом. Во многом это объясняется тем, что частные компании в сфере ЖКХ работают в основном на правах аренды, что, как показывает практика, не способствует долгосрочным капитальным вложениям.

Жилищно-коммунальный комплекс страны – это мощный рынок, нуждающийся в крупных финансовых вливаниях. На этот рынок привлекается и иностранный капитал. Росстроем подписан меморандум о сотрудничестве со швейцарской компанией «Эй-Би-Би», которая уже приступила к разработке технической документации по строительству систем водопроводно-канализационного хозяйства в Московской и Ростовской областях, Ставропольском крае, городах Владикавказе, Пскове и Курске.

Есть и другие примеры. Так, в Краснодарском крае только в Анапу, Новороссийск и Туапсе в соответствии с проектами развития муниципальной инфраструктуры, подготовленными Европейским банком реконструкции и развития, необходимо вложить не менее 25 млн долл. Это позволит снизить издержки и сделать услуги предприятий водо-

снабжения и канализации экономичными и более качественными. Привлечение «длинных» кредитов на 20 лет под низкие проценты, да еще и с отсрочкой первых платежей, – это очень удачное решение для Краснодарского края.

Помочь привлечению денег мог бы распространенный в мире механизм концессий, позволяющий предпринимателям эксплуатировать инфраструктуру ЖКХ, которую запрещено приватизировать. По оценке Всемирного банка, в 1990-х гг. концессионеры реализовали в развивающихся странах более 600 транспортных проектов на 125 млрд долл., а французская «Suez» управляет концессионными проектами в сфере ЖКХ на 30 млрд долл.

Государство в лице Минэкономразвития готово раздать инвесторам-концессионерам почти всю госсобственность, которую нельзя приватизировать, а зачастую и сдать в аренду, в том числе автодороги, трубопроводы, аэродромы, электростанции и электросети, железнодорожный и городской транспорт, порты, объекты коммунального хозяйства.

При этом следует различать понятия «аренда» и «концессия». Существенным различием следует считать трактовки юридической природы прав арендатора и концессионера. Согласно статье 606 Гражданского кодекса (ГК) РФ арендатору предоставляется (передается) имущество во временное владение и пользование или во временное пользование. В том случае, когда арендатору имущество передается во владение и пользование, он становится титульным владельцем арендованного имущества. Когда имущество передается только в пользование, его владельцем остается арендодатель.

Российское концессионное законодательство, в отличие от ГК, предоставляют концессионеру не имущество как таковое, а право пользования или исключительное право пользования имуществом. В данном случае право пользования, тем более исключительное право пользования, – это вовсе не аналог одноименного арендного права. Оно сопоставимо лишь с титульным арендным владением и пользованием, но в действительности полнее, весомее, «качественнее» арендных прав. Кроме того, в рамках концессии концессионеру может предоставляться право пользования на несуществующее имущество, которое по договору концессии должно быть создано концессионером.

Другим существенным отличием является общепринятое в концессионном договоре положение, согласно которому право собственности на имущество концессионера, приобретенное или созданное им для концессионных целей, подлежит безвозмездной передаче концеденту (государству или иному публично-правовому образованию) по истечении срока действия договора. Арендным отношениям такое правило неизвестно.

Еще одно отличие аренды от концессии становится очевидным из статьи 613 ГК РФ, согласно которой передача имущества в аренду не является основанием для прекращения или изменения прав третьих лиц на это имущество. В концессионной практике имущество, право пользования которым предоставляется концессионеру, должно быть предварительно очищено от любых чужих прав на него. Это означает, что в концессию передается, как правило, казенное имущество государства или муниципальных образований.

В экономическом плане аренда не отвечает требованиям инвестиционного проекта (тем более – условиям проектного финансирования), которым как раз полностью соответствует современная концессия. Традиционно аренда – это найм имущества, должное состояние которого обязан поддерживать арендодатель. Это не выход для российской экономики, отчаянно нуждающейся в немедленном притоке капитальных вложений. И хотя арендным договором тоже можно предусмотреть обязанности арендатора по приумножению и обновлению арендованного имущества, подлинный инвестиционный проект может быть реализован только в концессионной форме с предоставлением концессионеру индивидуальных рентных, налоговых, валютных режимов.

Как планируется, концессионеров, которые возьмутся модернизировать или строить не подлежащие приватизации объекты, будут отбирать на конкурсе. С победителями государство подпишет концессионный договор на срок от 7 до 99 лет. Расторгнуть его досрочно можно будет только через суд.

Без концессий в ЖКХ деньги просто не привлечь, а поскольку инвестор придет только на условиях возврата вложений, государство будет вынуждено вводить рыночные отношения в эти секторы, что подстегнет их развитие.

Бизнесменов это не отпугивает. Дочерняя компания «Veolia» французской «Veolia Water» предпочла бы концессию аренде водоканалов в нескольких городах Центральной России, а «Комплексные энергетические системы» (дочерняя компания СУАЛа), арендующие на Урале объекты коммунальной энергетики, были бы не прочь взять в концессию не только их, но и более серьезные энергетические объекты. Однако концессии не панацея, которая сразу утолит инвестиционный голод российской экономики, необходимы стабильные условия, четкость правоприменения, адекватные действия налоговых и правоохранительных органов.

Между тем реализация уже первых проектов в регионах свидетельствует о перспективности работы частных компаний в ЖКХ. По существующим оценкам, доходность на вложенный капитал будет колебаться в пределах 5–7 %. При этом создаются возможности для вовлечения в рынок ЖКХ и предприятий смежных отраслей (речь, в частности, идет о компаниях, специализирующихся на замене теплотрасс, производстве измерительной аппаратуры для коммунального комплекса, а также на производстве и поставках специализированных труб – рынок с ежегодным оборотом в несколько десятков миллиардов долларов).

При этом частные компании, действуя в сфере ЖКХ, способны:

- выйти на уровень безубыточности при действующем уровне тарифов за счет повышения эффективности хозяйственной деятельности;
- вовлечь в экономический оборот огромный пласт муниципальной и государственной собственности, увеличив тем самым капитальную базу экономики страны;
- более эффективно, осторожно и вдумчиво инвестировать в отрасль.

В связи с этим крайне актуальна проблема разработки механизмов, делающих рентабельным вложение государственных и частных средств в долгосрочные проекты коренной модернизации ЖКХ. Первоочередной задачей в этом плане становится принятие закона о концессионных механизмах в ЖКХ. В частности, в настоящее время в профильных ко-

митетах Государственной Думы рассматривается законопроект «Об инвестиционных соглашениях в сфере коммунального хозяйства», предусматривающий привлечение частного капитала в сферу ЖКХ на основе использования таких механизмов, как концессия или передача в управление бизнесу на продолжительный срок коммунальной инфраструктуры. Представляется, что уже на стадии первичного обсуждения любых законопроектов, связанных с реформированием ЖКХ, необходимо тщательное их рассмотрение в обеих палатах парламента и доработка с учетом мнения региональных и местных органов власти, многие из которых уже имеют конкретный опыт взаимодействия с бизнесом при осуществлении проектов в коммунальной сфере. Необходимо также содействие со стороны государства распространению позитивного опыта работы частного бизнеса, в том числе малого и среднего, в конкретных регионах и муниципальных округах.

Необходимо признать, что на сегодняшнем этапе жилищно-коммунальная отрасль не в состоянии обойтись без государственных целевых программ модернизации ЖКХ. Напротив, эта функция государственной политики в данной сфере должна быть усилена на весь период реформирования. Государство, во-первых, выступает в роли посредника между инвесторами и производителями, например, в ходе инвестиционных конкурсов при продаже пакетов акций приватизированных предприятий, во-вторых, устанавливает правила игры путем законодательной регламентации, в частности определения налогового режима, в-третьих, вкладывает капитал в социально ориентированные, удовлетворяющие общественные нужды проекты.

Инвестиционные программы, связанные с разгосударствлением собственности, не слишком привлекательны для вкладчиков ввиду незащищенности вложений. Инвестор не может контролировать использование привлеченных средств, которые чаще всего идут на поддержание традиционного, экономически неэффективного производства. Отсутствие расчетов окупаемости вложений не позволяет ему судить о возможной прибыли и риске. Кроме того, объем запрашиваемых инвестиций чаще всего в несколько раз превышает уставный капитал предприятия.

Тем не менее, акции с успехом распродаются на инвестиционных конкурсах. Очевидно, инвесторы руководствуются иными резонами, например желанием присовокупить приобретенные на аукционе акции к купленным на других условиях и сформировать контрольный пакет.

Идея передачи объектов ЖКХ в управление частным предпринимательским структурам уже реализована во многих странах. В нашей стране крупнейший российский проект по привлечению частного бизнеса в ЖКХ – ОАО «Российские коммунальные системы» (РКС). Суть проекта состоит в том, что РКС учредит в регионах дочерние структуры, которые в той или иной форме получат в управление снабжающие ресурсы предприятия ЖКХ. Перейти к заключению соглашений на условиях концессии РКС обещает после разработки и принятия соответствующего законодательного акта.

Таким образом, становится очевидным, что успех процесса реформирования ЖКХ целиком зависит от серьезного изменения нормативно-законодательной базы, регламентирующей его работу.

Рассмотрим основные направления, по которым необходимо проводить изменения нормативно-законодательного обеспечения реформы ЖКХ с целью ее реального продвижения за счет обеспечения рыночных условий хозяйствования, привлечения в сферу ЖКХ предпринимательских структур при условии соблюдения социальных интересов¹. Итак, необходимо предпринять следующие действия.

1. Повысить степень участия государства в проведении реформы.

Внести в Жилищный кодекс норму «универсальная жилищно-коммунальная услуга» по обязательному предоставлению минимального набора жилищно-коммунальных услуг в населенных пунктах Российской Федерации, гарантирующую стандартный уровень жизнеобеспечения граждан.

2. Изменить налогообложение и тарифное регулирование в ЖКХ. Создать благоприятный инвестиционный климат в сфере ЖКХ.

2.1. Предусмотреть в налоговом законодательстве, затрагивающем деятельность в сфере ЖКХ, нормы, снижающие налоговую нагрузку для предприятий всех форм собственности, осуществляющих крупные капитальные проекты в жилищно-коммунальной сфере (льготы по налогу на имущество организаций для фондов ЖКХ, льготы по налогу на прибыль, освобождающие инвестиции от НДС при условии использования современных технологий и оборудования при проведении реконструкции инфраструктуры ЖКХ).

2.2. Принять закон «О тарифном регулировании организаций коммунального комплекса». Цели закона, определенные в качестве базовых, следующие:

- формализация ответственности органов местного самоуправления за развитие инженерных инфраструктур;
- обеспечение устойчивого развития инженерных инфраструктур городских поселений, обеспечивающих потребности, в том числе, и жилищного строительства;
- создание условий для привлечения частного менеджмента и частных инвестиций в коммунальный сектор на основе концессионных механизмов (при сохранении основных фондов инженерной инфраструктуры в публичной собственности), минимизация инвестиционных рисков.

3. Упорядочить правовое регулирование отношений собственности в жилищно-коммунальном хозяйстве на уровне муниципалитета, инвестора и населения. Стимулировать создание объединений собственников жилья.

3.1. В целях совершенствования механизмов создания объединений собственников жилья (в том числе товариществ) и управления жилищным фондом целесообразно внести изменения в законодательство, касающиеся решения вопросов содержания общей собственности объединения собственников жилья, перевода ее в долевую собственность членов объединения.

3.2. Разработать и законодательно оформить механизмы стимулирования создания объединений собственников жилья (а также ассоциаций объединений собственников), а именно:

- механизм передачи нежилых помещений из муниципальной собственности в собственность объединения (по объектам муниципального жилищного фонда, переданного в ТСЖ);

- проведение властями капитального (выборочного капитального) ремонта жилых помещений при передаче их из муниципальной собственности в собственность объединений;
- субсидирование объединений жильцов (создание второго уровня адресных субсидий);
- определение тарифов поставщиками централизованных услуг только после консультаций с ассоциациями объединений жильцов;
- механизмы кредитования собственников помещений многоквартирных домов для оплаты капитального ремонта имущества, находящегося в долевой собственности (сегодня управляющие компании готовы предоставлять собственникам рассрочку на оплату капитального ремонта, но их возможности ограничены, а гарантий возврата инвестиций нет);
- оказание властями финансовой помощи жилищно-коммунальным предприятиям (в случае ее необходимости) лишь после консультаций с ассоциациями жильцов.

3.3. Внести в Жилищный кодекс перечень организационно-правовых форм объединений собственников жилья.

3.4. Принять закон «О сервейинговых (управляющих) компаниях в жилищной сфере». Государство, вставая на сторону потребителя услуг ЖКК, совершенно не защищает интересы бизнеса, а именно частных управляющих компаний, для которых:

- отсутствует защита инвестиций в случае, если собственники решили переизбрать управляющую организацию в период, когда вложенные инвестиции не возвращены инвестору;
- нет гарантий возврата задолженности собственников, если услуги подрядчиков были оплачены управляющей компанией, а собственникам была предоставлена рассрочка в случае переизбрания собственниками данной организации;
- законодательно не предусмотрена ответственность собственников за техническое состояние дома в случаях, если собственники отказались принять предложение управляющей компании о сборе средств на проведение капитального ремонта, либо отказались вносить деньги на иные необходимые для полноценного содержания объекта работы (например, за содержание дополнительных квадратных метров земли, закрепленного за собственниками и т. д.). В настоящее время существует практика, когда Жилищная инспекция пытается возложить ответственность за это на частные управляющие компании;
- не существует четко урегулированного порядка и сроков передачи жилых объектов от одной управляющей организации другой, не установлена ответственность за нарушение сроков, в результате жилые дома могут передаваться несколько месяцев;
- не прописаны права и обязанности управляющих компаний, надзорные органы считают, что управляющая компания отвечает за все, не принимая во внимание экономические ограничения;
- не предусмотрены случаи и условия для расторжения или изменения договоров с собственниками.

4. Принять закон «Об обязательном страховании жилья».

5. Внести изменения в Жилищный кодекс, предусматривающие ответственность собственников за непринятие решений и неоплату необходимых работ в доме.

6. Разработать меры по законодательному регулированию и контролю деятельности локального естественно-монопольного сектора ЖКХ.

Анализ этих предложений показывает, что они охватывают проблемы различных предпринимательских структур – от государственных до частных и государственно-частного партнерства, а также проблемы некоммерческих организаций, занимающихся предпринимательской деятельностью (товариществ собственников жилья, жилищно-строительных кооперативов и др.). Изложенные выше предложения в случае их реализации способны решить эти проблемы на законодательном уровне и тем самым ускорить реформу ЖКХ.

При этом жилищно-коммунальная сфера из «тормоза экономики», коим она является в настоящее время, постепенно превратится в сферу динамичного развития, социальной стабильности и технического прогресса.

¹ Экономические проблемы реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства регионов : Аналитический доклад / Под ред. С. М. Миронова. – М., 2004. – 49 с.; Пялявский, В. П. Изменение нормативно-законодательной базы жилищно-коммунального хозяйства – основа успешного реформирования отрасли // Современное экономическое и социальное развитие: проблемы и перспективы : В 2 т. Т. 1. Ученые и специалисты Санкт-Петербурга и Ленинградской области – Петербургскому экономическому форуму 2006 года. – СПб., 2006. – 210 с.