

# ПРОБЛЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ КОММУНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ КАК ОСНОВНОЕ ПРЕПЯТСТВИЕ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Н.П. Гришина

В статье представлен обзор основных проблем, связанных с жилищным строительством в России. Среди них особое место занимает сфера коммунального обеспечения земельных участков. Прежде всего, эти проблемы связаны с законодательными ограничениями и несовершенствами, а также с масштабными капиталовложениями. В статье рассматриваются различные источники финансирования реализации новых инфраструктурных проектов на новых земельных участках. Также предложены конкретные меры по регулированию сферы ЖКХ.

Основными проблемами в сфере жилищного строительства наряду со слабо развитой конкуренцией среди застройщиков и бюрократической системой предоставления земельных участков является отсутствие земельных участков, обустроенных коммунальной инфраструктурой, механизмов привлечения частных инвестиционных и кредитных ресурсов в строительство и модернизацию коммунальной инфраструктуры, а также непрозрачные и обременительные для застройщика условия присоединения к системам коммунальной инфраструктуры. Решение данных проблем необходимо для обеспечения существенного увеличения темпов жилищного строительства, удовлетворения платежеспособного спроса населения на жилье, стабилизации цен на рынке жилья.

Органы местного самоуправления и застройщики отмечают завершение периода так называемой «точечной застройки» с использованием уже существующих коммунальных сетей, а также ограниченные возможности использования действующих мощностей для наращивания объемов жилищного строительства. Для увеличения объемов жилищного строительства необходимо опережающее развитие коммунальной инфраструктуры.

Причины, определяющие недостаточный объем предложения земельных участков, обеспеченных коммунальной инфраструктурой, связаны с высоким уровнем монополизации и административного вмешательства на рынке жилищного строительства. Это порождает чрезмерные административные барьеры в отношении доступа застройщиков на рынок жилищного строительства, получения земельного участка и разрешения на строительство.

Принятые в 2005 году федеральные законы, направленные на формирование рынка доступного жилья, в частности Градостроительный кодекс Российской Федерации, федеральные законы «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и «О концессионных соглашениях», сформировали законодательную базу для решения задачи развития коммунальной инфраструктуры, необходимой для жилищного строительства, установили распределение ответственности за обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства между органами местного самоуправления, организациями коммунального комплекса и застройщиками. Были созданы законодательные предпосылки для формирования специализированного вида бизнеса, связанного с подготовкой земельных участков для строительства, включая жилищное.

Однако реализация принципов, заложенных в федеральных законах, требует создания дополнительных стимулов в виде государственной поддержки за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Существующая практика решения проблемы развития коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства основана на формировании организациями, предоставляющими коммунальные услуги, монопольной платы за присоединение к системам коммунальной инфраструктуры или на выполнении

застройщиками технических условий для присоединения к этим системам, определенных на основе непрозрачных и изменяющихся принципов. Такая практика создает неравные конкурентные условия для застройщиков и приводит к невозможности освоения новых перспективных площадок для жилищного строительства.

Органы местного самоуправления, как правило, не имеют комплексных планов развития систем коммунальной инфраструктуры, основанных на зафиксированных в документах территориального планирования (генеральных планах) прогнозах роста потребления соответствующих ресурсов и услуг с учетом прогнозируемых объемов жилищного, промышленного и иных видов строительства.

Получая разрешение на строительство, застройщик не может точно спрогнозировать стоимость подключения к коммунальной инфраструктуре. Объем работ по ее сооружению согласовывается отдельно с каждой организацией-монополистом, предоставляющей тот или иной вид ЖКУ на территории муниципального образования. Это первый риск для застройщика. Если он ошибся в расчетах и не сумел договориться с коммунальными предприятиями об условиях подключения, то строительство может обойтись значительно дороже или придется вовсе от него отказаться. С этой точки зрения выгоднее работать там, где уже существует развитая коммунальная инфраструктура. В этом случае затраты сведены к минимуму. «Первопроходцам» же достаются особенно сложные ТУ, которые часто включают прокладку магистральных сетей, что означает дополнительные расходы.

Еще одна проблема возникает после того, как застройщик подключил свое здание к коммунальной инфраструктуре. Сооруженные застройщиком сети изначально являются его собственностью. В большинстве случаев он старается безвозмездно передать эти объекты коммунальным предприятиям, которые нередко отказываются принимать их в собственность. Одна из причин состоит в том, что средства на их обслуживание не заложены в тарифы. В итоге сети остаются в собственности застройщика, который вынужден обслуживать их за свой счет. При долевом участии в строительстве застройщик может передать объекты коммунальной инфраструктуры предприятию ЖКХ только с согласия всех дольщиков.

Если сооруженные застройщиком коммуникации остаются в его собственности, то он начинает самостоятельно взимать плату за подключение к ним с новых застройщиков. Таким образом, в этой сфере появляется еще один монополист, чья деятельность не регулируется властями в лице муниципалитета. Нарушается целостность системы предоставления коммунальных услуг. В результате могут возникнуть проблемы с функционированием инженерных сетей. Наконец, местная власть теряет контроль за подключением новых потребителей и, следовательно, за развитием города.

Однако обычно право собственности на новые или модернизированные объекты коммунальной инфраструктуры переходит к владельцам жилого здания. Они, как правило, об этом не знают до тех пор, пока не произойдет авария. В таких случаях предприятия ЖКХ отвергают претензии в свой адрес, мотивируя это тем, что неисправный участок не является их собственностью.

Анализ сложившейся ситуации показывает, что существующая система развития коммунальной инфраструктуры характеризуется тремя серьезными недостатками:

- не сформированы равные конкурентные условия для участников рынка жилья, что сдерживает масштабы жилищного строительства;
- существуют проблемы в отношении собственности на вновь построенные объекты ЖКХ и их эксплуатации;
- развитие коммунальной инфраструктуры не связано с городским планированием.

В результате ограничивается развитие жилищного строительства и ухудшается качество ЖКУ. О масштабе данной проблемы свидетельствует тот факт, что при строительстве жилых домов примерно 15-20 % средств тратится на обеспечение нового

здания доступом к сетям.

Развитие инфраструктуры для обеспечения строящихся зданий коммунальными услугами отличается тем, что для этого необходимы масштабные капиталовложения. В то же время платежи от застройщиков и/или потребителей поступят только тогда, когда сети будут готовы. Участок, где намечено возведение нового дома, нужно обеспечить коммуникациями к моменту планового завершения строительства.

Требуется найти такие механизмы финансирования, которые позволят не повышать тарифы на коммунальные ресурсы и в то же время увеличивать ликвидность предприятий ЖКХ.

Источниками капиталовложений могут быть:

1) Возвратные, срочные и платные:

- Инвестиции в капитал коммунального предприятия
- Заемные средства, предоставляемые коммунальному предприятию

2) Невозвратные, бессрочные и бесплатные

- Бюджетные субсидии

3) Собственные средства коммунального предприятия (тарифная выручка)

Для обеспечения возможности использования данных источников необходимо выполнение следующих условий:

• **Инвестиции в капитал коммунального предприятия**

- Внятная корпоративная форма
- Долгосрочная дивидендная политика
- Возможность вывода компании на фондовый рынок

Наиболее простой способ – предоплата со стороны застройщиков, например, в размере 50 %. Величина предоплаты может варьироваться в зависимости от способности коммунального предприятия привлекать внешние инвестиции и от ликвидности строительной фирмы.

Также целесообразно использовать заемные средства.

• **Заемные средства, предоставляемые коммунальному предприятию**

- Обеспечение возвратности
- Регулирование
- Имущество
- Гарантии

Заемные средства могут привлекать предприятия ЖКХ или местный бюджет. Это зависит от того, как финансируется развитие коммунальной инфраструктуры. Первый вариант имеет ряд преимуществ. Получив кредит, предприятие обеспечивает себя необходимыми средствами и, следовательно, может избежать значительного повышения тарифа для потребителей. Он увеличивается только в части обслуживания долговых обязательств.

Гарантией возврата привлеченных средств являются платежи потребителей за ЖКУ и плата застройщиков за подключение. Возможны различные концессионные механизмы привлечения инвестиций, например, «схемы BOT» (*Built-Operate-Transfer*; строительство-эксплуатация-передача) – схема концессии, по которой частный оператор строит объект коммунальной инфраструктуры за счет собственных средств, эксплуатирует его в течение оговоренного срока, а затем перелает государству. Форма привлечения заемных средств зависит от ситуации на каждом конкретном предприятии, условий финансового рынка и т. д.

В подавляющем большинстве городов отсутствуют надежные механизмы финансирования и реализации проектов по обеспечению земельных участков коммунальной инфраструктурой. Банковский сектор не имеет необходимых инструментов, позволяющих с приемлемым уровнем риска кредитовать проекты развития коммунальной инфраструктуры, что приводит к увеличению сроков и удорожанию стоимости строительства жилья. Более того, как правило, кредитные учреждения не

имеют опыта финансирования подобного рода проектов. С точки зрения экономики, строительство коммунальной инфраструктуры долгосрочный и долгоокупаемый проект, соответственно коммерческим банкам не интересно участвовать в их реализации. Однако даже при условии государственной поддержки частный инвестор не сможет обойтись без длинных денег кредитора, т.к. проекты капиталоемкие и низкорентабельные.

Механизмы финансирования развития коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства должны обеспечивать привлечение банковских кредитных ресурсов для реализации таких инвестиционных проектов и предусматривать меры по повышению привлекательности их кредитования.

- **Собственные средства коммунального предприятия (тарифная выручка)**

- Повышение собираемости
- Повышение эффективности затрат
- Рост тарифа

- **Бюджетные субсидии**

- Возможности муниципалитета, региона и ФАИП

В рамках государственной поддержки предусматриваются меры в виде возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на обеспечение земельных участков под жилищное строительство коммунальной инфраструктурой, а также предоставление государственных и муниципальных гарантий.

Организационные механизмы выполнения государственных программ должны обеспечить четкое разграничение ответственности между всеми возможными участниками процесса обеспечения земельных участков под жилищное строительство коммунальной инфраструктурой и ориентироваться на рыночные инструменты решения проблемы, что позволит минимизировать инвестиционные риски и удешевить стоимость кредитования.

Возможно делегирование органами местного самоуправления ответственности за развитие коммунальной инфраструктуры частным операторам объектов коммунальной инфраструктуры. Предполагается также развитие специальной рыночной деятельности, связанной с обустройством территорий, предназначенных для жилищного строительства, коммунальной инфраструктурой (девелопмент).

В зависимости от конкретной ситуации реализация инвестиционных проектов будет осуществляться органами местного самоуправления, застройщиками или организациями коммунального комплекса, например, частными компаниями, управляющими системами коммунальной инфраструктуры на условиях концессионных соглашений.

Возврат средств может быть обеспечен за счет различных источников – продажи земельных участков (переуступки прав аренды земельных участков), установления прозрачного и регулируемого муниципалитетами тарифа на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, а также продажи жилья, построенного на этих земельных участках в последующие периоды.

Для повышения эффективности финансирования строительства и реконструкции инженерной инфраструктуры в интересах жилищного строительства необходимо осуществлять вполне конкретные действия по регулированию, в том числе и со стороны государства, сферы ЖКХ:

- Исследовать, понять и объяснять экономические проблемы коммунального хозяйства, в т.ч. в рамках макроэкономической политики Правительства

- **Реорганизация МУПов**

- Выделение инфраструктуры на баланс города
- Акционирование МУПа на базе имущества 2-ой группы, аренда инфраструктуры (возобновляемая годовичная)
- Возможности применения договоров управления и приватизации оператора

- Тарифное регулирование
  - Раздельный подход к регулированию операций с инвестициями в капитал и заемными средствами и операций с финансированием капиталовложений только из тарифной выручки и бюджетных субсидий
- Нетарифное регулирование
  - Согласование с надзорами требований к инвестиционным производственным программам коммунальных предприятий по эффективности производства и качества услуг на 5-летний период (минимум)
- Подготовка конкурсов
  - Инвестиции в подготовку конкурсов (концессии или иная форма привлечения частных инвестиций):
    - Аудит, контракт, ТЭО, конкурсная документация, процедура
    - Развитие квалифицированных частных операторов
      - Техническая помощь по обучению проектному финансированию
      - Реструктуризация коммунальных операторов Москвы и Петербурга под контролем РФ для создания платформы квалифицированных коммунальных операторов
    - Пилотные проекты по комплексному освоению территорий (проектному финансированию) с участием государственного банка развития (Сбербанка, Внешэкономбанка, Инвестиционного Фонда)

В настоящее время в России существует ряд пилотных проектов по комплексному освоению территорий. Проекты комплексного освоения территорий (**КОТ**) – уникальный продукт на рынке строительства и девелопмента, цель таких проектов – создание новой, привлекательной юридической среды обитания. Проект предполагает выработку комплексного и сбалансированного градостроительного решения (жилье, инфраструктура, работа, отдых) и его реализацию на определенном земельном участке. При реализации проектов комплексного освоения территорий во главу угла неизменно ставится соблюдение принципов сохранения природной среды и устойчивого развития территории. Они ориентированы на определенный сегмент потребителей и обладают значительным рыночным потенциалом.

Комплексность позволяет реализовать синергетический эффект от присутствия разнообразных участников рынка и стать для них «полусом притяжения». Строительство независимой от города современной инфраструктуры позволяет выгодно позиционировать такие районы на фоне остальных районов города. Экологическая направленность проекта отражает тенденцию вынесения за пределы городской черты, как жилой, так и коммерческой недвижимости в развитых и в развивающихся странах. Все перечисленные факторы предполагают осуществление политической поддержки проекта и снижение риска инвесторов за счет партнерства с органами государственной власти.

Наличие системных проблем в вопросах обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства требует для их решения программно-целевого подхода, что позволит не только обеспечить существенное увеличение объемов жилищного строительства, но и создать необходимые условия для формирования устойчивых механизмов решения данной проблемы в будущем без привлечения средств федерального бюджета.