

УДК 332.1:330.322

ИНВЕСТИЦИИ В СФЕРУ ЖКУ: ПОЛИТИКА, АКТИВНОСТЬ И ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ*Д. Н. Ганченко***INVESTMENTS IN THE SPHERE OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES: POLICY, ACTIVITY AND ATTRACTIVENESS***D. N. Ganchenko*

Рассмотрены вопросы специфики инвестиций в сферу ЖКУ, предложены алгоритм формирования инвестиционной политики и схема формирования инвестиционной привлекательности и активности в сфере ЖКУ муниципального образования. Классифицированы методы инвестиционной политики в сфере ЖКУ, а также предложены показатели оценки результативности инвестиционной политики.

The specific issues of investment in the sphere of housing and communal services are considered, the algorithm for forming investment policy and the scheme for forming of investment attractiveness and activity in the sphere of housing and communal services of a municipal formation are suggested. The methods of investment policy in the sphere of housing and communal services are classified. Indicators for assessing the effectiveness of investment policy are suggested.

Ключевые слова: инвестиции, сфера ЖКУ, политика, активность, привлекательность.

Keywords: investments, sphere of housing and communal services, policy, activity, attractiveness.

Привлечение инвестиций в сферу жилищно-коммунальных услуг (далее ЖКУ) – одно из направлений реформирования этой сферы, которое было начато еще в 90-е годы. Развитие сферы ЖКУ по замыслу законодателей, практиков и теоретиков возможно только при реализации современной инвестиционной политики. К основным препятствиям для проведения успешной инвестиционной политики, с одной стороны, относятся высокий уровень рисков (законодательных, тарифных и иных) и неразвитость инфраструктуры рынка ЖКУ, снижающие мобильность капитала. С другой стороны, традиционно жилищно-коммунальное хозяйство (далее ЖКХ) инвестировалось за счет средств бюджета и за счет платежей населения. Однако сегодня в этой сфере присутствуют: определенные бюджетные ограничения, низкая платежеспособность населения, неудовлетворительная платежная дисциплина потребителей ЖКУ, что в совокупности снижает собственный инвестиционный потенциал сферы.

Ключевым вопросом инвестиционной политики в сфере ЖКУ практически для всех муниципальных образований стал поиск источников финансирования. Теоретически существует много потенциальных вариантов привлечения капитала в жилищно-коммунальные инвестиционные проекты. Но до сих пор существенный вклад в формирование инвестиционной активности в сфере ЖКУ делают лишь некоторые из них. Одним из наиболее реальных источников финансирования сферы ЖКУ являются собственные средства региональных и местных бюджетов. Часть средств привлекается из «Фонда поддержки реформирования ЖКХ».

Сегодня в каждом муниципальном образовании разрабатываются стратегическая программа социально-экономического развития и инвестиционный паспорт муниципального образования. Эти документы позволяют определить основные рычаги воздействия

на ситуацию в инвестиционной сфере. К ним относятся инструменты управления, касающиеся создания благоприятных условий для размещения инвестиций на территории города и успешной реализации инвестиционных проектов в совокупности с промышленной и инновационной политикой. Но эти документы позволяют лишь частично снять вопросы инвестирования, поскольку заявленные в программных документах по реформированию и модернизации ЖКХ мероприятия в рамках реализации инновационного развития ЖКХ требуют значительного объема финансовых ресурсов.

Инвестор при принятии решения об инвестировании делает выбор не между различными сферами, а между сферой экономики, с оптимальным для него уровнем риска и процедурой размещения средств на исследуемом рынке, что предопределяет необходимость более умелого управления инвестиционной привлекательностью всей сферы ЖКУ [10]. Это является одной из основных причин низкого уровня активности частного инвестора. Объем его инвестиций в сферу ЖКУ по данным федеральных органов составляет не более 8 % [8] от общего объема инвестиций в эту сферу.

Необходимо отметить и то, что приток инвестиций в сферу ЖКУ в последние годы нестабилен (таблица 1).

Это обусловлено рядом распространенных причин: несовершенство экономического законодательства в сфере ЖКУ; высокий уровень налогообложения; отсутствие системы гарантирования и страхования инвестиций. В таблице 2 представлены сводные факторы, ограничивающие инвестиционную деятельность на современном этапе.

Динамика инвестиций в городских округах юга Кузбасса [2 – 6]

Городской округ	2007	2008	T_{np}^b , %	2009	T_{np}^b , %	2010	T_{np}^b , %	2011	T_{np}^b , %
Калтанский	0	38494	-	20133	-48	4306	-89	50296	31
Киселевский	65971	186444	183	12111	-82	169290	157	157297	138
Междуреченский	81903	240714	194	226159	176	257094	214	224973	175
Мысковский	20645	40623	97	73976	258	39947	93	43899	113
Новокузнецкий	1239297	1998566	61	1968339	59	2028993	64	1927426	56
Осинниковский	32601	111334	242	60184	85	59400	82	36637	12
Прокопьевский	81994	238778	191	711023	767	583151	611	285069	248

Таблица 2

Распределение организаций по оценке факторов, ограничивающих инвестиционную деятельность (в процентах от общего числа организаций) [7]

Факторы, ограничивающие инвестиционную деятельность	2007	2008	2009	2010	2011
Недостаточный спрос на продукцию	7	17	30	21	17
Высокий процент коммерческого кредита	23	28	28	27	15
Недостаток собственных финансовых средств	62	72	72	69	57
Сложный механизм получения кредитов для реализации инвестиционных проектов	9	9	7	12	17
Инвестиционные риски	28	26	26	21	27
Неудовлетворительное состояние технической базы	5	7	4	4	4
Низкая прибыльность инвестиций в основной капитал	13	6	7	9	9
Неопределенность экономической ситуации в стране	11	34	47	34	33
Несовершенная нормативно-правовая база, регулирующая инвестиционные процессы	5	10	9	3	6

Примечание: По материалам выборочных обследований инвестиционной активности организаций, осуществляющих деятельность по добыче полезных ископаемых, в обрабатывающих производствах, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, в целом по Кемеровской области

Специфика инвестиций в сфере ЖКУ обусловлена и характером экономических отношений в ней. Если в других сферах экономики инвестиции идут одновременно в нескольких направлениях (финансовые инвестиции, инвестиции в человеческий и основной капитал), то для жилищно-коммунальной сферы характерным является то, что:

- финансовые инвестиции практически не реализуются в связи с большим риском, отсутствием соответствующей институциональной базы и инструментов;

- инвестиции в человеческий капитал только стали складываться как самостоятельное направление, а инициатором являются органы власти;

- инвестиции в основной капитал реализуются как самостоятельное направление с конца 90-х годов, но в недостаточной степени оценивается эффективность и системный эффект этих инвестиций.

В целом инвестиции в ЖКХ определяются как процесс, в ходе которого осуществляется преобразование ресурсов в затраты с учетом целевых установок, сформулированных в инвестиционной политике муниципального образования. Поэтому инвестиционную деятельность в ЖКХ в целом можно определить как единство процессов вложения ресурсов и их реализации в виде прироста стоимости основных фондов и оборудования.

Поскольку инвестиции являются необходимым условием развития исследуемой сферы и повышения качества ЖКУ, то одной из важных составляющих муниципального управления должна стать инвестиционная политика, которая позволит всем инвестиционным потокам эффективно дополнять друг друга, формируя оптимальный объем инвестиций в сферу ЖКУ муниципального образования. Сформировать данный поток возможно только после определения

того, какая парадигма [9] развития муниципального образования (таблица 3) преобладает в процессе оп-

ределения источников инвестиций в сферу ЖКУ муниципального образования.

Таблица 3

Характеристика парадигм развития муниципального образования

Парадигма	Используемый подход	Характеристика
Комплексного развития	Воспроизводственный подход	Муниципальное образование рассматривается как «закрытая система». Существует в определенной мере замкнутый инвестиционный цикл, опирающийся на внутренние инвестиции. Роль органов власти состоит в обеспечении аккумуляции сбережений населения и доходов соответствующего бюджета; создании условий для накопления капитала в организациях; организации механизма трансформации инвестиционных ресурсов в инвестиции; определении перспективных направлений инвестирования внутренних инвестиционных ресурсов
Конкуренции	Концепция «инвестиционного климата»	Муниципальное образование рассматривается как «открытая система» и с позиции привлекательности для инвесторов. Инвестиционные ресурсы характеризуются значительной мобильностью. Инвестор исходит из соображения доходности и рискованности вложений. Информационные и административные барьеры для инвестирования несущественны или отсутствуют

Использование первого подхода сопровождается применением рейтинговой системы оценки инвестиционных проектов. По оценке экспертов для современного этапа развития экономических отношений в сфере ЖКУ она устарела и все в большей степени подвергается влиянию субъективного фактора. Кроме того, система рейтингов сводится к оценке уже сложившейся ситуации. Однако состояние и выбранные в ходе жилищно-коммунальных реформ направления развития этой сферы требуют разработки системы прогнозирования и стимулирования инвесторов к активной инвестиционной деятельности с целью обеспечения возможности достижения поставленных задач реформирования ЖКХ. Это некоторая переориентация на использование второго подхода. В соответствии с ним привлечение инвестиций целесообразно проводить с учетом следующих мер: оценка инвестиционного потенциала, сильных и слабых сторон; разработка целевых комплексных программ, реализующих круг маркетинговых, организационно-технических и других мер по привлечению инвестиций. В программах целесообразно отражение бизнес-карт, которые содержат информацию о деловом потенциале; формирование банка данных производственных мощностей, свободных и предлагаемых для включения в инвестиционный процесс, используемых неэффективно; формирование бизнес-портфелей по отдельным сферам ЖКХ.

В отношении прогнозирования инвестиций в сферу ЖКУ предполагаются следующие мероприятия: количественный и качественный анализ состояния и тенденций инвестиционных процессов, существующих проблем и новых явлений; прогнозирование потребности в инвестициях; прогнозирование возможных инвестиционных потоков; оценку возможностей и последствий вложения средств в ту или иную сферу ЖКУ.

Исходя из сложившегося разнообразия инвестиций в сфере ЖКУ и их нормативно-правового регулирования, можно выделить ряд направлений ин-

вестиционной политики (таблица 4). При этом независимо от направления цель организации системы инвестирования в сферу ЖКУ состоит в объединении и координации действий предприятий, частных инвесторов, учреждений, заинтересованных в развитии инвестиционной деятельности, в формировании инвестиционных ресурсов и инвестировании в проекты ЖКХ, в организации и контроле финансовых потоков инвестиционных ресурсов.

Систематизация теории и практики позволяет рассматривать процесс разработки инвестиционной политики как ряд последовательных этапов (рис. 2). Предпосылкой формирования инвестиционной политики служит общая деловая политика развития ЖКХ [1; 3], основными целями которой является решение проблем объектов ЖКХ. Представляя собой важный составной элемент общей экономической политики в этой сфере, инвестиционная политика выступает фактором обеспечения эффективного развития отрасли ЖКХ.

Направления инвестиционной политики в сфере ЖКУ

Признак	Значение признака	Инструменты и механизмы	Характеристика
По направлению инвестиций	Совершенствование тарифной политики	Инвестиционная надбавка в тарифе	Устанавливается в процентах от соответствующего тарифа на ЖКУ тем субъектом управления, за которым закреплена функция тарифообразования
		100 % оплата ЖКУ	Переход на 100 % оплату ЖКУ потребителем и отказ от дотаций предприятий сферы ЖКУ из бюджетов
		Введение двух и многоставочных тарифов	Позволяет учитывать процессный подход в жилищно-коммунальной сфере, в результате чего оптимизируется объем потребления ЖКУ и их стоимость для потребителя, а также финансовые показатели производителя услуг
	Ресурсосбережение	Энергосберегающие технологии	Установление счетчиков на потребление и предоставление коммунальных ресурсов, применение современных материалов, характеризующихся низким потреблением тепла и пр.
	Инвестиции в человеческий капитал	Семинары	Организуются по инициативе региональных и муниципальных органов власти для разъяснения и информирования различных участников сферы ЖКУ (старшие домов, потребители, руководители управляющих компаний и т. д.)
		Курсы повышения квалификации	Организуются по инициативе региональных и муниципальных органов с привлечением аккредитованных образовательных учреждений по определенным программам
По источнику инвестиций	Средства бюджетов и внебюджетных фондов различных уровней	Фонд содействия реформирования ЖКХ	Некоммерческая организация по созданию безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулированию реформирования ЖКХ, формированию эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрению ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда
		Бюджеты различных уровней	Дотации и субсидии на оказание ЖКУ населению
		Программно-целевые продукты	Программы развития и модернизации коммунальной инфраструктуры, программы социально-экономического развития конкретных территорий
	Прямые инвестиции предприятий ЖКХ	Современное оборудование	Позволяет снизить издержки производства и предоставления жилищных и коммунальных услуг, повысить эффективность функционирования сферы, повысить качество оказываемых услуг
		Информационные технологии	Технологии управленческого, технологического, финансового и т. д. характера, позволяющие повысить эффективность определенных процессов в сфере ЖКУ
		Кредиты и займы	На пополнение основного и оборотного капитала, как правило, на практике устанавливается высокий процент под залог основных фондов

Основная цель инвестиционной политики в сфере ЖКУ может быть сформулирована как стремление к обновлению основных фондов, увеличению дохода от инвестиционной деятельности при допустимом уровне риска инвестиционных вложений, с использованием которых объекты ЖКХ смогут оказывать весь перечень необходимых услуг на современном уровне.

При разработке инвестиционной политики необходимо придерживаться следующих принципов:

- нацеленность инвестиционной политики на достижение стратегических планов и финансовые возможности предприятий ЖКХ;
- учет инфляции;
- экономическое обоснование инвестиций;

- формирование оптимальной структуры портфельных и реальных инвестиций;

- ранжирование проектов и инвестиций по их важности и последовательности, исходя из имеющихся ресурсов и с учетом привлечения внешних источников;

- выбор надежных и более дешевых источников и методов финансирования инвестиций и другие.

Учет этих и других принципов позволит избежать многих ошибок и просчетов при разработке инвестиционной политики предприятия.



Рис. 2. Процесс формирования инвестиционной политики в сфере ЖКУ муниципального образования

Одной из ключевых характеристик инвестиционной политики является инвестиционная активность. Это многоаспектное явление, находящееся в зависимости от различных факторов. Даже самое незначительное повышение инвестиционной активности – это дополнительные средства, которые не всегда приводят к движению во всей сфере, однако нередко их влияние остается статичной величиной. Поэтому необходимо устойчивое развитие при координации усилий по различным направлениям инвестиционной политики. С этой целью для оценки изменений предлагается использовать структурно-логическую схему формирования инвестиционной активности в сфере ЖКУ на местном уровне (рис. 3). Очевидна обратно-пропорциональная зависимость инвестиционного потенциала и рисков, оказывающая влияние на формирование инвестиционной активности сферы ЖКУ.

Систематизация практики и законодательства РФ позволяет сформировать следующую систему мер (прямые методы) по повышению инвестиционной

привлекательности сферы ЖКУ с позиции органов местного самоуправления, представленную в таблице 5.

Воздействуя своевременно данными методами на факторы, участвующие в формировании инвестиционной активности, органы местного самоуправления будут способствовать привлечению капитала в жилищно-коммунальную сферу, уменьшая тем самым в будущем бюджетную нагрузку, связанную с финансированием этой сферы.



Рис. 3. Структурно-логическая схема формирования инвестиционной активности в сфере ЖКУ на местном уровне

С целью осуществления мониторинга и регулирования этого направления предлагается использовать ряд показателей (1, 2, 3):

1. Коэффициент использования инвестиционного потенциала сферы ЖКУ (K_{UIP}):

$$K_{UIP} = \frac{IA}{IP}; \quad (1)$$

2. Коэффициент инвестиционной привлекательности сферы ЖКУ (K_{PI}).

$$K_{PI} = \frac{IA}{P_I}; \quad (2)$$

3. Коэффициент рискованности инвестиционной деятельности сферы ЖКУ (K_{PI}).

$$K_{PI} = \frac{IA}{IR}. \quad (3)$$

Изменение первых двух коэффициентов в направлении роста и снижение величины третьего показателя свидетельствуют об эффективном управлении инвестиционной активностью. В рамках мониторинга жилищно-коммунальной сферы использование пред-

лагаемых коэффициентов позволит органам власти своевременно принимать решения по оказанию влияния на развитие инвестиционного потенциала сферы ЖКУ муниципального образования.

Анализ практики показывает, что несмотря на предпринимаемые действия со стороны органов власти по формированию инвестиционного потенциала сферы ЖКУ, присутствуют существенные риски [10], которые могут повлиять на объем, периодичность и характер инвестиций в сфере ЖКУ. Поэтому органы местной власти должны сохранить за собой контрольную функцию за функционированием и развитием сферы ЖКУ (в т. ч. по целевым показателям работы ЖКХ). Сегодня это возможно в рамках договорных отношений, которые одновременно могли бы отвечать интересам инвестора и позволяли бы властям выполнять свои социальные обязательства.

Таким образом, создание инвестиционных потоков в сфере ЖКУ только за счет бюджетных средств представляется также проблематичным, как и возложение этого бремени только на население или организация жилищно-коммунальной сферы. Необходимы комплексные меры, прежде всего, с позиции органов

власти, включая разработку рациональной инвестиционной политики. Это позволит своевременно принимать решения, направленные на развитие инвести-

ционного потенциала сферы ЖКУ муниципального образования и сократить в будущем бюджетную нагрузку, связанную с финансированием этой сферы.

Таблица 5

**Методы по повышению инвестиционной привлекательности сферы ЖКУ
с позиции органов местного самоуправления**

<i>Законодательное</i>	<i>Информационное</i>	<i>Финансовое</i>	<i>Экономическое</i>	<i>Организационное</i>
– обеспечение единства требований действующего законодательства и нормативно-правовых актов органов местного самоуправления к оформлению инвестиционных проектов	– создание информационной базы данных о незадействованных промышленных площадках, их правовом статусе, инженерных сетях и коммуникациях, экологическом состоянии, дорожно-транспортной системе, условиях, стоимости аренды и приобретения площадки в собственности; – организация информационно-консультационного обслуживания потенциальных инвесторов по вопросам действующего законодательства, инвестиционных потребностях и возможностях города	– предоставление муниципальных гарантий за счет средств местного бюджета; – предоставление субъектам инвестиционной деятельности льготных условий налогообложения в пределах сумм, зачисляемых в городской бюджет; – предоставление бюджетных кредитов; – финансирование городских целевых программ; – установление субъектам инвестиционной деятельности льготных ставок арендной платы при аренде земельных участков на территории города в целях осуществления инвестиционной деятельности на арендуемых земельных участках	– формирование благоприятного хозяйственного климата; – активизация работы по привлечению иностранных инвестиций по линии сотрудничества с городами-партнерами; – муниципально-частное партнерство через заключение концессионных соглашений с поставщиками ЖКУ; – целевые инвестиционные программы; – применение дифференцированных тарифов для разных групп потребителей (в зависимости от себестоимости оказываемых услуг и платежеспособности потребителей); – формирование целевых специализированных инвестиционных фондов	– составление земельного кадастра; – создание адресного перечня свободных земельных участков, обеспеченных полным набором необходимой инфраструктуры, которые могут быть использованы в инвестиционном процессе; – инвентаризация объектов недвижимости, незавершенного строительства, которые могут представлять интерес для инвесторов; – поддержка приоритетных инвестиционных проектов, сопровождение их на всех стадиях от разработки до реализации; – организация ярмарок и выставок управляющих компаний, технологий; – проведение конкурсов инвестиционных проектов

Литература

1. Бражникова, Л. Н. Финансовые аспекты инновационного развития жилищно-коммунальных предприятий / Л. Н. Бражникова. – Режим доступа: <http://www.sworld.com.ua/simpoz1/135.htm>
2. Жилищно-коммунальная сфера. 2007 г. Статистический бюллетень. – Кемерово: Кемеровостат, 2008. – 56 с.
3. Жилищно-коммунальная сфера. 2008 г. Статистический бюллетень. – Кемерово: Кемеровостат, 2009. – 57 с.
4. Жилищно-коммунальная сфера. 2009 г. Статистический бюллетень. – Кемерово: Кемеровостат, 2010. – 56 с.
5. Жилищно-коммунальная сфера. 2010 г. Статистический бюллетень. – Кемерово: Кемеровостат, 2011. – 58 с.
6. Жилищно-коммунальная сфера. 2011 г. Статистический бюллетень. – Кемерово: Кемеровостат, 2012. – 58 с.
7. Инвестиции в нефинансовые активы. – Режим доступа: <http://www.kemerovostat.ru>
8. Новые способы привлечения инвестиций в ЖКХ. – Режим доступа: <http://teplo-nsk.ru/products/-price/item/900-novie-sposoby-privlecheniya-chastnyh-investicii-v-jkh.html>
9. Рубцов, Ю. Ф. Факторы, определяющие инвестиционную политику в жилищно-коммунальном хозяйстве / Ю. Ф. Рубцов, А. Х. Хузягаев. – Режим доступа: // <http://hghltd.yandex.net/>
10. Юрченко, Е. А. Методические подходы к оценке инвестиционной привлекательности / Е. А. Юрченко. – Режим доступа: <http://www.beintrend.ru/2011-10-13-06-03-35>

Информация об авторе:

Ганченко Диана Николаевна – старший преподаватель кафедры муниципального управления Новокузнецкого института (филиала) КемГУ, 8-904-960-35-75, Diana_sench@ngs.ru.

Diana N. Ganchenko – Senior Lecturer at the Department of Municipal Management, Novokuznetsk Institute (branch) of Kemerovo state University.

Статья поступила в редколлегию 20.06.2013 г.