

КОНЦЕПЦИЯ
улучшения инвестиционного климата
в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации
на 2018 – 2025 годы

Разработчик: рабочая группа экспертов по разработке Концепции улучшения инвестиционного климата в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2018 – 2025 годы при наблюдательном совете государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

Москва

2017 год

Оглавление

1. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В ЖКХ	3
1.1. Описание потребности модернизации жилищно-коммунального хозяйства	3
1.1.1. Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда	4
1.1.2. Модернизация системы коммунальной инфраструктуры	5
1.1.3. Повышение энергетической эффективности жилищного фонда	6
1.2. Оценка фактических инвестиций в сферу ЖКХ и их источников	7
1.3. Описание регуляторной среды	8
2. ОПИСАНИЕ ДЕЙСТВУЮЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНСТРУМЕНТОВ И ИНСТИТУТОВ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ЖКХ	14
2.1. Федеральный уровень	14
2.2. Региональный уровень	16
3. МИРОВОЙ ОПЫТ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ И ДЕЙСТВУЮЩИЕ ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ	16
4. ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ СОЗДАНИЯ ИНСТИТУТА РАЗВИТИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	17
5. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖКИ ИНСТИТУТОМ РАЗВИТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ И СТАДИЯМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ	20
5.1. Переселение граждан из аварийного жилищного фонда	23
5.2. Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры	27
5.3. Поддержка проектов, способствующих повышению уровня энергосбережения и энергетической эффективности в жилищно-коммунальном хозяйстве, развитие энергосервисных контрактов и мероприятий по энергоэффективному капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах	30
6. МОДЕЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА РАЗВИТИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА	33
6.1. Потребность в финансировании института развития и планируемый эффект	35
6.2. Необходимые действия для создания института развития	37

1. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В ЖКХ

1.1. Описание потребности модернизации жилищно-коммунального хозяйства

Важнейшей задачей государства остается обеспечение устойчивого развития экономики, создание условий и обеспечение безопасной жизни граждан, повышение уровня и качества жизни населения. Особую роль имеют преобразования, происходящие в отрасли жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) как наиболее социально ориентированной: потребителями являются 100 процентов населения (физические и юридические лица); отрасль включает около 20 процентов экономики страны; является второй по значимости затрат для среднего гражданина (после рынка питания) и второй по количеству жалоб (после медицины).

За последнее время достигнуты определенные успехи в решении приоритетных задач в сфере жилищно-коммунального хозяйства: успешно расселяется аварийное жилье, признанное таковым до 1 января 2012 года; созданы и функционируют региональные системы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах; приняты законодательные акты, способствующие увеличению числа концессий в ЖКХ, заложена правовая основа для формирования в России нового вида жилищного фонда некоммерческого использования в целях предоставления соответствующих жилых помещений гражданам для проживания по договорам некоммерческого найма.

Вместе с тем в сфере ЖКХ существует ряд вызовов, требующих принятия новых решений.

Нарастание объемов аварийного жилищного фонда

С начала 2012 года и на первое полугодие 2017 года выявлены 10,93 млн. кв. метров аварийного жилья, прогнозное значение к 2025 году – 42 млн. кв. метров.

Высокий уровень удельных расходов топливно-энергетических ресурсов при низких темпах реализации мероприятий по повышению энергоэффективности в ЖКХ

Россия остается на 130-м месте из 143 стран по уровню энергоэффективности экономики.

Высокая изношенность и технологическое отставание систем и объектов коммунальной инфраструктуры

На сегодня уровень износа коммунальных сетей составляет до 70 процентов (т.е. подлежат модернизации или замене) и пока не имеет вектора к снижению.

Отрасль ЖКХ нуждается в комплексной модернизации, при этом на решение этой задачи отрицательно влияет ряд факторов:

большой объем накопленной задолженности в отрасли перед поставщиками энергоресурсов, который в настоящее время составляет около 1,350 млрд. рублей и продолжает увеличиваться;

критически низкий уровень инвестиций в объекты коммунальной инфраструктуры по сравнению с необходимым. Накопленный дефицит инвестиций в 11

раз превышает нормативную годовую потребность в них, что ведет к сокращению темпов реализации проектов ЖКХ;

ограниченность возможностей бюджетной системы Российской Федерации на всех уровнях в финансировании проектов и программ в ЖКХ. Субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, выступающие в качестве собственников объектов коммунальной инфраструктуры, ограничены в финансировании проектов ЖКХ за счет местных бюджетов в связи с низкой бюджетной обеспеченностью (в 2017 году получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации являются 72 региона).

Обеспечение необходимого качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, комфорта и надежности условий проживания граждан, отсутствия угроз их жизни и недопущение, как следствие, роста социальной напряженности возможно только при продолжении системной работы, направленной на решение накопившихся в отрасли проблем. При этом необходимо учитывать специфику и неоднородность отрасли, не позволяющих найти универсальное решение всех проблем.

В связи с невозможностью в ближайшей перспективе увеличить долю бюджетных средств в финансировании проектов, направленных на закрытие текущих проблем и на достижение запланированных показателей в отрасли ЖКХ, основным приоритетом работы в жилищно-коммунальной сфере должно стать формирование долгосрочных механизмов поддержки, развития и повышения инвестиционной привлекательности проектов и программ ЖКХ.

1.1.1. Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда

Жилой фонд в Российской Федерации характеризуется достаточно высоким уровнем износа, так как почти половина жилых домов страны построена до 1970 года в период массовой застройки. И, если не принимать соответствующие меры, со временем жилищный фонд начнет превращаться в аварийный, что создает угрозу жизни граждан.

В настоящее время переселение граждан из аварийного жилищного фонда в основном осуществляется путем строительства многоквартирных домов (далее – МКД), жилые помещения в которых предоставляются гражданам в собственность. Строительство МКД для целей переселения полностью финансировалось за счет бюджетных средств, однако уже в 2018 году в государственном бюджете средств на реализацию программ по переселению не предусмотрено.

В условиях финансовой ограниченности средств бюджетов всех уровней бюджетной системы, а также в связи с продлением сроков бесплатной приватизации гражданами жилых помещений текущие подходы к переселению требуют корректировки. Представляется необходимым изменение условий и оснований предоставления, а также вида прав, на которых гражданам при переселении из аварийного жилищного фонда предоставляются жилые помещения, создаваемые с использованием бюджетного финансирования.

С учетом социальной значимости проблемы основной целью становится обеспечение необходимого объема переселения из аварийных МКД, признанных таковыми после 1 января 2012 года, при минимизации необходимых для этого бюджетных расходов и создании условий для формирования в регионах и муниципалитетах стратегиче-

ски необходимого для реализации жилищной политики жилищного фонда социального использования.

1.1.2. Модернизация системы коммунальной инфраструктуры

К основным проблемам низкой привлекательности для инвесторов в коммунальной сфере, требующим решения, в настоящее время можно отнести:

высокую изношенность и технологическое отставание систем и объектов коммунальной инфраструктуры, которые кроме сверхнормативных потерь определяют низкую надежность коммунальных систем, приводят к росту аварийности на объектах, к нарушению бесперебойности и надежности их работы, к росту экологического ущерба, к высоким текущим издержкам и потерям. Для обеспечения предоставления качественных коммунальных услуг и повышения энергоэффективности сферы необходимо осуществить значительное технологическое перевооружение устаревшего оборудования и сетей;

ограниченность возможностей местных властей, выступающих в качестве собственников объектов коммунальной инфраструктуры, **в капитальных вложениях** за счет местного бюджета;

низкую эффективность работы ресурсоснабжающих организаций (управленческой, технологической, финансовой), в связи с чем возрастают риски невозврата привлеченных организациями инвестиций (в т. ч. кредитных средств);

низкое качество подготовки муниципалитетами проектов модернизации, связанное с тем, что на местах отсутствуют специалисты, обладающие необходимыми навыками (по данным экспертов, только 40 процентов от общего количества конкурсов на право заключения концессии в коммунальной сфере являются успешными);

отсутствие комплексного подхода к модернизации систем коммунальной инфраструктуры, т. к. чаще всего основной фокус в них направлен на модернизацию самих источников коммунальной инфраструктуры, а мероприятия по модернизации или замене сетевых объектов в проекты не включаются, поскольку их включение ведет к высоким срокам окупаемости и удорожанию проекта.

Опыт реализации проектов подтверждает, что в подавляющее большинство проектов модернизации в ЖКХ невозможно привлечь частные инвестиции без государственной поддержки.

В качестве примера можно отметить, что из всех проектов модернизации коммунальной инфраструктуры, рассмотренных АКБ «Российский капитал» (осуществляющим по итогам конкурса государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства оценку проектов в рамках, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2015 года № 1451), без существенного роста тарифов окупаются только около 20 процентов проектов, а наличие тех или иных рисков позволяет профинансировать только 3 процента.

Основными факторами, влияющими на различия финансово-экономических параметров проектов модернизации, являются:

численность и плотность населения на территории, где планируется реализация проекта;

энергоёмкость модернизируемых объектов, обусловленная климатическими условиями;

сфера, в которой реализуется проект.

Сегодня основная часть граждан страны (более 60 процентов) проживает в малых городах с численностью населения не более 250 тыс. человек и остро нуждается в модернизации основных фондов. При этом проблемы, накопившиеся в коммунальной сфере малых городов, усугубляются тем, что показатели деятельности ресурсоснабжающих организаций (выручка, рентабельность, объемы реализации) не сравнимы с показателями аналогичных организаций, осуществляющих деятельность в крупных городах. Незначительность количества потребителей коммунальных услуг, ограничение по росту тарифов не позволяют обеспечить требуемую модернизацию коммунальной инфраструктуры малых городов, поскольку проекты модернизации становятся окупаемыми, в лучшем случае, только по прошествии весьма длительного периода времени.

Также важным фактором различия проектов модернизации является сфера, в которой реализуется проект. Для проектов в сфере водоснабжения и (или) водоотведения наличие государственной поддержки в виде софинансирования является ключевым фактором, поскольку даже при наличии такой поддержки проекты в данных сферах характеризуются длительными сроками окупаемости.

По источникам оказания финансовой поддержки условно можно выделить 3 группы проектов модернизации объектов и систем коммунальных предприятий:

1-я группа – проекты, реализация которых возможна за счет привлечения частных инвестиций на рыночных условиях, например, модернизация объектов и систем крупных коммунальных предприятий (в основном, в крупных городах), комплексные проекты, объединяющие системы нескольких населенных пунктов;

2-я группа – проекты, для реализации которых возможность привлечения частных инвестиций появляется только при условии государственной поддержки (создание и модернизация объектов и систем, в основном, в малых и средних городах и населенных пунктах);

3-я группа – проекты, для реализации которых практически отсутствует возможность привлечения частных инвестиций (в первую очередь, создание и модернизация объектов и систем водоотведения в малых городах и населенных пунктах).

Таким образом, для обеспечения высокого качества жилищно-коммунальных услуг в сфере модернизации ЖКХ, недопущения социальной напряженности с учетом имеющихся проблем в сфере коммунальной инфраструктуры необходимо вести работу в двух направлениях: путем осуществления деятельности по привлечению частных инвестиций в потенциально окупаемые проекты и оказанию прямой бюджетной поддержки социально значимым, но некупаемым проектам.

1.1.3. Повышение энергетической эффективности жилищного фонда

К 2015 году энергоёмкость ВВП России снизилась только на 8 процентов вместо запланированных 26-ти. В 2008 – 2015 годах было принято около 100 нормативно-правовых актов в сфере энергоэффективности, но без даже ограниченной бюджетной поддержки эти меры не дают желаемого результата. В настоящее время в ЖКХ накоп-

лен огромный потенциал для повышения энергоэффективности в жилищном фонде (по экспертным оценкам, достигает 40 процентов), преимущественно в сфере теплоснабжения, который не реализован в достаточной степени.

Необходимо отметить, что доля возводимых объектов, при строительстве которых используются энергосберегающие технологии, относительно невелика по сравнению с числом зданий и объектов старой постройки, поэтому большую значимость приобретает задача стимулирования повышения энергоэффективности в уже построенных объектах. При этом существует целый ряд проблем, препятствующих внедрению энергосберегающих и энергоэффективных технологий, в числе которых:

отсутствие стимула у лиц, управляющих МКД, к реализации мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности;

отсутствие заинтересованности энергоснабжающих организаций в энергосбережении у потребителей;

первоначальные затраты как на строительство энергоэффективного жилья, так и на капитальный ремонт эксплуатируемых зданий с применением энергоэффективных технологий на 7-12 процентов выше, чем по традиционным технологиям;

низкий уровень информированности населения о преимуществах реализации мероприятий по повышению энергоэффективности;

нехватка квалифицированного персонала для обслуживания и эксплуатации оборудования.

неразвитость института энергосервисных контрактов в жилищном фонде;

отсутствие синхронизированности в реализации программ энергосбережения и развития энергетики в регионах;

отсутствие типовых проектов по энергосбережению для массового внедрения на местах.

Поддержка со стороны государства в сфере энергосбережения должна существенно ускорить темпы и увеличить объемы реализации энергоэффективных мероприятий в жилищном фонде (в первую очередь – при проведении капитального ремонта) и в коммунальной инфраструктуре при проведении ее модернизации.

Приложение № 1. Предложения АНО «Национальный центр государственно-частного партнерства» по мерам стимулирования привлечения частных инвестиций в коммунальную сферу с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

1.2. Оценка фактических инвестиций в сферу ЖКХ и их источников

По оценке Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (источник: Стратегия развития ЖКХ, размещенная на сайте Минстроя России), ежегодные инвестиционные потребности коммунального сектора составляют не менее 500 млрд. рублей, в т. ч.:

200 млрд руб. в сфере теплоснабжения,

100 млрд руб. в сфере водоснабжения,

100 млрд руб. в сфере водоотведения,

100 млрд руб. в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО).

Вместе с тем в связи с текущей экономической ситуацией происходит постепенное снижение объемов финансирования, в том числе отрасли ЖКХ, из федерального бюджета. При этом государство стремится привлечь как можно больше частных инвестиций в ЖКХ, делая акцент на концессионных проектах как наиболее подходящем формате инвестиций.

По данным Центра развития ГЧП по состоянию на 09.08.2017 года заключено порядка 2 030 концессионных соглашений в ЖКХ с общим объемом инвестиционных обязательств в размере около 424 млрд. рублей. При этом, по данным Федеральной антимонопольной службы, общее количество ресурсоснабжающих организаций составило 26 883, что подтверждает несоразмерность притока частных инвестиций потребностям коммунального сектора. Несмотря на это отрасль обладает высоким инвестиционным потенциалом, который определяется не только ее годовым оборотом, который превышает 4,7 трлн. рублей и составляет 5,4 процента ВВП страны, но и постоянным потребительским спросом со стороны всего населения страны, составляющего 146 млн. человек.

Ключевой задачей является внедрение механизмов государственной поддержки, позволяющих увеличить приток инвестиций в отрасль, в первую очередь частных инвестиций.

Приложение № 2. Статистика рынка проектов государственно-частного партнерства (ГЧП), реализуемых в сфере ЖКХ.

1.3. Описание регуляторной среды

К настоящему моменту сформирована основа нормативно-правовой базы для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства.

1.3.1. Законодательство, регулирующее привлечение инвестиций в сферу ЖКХ

В этой части уже принято свыше 30 нормативно-правовых актов, закрепляющих создание условий для привлечения в сферу ЖКХ частных инвестиций, в т. ч. в рамках совершенствования законодательства о концессионных соглашениях.

Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях"» и отдельными законодательными актами Российской Федерации внесены изменения в законодательство о концессионных соглашениях, о теплоснабжении, водоснабжении и водоотведении, предусматривающие создание правового механизма для привлечения частных инвестиций в жилищно-коммунальную отрасль, учитывающие, в том числе, такие особенности заключения концессионных соглашений, как установление обязательных требований к собственникам, концессионерам и арендаторам в части, касающейся необходимости достижения ими целевых показателей надежности, качества и энергетической эффективности объектов, как то:

введено требование, согласно которому частный оператор не может получить в эксплуатацию объект коммунальной инфраструктуры без принятия на себя обязательств по модернизации имущества;

расширен перечень существенных условий, которые должны содержаться в концессионном соглашении. К ним отнесены долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера, расходы концессионера на создание и (или) реконструкцию объектов жилищно-коммунального хозяйства, являющихся предметом концессионного соглашения, значения показателей надежности, качества, энергетической эффективности объектов, а также порядок возмещения расходов концессионера;

в качестве критерия конкурса на заключение концессионного соглашения в отношении объектов коммунальной инфраструктуры устанавливаются долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера.

Таким образом, при заключении концессионного соглашения определяются обязательства оператора по обеспечению качества услуг путем обеспечения достижения показателей надежности и энергетической эффективности объектов, взятых в концессию. В случае невыполнения обязательств предусматривается имущественная ответственность.

Для инвесторов создаются условия, определяющие гарантии возврата вложенных ими средств, а также порядок возмещения указанных средств при досрочном расторжении концессионного соглашения.

Внесены изменения в отраслевое законодательство, синхронизирующие нормы Федерального закона «О концессионных соглашениях» и положения, касающиеся тарифного регулирования. Так, размер тарифа зависит от исполнения обязательств по достижению качества предоставляемых потребителям услуг, установленных в инвестиционных и производственных программах организаций.

Показатели надежности и энергетической эффективности объектов теплоснабжения, а также правила их определения утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2014 года № 452, а перечень показателей надежности, качества, энергетической эффективности объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения и порядок их определения утвержден приказом Минстроя России от 4 апреля 2014 года № 162/пр.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 года № 154 установлены требования к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения, а постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2013 года № 782 установлены правила разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения и требования к содержанию таких схем.

В целях повышения привлекательности инвестирования в сферу теплоснабжения были внесены значимые изменения в процесс тарифного регулирования. Так, в постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 года № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» внесен ряд следующих изменений:

период сохранения в тарифах экономии, возникшей при осуществлении регулируемой организацией плана проведения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, изменен с 5 лет на весь срок окупаемости таких мероприятий, увеличенный на 2 года;

введена возможность экономии расходов в связи со сменой видов и (или) марки основного и (или) резервного топлива на источниках тепловой энергии с ее сохранением также на весь срок окупаемости соответствующих мероприятий, увеличенный на 2 года;

установлено, что в случае, если часть срока сохранения экономии приходится на следующие долгосрочные периоды регулирования, экономия расходов (в том числе связанная с сокращением потерь в тепловых сетях, сменой видов и (или) марки основного и (или) резервного топлива на источниках тепловой энергии) учитывается в необходимой валовой выручке регулируемой организации, устанавливаемой на следующие долгосрочные периоды регулирования, в составе неподконтрольных расходов.

Указанные изменения позволили стимулировать теплоснабжающие (теплосетевые) организации к повышению эффективности своей деятельности при осуществлении ее регулируемых видов, снизить операционные расходы, увеличить количество мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, сократить уровень потерь в тепловых сетях, использовать более эффективные виды или марки основного и резервного топлива на источниках тепловой энергии.

1.3.2. Основные аспекты регулирования в финансовой сфере

Действующее регулирование не предусматривает механизмов снижения размера резервирования банков на кредиты, выданные концессионерам по концессионным соглашениям, посредством предоставления обеспечения по таким кредитам, в том числе гарантий государственных институтов развития, т. к. концессионером (частным партнером) на практике часто является проектная компания, созданная исключительно или преимущественно для целей реализации конкретного проекта. Доход концессионера зависит от успешности реализации проекта: от того, будет ли вовремя построен или реконструирован объект, будет ли достигнуто необходимое качество услуг, реализуемых в результате эксплуатации объекта, будет ли достаточным уровень спроса на такие услуги.

Государственная поддержка проектов ГЧП на федеральном уровне получает высокую положительную оценку рейтинговых агентств и является одним из требований для присвоения высокого кредитного рейтинга проекту.

Согласно подпункту 1.1.2 положения Центрального банка Российской Федерации (Банка России) от 1 марта 2017 года № 580-П (далее – Положение № 580-П) в облигации, не имеющие соответствующего рейтинга и не включенные в котировальный список первого (высшего) уровня хотя бы одной из российских бирж, могут быть инвестированы средства пенсионных накоплений, если такие облигации являются облигациями, эмитентом которых выступает концессионер по концессионному соглашению, концедентом по которому является: Российская Федерация, либо субъект Российской Федерации, либо муниципальное образование с численностью населения более одного миллиона человек по последним данным, опубликованным на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики в сети Интернет на момент приобретения таких облигаций.

На сегодняшний день только 13 муниципальных образований соответствуют требованию о численности населения, установленному в Положении № 580-П.

Учитывая это, а также сложность получения требуемого уровня рейтинга, фактически в рамках текущих ограничений Положения № 580-П исключается возможность привлечения средств пенсионных накоплений в большую часть муниципальных проектов ГЧП путем выпуска корпоративных облигаций концессионером.

В сравнении с банковским финансированием привлечение денежных средств через выпуск облигаций с точки зрения экономики проекта ГЧП является наиболее приемлемым подходом. Во-первых, финансирование через облигационный заем снижает общую стоимость проекта ГЧП, т. к. процент по таким займам, как правило, ниже процента по банковским займам. Это, в свою очередь, снижает возможные расходы публичного партнера на возмещение затрат частного партнера, например, в сфере компенсации недополученного дохода по тарифным проектам ГЧП в сфере водоснабжения, водоотведения, обращения с отходами и проч. В последнем случае, помимо прочего, снижается и размер самого тарифа. Во-вторых, средства в облигации могут инвестироваться на более длительные периоды времени, в то время как кредитные организации предоставляют средства на более короткие сроки (5-7 лет), что приводит к сокращению срока возврата инвестиций частного партнера и удорожанию проекта ГЧП, а в области тарифных проектов ГЧП – и к увеличению тарифа.

Обобщая все вышесказанное, можно констатировать следующее: несмотря на поступательное совершенствование законодательства в части, затрагивающей деятельность отрасли ЖКХ, при текущих регуляторных требованиях большинство концессионеров испытывают существенные сложности с привлечением инвестиций как в виде банковских кредитов, так и путем выпуска собственных облигаций.

Таким образом, поскольку инвестиционную привлекательность имеет, как правило, не компания – субъект привлечения инвестиций, а непосредственно инфраструктурный проект, необходимо сначала упаковать его в форму инвестиционного, и далее при рассмотрении возможных механизмов финансирования направить основной фокус на проектное финансирование через выдачу кредитов под обеспечение планируемых доходов по проекту или через привлечение средств инвесторов путем выпуска облигационных займов, обеспеченных правами требования по концессионным соглашениям.

Приложение № 3. Доклад юридической фирмы «LECAP».

1.4. Существующие барьеры и риски для инвесторов

За последние несколько лет в рамках реформирования ЖКХ была проведена большая работа по развитию и совершенствованию нормативно-правовой базы, вместе с тем коренных изменений инвестиционного климата в сфере ЖКХ не произошло, что обусловлено наличием высоких рисков для потенциальных инвесторов.

Риск низкой прогнозируемости будущих доходов концессионера в коммунальных проектах, который в свою очередь состоит из 3 компонентов:

- a) тарифа (цены) на продукцию и услуги,
- b) объема реализации товара (услуг),
- c) собираемости платежей.

а. Риски адекватности будущих тарифов закону и концессионному соглашению инвесторы оценивают как неприемлемые. Региональные регуляторы устанавливают тарифы концессионерам по своей нормативной базе, а не по концессионному соглашению. Проблемы тарифного регулирования предприятий отрасли обусловлены следующими факторами:

установление тарифов на практике ниже экономически обоснованного уровня и не обеспечивающих необходимую валовую выручку предприятия, что ведет к увеличению объема выпадающих доходов;

наличие некомпенсируемых сверхнормативных потерь в сетях (согласно утвержденной методике тариф рассчитывается исходя из нормативной величины сетевых потерь и не предусматривает компенсации потерь, превышающих норматив);

фиксация завышенного объема полезного отпуска, утвержденного в тарифах, в случаях ухода потребителей. Согласно утвержденной методике расчета тарифов предприятие может получить в тарифах компенсацию убытков (выпадающих доходов) от завышения полезного отпуска в полном объеме фактически только через 2 года, однако возникающий в указанный период разрыв в поступлении денежных средств негативно влияет на платежеспособность предприятий и приводит к накоплению долгов;

использование при формировании тарифов одновременно фактических и нормативных значений, что не позволяет установить тарифы на уровне, соответствующем фактическим или нормативным расходам предприятия, что негативно влияет на финансовую модель деятельности предприятия.

б. Риски изменения объемов реализации, в том числе вследствие несовершенства учета ресурсов, в связи с изменением климата, повышения энергоэффективности после капитального ремонта по закону фактически лежат на концессионере, хотя по своему смыслу и по международной практике это должны быть риски публичной стороны, которая заказывает развитие инфраструктуры.

с. В настоящее время предприятиями отрасли накоплен большой объем задолженности перед поставщиками энергоресурсов, формирующейся вследствие ряда системных проблем в сфере ЖКХ, включая:

«разбаланс» показателей отпуска ресурсов предприятий;

наличие разницы между выставленным управляющими компаниями населению объемов потребленных ресурсов и показателями отпуска ресурсов по приборам;

нерешенность задачи оплаты ресурсов на общедомовые нужды;

одновременное использование аналитического (нормативного) и приборного учета, искажающее реальные показатели отпуска ресурсов;

мошеннические действия управляющих компаний, ТСЖ, жилищных кооперативов, связанные с неперечислением полученных от населения средств ресурсоснабжающим организациям;

возможность передачи жилых фондов между организациями, осуществляющими управление жилыми фондами, без погашения имеющихся задолженностей;

отсутствие ответственности расчетно-кассовых центров, осуществляющих сбор платежей за жилищно-коммунальные услуги;

неплатежи муниципальных предприятий, в отношении которых вводятся процедуры конкурсного производства (банкротства);

рост задолженности бюджетных потребителей (особенно актуальной она является для потребителей из числа предприятий и организаций, финансирование которых осуществляется Министерством обороны Российской Федерации и отключение которых невозможно).

Длительная окупаемость (иногда полная некупаемость) большинства проектов модернизации (особенно в малых городах, в сфере водоотведения), которые требуют значительных вложений в условиях невозможности резкого многократного увеличения тарифов.

Низкий уровень инвестиционного кредитования банками проектов по модернизации в сфере ЖКХ. При корпоративном кредитовании это обусловлено высокими рисками неисполнения участниками проектов (концессионерами) своих обязательств по кредитам, так как большинство компаний – заемщиков по проектам имеют плохое финансовое положение, и у них, как правило, отсутствуют активы для залога. В связи с этим по уровню кредитного риска банки относят их к 3-й или 4-й группе заемщиков, поэтому либо устанавливают высокие ставки и короткие сроки по кредитам или отказывают в их выдаче.

При проектном кредитовании необходимо особо выделить риски инвестиционной стадии проектов, которые являются наиболее высокими, потому что в этот период у участников проекта потенциально уже сформированы обязательства по кредитам в отсутствие доходов, начало получения которых возможно после сдачи объекта в эксплуатацию.

Сложность привлечения средств институциональных инвесторов (долгосрочные инвестиции негосударственных пенсионных фондов, страховых компаний, крупных банков) в небольшие проекты, вызванная отсутствием практики формирования пулов проектов для проведения секьюритизации и высокими законодательными требованиями к уровню рейтинга облигационного займа.

Организационные риски, связанные с низким качеством подготовки проектов модернизации;

Административные риски, связанные с неоправданно длинными сроками рассмотрения и согласования документации по проектам и затягиванием сроков по принятию необходимых решений со стороны субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, улучшение инвестиционного климата в ЖКХ требует системной работы по снижению рисков инвесторов, выявлению и снятию барьеров.

Приложение № 4. Анализ текущих проблем отрасли: тарифное регулирование, неплатежи потребителей, противоречия концессионного законодательства компании «РКС».

2. ОПИСАНИЕ ДЕЙСТВУЮЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНСТРУМЕНТОВ И ИНСТИТУТОВ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ЖКХ

На сегодняшний день институты развития являются одним из основных инструментов государственной политики, стимулирующих развитие наиболее важных для роста экономики сфер и областей. Основной целью является привлечение максимального объема частных инвестиций в те отрасли экономики, которые не получают должного для эффективного развития финансирования. Данная цель должна достигаться посредством применения механизмов государственно-частного партнерства.

2.1. Федеральный уровень

Министерство экономического развития Российской Федерации выделяет ряд действующих в стране институтов развития, из них к сфере ЖКХ относятся:

2.1.1. Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд ЖКХ) создан в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Закон установил правовые и организационные основы предоставления Фондом ЖКХ финансовой поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда.

С 2013 года средства Фонда ЖКХ направляются также на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры.

Программы, реализуемые Фондом ЖКХ

Программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда и капитального ремонта многоквартирных домов

С 2008 года на капитальный ремонт МКД и ликвидацию аварийного жилищного фонда были выделены 916,7 млрд. рублей, из них средств Фонда ЖКХ – 522,6 млрд. рублей, средств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – 394,1 млрд. рублей.

Стоимость программ переселения суммарно составила 575,9 млрд. рублей, из них средств Фонда ЖКХ – 295,1 млрд. рублей, средства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – 280,8 млрд. рублей. По программам переселения начиная с 2008 года переселяются 1 035,2 тыс. человек из аварийного жилья общей площадью более 16 млн. кв. метров.

За период с 2008 года по 1 сентября 2017 года на территории Российской Федерации расселены 15,395 млн. кв. метров аварийного жилищного фонда, переселены 1 000,91 тыс. человек.

На проведение капитального ремонта МКД выделены 340,8 млрд. рублей, из них средств Фонда ЖКХ – 227,5 млрд. рублей, средств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – 113,3 млрд. рублей.

За период с 2008 по 2016 год с участием средств Фонда ЖКХ отремонтированы 152,2 тыс. МКД общей площадью 456,5 млн. кв. метров. Улучшили свои жилищные условия 19,5 млн. человек (с учетом Республики Крым и г. Севастополя).

Модернизация систем коммунальной инфраструктуры

В 2013 – 2015 годах финансовая поддержка была предоставлена Фондом ЖКХ по 4 региональным программам модернизации систем коммунальной инфраструктуры в размере 76,3 млн. рублей при общей стоимости таких программ 1 463,3 млн. рублей в рамках направления по субсидированию процентной ставки по кредитам и облигационным займам, привлекаемым на цели модернизации.

В период с 2016 года и первое полугодие 2017 года в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 года № 1451 «О предоставлении финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры» Фондом ЖКХ рассмотрены 102 заявки 34 субъектов Российской Федерации на предоставление финансовой поддержки на сумму 11,9 млрд. рублей, одобрена 51 заявка на модернизацию с общим объемом финансовой поддержки 5,6 млрд. рублей. В рамках реализации проектов по этим заявкам планируется привлечь 4,6 млрд. рублей частных инвестиций (как собственных средств участников проектов модернизации, так и заемных средств).

2.1.2. АО «Агентство ипотечного жилищного кредитования»

Приоритетной задачей агентства является создание необходимых условий для улучшения жилищных условий граждан Российской Федерации за счет увеличения объема качественного и комфортного жилья и повышения его доступности для различных групп населения.

Основными целями Агентства являются:

- развитие ипотечного рынка;
- развитие рынка арендного жилья;
- обеспечение застройщиков земельными ресурсами.

2.1.3. Государственная корпорация «Внешэкономбанк»

В конце 2016 года наблюдательный совет банка одобрил Стратегию развития до 2021 года, согласно которой Внешэкономбанк сосредоточится на финансировании наиболее важных для трансформации российской экономики сегментов, а именно: инфраструктуры, промышленности, проектов в высокотехнологической сфере, поддержки экспорта.

В Стратегии указано, что фокус инвестирования Внешэкономбанка в секторе «Инфраструктура» будет сосредоточен на следующих направлениях: транспортная инфраструктура, энергетическая инфраструктура, другая инфраструктура.

В предыдущей версии Стратегии Внешэкономбанка, рассчитанной до 2016 года, основным направлением развития инфраструктуры было развитие инфраструктуры ЖКХ. В обновленной Стратегии область ЖКХ не фигурирует. Более того, в части, касающейся развития энергетической инфраструктуры, сделана пометка о том, что данное положение не распространяется на сферу ЖКХ. Таким образом, можно говорить о том, что в настоящее время и до 2021 года Внешэкономбанк не планирует реализовывать сопряженных с отраслью ЖКХ проектов.

По итогам рассмотрения проектов и программ каждого из институтов развития можно констатировать, что целенаправленная работа в секторе ЖКХ осуществлялась только ГК «Внешэкономбанк» (в своей части) и продолжает осуществляться Фондом ЖКХ, которым были достигнуты первоначальные цели деятельности.

В связи с тем, что ГК «Внешэкономбанк» в новой стратегии исключил сферу ЖКХ из направлений своей деятельности, а Фонд ЖКХ прекращает свою деятельность в 2019 году, в Российской Федерации в ближайшее время не остается ни одного института развития, который бы оказывал целевую государственную поддержку проектам в области ЖКХ.

Приложение № 5. Описание действующих в Российской Федерации федеральных инструментов и институтов поддержки инвестиционных проектов в сфере ЖКХ.

2.2. Региональный уровень

В настоящее время всеми регионами приняты и реализуются комплексы мер («дорожные карты») по развитию ЖКХ, предусматривающие реализацию ключевых федеральных решений, направленных на создание условий по привлечению частных инвестиций в сферу ЖКХ, в ряде регионов Российской Федерации созданы агенты по привлечению инвестиций.

3. МИРОВОЙ ОПЫТ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ И ДЕЙСТВУЮЩИЕ ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ

Следует отметить, что вследствие увеличения бюджетных ограничений особую важность приобретает привлечение частных инвестиций в ГЧП. Участие частного сектора в городских инфраструктурных проектах в России в 2010 – 2014 годах находилось на очень низком уровне – всего 3 процента. Согласно мировому рейтингу инвестиций в инфраструктуру (Global Infrastructure Investment Index) в 2016 году Россия занимала 35 место по степени привлекательности для инвесторов инфраструктуры в долгосрочной перспективе (более 5 лет).

Исходя из зарубежного опыта основной смысл ГЧП состоит не просто во взаимодействии публичных и частных образований, а в качественно ином распределении рисков и опосредованном участии частных партнеров в реализации некоторых функций публичной власти и решении государственных и общественных задач, что нехарактер-

но для частного бизнеса. ГЧП предоставляет государственному и частному секторам уникальную возможность распределить риски при реализации совместного проекта, обеспечивая взаимную дополнительную поддержку для того, чтобы гарантировать выгоды и преимущества от проекта для обеих сторон. Именно на разделении рисков строится сбалансированное ГЧП в промышленно развитых странах.

Анализ международного опыта финансирования инфраструктурных проектов показывает, что на долю государственных бюджетов и национальных фондов приходится основной объем инвестиций в инфраструктуру – более 65 процентов. Правительства разных стран разрабатывают стимулирующие меры для привлечения инвесторов и нахождения разумного баланса риска и доходности инфраструктурных проектов.

Государством либо с участием государства создаются финансовые институты развития (далее – ФИР) для устранения ситуаций, при которых рыночные механизмы не способны обеспечить наиболее эффективное решение экономических и социальных проблем («провалы рынка»). Применение специальных финансовых механизмов институтами развития позволило решить городские инфраструктурные проблемы в ряде стран, например, в Индонезии, Южной Корее, Индии и США.

На конец 2016 года в мире функционировало более 750 финансовых институтов развития. Ключевой задачей данных институтов является привлечение существенного объема денежных средств и направление их в те отрасли, которые остро нуждаются в модернизации. Такие институты принимают на себя в рамках реализации инвестиционных проектов те риски, которые на текущий момент не принимает рыночный финансовый сектор, причем делают это на платной основе, используя для обеспечения обязательств капитализированные в них средства, а также средства, привлекаемые с рынка на выгодных условиях в связи с высоким рейтингом ФИР. Наряду с этим такие институты могут выполнять и функции прямой бюджетной поддержки для реализации социально значимых инфраструктурных проектов, не окупаемых на коммерческих условиях.

Таким образом, анализ лучших мировых практик свидетельствует об успешности решения поставленных перед инфраструктурой задач посредством создания и работы государственного финансового института развития.

Приложение № 6. Международные финансовые институты развития городских инфраструктурных проблем.

4. ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ СОЗДАНИЯ ИНСТИТУТА РАЗВИТИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Отрасль ЖКХ является важнейшей отраслью экономики Российской Федерации, поскольку напрямую влияет через качество предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на уровень качества городской среды, уровень безопасности и комфорта проживания граждан и в конечном счете – на уровень социальной напряженности общества. Поэтому крайне важно обеспечить непрерывность процессов по всем направлениям деятельности, включая переселение граждан из аварийного жилищного фонда, продолжить системную работу как по социально значимым проектам модернизации объектов и систем в сфере ЖКХ в малообеспеченных регионах на принципах прямой бюджетной

поддержки, так и реализации проектов, для которых возможно привлечение частных инвестиций.

При этом работа по данным направлениям должна учитывать всю имеющуюся проблематику для выработки единой стратегии развития, учитывающей все стоп-факторы и возможности развития отрасли.

Существующая на сегодня потребность в модернизации жилищно-коммунального хозяйства обусловлена в том числе:

текущим изношенным состоянием систем коммунальной инфраструктуры, характеризующимся ростом аварийности на объектах ЖКХ, нарушением бесперебойности и снижением надежности функционирования объектов ЖКХ, увеличением возможных масштабов экологического ущерба вследствие аварий;

существенной потребностью отрасли ЖКХ в инвестициях при существующих ограничениях роста тарифов;

недостаточным притоком рыночных инвестиций в отрасль;

дальнейшим снижением инвестиционной привлекательности территорий;

высокими текущими издержками и потерями, ведущими к росту тарифов;

недостаточностью объемов жилищного фонда для осуществления программ по переселению, что в итоге негативно влияет на уровень социальной напряженности в регионах;

необходимостью продолжения программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда в целях обеспечения безопасности граждан, их здоровья и улучшения качества жизни в условиях ограниченности финансовых средств бюджетов бюджетной системы;

недостаточностью средств для проведения мероприятий по повышению энергоэффективности, что приводит к высокому уровню энергоемкости в отрасли, отсутствию возможности в будущем снизить тарифы за счет сокращения потребления и направить полученную экономию на модернизацию иных объектов.

Для решения задач модернизации, поставленных перед отраслью, недопущения роста социальной напряженности, обеспечения привлечения частных инвестиций в отрасль ЖКХ путем достижения приемлемого уровня риска и устранения барьеров необходимо создать инструмент, в первую очередь, организационно-финансовый, обеспечивающий заинтересованность публичной власти и снижение уровня риска для инвесторов в сфере ЖКХ, в том числе путем разделения указанных рисков между частной и публичной стороной.

Необходимо оказание отрасли государственной поддержки, прежде всего, финансовой с учетом наличия потребности в обеспечении непрерывности процесса переселения граждан из аварийного жилищного фонда и проведении модернизации коммунальных систем, в первую очередь в малых городах, а также подготовки значительного количества стандартизированных проектов в процессе такой модернизации и создания в

последующем возможности использования вторичных финансовых инструментов для рефинансирования и реинвестирования в указанные проекты.

Необходимо наличие и применение широкого набора инструментов государственной поддержки в зависимости от параметров проектов (даже в условиях их типизации и стандартизации) для обеспечения показателей окупаемости проектов, что потребует наличия единого центра принятия решений. Указанный подход в значительной степени позволит повысить качество предоставляемой государственной поддержки и обеспечит высокую степень конечной реализуемости проектов. Необходимо обеспечить оптимальный выбор инструментов и вариантов их сочетания применительно к конкретному проекту либо группе проектов, что позволит максимально снизить либо обеспечить приемлемый баланс рисков для всех участников реализации проектов: финансовых организаций (банков, НПФ и, в перспективе, частных инвесторов) и непосредственно концессионеров, обеспечить гибкость государственной поддержки и корректировку используемых инструментов в процессе модернизации отрасли и оптимально возможно в рамках деятельности единого центра принятия решений.

Необходимо наличие системного мониторинга проектов, степени качества их реализации, прогнозирование и контроль достижения показателей, что связано, в том числе, с длительными сроками проектов для достижения окупаемости, в особенности, в отдельных направлениях отрасли ЖКХ, а именно, в водоснабжении и водоотведении. Данные функции может выполнять единый оператор – Институт развития – в течение всего цикла жизни проекта и, прежде всего, при условии финансирования с участием бюджетных средств.

Необходимо в процессе модернизации отрасли ЖКХ создать централизованный механизм «экспорта компетенций» на уровень муниципалитетов, а зачастую, и на уровень субъекта Российской Федерации. Необходимо в рамках реализации механизма «экспорта компетенций» выполнять функцию выработки и закрепления новых алгоритмов проектного управления при модернизации отрасли, фактически создавая новые «наилучшие практики» финансового, организационного и технологического построения проектов модернизации и переселения граждан из аварийного жилищного фонда, на базе института развития.

Необходимо тиражирование накопленных «наилучших практик» на региональный и местный уровни, что будет способствовать достижению поставленной задачи по типизации и стандартизации проектов, а также унификации подходов на основе обобщения и системного анализа накапливаемого институтом развития опыта.

Необходимо повышение качества регуляторной среды, для чего должна быть обеспечена непрерывность анализа правоприменения действующих норм законодательства в практике реализации конкретных проектов модернизации коммунальной инфраструктуры и переселения граждан из аварийного жилищного фонда, что является одним из основных условий для создания благоприятного инвестиционного климата в процессе модернизации отрасли ЖКХ. Обобщение опыта и подготовка предложений по эффективной настройке нормативного регулирования отрасли на базе института развития с учетом накопления опыта реализации проектов позволит обеспечить успешное внедрение новых моделей, механизмов и инструментов государственной поддержки

при модернизации отрасли и обеспечить необходимое повышение притока частных инвестиций в отрасль.

Международный опыт развития государствами отрасли ЖКХ показывает, что во многих случаях решение указанных задач обеспечивалось путем создания специализированных организаций – институтов развития.

В Российской Федерации таким инструментом должен выступить специализированный государственный финансовый институт развития, действующий на постоянной основе, который будет осуществлять свою работу с учетом уже полученного опыта реализации масштабных отраслевых проектов и программ и лучших международных практик, реализующий принципиально новую модель государственной поддержки развития ЖКХ, основанную на реальном разделении рисков между инвесторами и государством.

Институт развития должен выполнять роль «фабрики» проектного финансирования в ЖКХ, отвечающей за отбор проектов, их подготовку, структурирование, организационную и финансовую поддержку и контроль за их реализацией.

Создание отраслевого института развития позволит запустить новую модель государственной поддержки инфраструктурных проектов, ориентированную на постепенный переход от преобладания инструментов государственной поддержки с непосредственным использованием бюджетных средств к поступательному развитию внебюджетных форм финансирования проектов ЖКХ, с установлением прозрачных, защищающих интересы инвесторов правил, внедрением лучших практик и инноваций, повышением качества управления проектами на всех уровнях, повышением эффективности бюджетных расходов.

Приоритетные направления деятельности отраслевого института развития должны отвечать приоритетам государственной политики и быть сосредоточены на формировании целевых моделей функционирования отрасли, направленных на повышение качества жилищно-коммунальных услуг и городской среды, на рост инвестиционной привлекательности ЖКХ и реализацию комплексных моделей модернизации жилищно-коммунальной и социальной инфраструктуры, предусматривающих разделение рисков между публичной и частной стороной.

5. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖКИ ИНСТИТУТОМ РАЗВИТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ И СТАДИЯМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

С учетом выявленных рисков и оценки их влияния на инвестиционный климат в ЖКХ могут быть рассмотрены следующие механизмы, направленные на их снижение в рамках задачи по развитию инвестиционной среды:

Риски инвесторов	Предлагаемые механизмы
✓ Риски неисполнения кредитных обязательств (в т. ч. на инвестиционной стадии)	Стандартизация и типизация проектов Проведение экспертной оценки, отбор проектов
✓ Риски неисполнения обязательств перед инсти-	

туциональными инвесторами ✓ Невыполнение плановых показателей проектов	Гарантийная поддержка и софинансирование проектов Контроль за реализацией проектов
✓ Риски прогнозируемости будущих доходов ✓ Риски неисполнения кредитных обязательств на инвестиционной стадии проектов ✓ Риски неисполнения обязательств перед институциональными инвесторами	Гарантийная поддержка и софинансирование проектов
✓ Сложность привлечения средств институциональных инвесторов в небольшие проекты, вызванная отсутствием практики формирования пулов проектов для проведения секьюритизации и высокими законодательными требованиями к уровню рейтинга облигационного займа	Стандартизация и типизация проектов Проведение экспертной оценки, формирование пулов Гарантийная поддержка Взаимодействие с проф. участниками рынка ценных бумаг
✓ Технологические риски (в том числе низкий уровень проф. подготовки кадров)	Развитие информационного ресурса Организация программ по подготовке кадров
✓ Административные риски	Организация и реализация эффективной двусторонней связи с участниками проектов и регламентов взаимодействия

Механизмы института развития в рамках задачи по поддержке социальных проектов, не имеющих инвестиционной составляющей:

✓ Некупаемость проектов высокой социальной значимости	Проведение экспертной оценки Субсидирование и льготные займы Контроль за реализацией проектов
---	---

Институтом развития должна быть обеспечена организационно-техническая и финансовая поддержка проектов.

Организационно-техническая поддержка проектов реализуется посредством осуществления институтом развития следующих функций:

проведение стандартизации и типизации проектов, которые подразумевают под собой разработку стандартных требований к подготовке и реализации проектов, условий их финансирования, к условиям конкурса на право заключения концессионного соглашения, форме концессионного соглашения;

проведение экспертной оценки проектов на предмет их соответствия установленным институтом развития стандартам;

разработка информационного ресурса (технологической платформы) для сбора, анализа и верификации информации о состоянии объектов и систем ЖКХ и ходе реализации проектов, позволяющего облегчить прохождение всех этапов создания и реализации инфраструктурных проектов;

организационная и техническая поддержка субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при подготовке концессионных проектов, в т. ч. организация программ по подготовке кадров;

взаимодействие с профессиональными участниками рынка ценных бумаг при проведении секьюритизации (в т. ч. по формированию пулов небольших однородных проектов);

осуществление контроля за реализацией проектов как в части, касающейся достижения целевых показателей, так и в части, относящейся к эффективности использования средств финансирования;

экспертиза проектов нормативно-правовых актов, влияющих на работу предприятий отрасли, и выработка предложений, направленных на снижение рисков финансирования проектов в ЖКХ.

В части, касающейся предоставления финансовой поддержки проектов отрасли ЖКХ, деятельность института развития должна быть основана на применении широкого набора инструментов для обеспечения возможности выбора оптимального для каждого проекта и направлена на выполнение 2 основных задач:

1) деятельность, направленная на рост притока инвестиций в отрасль, развитие рынка проектов и снижение доли прямого бюджетного финансирования проектов ЖКХ путем разделения рисков проектов и принятия части рисков, не принимаемых рыночным сектором, на себя.

Деятельность института развития в этой части финансируется на начальной стадии за счет средств федерального бюджета, а по мере достижения капитализации активов института развития осуществляется переход на самокупаемость.

Она будет основана на применении следующих финансовых инструментов на возвратной и платной основе (подробные параметры инструментов будут приведены в разрезе предлагаемых способов финансирования проектов по всем сферам работы института развития):

гарантии института развития, обеспеченные собственными средствами института (предоставляются инвесторам, привлекаемым субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями для реализации целевых проектов, в том числе на инвестиционной стадии реализации проекта);

секьюритизация проектов – выпуск облигационных займов, в том числе путем объединения нескольких проектов с небольшим объемом требуемых инвестиций (проекты малых и средних населенных пунктов) в общий пул, который будет являться покрытием для одного выпуска облигаций;

участие в уставном капитале компаний на период реализации проекта (данный инструмент целесообразно применять для финансирования только уникальных и крупных проектов);

2) деятельность по осуществлению прямой бюджетной поддержки социально значимых инфраструктурных проектов, не окупаемых полностью на рыночных условиях, путем софинансирования таких проектов на безвозвратной основе (субсидии) и возвратной основе (льготные займы, участие в уставном капитале) за счет средств, предоставленных институту развития из федерального бюджета (далее – бюджетные средства), в виде:

субсидий на финансирование части затрат по целевым проектам, в том числе на их подготовку. Объемы предоставленных субсидий будут зависеть от вида проекта, сферы его реализации, возможностей привлечения внебюджетных средств в проект, выделяемых на проект средств регионального и местного бюджетов;

субсидий на компенсацию затрат после ввода объекта в эксплуатацию (капитальные гранты) на модернизацию и строительство объектов проекта;

долгосрочных льготных займов (в т. ч. субординированных по отношению к банковским кредитам) для финансирования подготовки и (или) реализации проектов;

краткосрочных льготных займов на инвестиционную стадию проектов модернизации систем коммунальной инфраструктуры, а также для финансирования мероприятий по подготовке к выпуску облигационного займа.

Конкретные объемы финансирования по направлениям деятельности и используемые в долгосрочной и краткосрочной перспективе инструменты определяются стратегией института развития и планом на соответствующий финансовый год. В последующем, когда у института развития накопится необходимый опыт формирования рынка проектов в ЖКХ, проведения секьюритизации проектов и статистики дефолтов (что является неизбежным этапом развития), он сможет перейти к следующему этапу деятельности с применением иных форм привлечения инвестиций в инфраструктурные проекты, в частности, посредством выпуска корпоративных облигаций, которые будут направляться на рефинансирование проектов.

Приложение № 7. Предлагаемые примерные схемы финансирования проектов ЖКХ.

5.1. Переселение граждан из аварийного жилищного фонда

Переселение граждан из аварийного жилищного фонда – один из самых масштабных социальных проектов, реализуемых в Российской Федерации.

В последние 5 лет расселение МКД, признанных аварийными, осуществлялось на принципах предоставления собственникам жилых помещений в таких домах иных жилых помещений в собственность. Такой подход практически всегда реализовывался за счет бюджетных средств (проекты развития застроенных территорий были единичными).

Для переселения граждан из аварийных МКД, признанных таковыми после 1 января 2012 года (на сегодня это составляет 10,9 млн кв. метров), предлагается дифференциация форм содействия государством (муниципалитетами) гражданам, проживающим в аварийных МКД, в зависимости от активности собственников помещений и от наличия (или отсутствия) у граждан иных жилых помещений для постоянного проживания. Дифференциация предполагается как в части, касающейся оснований предоставления жилья взамен жилых помещений, расположенных в аварийном жилищном фонде, так и

в части, касающейся условий, объема и вида прав граждан на предоставляемые взамен аварийных жилые помещения.

Необходимо предусмотреть возможности для реализации инициатив собственников жилых помещений по решению задач их переселения из аварийного жилья самостоятельно при активной поддержке муниципалитетов и создать соответствующее нормативное регулирование.

В рамках реализации программ по переселению основными направлениями деятельности института развития будут:

содействие в реализации проектов по созданию специализированного жилищного фонда для переселения граждан из аварийного жилищного фонда в муниципальной, государственной собственности;

формирование новых институциональных условий для развития рынка частных инвестиций в жилищный фонд и инфраструктуру жилой застройки, прежде всего, в крупных городах;

разработка и продвижение новых законодательных предложений в сфере регулирования отношений при переселении граждан из аварийного жилья, включая вопросы развития застроенных жилых территорий.

При этом предполагается использование в том числе следующих механизмов поддержки институтом развития программ по переселению из аварийного жилищного фонда:

методическое и организационное сопровождение разработки муниципальных программ и программ субъектов Российской Федерации по переселению из ветхого и аварийного жилья;

предоставление льготных возвратных займов органам местного самоуправления, органам государственной власти субъектов Российской Федерации на реализацию проектов по созданию специализированного жилищного фонда, а также наемных домов социального использования для переселения граждан из аварийного жилищного фонда.

В целях обеспечения выполнения плановых задач по переселению граждан из аварийного жилья предлагается рассмотреть следующие возможные механизмы деятельности института развития: создание специализированного муниципального жилищного фонда за счет возвратного льготного финансирования с внедрением строительства наемных домов социального использования с использованием модели ГЧП.

Оба механизма основаны на принципах обеспечения безопасного проживания, социальной справедливости, содействия реализации законных прав граждан и могут реализовываться в зависимости от финансово-экономических показателей проектов переселения и муниципальных образований с учетом необходимости максимизации возможностей использования внебюджетных источников при решении задач переселения граждан из аварийного жилья.

В настоящий момент с учетом роста объема аварийного жилищного фонда задачи переселения не могут быть решены в сжатые сроки только при широком использовании рыночного механизма либо исключительно за его счет, так как данные механизмы вряд ли могут быть запущены оперативно. В этой связи и с учетом необходимости

обеспечения непрерывности реализации региональных адресных программ, финансируемых Фондом ЖКХ, и вновь создаваемыми долгосрочными механизмами такой поддержки после 1 января 2019 года представляется наиболее эффективным начать реализацию программ переселения путем создания специализированного муниципального жилищного фонда за счет возвратного льготного финансирования.

Механизм создания специализированного муниципального жилищного фонда будет реализовываться за счет предоставленных институтом развития субъектам Российской Федерации льготных долгосрочных займов под $\frac{1}{2}$ ставки инфляции в объеме до 75 процентов от стоимости строительства наемного жилья. Займы субъектам Российской Федерации предоставляются на 31 год с выплатой средств равным долями (30 выплат) начиная со второго года после завершения строительства наемного жилья.

Для института развития в качестве источников финансирования программ по переселению предполагается использовать:

субсидии федерального бюджета, предназначенные для строительства специализированного муниципального жилищного фонда или реконструкции зданий для последующего использования их в этих целях, с дальнейшей ежегодной индексацией суммы по уровню инфляции;

средства инвесторов, привлеченные институтом развития посредством выпуска собственных облигаций под гарантии федерального бюджета. Облигации планируется размещать со сроком погашения до 10 лет и годовой доходностью (применяемой для данного расчета) в размере 7,5 процента. Сумма средств, привлекаемых институтом развития на финансовом рынке, должна составлять 100 процентов от объема субсидий, предоставленных институту развития из федерального бюджета.

Исходя из прогнозных объемов аварийного жилищного фонда на период до 2028 года (материалы, подготовленные для заседания Государственного совета Российской Федерации, май 2017 года) предлагаемая модель позволит обеспечить:

расселение аварийного жилищного фонда темпами, соответствующими темпам выбытия и обеспечивающими максимальный объем расселенного жилья;

планомерное снижение доли инвестиций федерального бюджета и доли инвестиций региональных бюджетов за счет поэтапного роста доли инвестиций за счет средств граждан;

более эффективное использование средств федерального бюджета с учетом формирования пула прав требований к регионам;

экономии средств от повторного использования жилья, высвобождающегося при прекращении действия договоров найма по любым основаниям (переезд, изменение уровня доходов, смерть и прочие подобные основания), за счет больших объемов строительства наемного жилья;

получение субъектами Российской Федерации источника дохода за счет сдачи в аренду на условиях социального найма построенных жилых помещений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в условиях дефицита средств федерального бюджета на всех уровнях бюджетной системы при реализации программ по переселению граждан

из аварийных МКД необходимо одновременно внедрять механизмы, которые предусматривают использование модели ГЧП.

Использование механизмов ГЧП подразумевает под собой строительство наемных домов социального использования при реализации проектов развития застроенных территорий, иных проектов по обновлению жилищного фонда, в том числе в целях переселения граждан из аварийного жилья, при условии привлечения в проекты частных инвестиций и софинансирования проектов институтом развития, в том числе в целях распределения рисков между государством и инвесторами.

Данный механизм подразумевает реализацию институтом развития следующих основных направлений деятельности:

развитие новых форм публично-частного партнерства в рамках проектов по созданию наемных домов социального использования;

содействие в реализации проектов по созданию наемных домов социального использования в муниципальной, государственной, частной собственности;

содействие в реализации проектов развития застроенных территорий, иных проектов по обновлению жилищного фонда, в том числе в целях переселения граждан из аварийного жилья.

Софинансирование проектов институтом развития в рамках данной модели будет осуществляться посредством:

1) предоставления субсидированных возвратных займов органам местного самоуправления и органам государственной власти субъектов Российской Федерации на реализацию проектов развития застроенных территорий, иных проектов по обновлению жилищного фонда, в том числе в целях переселения граждан из аварийного жилья (в части, касающейся финансовых обязательств публичного партнера, в том числе на обеспечение территории инженерно-технической, социальной, транспортной инфраструктурой);

2) предоставления платных гарантий по кредитам (в том числе в форме проектного финансирования) на реализацию проектов, указанных выше, при условии выполнения установленных требований к параметрам и финансовой структуре проектов.

В настоящий момент создание специализированного муниципального жилищного фонда (включая маневренный жилищный фонд) и жилищного фонда для некоммерческого найма (социального использования) без государственной поддержки невозможно, поскольку расчетная стоимость аренды (найма) при 15-летнем сроке окупаемости строительства в 1,5-2 раза превышает стоимость аренды, сложившуюся на рынке.

В связи с этим предлагается осуществлять финансирование переселения путем создания наемных домов социального использования, используя инструмент ГЧП, что потребует внесения изменений в Федеральный закон о ГЧП.

Исходя из посылок предлагаемых механизмов, однозначно следует вывод, что создание постоянно действующего механизма переселения граждан из аварийного жилищного фонда после 1 января 2019 года пока невозможно без государственной поддержки указанного направления.

В связи с тем, что одной из главных целей государственной политики в сфере ЖКХ является обеспечение безопасного и комфортного проживания граждан,

одним из приоритетных направлений деятельности института развития должна стать реализация проектов по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на условиях непрерывности процесса, постепенного снижения доли бюджетных средств и увеличения притока инвестиций.

5.2. Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры

На начальном этапе деятельности института развития, пока рынок инфраструктурных проектов еще не сформирован, равно как и не обеспечены все предпосылки для широкого привлечения инвесторов в отрасль путем снятия различных барьеров, сформировать необходимую инвестиционную среду возможно только путем создания льготных условий финансирования проектов модернизации систем коммунальной инфраструктуры (далее – проектов МКИ).

Льготные условия предоставления финансирования необходимы в первое время для максимального вовлечения в проекты МКИ участников рынка: банков, институциональных инвесторов, концессионеров, поскольку обеспечивают снятие части рисков путем принятия их институтом развития на себя. Финансирование на льготных условиях априори преследует цель развития благоприятной среды для инвесторов, постепенное снижение доли бюджетных средств в общем объеме финансирования проектов МКИ и поэтому не подразумевает цели окупаемости таких продуктов для **института развития** при реализации проектов на начальном этапе.

Финансирование проектов МКИ будет осуществляться институтом развития с учетом специфики и неоднородности сфер, в которых они будут реализовываться, с учетом территориальной дифференциации проектов, а также с учетом экономики каждого отдельно взятого проекта.

Выбор финансовых инструментов и схем финансирования будет определяться институтом развития также и с учетом окупаемости проектов и их социального назначения.

Наиболее эффективным является использование широкой линейки финансовых инструментов и при необходимости их сочетание при реализации проектов.

Инструментами финансовой поддержки институтом развития проектов МКИ при наличии возможности привлечения инвестиций будут являться:

1. Гарантии института развития

Данный механизм действует в целях повышения инвестиционной привлекательности проектов МКИ и подразумевает выдачу гарантий на платной основе и предусматривающих возмещение субъектами Российской Федерации институту развития уплаченной инвестору суммы в случае наступления гарантийного случая по причинам неисполнения субъектами Российской Федерации взятых на себя обязательств.

По объему покрытия и срокам предоставления институтом развития будут предусмотрены:

гарантии по кредитам и (или) облигационным займам на период строительства и ввода объекта концессионного соглашения в эксплуатацию (до 3 лет). Гарантия предоставляется в размере до 50 процентов от суммы капитальных затрат на модернизацию и строительство объектов коммунальной инфраструктуры;

гарантии для крупных концессионеров – эмитентов собственных облигаций (для обеспечения необходимого для размещения их на рынке рейтинга) или для специальных проектных компаний (в виде специализированного финансового общества), на балансе которых будут объединяться пулы небольших концессий, которые будут являться обеспечением облигационных займов.

2. Секьюритизация проектов МКИ

Институт развития может осуществлять содействие в проведении секьюритизации посредством оказания организационно-технической поддержки участникам сделки, а именно: при поддержке института развития формируется портфель концессионных соглашений, требующих финансирования, и для реализации которых сложно привлечь инвестиции. В этом случае предлагается осуществлять объединение нескольких концессий на баланс специализированного финансового общества (далее – СФО) в общий пул с объемом инвестиций не менее 3-4 млрд. рублей, который будет являться покрытием для одного выпуска облигаций.

Далее концессионеры по этим соглашениям уступают свои будущие денежные требования (плата концедента, часть платы за оказываемые услуги) на СФО, а СФО размещает облигации под гарантию института развития и рассчитывается с концессионерами за уступленные будущие денежные требования. Концессионеры принимают риск по уступленным требованиям в размере не менее 20 процентов от общего объема обязательств. Концессионеры модернизирует объекты и осуществляют оперативное управление ими. Предусмотренная договором уступки часть платежей потребителей или платы концедента регулярно перечисляется СФО. При этом СФО осуществляет обслуживание облигаций.

Данный инструмент направлен на привлечение долгосрочных инвестиций в проекты модернизации со стороны крупных институциональных инвесторов (НПФ, страховых компаний, крупных банков).

3. Участие в капитале на срок реализации проекта

Институт развития может участвовать в уставном капитале организаций, реализующих проекты в сфере ЖКХ, если данная форма поддержки необходима в рамках финансирования проекта. Данный инструмент целесообразно применять для финансирования только уникальных и крупных проектов. Например, подобным образом может быть осуществлена поддержка проектов с длительными сроками окупаемости в сфере водоснабжения и водоотведения, когда кредитор готов осуществить частичное финансирование только при условии предоставления государственной поддержки в необходимом объеме и без возможностей отзыва данных средств. Кроме того, при реализации таких проектов данная форма господдержки обеспечивает возможность участия в корпоративном управлении предприятием, что позволяет осуществлять дополнительный контроль за ходом реализации проекта. После завершения проектов институт развития может продать имеющуюся у него долю текущим или новым акционерам компании (что может изначально предусматриваться договором купли-продажи) либо оставить в собственном портфеле для получения дивидендного дохода.

Инструментами финансовой поддержки социально значимых, но при этом не окупаемых на рыночной основе проектов МКИ будут являться следующие:

1. Льготные займы. Данный финансовый инструмент предоставляется в целях подготовки проекта МКИ или для его реализации. Срок предоставления займа может составлять от 3 до 30 лет, но не более срока концессионного соглашения. Процент по займам определяется в зависимости от параметров проекта и может составлять от 3 процентов годовых до ставки на уровне инфляции. Максимальная сумма займа до – 70 процентов от стоимости проекта.

2. Краткосрочный заем на подготовку проектов МКИ. Заем выдается на срок до 3 лет под ставку 3 процентов в размере до 70 процентов от суммы концессионного соглашения. Заем выдается на следующие цели:

- проведение технического обследования;
- актуализация схем теплоснабжения, водоотведения, водоснабжения и программ комплексного развития;
- реализация мер по обеспечению достоверного учета коммунальных и энергетических ресурсов;
- подготовка проектной и концессионной документации, документации по выпуску облигационных займов.

Данный финансовый инструмент будет использоваться в качестве вспомогательного финансового механизма для запуска секьюритизации проектов.

3. Долгосрочный заем на подготовку и (или) реализацию проектов МКИ. Выдается на срок до 30 лет в размере до 70 процентов капитальных затрат на модернизацию (строительство) объекта. Размер процентной ставки по займу определяется исходя из срока окупаемости проекта (должен составлять не более 15 лет, но не более срока концессионного соглашения) и доли средств участника проекта в общем объеме финансирования проекта МКИ (более 60 процентов – действует ставка в 3 процентов, менее – ставка на уровне инфляции).

4. Субсидии:

- **капитальный грант** после ввода объекта проекта МКИ в эксплуатацию предоставляется в целях снижения долговой нагрузки по кредитам и облигационным займам на проект МКИ субъектам Российской Федерации. Размер гранта может составлять до 30 процентов от суммы капитальных затрат на модернизацию и строительство объектов коммунальной инфраструктуры;

- **субсидии** на подготовку проекта МКИ / на проведение модернизации и строительства объектов проекта МКИ. Предоставляются субъектам Российской Федерации на реализацию социально направленных проектов, для которых нет возможности привлечения частных инвестиций даже на льготных условиях. Это либо очень маленькие города и поселки, либо очень дорогие проекты, например, в сфере водоотведения. Размер субсидии может составлять до 30 процентов от суммы капитальных затрат на модернизацию и строительство объектов коммунальной инфраструктуры.

Выбор применяемых инструментов предлагается осуществлять на основе данных комплексной оценки и экспертизы проекта, при этом важно обеспечить использование наиболее эффективного финансового инструмента, в том числе с возможностью оптимального их сочетания.

Способы финансирования проектов МКИ посредством применения указанных финансовых инструментов могут варьироваться и в дальнейшем пересмотрены институтом развития в связи с изменением политической, экономической ситуации, изменением законодательной базы, а также по мере достижения поставленных задач и выхода института развития на самоокупаемость.

Также в качестве потенциально возможной схемы привлечения инвесторов в проекты МКИ экспертами рабочей группы была рассмотрена схема финансирования и рефинансирования проектов отрасли через вовлечение в финансирование большого количества средних банков путем принятия институтом развития на себя максимально-го объема кредитного риска при кредитовании такими банками компаний сектора.

Данная схема подразумевает наличие собственных средств института развития в существенном размере, позволяющем брать на свой баланс до 90 процентов рисков банков, и ставит основной целью не столько привлечение в проекты МКИ кредитных средств на эффективных для проектов условиях, сколько формирование благоприятной для банков (как потенциальных инвесторов) среды, появление постоянного и безопасного за счет формируемых институтом развития льготных условий для банков (предоставление гарантий, участие в софинансировании проектов на условиях принятия основных рисков на себя в отсутствие обеспечения, периодический выкуп на себя накопившегося кредитного портфеля через секьюритизацию и т. д.) клиента в виде сектора ЖКХ, наработку банками необходимого опыта для выхода в дальнейшем на циклическую модель рефинансирования проектов МКИ с минимальным риском, при которой конечными источниками долгосрочных средств для финансирования будут выступать крупные институциональные инвесторы (НПФ, страховые компании, крупные банки и т.д.).

Необходимо отметить, что данная схема не подразумевает формирование источников и механизмов у института развития для покрытия рисков неплатежей по кредитам в отсутствие ликвидных залогов, источников выплаты обязательств по собственным облигациям, а также источников на финансирование социально значимых, но не окупаемых на рыночной основе проектов ЖКХ.

В качестве серьезного барьера для принятия данной схемы к реализации можно указать необходимость внесения существенных изменений в законодательные акты Российской Федерации, в том числе в акты Банка России.

5.3. Поддержка проектов, способствующих повышению уровня энергосбережения и энергетической эффективности в жилищно-коммунальном хозяйстве, развитие энергосервисных контрактов и мероприятий по энергоэффективному капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах

Институт развития при предоставлении мер государственной поддержки должен руководствоваться поставленными государством приоритетами по снижению энергоемкости ВВП, осуществляя поддержку тех проектов в ЖКХ, в которых реализуется внедрение энергоэффективных технологий и ресурсосберегающих систем.

Сектор жилых зданий является крупным потребителем энергии, и имеет высокий потенциал ее экономии. Большинство многоквартирных домов, построенных по старым строительным нормам и для которых особенно актуальным является повышение энергоэффективности, одновременно нуждаются и в проведении капитального ремонта с

целью восстановления выработавших свой ресурс инженерных систем и строительных конструкций.

В декабре 2012 года была реализована масштабная реформа, направленная на обеспечение системного решения вопроса организации и финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, основанная на реализации региональных программ капитального ремонта МКД за счет целевых взносов на капитальный ремонт.

В настоящее время система капитального ремонта с привлечением взносов собственников для его финансирования демонстрирует работоспособность. Ежегодно увеличиваются объемы капитального ремонта, что позволяет существенно ограничивать необходимость перевода эксплуатируемого жилищного фонда в категорию аварийного и опасного для проживания.

Для сохранения набранных темпов развития региональных систем капремонта и получения долговременных положительных результатов от их работы, особенно актуальной является их всесторонняя государственная поддержка.

Прежде всего, необходимо стимулировать капитальный ремонт, повышающий качество жилья, способствующий ресурсосбережению (энергосбережению) и снижению платежей граждан за коммунальные услуги, что будет приводить к положительному социальному и экономическому эффекту этих программ.

Реализация энергосберегающих мероприятий при проведении капитального ремонта требует дополнительных расходов, не включенных в размер минимального размера взноса на капитальный ремонт. Учитывая это, а также высокую трудоемкость подготовки и проведения энергосберегающих мероприятий в МКД, для стимулирования их реализации необходимо применение мер государственной поддержки.

В рамках этой задачи деятельностью Института развития должна быть продолжена действующая программа государственной поддержки энергоэффективного капитального ремонта, предусматривающая возмещение части затрат на капитальный ремонт в случае достижения по его итогам запланированных показателей энергосбережения.

В целях реализации при капитальном ремонте дополнительных мероприятий, направленных на повышение энергетической эффективности, могут использоваться и специальные инструменты, позволяющие финансировать такие работы на принципах энерго-сервисных контрактов.

Вместе с тем необходимо отметить, что работы по энергосервисным договорам должны проводиться при обязательном наличии приборов учета энергетических ресурсов, что вместе с недостаточной оснащенностью многоквартирных домов общедомовыми приборами учета энергоресурсов требует реализации ряда мер по совершенствованию нормативно-правовой базы, придающих организации учета энергоресурсов статус самостоятельного вида деятельности.

Деятельности Института развития по стимулированию повышения энергоэффективности при проведении капитального ремонта будет иметь больший эффект при условии, что за Институтом развития будет закреплён статус информационного сопровождения государственных программ по энергоэффективности.

При организации Институтом развития деятельности по стимулированию повышения уровня энергосбережения и энергетической эффективности в жилищно-коммунальном хозяйстве должны быть проведены меры организационного и финансового характера.

На первом этапе работы деятельность Института развития должна быть направлена на финансирование (возмещение) затрат на энергоэффективный капитальный ремонт, с целью разработки, апробирования и внедрения в регионах типовых проектов такого ремонта, в том числе на унификацию стандартов и тиражирование энергосервисных механизмов на основе доступных практик.

Вторым этапом на среднесрочной перспективе деятельности Института развития по стимулированию повышения энергосбережения в ЖКХ должна стать реализация гарантийных механизмов и осуществление софинансирования мероприятий по капитальному ремонту с использованием разработанных на первом этапе форм энергосервисных контрактов.

Указанные механизмы позволят обеспечить привлечение долгосрочного финансирования в мероприятия по повышению энергосбережения и энергоэффективности в МКД. Заказчиком этих мероприятий могут выступать как представители МКД, так и региональные операторы капитального ремонта, а исполнителями – энергосервисные компании, специализирующиеся на соответствующих видах работ.

В то же время для привлечения долгосрочных финансовых источников, предлагается ориентироваться на заимствования со стороны фондового рынка, что на начальных стадиях, ввиду отсутствия достаточной статистики реализации энергосервисных контрактов в МКД и возвратности вложений в них, потребует соответствующей поддержки со стороны государственных институтов.

Одним из механизмов стимулирования притока долгосрочного финансирования может стать предоставление гарантий по средствам, привлечённым для реализации энергоэффективных мероприятий, в первую очередь - по облигационным займам, используемым на финансирование (или рефинансирование) энергосервисных контрактов и контрактов проведения работ по повышению энергоэффективности МКД.

Для этого на третьем этапе Институтом развития будут стандартизированы и типизированы проекты, что обеспечит их последующее поточное рассмотрение и финансирование, в т.ч. посредством дальнейшей секьюритизации проектов.

Институт развития будет принимать на себя в рамках реализации энергосберегающих мероприятий те риски, которые не принимает рыночный финансовый сектор, - за счет предоставления гарантий на этапе становления практики реализации энергоэффективных мероприятий.

Таким образом, повышение энергосбережения будет обеспечено финансированием за счет сочетания мер организационного характера, софинансирования по программ капитального ремонта МКД и предоставления гарантий по облигационным займам для целей привлечения долгосрочного финансирования в повышение энергоэффективности МКД.

6. МОДЕЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА РАЗВИТИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Поскольку институт развития создается для достижения публично значимых, общепользовательных целей, и с учетом того, что извлечение прибыли не является основной целью его деятельности, а о распределении прибыли в пользу участников речи не идет, институт развития в соответствии с пунктом 1 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации целесообразно создать в форме унитарной некоммерческой организации.

Исходя из перечня видов унитарных некоммерческих организаций, предусмотренных гражданским законодательством, а также из того, что правовой статус института развития требует индивидуального правового регулирования на уровне федерального закона, институт развития может быть создан в организационно-правовой форме публично-правовой компании или государственной корпорации.

Институт развития учреждается Российской Федерацией и действует на основании федерального закона, устанавливающего правовой статус института развития, его задачи и функции, виды деятельности, которые он вправе осуществлять, определяющего структуру, порядок формирования и компетенцию его органов управления, полномочия Российской Федерации как единственного учредителя и иные положения. В случае создания института развития в форме публично-правовой компании Правительство Российской Федерации утверждает также устав института развития.

Российская Федерация как единственный учредитель передает в собственность института развития имущество и в дальнейшем не отвечает по его обязательствам.

Контроль за деятельностью института развития, в том числе за использованием его имущества, осуществляет наблюдательный совет.

Институт развития осуществляет деятельность на основании стратегии развития, утверждаемой и периодически актуализируемой наблюдательным советом института развития. Наблюдательный совет назначается Правительством Российской Федерации.

Кроме того, контроль за использованием институтом развития имущественного взноса Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством и Счетной палатой Российской Федерации.

Отношения института развития с получателями финансовой поддержки, публично-правовыми образованиями (субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями) строятся на основе договоров.

Основные виды (направления) и принципы предоставления финансовой поддержки, основные требования к процедуре принятия решения о предоставлении финансовой поддержки определяются федеральным законом об институте развития.

Правила предоставления отдельных видов финансовой поддержки, включающие перечень форм такой поддержки, основные условия ее предоставления, могут утверждаться нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Поскольку на первом этапе деятельности института развития выработка детализированных правил предоставления финансовой поддержки будет осуществляться по мере накопления опыта предоставления такой поддержки, предлагается предоставить

высшему органу управления (наблюдательному совету) полномочия по определению стандартов, условий предоставления такой поддержки.

Механизм получения финансовой поддержки института развития предполагает участие субъекта Российской Федерации и (или) муниципального образования в отношениях, связанных с предоставлением финансовой поддержки и принятием последними определенных обязательств перед институтом развития. В частности, условием предоставления институтом развития гарантий в пользу кредитных организаций в рамках проектов МКИ является принятие субъектом Российской Федерации обязательства по возмещению институту развития выплаченной суммы гарантий, если гарантийный случай возник вследствие неисполнения субъектом Российской Федерации обязательств по концессионному соглашению.

Деятельность института развития во взаимодействии с участниками проектов ЖКХ позволит достичь синергетического эффекта в решении стоящих перед отраслью задач:

Функции института развития	Функции финансирующей организации (банков, участвующих в проектах ЖКХ)	Функции субъектов Российской Федерации, муниципальных образований	Синергетический эффект для отрасли
Организационная и техническая поддержка проектов ЖКХ			
<p>Стандартизация и типизация проектов, запуск информационного ресурса, подготовка кадров</p> <p>Проведение экспертной оценки, отбор проектов</p>	<p>Выработка банковских стандартов с минимальным требованиями к участникам проектов – заемщикам на основе стандартов института развития</p> <p>Проведение экспертной оценки, отбор проектов</p>	<p>Организация работы с участниками проектов, направленная на создание проектов и содействие в их продвижении</p> <p>Заключение концессионных соглашений</p>	<p>Увеличение количества проектов с инвестиционной составляющей и повышение качества их подготовки</p> <p>Снижение сроков и издержек на рассмотрение проектов за счет обеспечения единых условий подготовки</p>
<p>Организация эффективного взаимодействия с участниками проектов</p> <p>Контроль за выполнением плановых показателей проектов</p>	<p>Работа по сопровождению кредитов (контроль исполнения участниками проектов кредитных обязательств, работа по взысканию проблемной задолженности)</p> <p>Контроль за целевым использованием средств</p>	<p>Минимизация сроков на административные согласования</p> <p>Административная поддержка реализации проектов</p>	<p>Соблюдение платежной дисциплины заемщиками</p> <p>Достижение плановых показателей проектов</p> <p>Снижение сроков реализации за счет оптимизации сроков по согласованию проектов субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями</p>
<p>Статистика, анализ накопленного опыта, выработка предложений по внесению изменений в законодательные акты и формирование финансово-экономической модели на след период</p>	<p>Статистика, анализ накопленного опыта дефолтов, выработка предложений к стандартам и к применяемым финансовым инструментам.</p> <p>Выработка предложений по минимальным изменениям в нормативные акты Банка России</p>	<p>Статистика, анализ накопленного опыта, выработка предложений к стандартам и предложений по изменениям в региональные нормативно-правовые акты Российской Федерации</p>	<p>Выработка основ для самостоятельно работающей и саморефинансирующейся рыночной модели реализации инфраструктурных проектов МКИ</p>
Финансовая поддержка проектов ЖКХ			

<p>Финансирование социально значимых и не окупаемых проектов</p> <p>Развитие инвестиционной формы реализации проектов через софинансирование на принципах разделения рисков</p>	-	<p>Возмещение Институту развития расходов при неисполнении обязательств, взятых на себя при реализации проектов</p>	<p>Реализация плановых задач отрасли</p> <p>Создание необходимой инвестиционной среды</p> <p>Фокусировка участников рынка на инфраструктурные проекты как потенциально успешные инвестиционные проекты</p>
Функции участников при самостоятельно работающей рыночной модели реализации инфраструктурных проектов в ЖКХ			
<p>Контроль за выполнением целевых показателей проектов</p> <p>Расширение сферы деятельности</p> <p>Выпуск собственных облигаций</p> <p>Фокусировка на развитие рынка качественных концессионеров</p>	<p>Поточное финансирование проектов на основе полученного опыта и скорректированных стандартов</p> <p>Отказ от покрытия институтом развития большей части кредитного риска</p> <p>Самостоятельное рефинансирование через секьюритизацию кредитного портфеля</p>	<p>Поточное заключение концессионных соглашений</p> <p>Высокий уровень административной поддержки</p>	<p>Обеспечение непрерывности и высокого качества реализации государственных программ в ЖКХ, утвержденных стратегией института развития</p> <p>Переход на самоокупаемую форму деятельности института и сокращение доли бюджетных средств в финансировании проектов до минимально приемлемого в отрасли уровня</p>

6.1. Потребность в финансировании института развития и планируемый эффект

Потребность в финансировании института развития определяется исходя из объема финансирования по 2 ключевым направлениям – развития рынка долгосрочных проектов в отрасли и бюджетной поддержки социально значимых проектов:

1) в части развития рынка долгосрочных проектов – средства федерального бюджета, выделяемые на капитализацию института развития (на начальном этапе), а в дальнейшем – использование внебюджетных источников финансирования.

Средства института развития, полученные от реализации услуг на возвратной и платной основе, ежегодно реинвестируются в другие проекты ЖКХ.

2) в части бюджетной поддержки социально значимых проектов на безвозвратной основе – средства федерального бюджета, определенные на соответствующий финансовый год.

Объемы финансирования института развития должны устанавливаться с учетом эффективности использования ранее предоставленных средств, потребности финансирования проектов по приоритетным направлениям деятельности, объемов средств, привлеченных из внебюджетных источников финансирования, а также текущих возможностей федерального бюджета.

Согласно финансовой модели, разработанной Фондом ЖКХ, предполагается, что объем бюджетного финансирования института развития в начальный период его деятельности должен быть установлен в размере 38 млрд. рублей ежегодно, из них:

30 млрд. рублей предназначены для строительства арендного муниципального жилищного фонда или реконструкции зданий для использования с этой целью;

7 млрд. рублей – на строительство, реконструкцию, модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры в сфере водоснабжения, водоотведения, отопления, производственно-технических комплексов по обращению с отходами;

1 млрд. рублей – на частичную компенсацию расходов собственников, произведенных с целью повышения энергетической эффективности многоквартирных домов.

При этом условия предлагаемая модель финансирования проектов модернизации коммунальной инфраструктуры позволит:

за 10 лет привлечь дополнительные средства в объеме 442,2 млрд. рублей, в том числе частных инвестиций – до 350 млрд. рублей (1 федеральный рубль позволит привлечь до 5,2 рубля внебюджетных средств), без учета привлеченных институтом развития средств на финансовом рынке;

обеспечить ежегодное финансирование около 90 проектов МКИ (подготовка и реализация);

к 2036 году снизить потребность в федеральном финансировании проектов МКИ в 2 раза, при этом увеличив объем инвестиций института развития в такие проекты в 1,7 раза.

Расчет количества проектов модернизации коммунальной инфраструктуры, финансирование которых возможно при использовании предложенной модели, произведен на основе запросов, поступающих из регионов в Фонд ЖКХ, и подтверждает востребованность и реализуемость такой поддержки.

Исходя из прогнозных объемов аварийного жилищного фонда на период до 2028 года предлагаемая модель финансирования проектов строительства наемного жилья для переселения граждан из аварийного жилищного фонда позволит обеспечить:

расселение аварийного жилищного фонда темпами, соответствующими темпам выбытия (объем аварийного жилья удерживается на уровне 12 млн. кв. метров) и обеспечивающими максимальный объем расселенного жилья – более 22 млн. кв. метров;

планомерное снижение доли инвестиций федерального бюджета (с 60 до 40 процентов) и доли инвестиций региональных бюджетов (с 40 до 30 процентов) за счет поэтапного роста доли инвестиций за счет средств граждан (с 0 до 30 процентов – собираемая плата за наем, реинвестируемая в мероприятия программы);

более эффективное использование средств федерального бюджета с учетом формирования пула прав требований к регионам. «Доход» (разница между объемом полученных институтом развития субсидий и объемом прав требований к регионам) через 10 лет составит 34,2 млрд. рублей (119 млрд. рублей направляются на обслуживание привлеченных на финансовом рынке займов);

размер экономии средств (272 млрд. рублей) от повторного использования жилья, высвобождающегося при прекращении действия договоров найма по любым основаниям (переезд, изменение уровня доходов, смерть и прочие подобные основания) за счет больших объемов строительства наемного жилья;

субъекты Российской Федерации получают доход в размере 87,8 млрд. рублей (с учетом активов в виде построенных жилых помещений находящихся в собственности субъектов Российской Федерации).

При переходе к новой модели финансирования программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда на горизонте 20-25 лет может быть достигнута «точка самоокупаемости» таких программ, в которой потребности в переселении граждан будут покрываться за счет повторного использования ранее построенных помещений и строительства нового некоммерческого наемного жилья преимущественно за счет собираемой платы за наем ранее построенного жилищного фонда.

Детальная финансовая модель деятельности института развития потребует разработки в рамках подготовки стратегии его деятельности после утверждения основных функций и направлений работы института развития.

6.2. Необходимые действия для создания института развития

Действия по созданию института развития

1. Принятие федерального закона об институте развития и изменений в федеральный закон о бюджете на соответствующий год, предусматривающих имущественный взнос Российской Федерации в институт развития.

2. Утверждение Правительством Российской Федерации устава (в случае создания института развития в форме публично-правовой компании) и осуществление необходимых регистрационных процедур.

3. Утверждение Правительством Российской Федерации предоставления отдельных видов финансовой поддержки.

4. Утверждение наблюдательным советом института развития стандартов предоставления финансовой поддержки.

Внесение изменений в отдельные законы и иные нормативные правовые акты.

Конкретные предложения по поправкам в законодательные акты могут быть подготовлены после согласования и утверждения основных концептуальных подходов к созданию института развития.