Болдырева Инна Александровна. Эволюция финансового механизма функционирования сферы жилищно-коммунальных услуг: императивы, структурные характеристики, инструменты : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10, 08.00.05 / Болдырева Инна Александровна; [Место защиты: Юж. федер. ун-т].- Ростов-на-Дону, 2009.- 397 с.: ил. РГБ ОД, 71 10-8/358

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы исследования финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг 31**

1.1 Экономическая природа, функции и структура финансового механизма макроэкономической, системы 31

1.2 Сфера жилищно-коммунальных услуг как объект формирования и функционирования отраслевого финансового механизма 58

1.3 Анализ эволюции места и роли финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг в финансовой системе страны 81

**Глава 2. Функционирование финансового механизма сферы жилищно - коммунальных услуг в переходно - рыночной экономике России**

2.1 Трансформация механизма финансирования сферы жилищно коммунальных услуг в рыночно - реформируемой экономике 110

2.2 Диагностика состояния системы инвестиционного обеспечения воспроизводственных процессов в рыночно - трансформируемой сфере ЖКХ 136

2.3 Особенности функционирования и рыночного реформирования финансового механизма сферы жилищно - коммунальных услуг: территориальный аспект 157

**Глава 3. Методологические подходы к формированию нового финансового механизма сферы жилищно - коммунальных услуг 177**

3.1 Императивы функциональной действенности и факторы формирования финансового механизма сферы жилищно- коммунальных услуг модернизирующейся российской экономики 177 3.2 Архитектоника нового финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг: структурно-уровневый анализ 199

3.3 Элементный состав модернизирующегося финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг современной экономики России 222

**Глава 4. Стратегические направления развития финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг в рыночной экономике России 240**

4.1 Изменение соотношения государственных и рыночных регуляторов в финансовом механизме сферы жилищно-коммунальных услуг трансформирующейся экономики России 240

4.2 Тенденции формирования новой тарифной политики в жилшц но - коммунальной сфере рыночной экономики России 262

4.3 Государственно-частное партнерство как форма активизации процесса инвестирования коммунальной сферы российской экономики 291

4.4 Многофункциональный отраслевой информационно- расчетный центр как инструмент оптимизации финансовых и информационных потоков в сфере жилищно-коммунальных услуг 312

Заключение 331

Список использованных источников и литературы 346

Приложения 374

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Актуальность выбранной темы предопределена необходимостью решения одной из приоритетных задач современной экономической и социальной политики государства – формирования действенного финансового механизма функционирования и развития сферы жилищно-коммунальных услуг, обеспечивающего, с одной стороны, текущие финансовые потребности и инвестиционные нужды сферы ЖКХ, в том числе за счет развития частной инициативы, с другой стороны, доступность услуг для основного потребителя – населения.

Разработанные федеральными органами и рекомендованные к осуществлению субъектами РФ мероприятия по модернизации системы функционирования сферы жилищно-коммунальных услуг, предусматривающие постепенное внедрение рыночных принципов хозяйствования и перевод отрасли на самоокупаемость путем повышения платежей населения до полного возмещения стоимости услуг, не преодолели кризисную ситуацию в отрасли.

Сфера жилищно-коммунальных услуг продолжает оставаться проблемным сектором экономики, с огромными суммами дебиторской и кредиторской задолженности, несовершенной системой тарифного регулирования и, как следствие, непривлекательной для инвестиций, крайняя необходимость в которых обусловлена 60 % износом основных фондов, приводящим к снижению качества услуг и устойчивости функционирования важнейших систем жизнеобеспечения населения.

На современном этапе развития сферы жилищно-коммунальных услуг крайне необходима теоретико-методологическая и практико-ориентированная разработка концептуальной модели и алгоритма становления финансового механизма, способного обеспечить консенсус интересов субъектов формирующегося рынка жилищно-коммунальных услуг и разрешение присущих данной сфере внутренних противоречий.

Специфика формирования такого механизма определяется рядом характерных особенностей сферы жилищно-коммунальных услуг, таких как, их незаменимость, высокая социальная значимость, естественная монополизация рынков в рамках границ локализованных территорий, не позволяющих использовать рыночные инструменты в их классическом варианте. Сложность проведения рыночных преобразований в данном секторе обусловлена, в значительной мере тем , что в течение более 50 лет жилищно-коммунальная сфера была практически единственной из отраслей народного хозяйства, находящейся почти на полном государственном дотировании. Негативный фон преобразований в сфере жилищно-коммунальных услуг формируется под воздействием, с одной стороны, ультра либерального подхода к реформированию отрасли, с другой стороны, сохраняющегося механизма государственного регулирования данной сферы, в большей степени ориентированного на административные методы управления, результатом чего становится возникновение социальной напряженности в обществе и дефицит позитивных тенденций в повышении эффективности функционирования сферы ЖКУ.

Принимая во внимание, что возможности рыночного механизма функционирования сферы ЖКХ во многом определяются формами и методами финансового воздействия на экономические и социальные процессы, предполагающего прямое и косвенное финансовое регулирование, следует признать необходимость разработки механизмов, сочетающих как внедрение рыночных элементов, так и сохранение приоритетов государства в определении политики дальнейшего развития отрасли.

Теоретическое осмысление природы и противоречий экономических отношений в данной сфере, позволяет сформировать методологические подходы к обоснованию финансового механизма отрасли, выступающего не только как атрибут финансовой конструкции, выполняющий обеспечивающую функцию, но и как инструмент регулирующего и стимулирующего воздействия на процесс рыночного реформирования сферы ЖКХ.

Степень разработанности проблемы. Исследование избранной проблемы предполагает развитие теоретико-методологических и инструментарно-методических подходов к моделированию структуры и взаимосвязей механизма взаимодействия государственных и корпоративных финансов в рыночных условиях, с одной стороны, и выявления возможностей взаимодополнения государственных и рыночных регуляторов в отраслях и комплексах сферы услуг, с другой. Необходимость согласования концепций, относящихся к различным научным направлениям, предполагает комбинирование различных исследовательских ресурсов, представленных в значительном объеме в экономической литературе, которую по содержательной направленности можно сгруппировать следующим образом:

- общие подходы в области теории государственных и муниципальных финансов, государственного финансового регулирования представлены в трудах таких отечественных ученых, как Д. Аллахвердян, А. Бабич, Э.Вознесенский, А.Грязнова, Л. Дробозина, В.Дьяченко, Л.Игонина, В. Родионова, М. Романовский, Л.Павлова, Т.Позднякова, Б.Сабанти и др.;

- исследование процесса формирования финансово-кредитного механизма, его структуры и функциональной действенности в условиях различных экономических формаций осуществлялось в разное время Д. Аллахвердяном, А. Балабановым, И. Балабановым, С. Большаковым, В. Боровковой, В. Иваницким, Н. Илышевой, А. Казаком, П. Никольским, В. Опариным, М. Песселем, Т. Романовой, В. Сенчаговым, И. Черняевой;

- проблемам государственного регулирования экономики, посвящены работы известных зарубежных авторов - основоположников различных концепций: Э.Аткинсона, Дж. Кейнса, Р. Масгрейва, П.Самуэльсона, Дж.Стиглица, М. Фридмена, Ф. Хайека, Й.Шумпетера и др.;

- значительный вклад в исследование роли и функций государства в современной рыночной экономике в целом, и в сфере предоставления социальных и общественных услуг в частности, внесли такие отечественные ученые, как Л. Абалкин, А. Бабич, О. Иншаков, Е. Жильцов, Б. Клейнер, Д. Львов, О.Мамедов, Р. Нуреев, В. Овчинников, В. Перламутров, В. Полтерович, Б. Райзберг, Л. Якобсон, Е. Ясин и др.;

- в рамках теории регулирования естественных монополий и теории отраслевых рынков, в том числе рынка коммунальных услуг, широкое применение получили труды Э.Аткинсона, У. Баумоля, Г. Демсеца, Р.Виллига, Р.Коуза, Р.Познера, Дж. Стиглера, Дж.Стиглица и др.;

- исследованию проблем реформирования естественных монополий, в том числе локальных естественных монополий в коммунальном секторе, а так же анализу инструментов и методов их регулирования посвящены работы следующих современных авторов: С. Авдашевой, Дж. Вильсона, Б. Депортера, П. Ван Дорена, М. Дерябиной, В. Занадворова, Е. Корольковой, В. Кокорева, Е.Кудряшовой, Р. Мартусевича, В. Моргунова, А. Никифорова, К. Трэйна, В. Цапелика, А. Шаститко и др.

Изучение источников, содержащих рассмотрение проблем функцио-нирования сферы жилищно-коммунальных услуг в рыночной экономике России, позволяет сделать вывод об отсутствии системного рассмотрения вопросов адаптации финансового механизма отрасли к условиям рыночных отношений.

Имеющиеся немногочисленные исследования в области финансов сферы жилищно-коммунальных услуг отличает узконаправленный характер, заключающийся в изучении отдельных аспектов функционирования финансового механизма отрасли на микро- и мезоуровне, либо в рассмотрении на макроуровне отдельных составляющих финансового механизма. В работах Е. Абрамовой, С.Барулина, О.Виролайнен, А.Дареева, С.Иванищева, В.Наний, Е.Каменевой, Н.Максимовой, А.Ходарева представлены концептуальные подходы к анализу проблем оценки финансово-экономического потенциала предприятий ЖКХ, формирования и эффективного использования инвестиционных ресурсов жилищно-коммунального хозяйства региона, государственного финансового регулирования и финансового обеспечения сферы ЖКХ.

Теоретическое и методологическое обоснование возможностей рыночного реформирования сферы жилищно-коммунальных услуг с позиции экономической и социальной эффективности содержится в трудах И. Башмакова, О.Бессоновой, В. Бузырева, И. Ершова, А. Карандеева, З. Клюкович, Н. Косаревой, Т. Руткаускас, А. Ряховской, Е. Румянцевой, К.Савина, С. Сиваева, И. Стародубровской, М.Султанова, А. Талонова, З. Тетуевой, А. Улюкаева, Е. Фаермана, С. Хачатряна, С.Хрусевича, В. Чекалина, Л. Чернышева.

Вопросам формирования институциональной среды в сфере ЖКУ в условиях рыночной экономики России посвящены работы И. Бычковского, О. Виролайнен, А. Ермишиной, Т. Макареня, Р. Мартусевича, К. Менар, П.Крючковой, Е.Кудряшовой, С. Останиной, О. Скрипник, А. Шаститко и др.

Проблемы ценообразования и тарифного регулирования в жилищно-коммунальной сфере отражены в трудах В. Гордеева - Гаврикова, А. Ермишиной, И. Минц, С. Сиваева, Ф. Таги – Заде, З. Тетуевой и др.

При всей ценности проведенных исследований теоретические и методологические аспекты формирования нового финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг, его функциональной действенности, принципов, методов и инструментов остаются недостаточно разработанными.

Важность рассматриваемой проблемы, практическая значимость вопросов финансового обеспечения сферы жилищно-коммунальных услуг в рыночной экономике России, а также необходимость научной разработки механизмов финансовой стабилизации в этой сфере придают теме исследования особую актуальность.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационной работы состоит в разработке концептуальной модели эволюции финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг России, его базовых императивов, структуры и инструментов, определении тенденций его развития в целях эффективного и устойчивого развития отрасли.

Цель и логика исследования обусловили постановку и решение следующих задач:

- определения содержания, функций и структурной организации финансового механизма макроэкономической системы;

- выявления специфики сферы жилищно-коммунальных услуг как объекта формирования финансового механизма отраслевого уровня;

- осуществления анализа эволюции финансового механизма сферы жилищно-коммунальных на разных этапах развития финансовой системы России;

- оценки результатов трансформации механизма финансирования сферы жилищно-коммунальных услуг в рыночно - реформируемой экономике России;

- диагностики современного состояния инвестиционного обеспечения процессов воспроизводства в сфере ЖКУ;

- выявления территориальной специфики в функционировании и реформировании финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг;

- обоснования императивов функциональной действенности и идентификации факторов формирования нового финансового механизма сферы ЖКУ;

- выявления межуровневых взаимосвязей в финансовом механизме сферы жилищно-коммунальных услуг;

- анализа дезагрегированной элементной структуры модернизирующегося финансового механизма сферы ЖКУ;

- определения пропорций и темпов изменения соотношения государственных и рыночных регуляторов в жилищной и коммунальной сферах модернизирующейся экономики России;

- выявления тенденций формирования тарифной политики в сфере жилищно-коммунальных услуг рыночной экономики России;

- обоснования условий реализации государственно - частного партнерства как формы активизации инвестиционных процессов в коммунальной сфере;

- определения места и роли многофункциональных информационно-расчетных центров в сфере ЖКУ как институционального инструмента оптимизации информационной базы и финансовых потоков.

Объект исследования. В качестве объекта исследования рассматривается финансовый механизм функционирования сферы жилищно-коммунальных услуг Российской Федерации.

Предметом исследования является инструментарий совершенствования финансового механизма развития сферы жилищно-коммунальных услуг в процессе его воспроизводственно-эволюционного функционирования в рыночной экономике России.

Область исследования определяется в рамках паспорта специальности 08.00.10 направлениями: 2.2.Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков; 3.2 Основные направления регулирования корпоративных финансов, оптимизация структуры финансовых ресурсов предприятий реального сектора; 3.4.Структура и взаимосвязь механизма финансового взаимодействия государства и корпоративных финансов в рыночных условиях; по специальности 08.00.05 направлениями: 15.114. Соотношение рыночных и государственных регуляторов в развитии отраслей и комплексов сферы услуг. 15.117. Повышение эффективности использования рыночных инструментов в сфере услуг.

Теоретико - методологическая основа исследования. Теоретической базой исследования послужили положения и концепции, содержащиеся в трудах российских и зарубежных ученых в области общей теории финансов, теории государственных и муниципальных финансов, теории финансов организаций, экономики сферы услуг, экономики общественного сектора, теории государственного регулирования экономики, теории переходной экономики, теории регулирования естественных монополий, институциональной теории.

В качестве методологической основы диссертации использовался системно-функциональный подход, позволивший обобщить и синтезировать различные исследовательские ресурсы (отдельные положения вышеуказанных теорий) при разработке концепции формирования нового финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг.

Инструментарно - методический аппарат. В процессе обоснования теоретических и методологических основ формирования финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг использовались такие общенаучные методы как диалектический и исторический подходы, дедукция, индукция, синтез, анализ (категориальный, системный, структурно-функциональный), взаимосвязь количественных и качественных характеристик. Кроме того, при разработке проблемы применялись такие частные методы экономического исследования как метод экономико-статистических группировок, динамических рядов, экспертных оценок, приемы построения структурно-логических схем, табличной и графической визуализации статистических данных. Использование указанных методов и приемов осуществлялось в соответствие с их функциональными возможностям и разрешающими способностями для решения поставленных исследовательских задач.

Информационно-эмпирическая база исследования формировалась на основе: официальных данных Федеральной службы государственной статистики, содержащих информацию о состоянии жилищно-коммунальной сферы как в целом по Российской федерации, так и в разрезе отдельных округов и регионов; официальной информации Росстроя РФ, Минрегиона РФ и отчетов Фонда «Институт экономики города», включающих мониторинг процесса реформирования ЖКХ; официальных данных администрации Ростовской области о состоянии сферы ЖКХ и ее реформировании; финансовой и статистической отчетности отдельных предприятий отрасли; информации, полученной в результате многолетнего практического опыта и личных наблюдений автора; материалов монографических исследований, статей специализированных научных и научно-практических изданий, научных и научно-практических конференций по рассматриваемой проблеме.

Нормативно-правовую базу исследования составили кодексы, законы РФ, нормативно-правовые акты и программные документы в области реформирования и регулирования сферы жилищно-коммунальных услуг.

Совокупность использованной информации, подвергшейся обработке, структурированию, анализу, обобщению и интерпретации, способствовала обеспечению достоверности полученных выводов и рекомендаций исследования.

Научная концепция исследования основывается на анализе эволюции финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг, выявлении его внутренних противоречий, тенденций и закономерностей развития и состоит в системе теоретических положений, согласно которым условием эффективного и устойчивого развития сферы ЖКУ в рыночной экономике России является формирование и совершенствование финансового механизма, базирующегося на следующих императивах: 1) расширении возможностей привлечения в отрасль частного капитала за счет развития государственно-частного партнерства для преодоления кризисной ситуации в процессах воспроизводства; 2) необходимости сохранения государственного финансового регулирования и финансовой поддержки отрасли за счет сбалансированности прямых и косвенных субсидий как элемента в системе рыночно-регулируемого механизма; 3) усилении социальной составляющей отдельных инструментов, позволяющей обеспечить доступность минимального стандарта услуг для потребителей. Вектор трансформационных процессов в финансовом механизме сферы жилищно-коммунальных услуг определяется следующими факторами: 1) особенностями назначения и воспроизводства инфраструктуры сферы ЖКУ (жилищного фонда и коммунальных объектов); 2) природой и спецификой предоставляемых услуг; 3) общей направленностью экономических реформ, осуществляемых в России.

Основные положения, выносимые на защиту.

По специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит

1. Финансовый механизм сферы жилищно-коммунальных услуг, будучи адаптационной версией общей модели финансового механизма макроэкономической системы к условиям мезоэкономики и сферо- отраслевой специфики, характеризуется двойственной субъективно-объективной природой. Объективный компонент финансового механизма определяется фундаментальными основами организации и функционирования финансов, выступающих как совокупность объективных процессов, заданных производством, распределением, обменом и потреблением, и обусловливает его относительную познаваемость и управляемость. Субъективная составляющая финансового механизма, как инструмента реализации финансовой политики, разрабатываемой осознано и целенаправленно, обусловливает его динамический характер, проявляющийся в изменении состава и соотношения инструментов, соответствующих конкретному этапу экономического развития. Взаимосвязь финансового механизма сферы ЖКУ с таким механизмом системного уровня, как механизм государственных финансов, проявляется в наличии бюджетного финансирования сферы жилищно-коммунальных услуг, межбюджетном распределении и перераспределении денежных средств на нужды ЖКХ. Связь финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг с финансовым механизмом локально-территориальных образований выражается в специфике адаптации отрасли к рыночным условиям функционирования в зависимости от особенностей, порождаемых социально-экономическими отличиями в уровне развития территорий (субъектов РФ и муниципальных образований).

2. Содержание финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг, его функциональные императивы, структурные характеристики и инструменты на различных исторических этапах определяются эволюционной динамикой финансового механизма макроэкономической системы. Условия и параметры сложившейся модели экономики и соответствующей ей финансовой системы опосредую тип финансового механизма сферы ЖКУ (директивный, регулирующий, саморегулирующийся), определяющий возможности реализации тех или иных форм финансирования отрасли (самофинансирование, софинансирование, безвозмездное финансирование) и методов финансового обеспечения (бюджетное финансирование, государственные и муниципальные займы, государственные и муниципальные гарантии, внешнее инвестирование, кредитование).

3. Переход к рыночной экономике в 1990-х гг. обусловил трансформацию финансового механизма сферы ЖКУ из директивного в регулирующий и обозначил вектор его эволюции в направлении достижения самофинансирования отрасли путем повышения уровня оплаты услуг потребителями и переориентации бюджетных потоков от предприятий и организаций ЖКХ на обеспечение социальной поддержки малообеспеченных групп потребителей. Стабилизационный характер преобразований, связанных с переводом сферы ЖКУ на самофинансирование, проявившийся в снижении уровня недофинансирования отрасли, сокращении темпов роста кредиторской задолженности, в наметившейся тенденции улучшения финансовых результатов деятельности предприятий, в большей степени, обусловлен усилением фискальной функции государства в отношении потребителей услуг и применением административных рычагов к поставщикам услуг, в то время, как экономические инструменты и рыночные механизмы остаются фактически незадействованными. Трансформация финансового механизма сферы ЖКУ предполагает не только изменение системы финансирования отрасли, но и формирование его новых структурных параметров и инструментов с учетом отраслевых особенностей, специфики создаваемых благ и внутренних противоречий сферы ЖКУ.

4. В процессе адаптации сферы ЖКУ к рыночным условиям функционирования инвестирование воспроизводства основных фондов, как один из базовых методов в системе финансового механизма, наряду с ценообразованием и тарифным регулированием, приобретает приоритетное значение, что объясняется неэффективностью применявшихся на протяжении длительного периода механизмов удовлетворения собственных инвестиционных потребностей отрасли, заключавшейся в ограниченности и нецелевом использовании, как внутренних источников финансовых ресурсов предприятий (прибыли, амортизационных отчислений), так и бюджетных средств. Идентификация особенностей и динамики процессов инвестирования в сфере жилищно-коммунальных услуг позволяет выявить проблемные зоны инвестиционного процесса и определить вектор развития финансового механизма в части обеспечения инвестиционных потребностей отрасли.

5. Специфика трансформации финансового механизма сферы ЖКУ в условиях рыночных преобразований в значительной мере зависит от территориальной дифференциации уровней социально-экономического положения регионов и муниципальных образований. Характерное для России большое разнообразие региональных особенностей, связанных, с социально-экономическими, административными, нормативно-правовыми, климатическими отличиями и размерами муниципальных образований, определяет возникновение значительной территориальной дифференциации в темпах реформирования отрасли, наличии ресурсной базы, соответствующей институциональной среды, что обусловливает необходимость оценки дальнейшего эффективного с экономической и социальной точки зрения продвижения реформы в регионах, исходя из финансовых возможностей субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также наличия потенциала бизнес-структур, готовых включиться в процесс эксплуатации и модернизации жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры.

6. Эффективность функционирования финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг во многом определяется функциональным характером трансформирующихся финансовых отношений в отрасли. Социальная значимость жилищно-коммунальных услуг обусловливает императивный характер реализуемых функций финансового механизма сферы ЖКУ: обеспечивающей, воспроизводственной, регулирующей, стимулирующей и контрольной. Императивы функциональной действенности финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг с позиции трансформации структуры и содержания финансовых отношений (как по вертикали, так и по горизонтали) задают вектор его дальнейшего развития в направлении создания предпосылок для активизации процессов инвестирования воспроизводства основных фондов и разработки инструментария минимизации затратного характера предоставления услуг.

7. Особенности функционирования финансового механизма сферы ЖКУ на микроуровне обусловлены воздействием как факторов макроэкономической среды (форма собственности на объекты жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры; право пользования, распоряжения этими объектами; организационно-правовая форма хозяйствующего субъекта), так и специфическими условиями (принадлежность хозяйствующего субъекта к подотрасли– жилищной или коммунальной сфере, территориальная специфика социально-экономического развития регионов). Влияние этих факторов и условий на финансовый механизм предприятий и организаций сферы ЖКУ проявляется в следующем: возможности привлечения частных инвестиций, целевого бюджетного финансирования, долгосрочных кредитов и займов для выполнения инвестиционных программ; наличии системы перекрестного субсидирования; степени государственного регулирования цен (тарифов); источниках формирования уставного капитала; системе распределения прибыли; структуре доходов и расходов; порядке формирования и использования целевых фондов денежных средств.

8. Анализ уровневой структуры финансового механизма сферы ЖКУ позволяет выявить системные взаимосвязи, возникающие в связи с сохраняющимся финансированием отрасли на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и определить степень государственного участия в процессах аккумулирования, распределения и использования финансовых ресурсов в данной сфере, а также эффективность различных форм организации финансовых отношений. Специфика уровневой организации финансовых взаимосвязей в сфере ЖКУ обусловлена наличием системы жестких критериев отбора получателей государственной финансовой поддержки, характеризующейся преобладанием субъективного компонента, формирующего такие противоречия, как ускорение процессов коммерциализации сферы ЖКУ при возможном отсутствии объективных предпосылок к этому в регионах и зависимость объемов инвестиций в жилищную сферу от темпов коммерциализации коммунальной сферы. Такая система критериев с одной стороны, служит действенным инструментом реализации финансовой политики государства в сфере ЖКУ, ориентированной на активизацию процессов саморегулирования в отрасли, с другой стороны, объемы государственных инвестиций в сферу жилищно-коммунальных услуг составляют незначительную долю от потребности, а схемы бюджетного финансирования модернизации коммунальной инфраструктуры строится по принципу «замыкания».

9. Структурные параметры финансового механизма сферы ЖКУ детерминированы не только многоуровневой иерархической системой организации финансовых отношений в отрасли, но и проявлением совокупности основных функционально-взаимосвязанных элементов (методов, инструментов, рычагов, стимулов) и соответствующего институционально-инфраструктурного обеспечения (программ, контрактов, нормативно-правовой, методической и информационной базы), рациональное использование и взаимодополнение которых может способствовать созданию основы для достижения баланса экономических интересов субъектов формирующегося рынка ЖКУ и позволяет сгладить существующие внутренние противоречия. Горизонтальная направленность развития финансовых отношений в сфере ЖКУ за счет коммерциализации отрасли, активизации инвестиционных процессов, расширения возможностей кредитования определяет необходимость усиления объективной составляющей содержания и функционального назначения основных методов финансового механизма сферы ЖКУ, связанных с формированием и использованием денежных фондов и финансовых ресурсов (ценообразования, инвестирования, налогообложения) и их рычагов (цены, прибыли, амортизационных отчислений, налоговых льгот и преференций).

По специальности 00.08.05 – экономика и управление народным

хозяйством: экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами (сфера услуг)

1. Сфере жилищно-коммунальных услуг на современном этапе развития присущи следующие специфические противоречия:

- различный характер предоставляемых услуг с позиции теории общественных благ: в коммунальной сфере - смешанные блага, тяготеющие к частным; в жилищной сфере - смешанные, тяготеющие к общественным;

- разнонаправленные интересы субъектов сферы ЖКУ: для поставщиков услуг - максимизация дохода (явным или косвенным способом); потребителей – доступные цены (тарифы) при соответствующем качестве услуг; государства (в лице органов власти различного уровня) – обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности населения при минимальных бюджетных расходах;

- неоднородная структура собственности на коммунальные объекты и жилищный фонд: в коммунальной сфере - государственная (муниципальная) форма собственности на объекты инфраструктуры, в жилищной сфере - наличие частной собственности в многоквартирных домах, находящихся в целом как имущественный объект в собственности муниципалитета (режим общедоступной собственности);

- одновременно и разнонаправлено протекающие процессы централизации и децентрализации обслуживания, выполнения отдельных видов работ, определяющиеся, с одной стороны, размерами муниципальных образований, а с другой - актуальными проблемами управления сферой ЖКУ.

- замена одного вида перекрестного субсидирования (между отдельными группами потребителей: население – юридические лица) другим видом перекрестного субсидирования (по территориальному признаку в границах муниципального образования).

Перспектива достижения эффективного и устойчивого функционирования сферы ЖКУ определяется возможностями частичного разрешения указанных противоречий (в большей степени субъективных), в том числе, за счет выявления масштабов действия государственного и рыночного регулирования.

2. Темпы и пропорции изменения соотношения государственных и рыночных регуляторов в сфере жилищно-коммунальных услуг современной экономики России обусловлены следующими факторами: природой предоставляемых услуг (отнесением их к общественным или частным благам); естественной монополизацией коммунального обслуживания; историческим аспектом формирования сферы ЖКУ в советский период как единого инфраструктурного проекта в рамках индустриализации страны; различающимися подходами к рыночному реформированию в жилищной сфере и коммунальном секторе.

3. Естественно-монопольный характер предоставления коммунальных услуг, ограничивающий возможности развития конкуренции в текущей эксплуатации коммунальных объектов, не исключает формирование предпосылок для развития частного инвестирования в воспроизводство коммунальной инфраструктуры. В жилищной сфере, где имеются потенциальные возможности развития конкуренции в осуществлении текущей эксплуатации жилищного фонда и предоставлении жилищных услуг, следует признать невозможность частного инвестирования в воспроизводство жилищного фонда, построенного за счет государственных средств в советский период, в силу наличия режима общедоступной собственности в многоквартирных домах. Обозначенная специфичность функционирования жилищной сферы и коммунального сектора обусловливает формирование различных подходов к тарифному регулированию и решению инвестиционных проблем в этих подотраслях сферы ЖКУ.

4. Современные тенденции развития системы тарифного регулирования в сфере жилищно-коммунальных услуг заключаются в следующем:

- в достижении полной платности жилищно-коммунальных услуг для потребителей и ликвидации перекрестного субсидирования между отдельными группами (население и юридические лица);

- в большей выраженности обеспечения баланса интересов предприятий и организаций сферы ЖКУ и государства (в лице органов местного самоуправления) за счет тарифной политики в ущерб интересам потребителей;

- в ориентации на рыночное саморегулирование политики ценообразования на услуги по содержанию, техническому обслуживанию и текущему ремонту в жилищной сфере (в первую очередь, в сегменте ТСЖ);

- в сохранении государственного регулирования системы цен (тарифов) в коммунальной сфере при изменении методических подходов к процессам ценообразования и тарифного регулирования за счет расширения возможности применения методов: установления фиксированных, предельных тарифов, а также индексации установленных тарифов;

- в установлении надбавок к тарифам и тарифов на подключение к подводящим сетям коммунальной сферы, предполагающее обеспечение (частичное или полное) финансовых потребностей поставщиков услуг, необходимых для осуществления текущей деятельности и реализации инвестиционных программ

Сформировавшиеся тенденции свидетельствуют об усилении обеспечивающей и регулирующей функций тарифообразования в коммунальной сфере и ограниченности проявления его стимулирующего воздействия, что обусловливает необходимость разработки такой модели тарифного регулирования, которая будет ориентирована на согласование общественных и корпоративных интересов за счет большей выраженности стимулирующих рычагов.

5. Государственно-частное партнерство, формируемое с целью реализации общественно значимых проектов, адаптировано в развитых странах, а в последние десятилетия и ряде развивающихся стран для решения инвестиционных проблем коммунального сектора. В коммунальной сфере России возможности реализации разнообразных видов партнерства как формы активизации процессов инвестирования и оптимизации системы управления, детерминируются следующими обстоятельствами: 1) необходимостью мобилизации ресурсов и распределения рисков между государством (муниципалитетом) и бизнесом; 2) масштабами перераспределения собственности на коммунальные объекты при сохранении регулирующей роли государства, так как бесперебойное обеспечение общества публичными благами (услугами) является прерогативой государства (и муниципалитетов).

6. Перевод сферы ЖКУ на принципы самоокупаемости, вовлечение частных структур в процессы эксплуатации и управления объектами ЖКХ обусловливают формирование определенных требований к организации системы расчетов за жилищно-коммунальные услуги: ликвидации практики укрупненных расчетов, характерной ранее при планировании бюджетных средств и объемов поступления платежей потребителей за услуги ЖКХ; необходимости детализации расчетов (возможность применения различных тарифных моделей для потребителей на территории одного муниципального образования), обусловленной усилением дифференциации цен (тарифов) на предоставляемые услуги; создания полноценной информационной базы и обеспечение прозрачности финансовых потоков; переориентации внимания хозяйствующих субъектов на удовлетворение интересов потребителя как основного источника финансовых ресурсов. Функционирование единых операторов, осуществляющих расчет и сбор платежей за жилищно-коммунальные услуги, позволяет обеспечить с одной стороны, своевременное поступление оборотных средств предприятиям-поставщикам услуг, с другой стороны, удовлетворять потребность органов местного самоуправления в полноценной информации о денежных потоках в сфере ЖКХ и потребителей в получении своевременной информации о всех изменениях в системе расчетов за ЖКУ. Стремление частных компаний осуществлять самостоятельно функции по организации расчета и сбора платежей приводит к снижению прозрачности информационных и финансовых потоков в жилищно-коммунальной сфере, что обусловливает необходимость разработки мер по совершенствованию организационно-экономического механизма дальнейшего функционирования специализированных расчетно-информационных центров в сфере ЖКХ.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в разработке концепции финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг как инструмента регулирующего воздействия на экономические и социальные процессы рыночного реформирования сферы ЖКУ, базирующейся на идентификации природы, содержания, функций и структуры финансового механизма макроэкономической системы; выявлении специфики и противоречий сферы жилищно-коммунальных услуг как объекта и операционной базы формирования отраслевого финансового механизма; анализе эволюционной динамики финансового механизма функционирования и развития сферы ЖКУ. Указанный подход позволил сформулировать императивы и принципы действенности финансового механизма сферы ЖКУ в условиях рыночной экономики, обосновать его структурные характеристики, разработать инструментарий, сочетающий рыночные механизмы и государственные регуляторы.

Элементами научной новизны обладают следующие положения диссертационной работы:

По специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит

1. Дополнено обоснование сущности, содержания, функций и структуры финансового механизма макроэкономической системы за счет уточнения его объективно-субъективной природы, диалектико-исторического характера, предмета воздействия. Обоснована взаимосвязь различных способов дезагрегации финансового механизма: отраслевого, системно-функционального и территориального. Уточнено содержание финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг как сферо- отраслевого элемента общей модели финансового механизма, представляющего систему многообразных видов и форм организации финансовых отношений, складывающихся в сфере ЖКУ на разных уровнях, функционирующую с целью воздействия финансовых инструментов на экономические и социальные процессы, протекающие в отрасли, при заданных параметрах институциональной среды. Определена совокупность методов и инструментов, обеспечивающих функциональную действенность финансового механизма сферы ЖКУ (ценообразование, инвестирование, кредитование, налогообложение, цены, амортизация, межбюджетные трансферты, государственные гарантии и займы, льготы и преференции, контракты, целевые программы, предельные индексы цен и т.д.).

2. Выявлены содержание и функциональные особенности финансового механизма сферы ЖКУ на различных этапах эволюционной траектории, позволившие определить: циклический характер процессов аккумулирования финансовых ресурсов в сфере ЖКУ, заключающийся в дифференциации степени концентрации источников средств на содержание и развитие жилищной сферы и коммунальной инфраструктуры по периодам экономического развития (дореволюционный период, военный коммунизм, период НЭПа, довоенный период, 50-60-е гг., 70 - 80-е гг., 90-е - начало 2000-х гг.); преобладание обеспечивающей и контрольной функций финансового механизма на одних этапах развития, регулирующей и контрольной функций на других этапах при недостаточно выраженной воспроизводственной и стимулирующей функциях финансового механизма.

3. Идентифицированы особенности динамики инвестиционных процессов в сфере жилищно-коммунальных услуг и выявлены следующие тенденции и закономерности развития системы инвестирования в отрасли:

- стабильно низкий уровень инвестиций в сферу жилищно-коммунальных услуг в общей структуре инвестиций в основной капитал экономики России;

- различные подходы к инвестированию воспроизводства основных фондов в жилищной сфере и коммунальном секторе;

- приоритетность инвестирования в жилищную сферу, по сравнению с коммунальным сектором, обусловленная преимущественно новым строительством жилья и слабо затрагивающая процессы воспроизводства жилищного фонда застройки советского периода;

- проявление интереса частных инвесторов к коммунальной сфере, в то время как в воспроизводство жилищного фонда старой постройки направляются только незначительные суммы бюджетных ассигнований.

4. Обоснована необходимость согласованных действий федерального и локально-территориальных (региональных и муниципальных) уровней власти в осуществлении реформирования финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг, основанных на сочетании активной федеральной позиции в вопросах государственного финансового регулирования и государственной финансовой поддержки сферы ЖКУ с многообразием видов, форм и методов организации финансовых отношений в регионах и муниципалитетах, что позволит минимизировать административное воздействие и сохранить общую направляющую роль государства в проведении реформ с учетом местной специфики.

5. Определены императивы функциональной действенности финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг на современном этапе:

- обеспечение отрасли необходимым для устойчивого функционирования объемом финансовых ресурсов посредством оптимизации процессов инвестирования, тарифообразования, налогообложения, кредитования, а также сбалансированности возможных источников (платежей потребителей, частных инвестиций, бюджетных средств);

- полноценная реализация воспроизводственной функции финансового механизма: в коммунальной сфере - посредством использования, как рыночных инструментов (концессионных контрактов), так и форм государственной финансовой поддержки (гарантий под займы международных финансовых организаций, облигационных займов, различного рода налоговых льгот и стимулов для частных инвесторов); в жилищной сфере - за счет привлечения прямых государственных субсидий для воспроизводства многоквартирного жилищного фонда застройки советского периода, как единственно возможного источника инвестирования в условиях отсутствия возможности привлечения на эти цели частного капитала.

- усиление стимулирующей функции финансового механизма за счет комбинирования различных методов и инструментов, как в горизонтальном срезе системы финансовых отношений, так и в осуществлении финансовых взаимосвязей между различными уровнями (федеральным, региональным, местным), предполагающее: обеспечение стимулирующего воздействия на хозяйствующих субъектов через оптимизацию региональной тарифной политики; предоставление различного рода стимулов и преференций для потенциальных инвесторов в рамках государственного финансового регулирования и финансовой поддержки отрасли (налоговые льготы, государственные гарантии под кредиты, льготные ставки кредитования и т.д.);

- достижение баланса регулирующей и контрольной функций финансового механизма, реализуемых с целью сохранения социальной направленности преобразований и опосредующих применение различного рода ограничителей в тарифной политике в виде специальных стандартов оплаты ЖКУ, предельных индексов цен (тарифов) и т.д.

6. В процессе осуществления структурно-уровневого анализа финансового механизма сферы ЖКУ уточнены и систематизированы объекты организации и управления в финансовом механизме (источники финансирования, денежные фонды, финансовые ресурсы), определены формы и методы организации финансовых отношений по уровням финансовой системы (федеральному, региональному, муниципальному, поставщиков услуг и потребителей услуг), что позволило структурировать содержание финансовых потоков в сфере ЖКУ и выявить недостаточную эффективность отдельных форм организации финансовых отношений.

7. Установлено, что единственным объективным критерием отбора субъектов РФ - получателей целевого финансирования из средств федерального бюджета на воспроизводство жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, может выступать только уровень физического износа основных фондов в регионе, так как другие критерии (темпы коммерциализации отрасли в регионе, возможности региональных и местных бюджетов финансировать воспроизводственные процессы) усиливают территориальную дифференциацию в развитии сферы ЖКУ и социальные диспропорции в уровне удовлетворения потребностей населения в необходимых условиях жизнеобеспечения. Оптимизация системы критериев отбора получателей государственной финансовой поддержки позволит снять выявленные противоречия в механизме уровневых взаимосвязей, возникающих по поводу бюджетного финансирования модернизации жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры.

8. Разработана система функциональных комплексов финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг на мезоуровне в условиях централизации, целесообразной для малых поселений (численностью менее 100 тыс. чел.), основанная на информационно-сетевом взаимодействии субъектов сферы ЖКУ и включающая четыре подсистемы: информационную, первичного накопления финансовых ресурсов, контроля и анализа финансовых потоков, анализа и планирования финансового обеспечения сферы ЖКУ муниципального образования. Представленная система позволяет определить объем планируемого поступления доходов от всех групп потребителей, дать оценку достаточности планируемых доходов от потребителей и средств бюджета муниципального образования для обеспечения инвестиционной деятельности предприятий – поставщиков услуг, спрогнозировать их способность расплачиваться по своим обязательствам.

9. Определены ориентиры трансформации элементной структуры финансового механизма сферы ЖКУ, предполагающие минимизацию проявления субъективных и преобладание объективных факторов в ценообразовании, инвестировании, налогообложении, кредитовании:

- усиление объективного подхода к использованию таких инструментов как цена (тариф), прибыль, амортизационные отчисления в соответствие с их функциональным назначением;

- оптимизация соотношения различных методов и инструментов, связанных с формированием и использованием денежных фондов и ресурсов предприятий ЖКХ (начисления амортизации, отражения выручки от реализации в целях налогообложения, амортизационных и налоговых льгот, ставок по кредитам, облигационных займов, муниципальных гарантий и т.д.);

- полноценная реализация функциональных возможностей методов организации и управления денежными фондами и финансовыми ресурсами (анализа, планирования, учета, контроля и т.д.) на всех уровнях формирования системы финансовых отношений в сфере ЖКУ (макро-, мезо- и микроуровене).

По специальности 00.08.05 – экономика и управление народным

хозяйством: экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами (сфера услуг)

1. Уточнено содержание дефиниции «жилищно-коммунальные услуги», рассматриваемой как деятельность, направленную на удовлетворение жилищно-бытовых потребностей человека, обеспечение сохранения потребительной стоимости жилищного фонда и нежилых объектов и создание нормальной среды жизнеобеспечения территориальных сообществ, что позволяет учитывать не только момент обеспечения потребностей отдельных индивидуумов, домохозяйств и территориальных сообществ в жизненно важных услугах, но и отражает сопутствующий характер жилищно-коммунальных услуг по отношению к жилым и нежилым объектам.

2. Разработаны критерии классификации жилищно-коммунальных услуг (в основу которых положена матрица услуг Христофоровой И.В), позволяющие раскрыть в разрезе детерминированных, логических, структурных и вероятностных параметров как общность характеристик жилищных и коммунальных услуг (объем спроса и предложения, степень востребованности, характер возмещения и источник оплаты, уровень рентабельности производства услуги), так и их индивидуальные признаки (доля коммунальной или жилищной услуги в общей структуре услуг, объект и характер воздействия, степень материализованности, сезонность и т.д.).

3. Обосновано, что необходимость сохранения государственных регуляторов и степень активности внедрения рыночных механизмов обусловлены различными подходами к реформам в жилищной и коммунальной сферах, что в значительной мере отражается на темпах трансформационных процессов в этих секторах, сочетании различных инструментов регулирования, формировании необходимой институциональной среды в рассматриваемых подотраслях сферы ЖКУ. Установлено, что трансформационные процессы, протекающие в сфере жилищно - коммунальных услуг, требуют согласования и тесной взаимоувязки с другими осуществляемыми в России реформами: реформой естественных монополий в сфере энергетики, реформой местного самоуправления, реформой межбюджетных отношений, налоговой реформой.

4. Разработан многофакторный дифференцированный подход к тарифному регулированию локальных естественных монополий коммунальной сферы, основанный на разделении типов субъектов естественной монополии (многоотраслевое предприятие, специализированное предприятие ВКХ, специализированное предприятие теплоснабжения) и учете их специфических особенностей (вероятности дублирования общехозяйственных издержек в себестоимости видов услуг, высокого удельного веса переменных затрат, падения доходов при массовой установке приборов учета, изъятия экономии на издержках). Предложенный подход позволяет определить: возможный метод регулирования (стимулирование, минимизация «мертвых» потерь, динамика нормы отдачи на вложенный капитал), вид тарифов на услуги (ценовые лимиты, одноставочные и двуставочные тарифы); принципы регулирования (доступность минимального стандарта услуг для потребителей, недопустимость перекрестного субсидирования внутри одной группы потребителей - населения одного муниципального образования, допустимость перекрестного субсидирования между отдельными группами потребителей).

5. На основе анализа зарубежного опыта регулирования естественных монополий коммунального сектора и оценки сложившейся институциональной среды отечественной сферы ЖКУ систематизированы основные виды выгод и рисков реализации государственно-частного партнерства в коммунальной сфере России. Определены преимущества и недостатки возможных форм участия частного сектора в эксплуатации коммунальных объектов (аутсорсинг, договор на управление, аренда, концессия, государственно-частное партнерство в форме акционерных компаний) с позиции оптимизации системы управления и расширения возможностей решения инвестиционных задач. Предложено использование «договорных» тарифов на основе согласования методики их определения между субъектами контрактации (муниципалитетом и частным сектором) при реализации партнерства в рамках существующего законодательства по ценообразованию и тарифному регулированию.

6. Обоснована специфическая роль многофункциональных отраслевых информационно-расчетных центров не только как интегратора финансовых и информационных ресурсов на мезоуровне, но и как института, обеспечивающего прозрачность финансовых потоков, обладающего необходимым информационным потенциалом и технологиями для реализации качественного обслуживания поставщиков и потребителей жилищно-коммунальных услуг. Предложены меры по оптимизации организационно – экономического механизма функционирования центров, способствующие сохранению их конкурентоспособности: выбор организационно-правовой формы; определение условий оплаты услуг; реализация новых функций в качестве института, осуществляющего краткосрочное кредитование поставщиков ЖКУ через использование овердрафта, а также формирующего интегрированную информационную базу данных в сфере жилищно-коммунальных услуг муниципального образования.

Теоретическая значимость исследования состоит в концептуальном обосновании места и роли финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг в обеспечении ее дальнейшего эффективного и устойчивого развитии с учетом оптимизации соотношения и взаимодополнения государственных и рыночных регуляторов. Отдельные положения и выводы диссертации развивают и дополняют ряд аспектов теории государственных финансов и теории услуг в отраслевом контексте, а также могут явиться теоретической базой при разработке территориальных программ реформирования и развития сферы жилищно-коммунальных услуг.

Теоретические выводы диссертационного исследования могут быть использованы в целях совершенствования таких учебных курсов высшей школы как «Государственные и муниципальные финансы», «Финансы организаций (предприятий)», «Экономика отрасли», «Экономика и организация сферы услуг».

Практическая значимость исследования состоит в обосновании инструментария финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг, определении стратегических направлений его развития, что может быть использовано в качестве методической основы при разработке нормативно-правовых актов, определяющих вопросы тарифного регулирования, финансовой стабилизации сферы ЖКУ на федеральном уровне.

Отдельные выводы и предложения диссертации могут использоваться при разработке программ развития жилищно-коммунальной сферы на региональном и муниципальном уровнях, а также при организации процесса управления финансовым обеспечением сферы ЖКУ на муниципальном уровне.

Апробация результатов исследования. Результаты исследования на отдельных этапах представлялись в научных докладах и выступлениях на международных, всероссийских, региональных, межвузовских научных и научно-практических конференциях в 2001 - 2009 гг. в Ростове-на-Дону, Краснодаре, Ставрополе, Сочи, Туапсе, Уфе, Новочеркасске. Отдельные рекомендации по реализации тарифной политики в рамках компетенции органов местного самоуправления, а также предлагаемые механизмы взаимодействия информационно - расчетных центров с поставщиками жилищно-коммунальных услуг нашли практическое применение в ряде муниципальных образований Ростовской области. Через ФГУП Институт организационных технологий в жилищно-коммунальном хозяйстве «Иноргтехком» осуществлено внедрение системы функциональных комплексов управления финансовым обеспечением ЖКХ в отдельных муниципальных образованиях сельских территорий ЮФО.

Основные положения диссертационного исследования получили отражение в 31 публикации общим объемом 63,9 п.л. (лично автора 44,3 п.л.), в числе которых 2 авторские и 3 коллективные монографии, 9 статей в журналах, рекомендованных ВАК РФ.

Структура диссертационной работы последовательно раскрывает цель и задачи исследования и состоит из введения, 4 глав, включающих 13 параграфов, содержащих 31 таблицу и 25 рисунков, заключения, списка источников, включающего более 300 позиций, 17 приложений.

## Сфера жилищно-коммунальных услуг как объект формирования и функционирования отраслевого финансового механизма

Предметом исследования является инструментарий совершенствования финансового механизма регулирования сферы жилищно-коммунальных услуг в процессе его воспроизводственно-эволюционного функционирования в рыночной экономике России.

Область исследования определяется в рамках паспорта специальности 08.00.10 направлениями: 2.2.Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков; 3.2 Основные направления регулирования корпоративных финансов, оптимизация структуры финансовых ресурсов предприятий реального сектора; ЗАСтруктура и взаимосвязь механизма финансового взаимодействия государства и корпоративных финансов в рыночных условиях; по специальности 08.00.05 направлениями: 15.114. Соотношение рыночных и государственных регуляторов в развитии отраслей и комплексов сферы услуг. 15.117. Повышение эффективности использования рыночных инструментов в сфере услуг.

Теоретико - методологическая основа исследования. Теоретической базой исследования послужили положения и концепции, содержащиеся в трудах российских и зарубежных ученых в области общей теории финансов, теории государственных и муниципальных финансов, теории финансов организаций, экономики сферы услуг, экономики общественного сектора, теории государственного регулирования экономики, теории переходной экономики, теории регулирования естественных монополий, институциональной теории.

В качестве методологической основы диссертации использовался системно-функциональный подход, позволивший обобщить и синтезировать различные исследовательские ресурсы (отдельные положения вышеуказанных теорий) при разработке концепции формирования нового финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг.

Инструментарно - методический аппарат. В процессе обоснования теоретических и методологических основ формирования финансового механизма функционирования сферы жилищно-коммунальных услуг использовались диалектический и исторический подходы, такие общенаучные методы, как дедукция, индукция, синтез, анализ (категориальный, системный, структурно-функциональный), взаимосвязь количественных и качественных характеристик. Кроме того, при разработке проблемы применялись такие частные методы экономического исследования, как метод экономико-статистических группировок, динамических рядов, экспертных оценок, приемы построения структурнологических схем, табличной и графической визуализации статистических данных. Использование указанных методов и приемов осуществлялось в соответствие с их функциональными возможностям и разрешающими способностями для решения поставленных исследовательских задач.

Информационно-эмпирическая база исследования формировалась на основе: официальных данных Федеральной службы государственной статистики, содержащих информацию о состоянии жилищно-коммунальной сферы как в целом по РФ, так и в разрезе отдельных округов и регионов; официальной информации Росстроя РФ, Минрегиона РФ и отчетов Фонда «Институт экономики города», включающих мониторинг процесса реформирования ЖКХ; официальных данных администрации Ростовской области о состоянии сферы ЖКХ и ее реформировании; финансовой и статистической отчетности отдельных предприятий отрасли; информации, полученной в результате многолетнего практического опыта автора; материалов монографических исследований, статей специализированных научных и научно-практических изданий, научных и научно-практических конференций по рассматриваемой проблеме.

Нормативно-правовую базу исследования составили кодексы, законы РФ, нормативно-правовые акты и программные документы в области реформирования и регулирования сферы жилищно-коммунальных услуг.

Совокупность использованной информации, подвергшейся обработке, структурированию, анализу, обобщению и интерпретации, способствовала обеспечению достоверности полученных выводов и рекомендаций исследования. Научная концепция исследования основывается на анализе эволюции финансового механизма функционирования сферы жилищно- коммунальных услуг, выявлении его внутренних противоречий, тенденций и закономерностей развития и состоит в системе теоретических положений, согласно которым условием эффективного и устойчивого развития сферы ЖКУ в рыночной экономике России является совершенствование финансового механизма, базирующееся на следующих императивах: 1) расширении возможностей привлечения в отрасль частного капитала за счет развития государственно-частного партнерства для преодоления кризисной ситуации в процессах воспроизводства; 2) необходимости сохранения государственного финансового регулирования и финансовой поддержки отрасли за счет сбалансированности прямых и косвенных субсидий как элемента в системе рыночно-регулируемого механизма; 3) усилении социальной составляющей отдельных инструментов, позволяющей обеспечить доступность минимального стандарта услуг для потребителей. Вектор трансформационных процессов в финансовом механизме сферы жилищно-коммунальных услуг определяется следующими факторами: 1) особенностями назначения и воспроизводства инфраструктуры сферы ЖКУ (жилищного фонда и коммунальных объектов); 2) природой и спецификой предоставляемых услуг; 3) общей направленностью экономических реформ, осуществляемых в России.

## Диагностика состояния системы инвестиционного обеспечения воспроизводственных процессов в рыночно - трансформируемой сфере ЖКХ

В процессе перевода отрасли на рыночные принципы функционирования развитие инвестирования как одного из основных методов финансового механизма приобретает первостепенное значение наряду с самофинансированием, ценообразованием, кредитованием.

Критический уровень износа инженерных коммуникаций (систем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения), достигший в среднем 60 % уровня, требует значительных капитальных вложений в реконструкцию и модернизацию основных фондов. По данным Росстроя РФ износ производственных и инфраструктурных объектов коммунальной сферы составляет: износ котельных - 54,5 %, коммунальных сетей водопровода - 65,3% , канализации - 62,5 %, тепловых сетей — 62,8 %, электрических сетей — 58,1 %, водопроводных насосных станций - 57,1 %, канализационных насосных станций - 57,1 %, очистных сооружений водопровода - 53,9 %, очистных сооружений канализации - 56,2. Порядка 40 % оборудования в коммунальном комплексе было изготовлено 20 лет назад .

Потребность в инвестиционных ресурсах на полное восстановление жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры оценивается примерно в 2 трлн. руб. Очевидно, что этот объем средств не может быть обеспечен только за счет бюджетных ассигнований. «Увеличение доходов предприятий ЖКХ в результате перехода на ЮО-% оплату населением стоимости услуг также, навряд ли, расширит инвестиционные возможности, так как дополнительные доходы, скорее всего, будут направляться на удовлетворение текущих потребностей» . В связи с этим стратегической задачей в сфере ЖКХ является формирование инвестиционной привлекательности отрасли путем создания условий для привлечения средств внебюджетных источников.

Следует отметить, что на протяжении длительного периода для коммунальной сферы было характерно использование «нерыночных» механизмов для удовлетворения собственных инвестиционных нужд. Основными резервами финансирования капиталовложений в коммунальном секторе долгое время выступали либо внутренние (собственные) источники предприятий (прибыль, амортизационные отчисления), либо бюджетные средства. В жилищной сфере инструмент восстановления физического износа основных фондов (жилищного фонда) вообще отсутствует, так как начисление амортизации на восстановление жилищного фонда существующими законодательными нормами не предусмотрено.

Рассматривая амортизационные отчисления как основной внутренний источник капиталовложений коммунальных предприятий, следует выделить негативные факторы существующей амортизационной политики. Во-первых, расходы на амортизацию, отчисляемые в соответствии с существующими нормами, не соответствуют масштабу фактического физического износа основных фондов. Во-вторых, как упоминалось ранее, коммунальные предприятия в 90-е годы зачастую вынуждены были использовать амортизационные отчисления в качестве оборотных средств для своевременных расчетов с основными кредиторами - монополистами большой энергетики.

Ряд ученых, исследующих инвестиционные проблемы воспроизводства основного капитала в сфере жилищно-коммунальных услуг, подчеркивает наличие асимметрии информации в виде недооценки стоимости основных фондов, приводящей к сокращению собственных источников инвестиций за счет занижения объемов амортизационных отчислении рассматривая вопросы асимметрии информации относительно воспроизводства основных фондов в коммунальной сфере, пишут : «...увидеть кризис отрасли, понять его причины и найти пути их решения сквозь призму официальной статистической информации невозможно, что создает опасность иллюзии благополучия»1.

Действительно, сопоставление коэффициентов обновления и выбытия основных фондов коммунальной инфраструктуры, приведенных в официальной статистической информации, выявляющее характер их воспроизводства, позволяет сделать вывод о положительной динамике фондов отрасли и расширении ее производственных возможностей с 1995 по 2003 годы.

Ежегодное превышение объема вводимых фондов над объемом выбывающих фондов должно свидетельствовать о сокращении износа основных фондов, однако, данные статистики за рассматриваемый период свидетельствуют о ежегодном увеличении степени износа основных фондов коммунальной инфраструктуры с 39,1 % в 1995 году до 46,3 % в 2003 году . Из выше изложенного можно сделать вывод, что в сфере ЖКХ имеет место неадекватная оценка основных фондов в «смешанных ценах», когда стоимость фондов, подлежащих амортизации, определяется методом суммирования стоимостей отдельных видов имущества, вне зависимости от времени их приобретения, что в конечном итоге является причиной занижения сумм амортизационных отчислений.

Принятие в 2001 году «Подпрограммы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы» закрепило основное бремя обязательств по финансированию модернизации жилищно- коммунального комплекса за бюджетами субъектов РФ, местными бюджетами и предприятиями ЖКХ (включая внебюджетные заемные средства) и сокращение заимствований на эти цели у МФО. Утвердив Подпрограмму, государство фактически сложило с себя полномочия по финансированию капиталовложений в жилищно-коммунальное хозяйство и обозначило как основной источник финансирования модернизации и реконструкции коммунальной инфраструктуры собственные средства предприятий, местные бюджеты и частные инвестиции.

Данным документом были определены объемы затрат на модернизацию объектов инженерной инфраструктуры ЖКХ, источники финансирования затрат и сроки проведения. Программой предусматривалось, что наряду с инженерными работами на объектах коммунальной инфраструктуры будут финансироваться работы по модернизации жилищного фонда, что в конечном итоге может повлечь уменьшение затрат на модернизацию сетей и сооружений. Однако документ не указывал источники финансирования затрат па модернизацию жилищного фонда.

Среди источников финансирования модернизации коммунальной инфраструктуры основное долевое участие (98 %) было определено за счет средств бюджетов субъектов РФ, муниципальных образований и предпри- ятий ЖКХ, включая частные инвестиции. В размере 1% от потребности предусматривались средства федерального бюджета и 1% на инвестиционные проекты МФО с предоставлением государственных гарантий. Учитывая, тог факт, что региональные и местные бюджеты в большинстве своем имеют ограниченные возможности финансирования сферы ЖКХ, а муниципальные предприятия отрасли испытывают трудности в осуществлении эффективной текущей деятельности и предоставлении качественных услуг, рассматривать их средства как источник финансирования модернизации и реконструкции коммунальных объектов было, по меньшей мере, не дальновидно.

## Элементный состав модернизирующегося финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг современной экономики России

В жилищной сфере России практика амортизации жилищного фонда отсутствует в принципе, то есть отсутствует механизм воспроизводства жилищного фонда как таковой. Необходимость применения такого механизма в большей степени следует констатировать в отношении многоквартирного жилищного фонда, построенного за счет частного долевого строительства, так как в будущем выделение государственных субсидий па капитальный ремонт таких домов исключено. Показательным в этом аспекте является опыт Германии, где одним из основополагающих принципов жилищной политики является включение в стоимость оплаты за жилье (в большей части арендуемое) амортизационных отчислений благодаря которым происходит возврат капиталовложений на строительство квартир. Это позволяет через 40-50 лет восстанавливать стоимость жилого фонда .

Проблемы начисления амортизации в коммерческих организациях тесно связаны с вопросами налогообложения по налогу на имущество и налогу на прибыль. Коммунальные предприятия, выступая как коммерческие организации, имеют в соответствие с действующим налоговым законодательством льготы по налогу на имущество (освобождение от налога) на объекты коммунального назначения. Соответственно переоценка основных фондов коммунального назначения (увеличение их стоимости) и рост амортизационных отчислений не отразится на увеличении налога на имущество коммунальных предприятий.

Сам процесс налогообложения предприятий сферы ЖКХ представляя- ется достаточно противоречивым, в большей степени субъективным, чем объективным. Остановимся более подробно на специфике обложения сферы ЖКХ налогом па добавленную стоимость (НДС).

Традиционно в жилищной сфере предоставление услуг по содержанию, техническому обслуживанию и текущему ремонту жилищного фонда не облагается налогом на добавленную стоимость (НДС). До недавнего времени

Жилищно-коммунальная сфера Германии и России на рубеже веков / Под общ.ред. Л.Н.Чернышова. — Чебоксары, 2001 - С.б I. не облагались НДС и услуги товариществ собственников жилья по техническому обслуживанию, текущему и капитальному ремонту и управлению эксплуатацией домохозяйства. С 1 января 2004 года эти льготы были отменены с целью единообразия налогообложения в процессе введения в действие Налогового кодекса, что увеличило размер платежей за жилищные услуги для населения, проживающего в домах, где созданы ТСЖ.

В структуре себестоимости жилищных услуг наибольший удельный вес занимают затраты на оплату труда. То есть, как таковой добавленной стоимости в жилищной сфере не создается. Обложение организаций жилищной сферы НДС, представляется как двойное налогообложение, так как величина фонда оплаты труда уже является налоговой базой для исчисления единого социального налога (ЕСН).

Предприятия коммунальной сферы в налоговой системе приравнены к коммерческим организациям и услуги, предоставляемые ими, подлежат обложению НДС. Проблема налогообложения коммунальных предприятий вытекает из того, что существует противоречие между названием самого налога и практическим механизмом его исчисления. Фактически НДС выступает как налог не на добавленную стоимость, а как налог на потребление. Но это проблема, касающаяся вопросов методологии налогообложения в общем.

В коммунальной сфере это противоречие приобретает гипертрофированную форму, так как налогооблагаемая база по НДС формируется на основании начисленных к уплате коммунальных платежей (по сумме выставленных счетов), а не фактически оплаченных потребителями. При этом коммунальные предприятия не вправе применять в целях налогообложения кассовый метод отражения выручки от реализации, так большинство из них имеют объем выручки, превышающий установленные налоговым законодательством нормативы. Недосбор коммунальных платежей ежемесячно составляет 5- 10 % (как правило, безнадежная задолженность), что приводит к образованию «кассовых разрывов». Соответственно НДС облагается база, не являющаяся фактически добавленной стоимостью.

Подобная ситуация складывается и с формированием налоговой базы по налогу на прибыль. Выручка на предприятиях ЖКХ фиксируется методом начислений по сумме выставленных счетов, соответственно, в зависимости от ее величины исчисляется и сумма прибыли. В ситуации, кода фактическое поступление платежей ежемесячно складывается на 5-10 % ниже начисленных сумм (как, правило, безнадежная задолженность), предприятия ЖКХ фактически авансируют бюджет, уплачивая налог на прибыль, исчисленную по выручке, сформированной методом начислений. Законодательное закрепление возможности предприятий ЖКХ отражать выручку от реализации услуг кассовым методом позволило быть сгладить такого рода противоречия.

Отметим, что в странах Западной Европы практикуется предоставление ряда налоговых льгот предприятиям, предоставляющим коммунальные услуги. В Дании, Ирландии, Люксембурге для жилищно-коммунальных предприятий предоставляется снижение налоговой ставки или полное освобождение от налогообложения по корпорационному налогу . Применение данного опыта в России было бы весьма целесообразно, особенно, если рассматривать перспективы развития инвестирования в сфере ЖКХ. Для частных инвесторов введение льготного налогообложения или изменение условий налогообложения при эксплуатации коммунальных объектов могло бы стать одним из факторов повышения их заинтересованности, нейтрализующих существующие значительные барьеры вхождения частного бизнеса в сферу ЖКХ.

Упорядочение и изменение (в сторону смягчения) режима налогообложения предприятий и организаций, предоставляющих жилищные и коммунальные услуги, в качестве косвенного механизма государственной поддержки целесообразно рассматривать как один из действенных инструментов финансового механизма для улучшения инвестиционной привлекательности отрасли и привлечения частного капитала.

Рассматривая вопросы методологии формирования финансового механизма сферы ЖКХ в рыночных условиях, следует признать неизбежность синтеза объективных и субъективных процессов, обусловленный с одной стороны, объективной основой финансового механизма, которую задают экономические и финансовые категории, с другой стороны, субъективным характером практических форм и методов организации финансовых отношений, вытекающим из регулируемого характера деятельности данной сферы и социального характера предоставляемых услуг. Однако перспективное развитие финансового механизма сферы ЖКХ должно быть ориентировано на минимизацию проявления субъективных факторов в ценообразовании, инвестировании, налогообложении.

## Тенденции формирования новой тарифной политики в жилшц но - коммунальной сфере рыночной экономики России

Анализируя, степень перераспределения рисков от государства к бизнесу при реализации государственно-частного партнерства (таблица 28), а так же характерные преимущества и недостатки форм участия частного сектора в эксплуатации коммунальных объектов с организационноэкономической и финансовой точек зрения (таблица 29), следует признать, что более перспективными для России с позиции крайней необходимости привлечения инвестиций для воспроизводства коммунальной инфраструктуры, являются именно концессионные соглашения.

В России в настоящее время возможно развитие форм государственночастного партнерства, имеющих существенные преимущества по отношению к модели унитарных предприятий. Ранее выявлено, что и сервисный контракт, и договор на управление сохраняют за государством в лице органов местного самоуправления больший объем рисков, чем в рамках распространенной модели унитарных предприятий.

В соответствии с действующим российским законодательством органы местного самоуправления, выступая собственниками принадлежащего им имущества, имеют право самостоятельно выбирать способы распоряжения данными объектами и формы взаимодействия с частными коммерческими фирмами, привлекаемыми для развития инженерной инфраструктуры и управления ее отдельными элементами. Выбор конкретной формы определяется в процессе переговоров сторон и зависит от задачи, решение которой муниципалитет доверяет частному бизнесу, и от готовности бизнеса к ее реализации. В качестве форм, наиболее полно отражающих концепцию, сущность которой изложена выше, можно рассматривать договоры аренды с инвестиционными обязательствами и концессионные соглашения.

В России именно договоры аренды начали формировать практику первых государственно-частных партнерств в секторе водоснабжения и теплоснабжения. Эта конструкция применялась во многом вынужденно, из-за отсутствия более приемлемых организационно-правовых форм взаимоотношений публичной власти и бизнеса. Следует рассмотреть ряд проблем организации государственночастного партнерства на основе договора аренды как правового, так и экономического характера. Реализация договоров аренды муниципального имущества (в том числе коммунальной инфраструктуры) регламентируется гражданским законодательством. В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации базовая концепция арендных договоров строится на том, что ответственность за модернизацию и развитие арендуемых основных фондов сохраняется за собственником и не передается арендатору, который отвечает лишь за их надлежащую эксплуатацию и содержание . Таким образом, схема арендных отношений предполагает обладание и распоряжение собственником имущества финансовыми средствами на воспроизводство, модернизацию и развитие сдаваемых в аренду основных фондов.

Налоговый кодекс Российской Федерации регламентирует процедуру начисления амортизации имущества, сдаваемого в аренду, в соответствие с которой амортизацию может начислять только собственник данного имущества, но не юридическое лицо, получившее права владения и пользования данным имуществом, например по договору аренды . Следовательно, арендатор не вправе включать в свои затраты амортизационные отчисления по данному имуществу, учитываемые при определении налогооблагаемой базы.

В то же время, при условии делегирования от арендодателя к арендатору обязанностей обновления и модернизации коммунальных объектов в пределах сумм амортизационных отчислений, соответствующих, как правило, сумме арендных платежей, на амортизационные отчисления начисляется налог на добавленную стоимость. Очевидно, что частная компания-арендатор будет иметь более высокую налоговую нагрузку по сравнению с муниципальным унитарным предприятием.

Однако арендная плата может устанавливаться не только в денежной форме, но и в виде возложения на арендатора обязанностей по улучшению арендуемого имущества (например, коммунальной инфраструктуры). В этом случае в отношении государственного или муниципального имущества возникает противоречие с бюджетным законодательством. Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает, что все доходы от аренды соответствующего имущества являются доходами бюджета и, следовательно, должны формироваться в денежной форме, поскольку не денежные расчеты с бюджетами всех уровней запрещены .

Таким образом, изначально должен быть сформирован целевой бюджетный фонд за счет арендных платежей, из средств которого, в последствии, на конкурсной основе может быть осуществлено выполнение муниципального заказа на определенные виды работ по капитальному ремонту и модернизации муниципального имущества с обязательной уплатой НДС в пределах суммы муниципального заказа. Столь сложная процедура использования амортизационных отчислений в сумме арендных платежей на цели инвестирования в основные фонды характеризуется высокой степенью рисков для арендатора и снижает стимулы арендатора к осуществлению действий по улучшению арендуемого имущества.

Концессионная схема управления инфраструктурными объектами является более перспективной для формирования инвестиционного климата в коммунальной сфере России. На данном этапе развития рыночных отношений в коммунальном секторе жизненно важным стало принятие законодательного акта, регламентирующего гарантии, права и интересы сторон концессионного соглашения. Целью Федерального закона «О концессионных соглашениях» является привлечение инвестиций в экономику, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышения качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям 2. В качестве объектов концессионного соглашения в соответствие с Федеральным законом являются в том числе и системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства (объекты водо-, тепло-, газо-, электроснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты предназначенные для благоустройства территорий).

С выходом ФЗ РФ «О концессионных соглашениях» организационно- правовое оформление инвестиционных отношений в коммунальной сфере приобрело законодательную основу. Использование концессии в коммунальной сфере способно изменить ситуацию, с инвестированием рассматриваемого сектора в лучшую сторону. Однако необходима дальнейшая детальная правовая и экономическая проработка механизма применения концессионных отношений в сфере ЖКХ, их возможных результатов и последствий с учетом как положительного, так и отрицательного зарубежного опыта.

С точки зрения активизации частного инвестирования концессия является более приемлемой формой договора, по которому подрядчик (или концессионер) отвечает за капиталовложения. Учитывая международный опыт, в качестве характерных особенностей концессии можно выделить следующие.

1) Приоритетность использования заемных средств в виде банковских кредитов для финансирования инвестиционных проектов. Компании, имеющие долгую историю успешного участия в концессиях, обычно имеют высокий кредитный рейтинг и могут осуществлять заимствования с меньшими процентными ставками, нежели те компании, у которых нет кредитной истории.

2) Долгосрочный характер концессионного соглашения. Обычно концессионер погашает основную сумму займа и проценты по нему в течение, например, 20 лет, причем на протяжении этого периода концессия приносит ему незначительную прибыль.