МИНИСТЕРСТВО СТРОИТЕЛЬСТВА И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА
федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский институт строительной физики
Российской академии архитектуры и строительных наук» (НИИСФ РААСН)
УНИВЕРСИТЕТ МИНСТРОЯ
127238, г. Москва, Локомотивный проезд, д. 21, www.niisf.org, +7 (495) 5857320, E-mail:
info@niisf.org

ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ ЖКХ

(Лекция)

Оглавление

Источники финансирования ЖКХ.....1
Бюджетное финансирование и субсидии.....3
Внебюджетные источники финансирования.....5
Инвестиционная политика в ЖКХ.....7
Финансовые потоки в ЖКХ: структура платежей и расчетов.....10
Модели финансирования жилищно-коммунального хозяйства.....11
Практические задания.....14
Вопросы для самопроверки.....16

Финансовое обеспечение жилищно-коммунального хозяйства является краеугольным камнем его стабильного функционирования и развития. Как было показано в предыдущем разделе, отрасль обладает рядом экономических особенностей, таких как высокая капиталоемкость, социальная значимость и естественно-монопольный характер многих ее сегментов. Эти характеристики предопределяют сложность и многоканальность системы финансирования, которая не может опираться исключительно на рыночные механизмы. Эффективное управление финансовыми потоками, привлечение инвестиций и сбалансированная бюджетная политика выступают в качестве ключевых условий для преодоления накопленных проблем, в первую очередь — высокого уровня износа основных фондов, и для перехода к модели устойчивого развития. В данном разделе будут рассмотрены основные источники финансирования отрасли, роль бюджетных ассигнований и субсидий, потенциал внебюджетных механизмов, а также ключевые направления и инструменты современной инвестиционной политики в сфере ЖКХ.

Источники финансирования ЖКХ

Система финансирования жилищно-коммунального хозяйства представляет собой сложный механизм, сочетающий в себе различные по своей природе и целям источники денежных средств. Ее структура обусловлена необходимостью решения двух основных задач: обеспечения текущей операционной деятельности предприятий и финансирования долгосрочных программ модернизации и развития инфраструктуры. Всю совокупность источников можно классифицировать по нескольким ключевым признакам.

По форме собственности источники делятся на государственные (бюджетные) и частные (внебюджетные). По уровню управления — на федеральные, региональные и муниципальные. По происхождению — на внутренние (собственные средства предприятий) и внешние (привлеченные средства). Комплексное понимание этой структуры позволяет формировать сбалансированную финансовую модель, устойчивую к внешним и внутренним вызовам.

Ключевыми источниками финансирования отрасли на сегодняшний день являются:

1. **Платежи населения и прочих потребителей.** Это основа финансовой модели, обеспечивающая покрытие текущих (операционных) расходов предприятий на производство и поставку коммунальных ресурсов, а также на содержание и ремонт жилищного фонда. Размер этих платежей определяется на основе тарифов, устанавливаемых государственными регуляторами.
2. **Средства бюджетов всех уровней.** Бюджетное финансирование направлено на решение задач, которые не могут быть выполнены исключительно за счет тарифных источников. Это, в первую очередь, капиталоемкие проекты модернизации, поддержка социально

незащищенных слоев населения через систему субсидий, а также реализация целевых государственных программ.

3. **Собственные средства предприятий ЖКХ.** К ним относятся амортизационные отчисления, которые должны служить источником простого воспроизводства основных фондов, и чистая прибыль, являющаяся источником расширенного воспроизводства и формирования фондов развития.
4. **Привлеченные средства.** Это кредиты банков, выпуск облигаций, средства частных инвесторов, в том числе в рамках механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Данный источник играет ключевую роль в финансировании крупных инвестиционных проектов.

Соотношение между этими источниками постоянно меняется под влиянием экономической конъюнктуры, государственной политики и степени реформирования отрасли. В последние годы наблюдается тенденция к снижению прямого бюджетного финансирования текущей деятельности и смещению акцента на создание условий для привлечения частных инвестиций, что требует совершенствования нормативно-правовой базы и тарифного регулирования.

Бюджетное финансирование и субсидии

Несмотря на курс на коммерциализацию и привлечение частного капитала, бюджетная система остается важнейшим элементом финансового обеспечения ЖКХ. Ее роль обусловлена необходимостью реализации общенациональных приоритетов и выполнения социальных обязательств государства. Бюджетное финансирование осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Федеральный бюджет участвует в финансировании ЖКХ преимущественно через реализацию национальных проектов и государственных программ.

Ключевым инструментом является федеральный проект "Инфраструктурное меню" и программа модернизации коммунальной инфраструктуры с участием средств Фонда национального благосостояния (ФНБ). Эти средства направляются в регионы на условиях софинансирования для решения наиболее острых проблем, таких как замена ветхих сетей, строительство новых очистных сооружений и модернизация котельных. Например, в 2024 году благодаря такой поддержке качество коммунальных услуг было улучшено для более чем 136 тысяч человек в различных регионах страны.

Региональные бюджеты играют основную роль в софинансировании федеральных программ, а также в реализации собственных региональных программ развития ЖКХ. Они аккумулируют средства, поступающие из федерального центра, и дополняют их собственными ресурсами, направляя на конкретные объекты на своей территории. Кроме того, региональные власти отвечают за установление предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги и контроль за тарифной политикой.

Муниципальные бюджеты являются самым близким к потребителю уровнем финансирования. За счет местных бюджетов финансируется содержание муниципального жилищного фонда, объекты внешнего благоустройства (освещение, дороги, озеленение), а также предоставляются субсидии ресурсоснабжающим организациям для компенсации выпадающих доходов, если установленные тарифы не покрывают их экономически обоснованных затрат.

Отдельной и важнейшей формой бюджетного участия является предоставление **субсидий населению** на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Этот механизм носит адресный характер и направлен на поддержку граждан, чьи расходы на ЖКУ превышают установленную в регионе максимально допустимую долю в совокупном доходе семьи. Это позволяет, с одной стороны, обеспечить социальную защиту населения, а с другой — поддерживать стопроцентный уровень собираемости платежей для

ресурсоснабжающих организаций, что является залогом их финансовой устойчивости.

Таблица 1. Основные направления бюджетного финансирования ЖКХ

Уровень бюджета	Основные направления финансирования	Ключевые инструменты
Федеральный	Реализация национальных проектов, модернизация коммунальной инфраструктуры, переселение из аварийного жилья.	Федеральные целевые программы, средства Фонда национального благосостояния (ФНБ), инфраструктурные бюджетные кредиты.
Региональный	Софинансирование федеральных программ, реализация региональных программ капитального ремонта, регулирование тарифов.	Региональные адресные инвестиционные программы, субсидии местным бюджетам, установление льготных тарифов.
Муниципальный	Содержание муниципального имущества, благоустройство территорий, компенсация выпадающих доходов предприятиям ЖКХ.	Муниципальные программы, гранты, субсидии предприятиям, софинансирование инициативных проектов граждан.

Внебюджетные источники финансирования

В условиях ограниченности бюджетных ресурсов и высокой потребности отрасли в инвестициях ключевую роль начинают играть внебюджетные источники. Их развитие является главным направлением реформирования финансовой системы ЖКХ, поскольку именно они способны обеспечить долгосрочное и устойчивое финансирование модернизации.

Основным внебюджетным источником, покрывающим текущие расходы, являются **платежи потребителей**. Эффективность этого источника напрямую зависит от двух факторов: экономически обоснованного уровня тарифов и высокой собираемости платежей. Тарифы должны обеспечивать не только компенсацию операционных затрат, но и формирование у предприятий минимально необходимой инвестиционной составляющей (прибыль, амортизация). Проблема заключается в поиске баланса между экономической обоснованностью тарифа и его доступностью для населения.

Собственные средства предприятий, в первую очередь амортизационные отчисления, теоретически должны быть главным источником финансирования простого воспроизводства — замены изношенного оборудования. Однако на практике из-за многолетнего недоремонта и недостаточного размера амортизационных отчислений в тарифе, этих средств хватает лишь на частичное латание дыр, а не на комплексное обновление фондов. Прибыль, как источник инвестиций, у большинства предприятий ЖКХ минимальна или отсутствует из-за жесткого тарифного регулирования и высокого уровня затрат.

Наиболее перспективным источником для финансирования крупных проектов развития являются **привлеченные частные инвестиции**. Этот механизм может быть реализован в нескольких формах.

- **Банковское кредитование.** Предприятия ЖКХ могут привлекать кредиты на реализацию инвестиционных программ. Однако банки неохотно кредитуют отрасль из-за длинных сроков окупаемости проектов, тарифных рисков и непрозрачности финансового состояния многих предприятий.
- **Выпуск облигаций.** Крупные и финансово устойчивые предприятия или регионы могут выпускать целевые инфраструктурные облигации для привлечения средств на фондовом рынке. Этот инструмент

позволяет привлечь длинные деньги, однако требует высокого уровня финансовой дисциплины и прозрачности.

- **Государственно-частное партнерство (ГЧП).** Это наиболее комплексный и перспективный механизм, позволяющий объединить ресурсы и компетенции государства и частного бизнеса. Наиболее распространенной формой ГЧП в российском ЖКХ является концессионное соглашение.

Концессия — это договор, по которому частный инвестор (концессионер) обязуется за свой счет создать или реконструировать объект коммунальной инфраструктуры (например, котельную или сети водоснабжения), право собственности на который принадлежит или будет принадлежать государству (концеденту). Взамен инвестор получает право эксплуатировать этот объект и получать доход от его использования в течение срока действия соглашения. Этот механизм позволяет привлечь в отрасль не только деньги, но и эффективные технологии, а также управленческие компетенции частного бизнеса.

Инвестиционная политика в ЖКХ

Хроническое недофинансирование на протяжении десятилетий привело к критическому износу коммунальной инфраструктуры, который, по разным оценкам, составляет более 60%. Это создает не только риски аварий и снижения качества услуг, но и тормозит экономическое развитие территорий. В этих условиях формирование и реализация активной инвестиционной политики становится главной стратегической задачей.

Современная инвестиционная политика в ЖКХ направлена на решение нескольких ключевых задач:

- Масштабная модернизация и реконструкция основных фондов для повышения надежности систем.

- Внедрение ресурсосберегающих и энергоэффективных технологий для снижения издержек.
- Привлечение в отрасль частных инвестиций через создание привлекательных и предсказуемых условий.
- Переход к долгосрочному тарифному регулированию, которое гарантирует инвесторам возврат вложенных средств.

Государство активно стимулирует инвестиционные процессы. По данным на 2024 год, реализация инвестиционных программ в сферах ЖКХ увеличилась на 15%. За 9 месяцев 2024 года объем инвестиций в отрасль составил 155 млрд рублей. Это свидетельствует о положительной динамике, однако потребности отрасли значительно выше. По оценкам Федеральной антимонопольной службы (ФАС), для устойчивого развития ежегодные инвестиции в сферу ЖКХ должны достигнуть как минимум 200 млрд рублей.

Клювым инструментом привлечения инвестиций становятся долгосрочные модели сотрудничества государства и бизнеса.

Таблица 2. Сравнительный анализ ключевых моделей привлечения инвестиций в ЖКХ

Модель	Суть механизма	Преимущества	Недостатки
Концессионное соглашение	Инвестор реконструирует/строит объект за свой счет, получает его во временное пользование для извлечения дохода. Собственность остается у государства.	Сохранение контроля государства над стратегической инфраструктурой. Привлечение частных компетенций. Долгосрочный характер отношений.	Сложность подготовки и согласования проекта. Высокие требования к инвестору. Риски, связанные с долгосрочным тарифным регулированием.

Модель	Суть механизма	Преимущества	Недостатки
Аренда с инвестиционными обязательствами	Предприятие передается в аренду частному оператору, который обязуется вложить определенные средства в его модернизацию.	Более простая и быстрая процедура по сравнению с концессией. Возможность "протестировать" частного оператора.	Краткосрочный характер договора. Ограниченные объемы инвестиций. Риск невыполнения инвестиционных обязательств арендатором.
Энергосервисный контракт	Инвестор внедряет энергосберегающие технологии за свой счет. Возврат инвестиций происходит за счет экономии энергоресурсов, достигнутой в результате проекта.	Не требует прямого бюджетного финансирования. Мотивация инвестора на достижение реальной экономии. Быстрый эффект.	Применим только для проектов, связанных с энергосбережением. Сложность точного измерения и верификации экономии.
Инфраструктурные облигации	Выпуск регионом или крупным предприятием ценных бумаг для финансирования конкретного инфраструктурного проекта.	Привлечение широкого круга инвесторов. Возможность финансирования очень крупных проектов. Рыночная оценка эффективности проекта.	Высокие требования к кредитному рейтингу эмитента. Рыночные риски (изменение процентных ставок). Необходимость прозрачной отчетности.

Успешная инвестиционная политика невозможна без создания стабильной и предсказуемой нормативно-правовой среды. Инвестор должен быть уверен, что правила игры не изменятся на протяжении всего срока окупаемости

проекта, который в ЖКХ достигает 15-25 лет. Поэтому ключевым условием является переход от краткосрочного метода ежегодного пересмотра тарифов к долгосрочным методам тарифного регулирования (например, метод доходности инвестированного капитала, RAB), которые гарантируют инвестору возврат вложенных средств и получение нормативной прибыли. Именно сочетание бюджетной поддержки, стимулирующего тарифного регулирования и прозрачных механизмов ГЧП способно обеспечить приток капитала, необходимого для кардинального обновления и устойчивого развития жилищно-коммунального хозяйства России.

Финансовые потоки в ЖКХ: структура платежей и расчетов

Финансовые потоки в ЖКХ — это движение денежных средств от конечного потребителя (жителя) к производителю услуг и ресурсов. Структура этих потоков сложна и часто непрозрачна, что является одной из системных проблем отрасли.

Основная цепочка движения платежей выглядит следующим образом:

1. **Потребитель → «Единое окно».** Собственник или наниматель жилья ежемесячно получает единый платежный документ (ЕПД), в котором содержатся начисления за все виды жилищных и коммунальных услуг. Оплата производится в адрес управляющей организации (УО, ТСЖ) или единого расчетного центра (ЕРЦ).
2. **«Единое окно» → Поставщики.** Получив средства от населения, УО или ЕРЦ должны перечислить их конечным поставщикам:
    - **Ресурсоснабжающим организациям (РСО)** — за тепло, воду, электричество, газ.
    - **Региональному оператору** — за вывоз ТКО.
    - **Фонду капитального ремонта** — взносы на капремонт.

- **Подрядным организациям** — за обслуживание лифтов, домофонов, вывоз снега и т.д.
- Собственные средства УО оставляет себе в виде платы за управление и содержание общего имущества.

Проблема «расщепления» платежей. Ключевой проблемой этой схемы являются задержки или неполные перечисления денег от УО к РСО. Это приводит к накоплению многомиллиардных долгов перед поставщиками ресурсов. Для решения этой проблемы внедряется механизм **прямых договоров** и **«расщепления платежей»**, когда средства за коммунальные ресурсы поступают напрямую на счета РСО через транзитные счета в банках, минуя счета управляющих компаний.

Модели финансирования жилищно-коммунального хозяйства

В мировой практике существуют три основные модели финансирования ЖКХ, которые различаются степенью участия государства и рынка.

Бюджетная (административно-командная) модель

- **Суть:** Отрасль полностью финансируется из государственного бюджета. Тарифы для населения носят символический характер и не покрывают реальных затрат. Государство владеет всеми активами, планирует объемы производства, устанавливает зарплаты и несет ответственность за содержание и модернизацию инфраструктуры.
- **Пример:** Модель, существовавшая в СССР.
- **Плюсы:** Высокие социальные гарантии, низкая финансовая нагрузка на население.

- **Минусы:** Отсутствие стимулов к эффективности, затратность для бюджета, хроническое недофинансирование, которое приводит к высокому износу фондов.

Рыночная модель

- **Суть:** Государство минимально вмешивается в отрасль. Цены (тарифы) формируются на основе спроса и предложения. Инфраструктура находится в частной собственности. Инвестиции привлекаются на коммерческих условиях. Роль государства сводится к антимонопольному регулированию и адресной поддержке беднейших слоев населения.
- **Пример:** В чистом виде практически не встречается из-за социальной значимости и естественной монополии в ЖКХ. Элементы используются в некоторых странах (например, Великобритания).
- **Плюсы:** Высокая эффективность, стимулы к снижению издержек и внедрению инноваций.
- **Минусы:** Высокие и нестабильные тарифы для населения, риск снижения качества и надежности в погоне за прибылью, возможное банкротство социально значимых предприятий.

Смешанная модель и ее применение в России

- **Суть:** Эта модель сочетает элементы бюджетного регулирования и рыночных механизмов. Государство сохраняет за собой стратегический контроль, но активно привлекает частный бизнес для управления и инвестиций.
- **Применение в России:** Современная российская система ЖКХ является классическим примером смешанной модели.
    - **От бюджетной модели сохранилось:**
        - Государственное регулирование тарифов, чтобы ограничить их рост для населения.

    - Бюджетное финансирование крупных программ модернизации (ФНБ, нацпроекты).
    - Система субсидий для социальной защиты граждан.
    - Значительная доля государственной и муниципальной собственности на инфраструктуру.
- **От рыночной модели внедряются:**
    - Частные управляющие компании, конкурирующие за право управления домами.
    - Привлечение частных инвестиций через механизмы концессий и ГЧП для модернизации сетей и котельных.
    - Ориентация на экономическую обоснованность тарифов и самоокупаемость предприятий.

Практические задания

Задание 1. Анализ инвестиционной модели (кейс-стади)

Ситуация: Вы являетесь руководителем департамента ЖКХ в администрации города N. В вашем городе система водоснабжения имеет износ более 70%, что приводит к частым авариям и потерям воды. Бюджет города ограничен и не позволяет провести полномасштабную модернизацию сетей самостоятельно. Вам необходимо предложить и обосновать наиболее подходящую модель привлечения внебюджетных инвестиций для решения этой проблемы.

Задача:

1. Используя «Таблицу 2. Сравнительный анализ ключевых моделей привлечения инвестиций в ЖКХ» и информацию из раздела «Инвестиционная политика в ЖКХ», выберите одну наиболее подходящую модель для модернизации системы водоснабжения города N (например, концессионное соглашение, аренда с инвестиционными обязательствами и т.д.).
2. Напишите краткое обоснование (3-4 абзаца) вашего выбора. В обосновании укажите:
    - Почему выбранная модель является оптимальной для долгосрочного и капиталоемкого проекта по замене сетей.
    - Какие преимущества эта модель даст городу (концеденту).
    - Какие ключевые риски необходимо учесть при заключении договора с частным инвестором и как их можно минимизировать.

Задание 2. Моделирование финансовых потоков

Ситуация: Представьте, что вы — управляющая организация (УО), обслуживающая многоквартирный дом. Вы получили от жителей платежи за месяц согласно единому платежному документу (ЕПД).

Задача:

1. Нарисуйте схему (диаграмму) движения денежных средств, начиная от момента оплаты ЕПД жителем и заканчивая получением денег конечными поставщиками.
2. На схеме укажите всех основных участников цепочки расчетов, описанных в разделе «Финансовые потоки в ЖКХ: структура платежей и расчетов» (житель, УО, ресурсоснабжающие организации, региональный оператор по ТКО и т.д.).
3. Отметьте на схеме этап, на котором возникает «проблема расщепления платежей». Кратко поясните, в чем суть этой проблемы и какой механизм внедряется для ее решения.

Вопросы для самопроверки

1. Перечислите четыре ключевых источника финансирования жилищно-коммунального хозяйства.
2. Какова основная роль бюджетного финансирования в сфере ЖКХ, учитывая курс на привлечение частных инвестиций?
3. В чем заключается разница между задачами, решаемыми на федеральном, региональном и муниципальном уровнях бюджетного финансирования ЖКХ?
4. Объясните своими словами, что такое концессионное соглашение в сфере ЖКХ.
5. Какие два фактора определяют эффективность платежей населения как источника финансирования текущей деятельности предприятий ЖКХ?
6. Почему переход к долгосрочному тарифному регулированию является критически важным условием для привлечения частных инвесторов в отрасль?
7. Что такое «расщепление платежей» и какую проблему в системе финансовых потоков ЖКХ этот механизм призван решить?
8. Назовите главное преимущество и главный недостаток чисто рыночной модели финансирования ЖКХ.
9. Почему современную российскую модель финансирования ЖКХ называют смешанной? Приведите по одному примеру элементов бюджетной и рыночной моделей, которые в ней сочетаются.
10. Какая форма бюджетного участия направлена на адресную поддержку граждан и обеспечение финансовой устойчивости ресурсоснабжающих организаций одновременно?