

Результаты анализа экспертных интервью

В выборку исследования попали эксперты, которые имели в своей практике опыт взаимодействия с федеральными проектами и государственными программами, в рамках которых осуществляется федеральное субсидирование мероприятий по стимулированию, водоснабжению и городской среде.

Так как эксперты имеют разный опыт участия в подобных проектах, то их позиции и мнения являются гетерогенными, что отразилось в представленных ими оценках и рекомендациях.

На основе проведенных экспертных интервью были выделены как общие, так и специфические проблемы, связанные с выделением и использованием субсидий на реализацию мероприятий по стимулированию, водоснабжению, городской среде.

Общими проблемами являются:

отсутствие или неудовлетворительное качество данных, позволяющих оценить эффективность расходования субсидий;

непринятие особенностей населенных пунктов и невнимание к нуждам их жителей в рассматриваемых сферах;

отсутствие баланса между экономией средств системы тендеров и качеством реализуемых проектов за счет этих средств;

неспособность принятия долгосрочно выполнимых решений.

Среди наиболее острых специфических проблем конкретных программ эксперты назвали:

непрозрачность распределения субсидий на мероприятия по стимулированию;

нехватку компетентных кадров в ФП «Городская среда» и, как следствие, устаревшие представления о качестве городской среды, заложенные в проектах программы;

недостаток ресурсов у организаций, занимающихся поставками воды, вызванный искусственным тарифообразованием.

Среди общих рекомендаций экспертов, которые относятся ко всем трем направлениям, следует отметить:

расширение полномочий по использованию субсидий и адресный подход при их выделении. Возможность тратить ресурсы на действительно необходимые вопросы должно повысить их итоговую результативность и пользу для достижения поставленных целей;

расширение горизонта планирования, составление планов субсидирования на несколько лет. Такая мера позволит местным властям начинать более дорогие, но потенциально более эффективные проекты как в области строительства жилой и социальной инфраструктуры, так и благоустройства;

внедрение новых технологий. Более современные подходы могут оказываться дороже непосредственно в момент строительства, но будут приводить к экономии средств в средне- и долгосрочной перспективе за счет меньших требований к ремонту, меньших расходов на поддержание работы.

Субсидирование в рамках ФП «Городская среда»

ФП «Городская среда» является, с точки зрения экспертов, одним из наиболее успешных как в достижении конкретных результатов, так и в охвате им объектов по всей территории Российской Федерации. Несмотря на то что объемы финансирования федерального проекта ограничены, те или иные проекты благоустройства реализуются во многих муниципалитетах. Важным достоинством проекта является включение в него малых населенных пунктов, в которых программы по благоустройству либо не проводились, либо были минимальны.

При этом эксперты отмечали ряд проблем, которые характерны для программы:

недостаточная компетентность специалистов, реализующих программы проекта;

излишне формальный характер индикаторов оценки успешности выполнения программ;

неразвитая система адресной помощи и ограниченность возможности регионов влиять на распределение ресурсов в рамках проекта.

Далее будут подробно представлены основные, по мнению экспертов, проблемы.

Эксперты формулируют следующие проблемы, препятствующие оптимальному использованию выделяемых на федеральный проект средств:

- отсутствие адресного подхода к вовлекаемым в ФП «Городская среда» населенным пунктам;

«Этот населенный пункт находится в зоне развивающейся урбанизации, пусть там население будет расти, или это зона выбытия, то есть вымирающие поселки. Нужна адресность, которая покажет, что нужно делать с точки зрения развития среды или какого-то минимального поддержания тех или иных видов поселений. Тысячные поселки тоже, что там должно быть, какая-то минимально необходимая инфраструктура, благоустройство.»

- экономность как приоритетный показатель, недостаток качественных показателей, позволяющих оценить реализацию проекта;

«...Экономность обеспечивается инструментарием. Не экономно расходовать средства национального проекта нельзя. Но это просто физически невозможно. Соответственно, и иных точек зрения здесь нет... все упирается в Закон № 44-ФЗ, в торги, в ключевой показатель определения победителя торгов и цену. Хотелось бы чуть-чуть поменять фокус в сторону качественных критериев оценки, уходя от чрезмерной экономности при реализации проекта.»

- недостаточно четкая формулировка целевых показателей качества городской среды, которая предоставляет возможность для статистических манипуляций. Кроме того, конкуренция между регионами в попытке продемонстрировать наиболее высокие показатели индекса качества городской среды создает стимулы для технических манипуляций с методологией определения и расчета оцениваемых показателей и негативно сказывается на качестве реализации проекта;

«Борьба, которая идет в регионах, всем важно быть в топе индекса качества городской среды. Если мы с вами наряду с качественными параметрами, такими как там безопасность, экологичность, здоровье, эффективность управления, и комфортность городской среды, добавим количество мероприятий национального проекта, который был в городе реализован и еще дадим этому какое-то весомое значение, вес при расчете индекса - мы получим ситуацию,

когда все начнут дробить. У нас будет с вами не один проект благоустройства сквера, а благоустройства или реконструкция 25 проектов по благоустройству лавочки в сквере.»

- несогласованность действий подрядных организаций, участвующих в реализации проектов, недостаток компетентных специалистов со стороны государства и, как следствие, отсутствие единого оптимизированного плана расходов.

«Это ключевые вещи: дефицит компетенций, не продуман механизм привлечения проектных кадров, когда речь идет о комфортной городской среде. Нужен интегральный специалист, который бы очень многое интегрировал и с точки зрения городских решений, и с точки зрения привлечения дифференцированных программ и участвовал в дифференцированных программах по созданию комплексных проектов, которые были интегрированы в условия ресурса множество программ, подрядных организаций.»

Эксперты предлагают следующие пути решения описанных выше проблем:
ввести механизм, оценивающий эффективность реализации различных аспектов программы;

рассмотреть возможность объединения нескольких трансфертов, выделяемых на нужды ФП «Городская среда», а также предоставить большую самостоятельность регионам в реализации проекта.

Далее названные предложения будут рассмотрены более подробно.

Ввиду того что ряд показателей в ФП «Городская среда» не способствуют оценке эффективности, они могут подвергаться манипуляции со стороны заинтересованных сторон. Видится необходимым введение механизма, оценивающего реализацию различных аспектов программы:

«...бюджеты, которые выделяются на проект по комфортной городской среде, они все равно на пределе. Их все равно не вполне достаточно. Причем неформально, как это, кстати говоря, поскольку есть такой пункт в этом конкурсе комфортная городская среда – увеличение жителей и привлечение софинансирования. Очень часто в проектах соглашаются предприниматели: «Да, я готов подписать письмо, что я даю гарантию», - но не факт, что я их дам. Это просто чтобы вы выиграли конкурс. Мне это вообще не надо. Очень много липовых, вы их не проверите. Я подозреваю, что нет никакого механизма, опять-таки как-то призвать к ответственности городские администрации. Вот вы показали бумажку, теперь покажите, что сделал конкретно этот предприниматель в рамках проекта. Этого механизма нет, и, я подозреваю, что хорошо, что нет, потому что многие города вообще бы не прошли никакие конкурсы по этой причине.»

Объединение нескольких трансфертов может повысить эффективность расходования выделяемых бюджетных средств за счет сокращения дублирующих функций. Однако эффект экономии может быть достигнут только при оптимизации расходов в масштабных проектах, выполняемых в больших и крупных населенных пунктах, в то время как для малых населенных пунктов подобное сокращение чревато появлением дефицита ресурсов:

«Я ничего не берусь сказать про какие-то там дублирующие направления расходов, потому что ну, мне кажется, что просто один и тот же объект. Ну, допустим, возьмем парк. Там средствами одной программы можно профинансировать видеонаблюдение, средствами другой программы можно профинансировать детские площадки, спортивные площадки и что-то еще, средствами третьей программ можно сделать события. Парку, наверное, от этого лучше, если это единственный парк в городе, то это вообще логично.»

По мнению экспертов, объединение трансфертов может расширить полномочия регионов по расходованию средств. В свою очередь, расширение полномочий оценивается как важное условие для автономизации управления и проведения политики, приоритизирующей собственные нужды и потребности региона:

«В отношении цифры и городской среды, пожалуй, да. Там действительно должен быть маневр у региона. Потому что у кого-то что-то идет затратнее, но быстрее, а что-то наоборот. В реализации регион видит, что ему нужно будет в каком-нибудь мероприятии, которое планируется в городе, больше денег на благоустройство конкретной территории в связи с предстоящим событием.»

При этом данный способ решения проблемы оценивается экспертами неоднозначно. Так, по мнению экспертов, необходимо проявлять осторожность в объединении трансфертов, ориентированных на качественно разные проекты ввиду высокого риска пренебрежения целями одного из проектов. Для того чтобы нивелировать данную проблему, потенциальному объединению должна предшествовать всесторонняя экспертная оценка возможных преимуществ и рисков этого процесса:

«...объединение бюджетов — это всегда объединение управления, да и грубо говоря, в более свободных странах можно объединять эти бюджеты. ... Теперь, что касается объединения цифровизации и других проектов. Вот я считаю, что ни в коем случае. ... Сейчас очевидно, технологии ведут нас к созданию еще одного вида вполне городских связи — это цифровизация. Вот я бы поставила это на первое место и ни в коем случае, понимаете, когда мы будем объединять, ЖКХ с реализацией, не ходи к гадалке, руководить цифровизацией будут ЖКХ, а не наоборот. Поэтому цифровизацию нужно ставить в иерархии выше, а это значит,

не объединять, а, наоборот, вообще найти лучшего цифровика городского в мире со Стэнфордским образованием и посадить его руководить национальным проектом.».

На основе принципов, разработанных Минстроем России, субъекты РФ и муниципалитеты численностью от 1 000 человек должны принять новые правила благоустройства. Также рассматривается возможность применения данных правил к населенным пунктам с населением менее 1 000 человек. Эксперты придерживаются различных точек зрения по данному вопросу, однако подчеркивают необходимость придерживаться селективного принципа и внимательно подходить к формулированию критериев выбора подобных населенных пунктов. Таким образом, включение в программу субсидирования населенных пунктов с населением менее 1 000 человек должно учитывать характеристики данных населенных пунктов и быть адресным. Эксперты опасаются, что использование исключительно демографического критерия – численности населения – может привести к уменьшению расходов на отдельный населенный пункт и снизить эффективность помощи, сделав ее недостаточной для осуществления каких бы то ни было улучшений:

«По распространению этого на более маленькие городские населенные пункты я считаю, что однозначно это делать нужно. Вопрос в том, чтобы опять же если мы определяемся с вами субъектовым составом, то нужно определиться из объектового состава. Какие объекты должны быть софинансированы, какие программы могут быть разработаны». «То есть нужна вот эта адресность, которая покажет, что нужно делать, а с точки зрения развития среды или какого-то минимального поддержания тех или иных видов поселений. Вот тысячные поселки тоже, что там должна быть, какая-то минимально необходимая инфраструктура, благоустройство. Понятно, что там и вообще в малых городах ситуация наиболее тяжелая, потому что собственные бюджеты не позволяют делать проекты и уровень, как бы проектной готовности, часто даже не позволяет подать заявку грамотно написанную, вписаться в какую-то программу.».

В целом ФП «Городская среда» оценивается экспертами как эффективный, однако имеющий ряд недостатков. Комплексные программы по благоустройству городов и поселений с учетом рекомендаций Минстроя России в целом выполняются удовлетворительно по всей территории Российской Федерации, однако их реализация нуждается в более комплексной и качественной подготовке и последующей оценке результативности. Для этого, по мнению экспертов,

необходимо привлечение компетентных специалистов и предоставление больших полномочий в реализации федерального проекта регионам.

Субсидирование в рамках ФП «Жилье»

Во время интервью с экспертами были подняты вопросы оценки текущего субсидирования в рамках государственной программы: влияние субсидии на реальные объемы строительства и экономичность субсидий. Однозначного ответа о влиянии на объемы строительства на основе анализа экспертных интервью дать невозможно. Оценки экспертов варьируются в диапазоне от «не оказывает никакого влияния, строится инфраструктура, может 1 % от всего» до позитивных оценок.

У экспертов нет консолидированного мнения по поводу оценки экономности, поскольку эксперты видят сложности такой оценки, связанные со следующими причинами: неопределенность конечной цели субсидирования (необходимы не только целевые показатели программы, а также постановка более глобальных целей, например, повышение конкурентоспособности населенного пункта, качества жизни в нем и т.п.); необходимость определения показателей, которые могут показать экономию при сохранении необходимого качества жилья.

Такая возможная мера, как *изменение механизмов субсидирования для консолидации межбюджетных субсидий* взамен существующих направлений софинансирования расходных обязательств по предметам совместного ведения, не встретила поддержки у экспертов, поскольку, по их мнению, возникает риск непрозрачности распределения субсидии региональными органами власти.

В рамках интервью экспертов просили оценить целесообразность пролонгации программы после 2024 года. По их мнению, целесообразность дальнейшей пролонгации зависит от (не)достижения конечной цели субсидирования. Также эксперты считают, что в первую очередь должны быть продлены субсидии на строительство объектов социальной инфраструктуры.

В интервью можно отметить несколько блоков проблем, которые, по мнению экспертов, тормозят стимулирование строительства посредством субсидий:

1. Проблема отсутствия данных для планирования строительства и расчета его стоимости; игнорирование данных при принятии решений о строительстве:

- принятие решений без учета реального положения дел: отсутствие расчетов стоимости инфраструктуры в условиях развития жилого фонда и всего капитального строительства;

«Проблема в том, что ни в одном генеральном плане не просчитывается стоимость перспектив развития города. Они или боятся, потому что если назовут эту цифру, все просто поймут, где мы все находимся, и поэтому переводят, то перебрасывают наш стратегический план, который непонятно на чем основан, то, значит, потом перебрасывается программа реализации инфраструктуры, которая собственно на десятилетку, а многие ее и не делают...»

- отсутствие статистических, кадастровых и иных геоданных о реальном использовании территориями для дальнейшего планирования как для застройщиков, так и для органов государственной власти.

«Ну и естественно, там недостаточно информации. Плохо проработаны участки обеспеченности их инфраструктурой. Инвестор приходит и начинает, ну, там все получится. Он начинает делать, выясняется, что там ничего, не получается сходу. Что надо другие финансы совершенно и другие полномочия. Ну и начинает затягиваться.»

У нас нет полного покрытия полностью оформленных участков на все объекты недвижимости по городам. Понимаете, это цирк, потому что они статистики нет, естественно, мы ее разного уровня собираем, а генплан делается один раз в 10 лет.»

2. Проблемы, связанные с планированием строительства:

- отсутствие системности и связности отдельных строительных мер между собой, несвязанность отдельных мер с целью строительства;

«Что важно – квадратные метры или получить качественную среду, в которой будут качественные трудовые ресурсы? Вот, вот такой вопрос не ставится. А раз не ставится, значит, найти не отвечает на вопрос о конкурентоспособности города.»

- несогласованность документов стратегического планирования социально-экономического развития территории, генерального плана, бюджетного планирования и иных документов, которые приводят к невозможности получения субсидии на долгосрочные строительные проекты;

«Ну, потому что вот только на 1 год, а на 2-3 мы не можем гарантировать стабильное финансирование. Если у нас нет привязки системы субсидирования к закону, к федеральному»

закону о бюджете, и у нас нет гарантий вот этого постепенного транша, значит, крупные проекты будут неподъемными, и они будут висеть.»

- отсутствие возможности создать прогнозы стоимости инфраструктуры для застройщиков.

«Застройщики, когда принимают инвестиционные решения они не знают сколько будут платить за подключение к инженерной инфраструктуре <...> Они сначала влезят в стройку, а потом узнают сколько им платить. Это плохо, потому что понятно, что любая неопределенность закладывается в дополнительные доходность??? на погашение этой неопределенности, то есть они не могут принимать более точно инвестиционные решения.»

3. Проблемы при взаимодействии органов государственной власти с бизнесом:

- непрозрачность процедуры получения права на застройку;
- сети идут под площадками строительства, это создает дополнительные разбирательства по поводу участков строительства и выноса сетей.

4. Проблемы, связанные со строительством с применением субсидий:

- субсидия не предусматривает средств на развитие и модернизацию построенной инфраструктуры, операционных расходов после строительства. Это вытекает из проблемы несогласованности конкретных действий и цели строительства, а также документов стратегического развития и планирования. Также на первых этапах достаточно тяжело оценить реальную стоимость реконструкции;

«Первая проблема что мы наводим тем самым, когда развиваем инфраструктуру для публичного блага наводим, формируем на введенные операционные расходы, потому что эти все школы нужно содержать, то есть нужно, подразумевать еще в местных бюджетах дополнительные источники финансирования, то есть налоговую базу. Налоговую, неналоговых, любую базу, доходную для того, чтобы операционную деятельность обеспечивать этих социальных учреждений.»

- отсутствие механизмов займов (или займа) на стратегическое строительство инфраструктуры на уровне муниципалитетов и субъектов.

К потенциально реализуемым решениям разных групп проблем, которые возникают при реализации программы, эксперты относят следующие действия:

- оценка территорий по разным группам факторов (социально-экономическим, градостроительным, экологическим, транспортным и др.) для

распределения бюджетных средств среди них, повышение их конкурентности (или конкурентоспособности?) между собой через публичное оценивание;

- учет особенностей территории, повседневного пользования территорией жителями при решении субсидирования того или иного объекта;
- введение требования планирования стройки застройщиком с градостроительной документацией;
- более тесное сотрудничество органов государственной власти с сообществом инвесторов;
- применение новых технологий при строительстве инфраструктуры;
- увеличение доли государственного финансирования или полное финансирование строительства публичной инфраструктуры.

Большинство предложенных решений связаны с темой совершенствования инструментов планирования строительства и субсидирования; связности отдельных действий в рамках программы с масштабными целями улучшения качества жизни; привлечения рабочей силы на территории через повышение их конкурентоспособности. За изменением процесса планирования, по мнению экспертов, должны произойти и изменения во взаимодействиях между органами государственной власти, инвесторами и конкретными застройщиками – они должны стать более прозрачными и согласованными.

Субсидирование в рамках ФП «Чистая вода»

Актуальность темы необходимости субсидирования в рамках ФП «Чистая вода» на строительство и реконструкцию объектов питьевого водоснабжения, а также оценки результатов мероприятий, на которые направлялись субсидии, однозначно признается экспертами. Эксперты обозначали причины актуальности этой темы, связанные с невозможностью содержания и модернизации имеющейся системы водоснабжения на локальном уровне:

- органами местного самоуправления из-за недостаточного бюджета. Задача по решению проблем водообеспечения переходит на региональный и федеральный уровень;

- водоканалами, деятельность которых в большинстве случаев является убыточной¹.

При этом есть несколько экспертных мнений по поводу возможной пролонгации субсидий в рамках федерального проекта. Первая позиция заключается в том, что необходима безусловная пролонгация. Вторая позиция также поддерживает пролонгацию, но с условием планирования цели выхода водоканалов на самоокупаемость и прибыльность. Можно также отметить позитивную оценку инфраструктурных бюджетных кредитов и облигационных займов на строительство объектов водоснабжения.

В рамках интервью экспертов просили оценить целесообразность объединения субсидий в рамках ФП «Чистая вода» и ведомственного целевого проекта Минсельхоза России «Современный облик сельских территорий», целью которой является повышение уровня обеспеченности сельского населения качественной питьевой водой, в единый трансферт. Эксперты не поддерживают вливание программы Минсельхоза России в ФП «Чистая вода». По их мнению, такое вливание может привести к ситуации игнорирования проблем водоснабжения в селах и субсидирования только более крупных населенных пунктов.

Эксперты продемонстрировали консолидированную позицию относительно необходимости включения как целевого показателя проекта качества воды, полученной из нецентрализованных систем водоснабжения. Они считают, что в таком показателе нет необходимости, так как на практике будет невозможно контролировать качество и выполнение санитарных требований всеми источниками нецентрализованного водоснабжения, невозможно сравнивать их с централизованным водоснабжением.

Эксперты отмечают целый ряд проблем, которые создают риски недостижения не только целевых показателей ФП «Чистая вода» и смежных с ним проектов, но и более масштабных целей, которые стоят за проектами, – повышение качества и продолжительности жизни граждан через обеспечение

¹ Утверждение требует дополнительной проверки.

качественной питьевой водой В ходе анализа интервью были выделены следующие группы проблем:

1. Планирование реализации мероприятий и получения субсидии:

- отдельные мероприятия по строительству и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения плохо согласуются не только с конечной целью обеспечения граждан качественной питьевой водой, но и с реальными потребностями территории в инфраструктуре водоснабжения. Проблема использования устаревших, нерелевантных актуальным потребностям территории проектов;

«У нас же нет, нет, в основной проблеме все трубами как бы проложить, всю страну трубами для того, чтобы что? Чтобы отчитаться. Важно, чтобы у нас любой гражданин вне зависимости на какой территории он находится, чтобы он имел, как раз доступ к этой воде.»

«Очень часто достается проектной документации. Вот под горячую историю, которая лежала там 10-15 лет, потому что деньги быстро пришли их нужно быстро освоить. А не думать о сегодняшних решениях.»

- в некоторых случаях при подаче заявки на субсидирование объекта не учитываются затраты на последующее обслуживание и ремонт объектов;

«А вот при этом объективно еще очень часто они не задумываются о том, что это знаете, как помните было со стадионами, когда давайте нам постройте по стадиону. А дальше, что делать с этими стадионами? А как, как содержать, а за чей счет их содержать?»

- наличие незакрепленных в нормативно-правовых актах понятий. Например, эксперты отмечают понятие «граждане, обеспеченные качественным водоснабжением». Остается непонятным, что подразумевается под обеспеченностью – проведение централизованного водоснабжения непосредственно до дома или наличие в населенном пункте источников питьевой воды;

- отсутствие профессионалов, которые могли бы предложить решения и сделать их корректный расчет стоимости;

- отсутствие данных технической инвентаризации и, как следствие, невозможность принятия обоснованного решения по поводу финансирования того или иного объекта. Также эксперты отмечают проблемы, которые возникают непосредственно во время самого процесса инвентаризации: во-первых,

непредусмотренные дополнительные расходы на инвентаризацию (например, поездки на объекты); во-вторых, в большинстве случаев отсутствие кадров, которые бы могли проводить инвентаризацию, дополнительная нагрузка на имеющихся сотрудников муниципалитетов.

2. Строительство и реконструкция объектов питьевого водоснабжения:

- наиболее экономичное для субсидии решение не всегда решает проблему обеспечения граждан качественной питьевой водой. В некоторых случаях целесообразнее выбрать более дорогое, но результативное решение;

«То есть условно, ты можешь честно получить бюджетные средства на субсидию, честно отыграть конкурс, сэкономить денег <...> построить, ввести в эксплуатацию, но не получить нужного результата. Потому что, к сожалению, не всегда результат это самое простое, самое дешевое решение.»

- существующая практика фиксации более низких, нерыночных тарифов на воду, что приводит к убыточности водоканалов и невозможности реконструировать имеющуюся и строить новую инфраструктуру.

«На самом деле у нас тарифы растут меньше инфляции, то есть реальная база доходов коммунальных предприятий сокращается, потому что расходы растут там условно говоря по инфляции, доходы минус. В этом вот базовые проблемы <...> Потому что пока у нас главный вопрос, сколько они должны получать за свою работу и какие у них есть ограничения, этот вопрос не формализован. Этот вопрос находится абсолютно в политической, а не в экономической сфере.»

3. Оценка эффективности субсидирования, данные для оценки:

- отсутствие данных о субсидировании объекта водоснабжения в разрезе источника субсидии и, как следствие, невозможность оценить эффективность конкретных потраченных средств;

«Если касается более мелких каких-то мероприятий, то там сложнее. Ну, то есть, когда не на комплексное какое-то мероприятие выделены средства, а, ну, просто что-то условно подлатали, непонятно, ну, понять невозможно. И оценить действительно невозможно.»

- отсутствие контроля реализации мероприятий по строительству и реконструкции объектов водоснабжения с точки зрения качества воды у пользователя из-за дефицита необходимой лабораторной базы.

«Значит, я думаю, что с точки зрения требований к чистоте воды там все выше крыши. Вопрос насколько требования выполняются, есть у нас инструменты контроля, потому что, я думаю, что это тоже проблема, потому что далеко не все водоканалы снабжены лабораториями по анализу качества воды.»

Решения описанных выше проблем можно разделить на два блока. Первый блок связан с решениями через изменения самой инфраструктуры водоснабжения; второй — с администрированием этой инфраструктуры. К решениям, связанным с самой инфраструктурой, относятся:

- укрупнение управления системами водоснабжения за счет развития горизонтальных связей между муниципалитетами, создание одного предприятия водоснабжения сразу для нескольких населенных пунктов разных муниципалитетов либо путем объединения активов в одном предприятии, либо путем проведения межмуниципального конкурса на заключение концессионного соглашения выбора одного концессионера для нескольких муниципалитетов;

«У нас есть тенденция вот эту задачу, чтобы обеспечить водой малые населенные пункты, поднять полномочия на областной уровень. Вместо горизонтальных связей по вертикали. Я думаю, что это все неправильно, потому что вода это абсолютно поселенческая проблема у нас.»

- модернизация объектов водоснабжения через сжатие (сокращение мощностей) инфраструктуры. Эксперт отмечает, что имеющаяся инфраструктура водоснабжения производит избыточные мощности, которые можно сократить. Сжатие инфраструктуры может удешевить стоимость воды для пользователей, сократить траты на обслуживание и ремонт;

«Меня очень часто смущает что, когда мы говорим о модернизации водоснабжения, мы не занимаемся оптимизацией потребности воды, потому что все вот такое желание экстенсивного роста, динамика продаж воды, показывает, что мы вышли сейчас на относительно цивилизованный уровень <...> Но наши мощности водоканалов существенно больше. Часто в разы больше и когда мы говорим о модернизации, важный вопрос, которым нужно заниматься, – сжатие инфраструктуры, даже в крупных городах, потому что в конце концов это сделает ее дешевле.»

- развитие и внедрение новых технологий в сфере водоснабжения, которые могут удешевить коммунальные услуги, а качество воды, доходящей до пользователя, сделать более высоким.

«Хорошо бы про новые технологии думать, а не просто думать о их развитии, нужно поддерживать активно их развитие и их внедрять, потому что, к сожалению, все, что касается, например, госсектора, — это достаточно консервативно <...> И иногда тебе дешевле построить новые с применением новых технологий, они будут выдавать то самое качество, которое тебе нужно, и быстрее намного окупится, поэтому здесь государство наше должно, в первую очередь, поддерживать развитие новых технологий – не просто развитие, а внедрение...»

К решениям, связанным с управлением инфраструктурой водоснабжения можно отнести:

- принятие решений о субсидиях с учетом особенностей функционирования конкретного поселения (социально-экономические, географические, геологические и т.п.). Может быть разная степень обеспеченности водой в зависимости от территории, использование разных технологий для водоснабжения;

«Здесь все-таки, конечно, нужен какой-то подход с пониманием того, что есть разные территории, есть разные требования. <...> Но смотреть на решение этой проблемы никак на бумаге и проекты, а как на конкретные территории с населенными пунктами со своими особенностями. В том числе с особенностями того, что есть территории, где просто истощаются поверхностные подземные источники, и что глобально нужно принимать какие-то серьезные решения.»

- усиление межведомственного взаимодействия в реализации проекта для комплексных решений, например, открытие новых источников воды, обеспечение качества воды, строительство инфраструктуры водоснабжения и водоотведения.

Также экспертами были предложены варианты оценки результатов субсидирования строительства и реконструкции объектов водоснабжения:

1. Оценка качества воды у пользователя до субсидирования объекта водоснабжения и после получения субсидии и выполнения работ по строительству или реконструкции.

2. Оценка длительности получения воды пользователем до субсидирования объекта водоснабжения и после получения субсидии и выполнения работ по строительству или реконструкции, например, до субсидирования воды в населенном пункте подавалась в течение нескольких часов в день, после – в течение всего дня.

Заключение

На основе собранных экспертных интервью, можно выделить ряд проблем, которые являются общими для программ, связанных с выделением субсидий на стимулирование, водоснабжение и городскую среду:

- 1) отсутствие объективных данных, позволяющих оценивать результативность и эффективность расходования субсидий. При этом целевые

показатели программ подвержены статистическим манипуляциям, слабо связаны с содержанием программ или содержат неопределенные и размытые критерии достижения;

2) отсутствие индивидуального подхода, игнорирование специфики населенных пунктов и их потребностей;

3) стремление к экономии средств, обеспечиваемое системой тендеров. Такая экономия приводит к реализации экономных, но зачастую неоптимальных проектов с низкой эффективностью. Реализованные проекты формально закрывают выделенные субсидии, но не приводят к достижению поставленных целей;

4) короткий горизонт планирования. Выделение разовых субсидий без гарантий порождает неэффективные решения, которые не имеют долгосрочных эффектов, но могут быть реализованы в сжатые сроки. В некоторых случаях, наоборот приводит к тому, что построенная инфраструктура не обеспечена поддержкой в будущем.

Кроме общих для программ проблем, существуют и специфические. Так, для мероприятий по стимулированию важной проблемой является отсутствие прозрачности при распределении субсидии уже на региональном уровне, четких правил того, какой застройщик может получить бюджетные средства. Искусственное ограничение рыночных механизмов тарифообразования приводит к нехватке ресурсов у организаций, занимающихся поставками воды, что ограничивает модернизацию существующих сетей и приводит к быстрому износу новых созданных.

Эксперты высказали рекомендации общего характера, которые касаются всех трех программ:

1) расширение полномочий по использованию субсидий и адресный подход при их выделении. Возможность тратить ресурсы на действительно необходимые вопросы должно повысить их итоговую результативность и пользу для достижения поставленных целей;

2) расширение горизонта планирования, составление планов субсидирования на несколько лет. Такая мера позволит местным властям

начинать более дорогие, но потенциально более эффективные проекты как в области строительства жилой и социальной инфраструктуры, так и благоустройства;

3) внедрение новых технологий. Более современные подходы могут оказываться дороже непосредственно в момент строительства, но будут приводить к экономии средств в средне- и долгосрочной перспективе за счет меньших требований к ремонту, меньших расходов на поддержание работы.