

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СФЕРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

К.В. Крутикова

E-mail: krutikovak@mail.ru

ФГБУ «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», г. Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ: В статье рассмотрены концессионные соглашения по системам водоснабжения и водоотведения как наиболее используемый вид государственно-частного партнерства в Российской Федерации в 2016–2018 гг. Оценены некоторые результаты внедрения государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Рассмотрены созданные государством условия привлечения инвесторов для модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, а также основные изменения в схемах финансирования, введенные в действие по результатам реализации уже заключенных концессионных соглашений. Выявлены основные причины неэффективности подобных проектов: недостаточный объем государственного финансирования программы развития жилищно-коммунального хозяйства, плохая проработка проектов, уровень утверждаемых тарифов в период действия соглашений. Сформулированы основные направления развития процесса планирования и заключения концессионных соглашений в сфере водоснабжения и водоотведения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: концессия, водоснабжение, водоотведение, инвестиции, коммунальная инфраструктура, государственно-частное партнерство.

С 2015 г. начат активный процесс передачи объектов коммунальной инфраструктуры в концессию в соответствии с положениями Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года [1]. Большинство реальных концессионных соглашений в сфере водоснабжения и водоотведения, по данным государственной корпорации – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства [2], заключено в настоящее время всего в нескольких субъектах Российской Федерации. Как правило, это достаточно крупные объекты, функционировавшие в виде унитарных предприятий, концессионные соглашения по которым заключены до 2017 г. Во-первых, эти объекты являлись достаточно привлекательными для инвесторов, во-вторых, соглашения по ним заключены в рамках действия Постановления Правительства РФ от

© Крутикова К.В., 2019

26 декабря 2015 г. № 1451 «О предоставлении финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры», когда выделяемые государством средства можно было расходовать, в т. ч. на реализацию проектов по модернизации.

Оставшиеся объекты водоснабжения и водоотведения либо осуществляют вполне эффективную деятельность и муниципальные образования не спешат планировать заключение концессионного соглашения по ним, либо видятся не столь привлекательными для инвесторов.

ИССЛЕДОВАНИЕ

Уровень внедрения государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Следует отметить, что на федеральном уровне созданы и законодательно закреплены условия привлечения инвесторов для модернизации объектов коммунальной инфраструктуры посредством разработки стандартов, методической поддержки и экспертизы проектов центрами сопровождения концессионных соглашений, государственным финансированием, осуществлением мониторинга и контроля за реализацией проектов. Однако, по данным [2], за 2016–2017 гг. общий бюджет программы Фонда ЖКХ составил 10,5 млрд руб., включая средства фонда, средства инвесторов и муниципальных образований. Такой объем инвестиций сложно назвать соразмерным масштабу отрасли и ее состоянию. К тому же, если положениями упомянутого Постановления Правительства № 1451 предусматривалась возможность финансовой поддержки из средств Фонда ЖКХ именно мероприятий по реализации проекта модернизации (частичная оплата расходов на реализацию), то с введением в действие Постановления Правительства РФ от 25.08.2017 № 997 «О реализации мер финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» средства Фонда ЖКХ могут быть направлены исключительно на подготовку проекта, софинансирование процентной ставки банкам в части компенсации недополученных доходов по льготным кредитам и ресурсоснабжающей организации, т. е. теперь средства не могут быть направлены на строительство и реконструкцию объектов водоснабжения и водоотведения. Подобные изменения усугубляют показатели недостаточной эффективности проектов.

Прочими причинами отсутствия заключенных концессионных соглашений являются обязательность утвержденной в муниципальном образовании схемы водоснабжения и водоотведения, технического обследования объектов концессионного соглашения с законодательным утверждением

их перечня. Многие муниципальные образования в настоящее время находятся именно на этом этапе планирования концессионного соглашения. Однако остаются такие объекты, по которым даже качественная проработка проектов не позволит их реализовать с привлечением частных инвестиций и без государственной поддержки. К таковым можно отнести практически все объекты водоснабжения и водоотведения в муниципальных образованиях с населением менее 100 тыс. человек.

Тем не менее, в регионах сформированы графики передачи в концессию объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных предприятий, осуществляющих неэффективное управление, в соответствии с которыми к концу 2020 г. этот процесс должен быть завершен для ключевых муниципальных образований всех регионов.

Проблемы реализации концессионных проектов в сфере водоснабжения и водоотведения

Практика реализуемых на сегодняшний день концессионных соглашений демонстрирует два вида проблем государственно-частного партнерства: первые возникают после заключения соглашений на различных этапах реализации проектов, другие препятствуют привлечению частных инвестиций в отрасль.

Проблемы, возникающие после заключения соглашений на этапе строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов водоснабжения и водоотведения, обусловлены:

- отсутствием достоверной исходной и прогнозной информации при подготовке условий концессионного соглашения (недостаточным уровнем фактических доходов от деятельности в связи с заниженными объемами оказания услуг, заложенными в условия соглашений, а также тарифными ограничениями);
- сложностью процедуры пересмотра условий концессионного соглашения;
- до недавнего времени правовые основы соглашения не учитывали необходимость распределения рисков проекта между сторонами.

В результате экономическая несостоятельность многих заключенных ранее проектов по модернизации объектов водоснабжения и водоотведения, которая, в первую очередь, зависит от качества подготовки условий концессионных соглашений, приводит к необходимости их расторжения. Причиной этого до 2017 г. зачастую являлись не исполнение концессионером инвестиционных обязательств или не исполнение условий концессионного соглашения региональным тарифным органом. Судебные разбирательства концессионеров с региональными энергетическими комиссиями привели к необходимости введения в процедуру заключения трехсторон-

них соглашений: концедент, концессионер и субъект Федерации. В результате закрепленные в соглашении тарифные параметры могут быть скорректированы по решению региональной энергетической комиссии и вступить в силу только при условии, что в региональном бюджете предусмотрены средства на компенсацию потерь инвестора.

Что же касается инвестиционных обязательств концессионера, то, как правило, проблема заключается в несоответствии принятых им обязательств по содержанию имущества мероприятиям, учитываемым при установлении тарифов, либо занижение включаемых в тарифы объемов реализации холодного водоснабжения и водоотведения. При этом «считается», что [3]: *«Регулируемая организация ведет на свой риск предпринимательскую деятельность в условиях рыночной экономики, не подлежащих полному прогнозированию, несет затраты, которые могут быть признаны экономически необоснованными или экономически обоснованными, может совершать хозяйственные операции, неоправданные экономической конъюнктурой, а также непосредственно не обеспечивающие реализацию производственной программы, фактические показатели деятельности по итогам финансово-хозяйственной деятельности регулируемой организации в регулируемый период никогда не будут совпадать с плановыми показателями на соответствующий период».*

Рассмотрение результатов реализуемых концессионных проектов в данном аспекте в судебной практике усиливает «пессимистичность» финансовых рисков концессионера при оценке возможности участия в конкурсах на заключение концессионного соглашения. Таким образом, возникает следующая группа проблем, препятствующих вовлечению частных инвестиций в схемы водоснабжения и водоотведения муниципальных образований: ограниченность собственных средств участников проектов; отсутствие предмета залога при заемном финансировании. Долгие сроки окупаемости дополняются необходимостью формирования детального плана минимизации ряда рисков.

Направления развития форм государственно-частного партнерства

По данным отчета о результатах деятельности Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства за 2017 г. предоставленная финансовая поддержка уже позволила привлечь инвестиции в сферу ЖКХ. К тому же, Постановлением Правительства РФ от 25.08.2017 № 997 «О реализации мер финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации...» [4] введен новый механизм без прямого софинансирования затрат на реализацию проектов, что приведет к снижению уровня государственного финансирования проектов на этапе реализации. Фонд планирует сконцентрировать внимание на проектировании объектов и их реализации только в

малых муниципальных образованиях. В результате государственного финансирования лишится большинство значимых концессионных соглашений.

В этой связи шагом к развитию механизма государственно-частного партнерства в сфере водоснабжения и водоотведения является разработка и внедрение ПАО Сбербанк коробочного решения по кредитованию концессионных проектов, включающего набор шаблонов документов, финансовую модель для подготовки, сопровождения и финансирования концессионных проектов. Условия финансирования, предложенные банком, представлены в таблице [5]. Стандартные условия кредитного финансирования разработаны банком с учетом затруднений, которые возникали при финансировании первых концессионных проектов и проектов, реализованных в сфере теплоснабжения. К тому же, начиная с 2019 г., решение о финансировании таких проектов передано на уровень региональных отделений банка, что расширит географию проектов. Объем соглашения определяется сложностью проекта и его рисками. Планируется разработать коробочные решения нескольких уровней сложности и детализации.

Аналогичным инструментом финансирования концессионных проектов можно признать созданное в Свердловской области по инициативе министерства энергетики и ЖКХ АО «Центр компетенций «Финанс» [6], которое будет выступать гарантом при кредитовании концессионеров в банках, «единым окном взаимодействия» для участников проектов на принципах государственно-частного партнерства, в т. ч. и для проектов в сфере водоснабжения. При этом концессионер в обмен на гарантии обязан предоставить собственное имущество в залог.

Таблица. Индикативные условия финансирования концессионных проектов в сфере водоснабжения ПАО Сбербанк

Table. Indicative conditions of the water supply concession projects' funding by PАО Sberbank

Реализация проекта	Путем создания Специальной проектной компании
Доля собственных средств	Не менее 30 % от бюджета проекта (без учета госфинансирования)
Срок кредита	до 15 лет
Ставка по кредиту	Устанавливается в индивидуальном порядке в соответствии с финмоделью
Обеспечение	<p>Обязательные виды Обеспечения</p> <ul style="list-style-type: none"> • Залог 100% акций Концессионера • Залог прав требования по договорам по проекту (в том числе по договорам подряда) • Залог прав требования по акционерным займам • Залог прав по Концессионному соглашению
Необходимые элементы Концессионного соглашения для целей получения заемного финансирования	<p>Концессионные соглашения должны предусматривать:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обязательное заключение Прямого соглашения между Банком, Концедентом, Концессионером, Субъектом РФ (если применимо) • Выплату Концедентом (и Субъектом, если применимо) компенсации при прекращении КС (условия расчета и выплаты устанавливаются в КС) • Наличие механизма Особых обстоятельств, предусматривающего соответствующие права Концессионера на продление сроков по КС и/или компенсацию возникающих расходов

Фондом содействия реформированию ЖКХ разработана «Концепция улучшения инвестиционного климата в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2018–2025 годы» [2]. Определены ключевые направления развития:

- разработка стандартов и условий финансирования проектов;
- методическая и консультационная поддержка участников проектов;
- проведение экспертизы инфраструктурных проектов;
- выбор оптимальных форм финансирования проектов из широкой линейки инструментов государственной поддержки;
- мониторинг проектов на всех этапах реализации и контроль за достижением целевых показателей.

ВЫВОДЫ

Опыт государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства позволяет федеральным и региональным органам власти, а также другим его участникам проводить системную работу по совершенствованию законодательства и задействованных механизмов.

Приходит понимание необходимости все большего разделения рисков между государством и инвестором, когда условия концессионного соглашения учитывают распределение рисков между сторонами, исходя из возможностей управления этими рисками.

Возможность внесения изменений в условия заключенных концессионных соглашений рассматривается как один из способов минимизации рисков концессионера и может обеспечить установление долгосрочных тарифов с применением новых значений долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера [7].

В процесс включаются новые инструменты, такие как лизинг оборудования, участие в концессионных соглашениях производителей оборудования и материалов в качестве соинвесторов проектов по модернизации объектов водоснабжения и водоотведения.

Таким образом, в настоящее время процессы реализации принципов государственно-частного партнерства в сфере водоснабжения запущены в полной мере. Уход от государственного финансирования концессионных соглашений опирается на опыт реализации подобных проектов в сфере теплоснабжения. В целом, наметившиеся тенденции развития схем финансирования проектов должны улучшить результаты их реализации на завершающих стадиях жизненного цикла.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2012 № 1662-р.

- Федерации от 26 января 2016 г. № 80-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192971
2. Модернизация коммунальной инфраструктуры. Офиц. сайт Государственной корпорации Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Режим доступа: http://fondgkh.ru/wp-content/uploads/2017/04/Prezentatsiya-SKI_18042017-2.pdf (дата обращения 01.02.2019).
 3. Решение от 17 июля 2017 г. по делу № А32-1081/2017 Арбитражного суда Краснодарского края. Режим доступа: <http://sudact.ru/arbitral/doc/I4l0MWRgYalc> (дата обращения 01.02.2019).
 4. Постановление Правительства РФ от 25.08.2017 № 997 «О реализации мер финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры путем предоставления финансовых средств на подготовку проектов модернизации и софинансирование процентной ставки». Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_223552/.
 5. Материалы общеросс. форума «Частные операторы коммунальной инфраструктуры». Режим доступа: <http://www.p3operator.ru/doc/presentations/2018/12.pdf> (дата обращения 01.02.2019)
 6. Постановление Правительства Свердловской области от 31.05.2018 № 321-ПП. О внесении изменений в Постановление Правительства Свердловской области от 31 октября 2017 года № 790-ПП «Об утверждении программы управления государственной собственностью Свердловской области и приватизации государственного имущества Свердловской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов».
 7. Письмо ФАС России от 28.06.2018 № ВК/48632/18 «Рекомендации о порядке согласования антимонопольным органом изменений условий концессионного соглашения, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем в соответствии с Правилами предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24.04.2014 № 368». Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_305001/.

Сведения об авторе:

Крутикова Ксения Валерьевна, канд. экон., наук, заведующая сектором экономики водопользования, отдел научно-методического обеспечения управления водными ресурсами, ФГБУ «Российский научно-исследовательский институт

комплексного использования и охраны водных ресурсов» (ФГБУ РосНИИВХ), Россия, 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: krutikovak@mail.ru

Для цитирования: Крутикова К.В. Государственно-частное партнерство в сфере водоснабжения и водоотведения // Водное хозяйство России. 2019. № 2. С. 48–56.

PUBLIC/PRIVATE PARTNERSHIP IN WATER SUPPLY AND SANITATION

Kseniya V. Krutikova

E-mail: krutikovak@mail.ru

Russian Research Institute for Integrated Water Management and protection (RosNIIVKh), Ekaterinburg, Russia

Abstract: The article has analyzed outcomes of the modernization by concluding concession contracts concerning water supply and water disposal facilities in the Russian Federation in 2016–2018. We have assessed the level of the public/private partnership application in municipal sector of the Russia Federation. The article discusses the conditions established by the state to attract investors for updating of the municipal infrastructure units. The main reasons of these projects low effectiveness are the following: insufficient volume of governmental funding of the municipal sector development programs; poor designing of the projects; and the level of the approved tariffs at the time of the contracts action. We have formulated the latest amendments and the main trends in development the water supply and water disposal concession contracts' planning and conclusion process.

Key words: concession, water supply, sanitation, investments, municipal infrastructure, private/private partnership.

About the authors:

Kseniya V. Krutikova, Candidate of Economics, Head of the Section of Water Use Economics of the Department of Scientific/methodical Support for Water Resources Management, Russian Research Institute for Integrated Water Management and protection (RosNIIVKh), ul. Mira, 23, Ekaterinburg 620049 Russia; e-mail: krutikovak@mail.ru

For citation: Krutikova K.V. *Public/private Partnership in Water Supply and Sanitation // Water Sector of Russia. 2019. No. 2. P. 48–56.*

REFERENCES

1. Strategiya razvitiya zhilishchno-kommunalnogo khozyaystva v Rossiyskoy Federatsiyi na period do 2020 goda. [Municipal sector development strategy for the Russia Federation for the period before 2020]. Utv. Rasporyazheniyem Pravitelstva Rossiyskoy Federatsiyi ot 26 Yanvarya 2016 g. No 80-p. Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «KonsultantPlyus» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192971.
2. Modernizatsiya kommunalnoy infrastruktury [Modernization of the municipal infrastructure]. Ofits. sayt Gosudarstvennoy korporatsiyi Fond sodeystviya reformirovaniyu zhlischno-kommunalnogo khozyaystva Access regime: http://fondgkh.ru/wp-content/uploads/2017/04/Prezentatsiya-SKI_18042017-2.pdf (data obrashcheniya 01.02.2019).
3. Resheniye ot 17 iyulya 2017 g. po delu No A32-081/2017 Arbitrazhnogo suda Krasnodarskogo kraya [Decision dated July 17, 2017 in respect of case No A32-1081/2017 of the Court of Arbitration of Krasnodar Kray]. Access regime: <http://sudact.ru/arbitral/doc/I4l0MWRgYalc> (data obrashcheniya 01.02.2019).

4. Postanovleniye Pravitelstva RF ot 25.08.2017 No 997 «O realizatsiyi mer finansovoy podderzhki za schet sredstv gosudarstvennoy korporatsiyi – Fonda sodeystviya reformirovaniyuzhilishchno-kommunalno khozyaystva i vneseniya izmeneniy v nekotoriye akty Pravitelstva Rossiyskoy Federatsiyi (vmeste s «Pravilami predostavleniya finansovoy podderhki subyektam Rossiyskoy Federatsiyi za schet sredstv gosudarstvennoy korporatsiyi–Fonda sodeystviya reformirovaniyuzhilishchno-kommunalno khozyaystva na modernizatsiyu sistem kommunalnoy infrastruktury putem predostavleniya finasovykh srdstv na podgotovku projektov modernizatsiyi i sofinansirovaniya protsentnoy stavki [Resolution of the Government of the Russian Federation dated 25.08.2017 No 997 «On the implementation of the financial support measures at the expense of the funds of a governmental corporation «Foundation for promotion of the municipal sector reformation» and amendment of some acts of the Government of the Russian Federation» (with the «Regulations of rendering financial assistance to the Russian Federation constituent members at the expense of the funds of a governmental corporation «Foundation for promotion of the municipal sector reformation» for updating the municipal infrastructure systems via provision of financial means for preparation of the modernization projects and co-financing of the interest rate»)]. Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «KonsultantPlyus». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_223552/.
5. Materialy obsheros. foruma «Chastniye operatory kommunalnoy infrastruktury» [Materials of the all-Russian forum «Private operators of municipal infrastructure»] Access regime: <http://www.p3operator.ru/doc/presentations/2018/12.pdf> (data obrashcheniya 01.02.2019)
6. Postanovleniye Pravitelstva Sverdlovskoy oblasti ot 31.05.2018 No 321-ПП. O vneseniyi izmeneniy v Postanovleniye Pravitelstva Sverdlovskoy oblast ot 31 oktyabrya 2017 goda No 790-ПП «Ob utverzhdeniyi programmy upravleniya gosudarstvennoy sobstvennostyu Sverdlovskoy oblast i privatizatsiyi gosudarstvennogo imushchestva Sverdlovsko oblasti na 2018 god i planovy period 2019 b 2020 godov» [Regulation of the Government of Sverdlovsk Oblast dated 31.05.2018 No 321-ПП About amending of the Regulation of the Government of Sverdlovsk oblast dated October 31, 2017 No 790-ПП «About approval of the Program of the Sverdlovsk oblast state property management and privatization of the Sverdlovsk Oblast state property for 2018 and the plan period of 2019 and 2020»].
7. Pismo FAS Rossiyi ot 28.06.2018 No BK/48632/18 «Rekomendatsiyi o poryadke soglasovaniya antimonopolnym organov izmeneniy usloviy kontsessionnog soglasheniya, obyektom kotorogo yavlyayutsya obyekty teplosnabzheniya, tsentralizovanniye sistemy goryachego vodosnabzheniya, kholodnogo vodosnabzheniya i (ili) vodootvedeniya, ot-delniye obyekty takikh sistem v sootvetstvii s Pravilami predostavleniya antimonopolnym organom soglasiya na izmeneiye usloviy kontsessionnogo soglasheniyam utverzh-dennykh oistanovleniyem Pravitelstva Rossiyskoy Federatsiyi dated 24.04.2014 No 368» [Letter of FAS of Russia dated 28.06.2018 No BK/48632/18 «Recommendations on the order of procedure for adjustment by the anti-monopoly body of the changing of the concession contract conditions concerning facilities of heat supply, hot and cold water supply, or/and water disposal or individual components of such systems in accordance with the Regulations on permission of the concession contract changing approved by the Resolution of the Government of the Russian Federation dated 24.04.2014 № 368»] Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «KonsultantPlyus» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_305001/.