



DOI: 10.22363/2312-8313-2023-10-4-503-511

EDN: OURKKJ

Научная статья / Research article

Государственно-частное партнерство в коммунально-энергетической сфере: достигнутые результаты, проблемы и вызовы

И.М. Шор 

Волгоградский государственный университет,
400062, Россия, Волгоград, просп. Университетский, 100

✉ ShorIM@volsu.ru

Аннотация. Неэффективность функционирования коммунально-энергетической сферы России, сопровождающаяся ограниченностью средств государственного (муниципального) бюджета, актуализирует вопросы применения государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в этой сфере. Целью статьи является исследование российской практики применения ГЧП в коммунально-энергетической сфере в контексте оценки достигнутых результатов, выявления актуальных проблем и вызовов. Методологическую основу исследования составили базовые положения диалектического метода познания. Автором определены и систематизированы достигнутые результаты применения ГЧП в коммунально-энергетической сфере России, начиная с 2016 года и по настоящее время. Это позволило выявить связанные с этим процессом проблемы и вызовы правового, организационно-экономического, финансового, производственного и информационного характера. Материалы проведенного исследования могут быть использованы при разработке и принятии решений по обеспечению эффективного развития коммунально-энергетической сферы на основе ГЧП.

Ключевые слова: коммунально-энергетическая сфера, ГЧП, концессионное соглашение, проект, партнер

Заявление о конфликте интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Поступила в редакцию: 06508.2023. Принята к публикации: 20.10.2023.

Для цитирования:

Шор И.М. Государственно-частное партнерство в коммунально-энергетической сфере: достигнутые результаты, проблемы и вызовы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2023. Т. 10. № 4. С. 503–511. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2023-10-4-503-511>

© Шор И.М., 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Public-private Partnership in the Utility and Energy Sector: Achieved Results, Problems and Challenges

Inna M. Shor 

Volgograd State University,
100, Universitetsky Prospekt, Volgograd, Russian Federation, 400062

✉ ShorIM@volsu.ru

Abstract. The inefficiency of the functioning of the utility and energy sector of Russia, accompanied by limited funds of the state (municipal) budget, actualizes the issues of the use of public-private partnership (hereinafter — PPP) in this area. The purpose of the article is to study the Russian practice of using PPP in the utility and energy sector in the context of evaluating the results achieved, identifying current problems and challenges. The methodological basis of the study was the basic provisions of the dialectical method of cognition. The author defines and systematizes the achieved results of the use of PPP in the utility and energy sector of Russia, starting in 2016 and up to the present. This made it possible to identify problems and challenges related to this process of a legal, organizational, economic, financial, industrial and informational nature. The materials of the conducted research can be used in the development and decision-making to ensure the effective development of the utility and energy sector on the basis of PPP.

Keywords: utility and energy sector, PPP, concession agreement, project, partner

Conflicts of interest: The author declared no conflicts of interest.

Article history: The article was submitted on 05.08.2023. The article was accepted on 20.10.2023.

For citation:

Shor I.M. Public-private Partnership in the Utility and Energy Sector: Achieved Results, Problems and Challenges. *RUDN Journal of Public Administration*. 2023;10(4):503–511. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2023-10-4-503-511>

Введение

Вопросы обеспечения качества и бесперебойности функционирования коммунально-энергетической сферы затрагивают интересы каждого человека, так как оказывают существенное влияние на качество жизни. В современных условиях такое влияние в ряде случаев имеет негативный характер, во многом обусловленный неудовлетворительным состоянием коммунально-энергетической инфраструктуры. Подтверждением этого служат следующие факты. Уровень износа в коммунально-энергетической сфере нашей страны составляет более 50 %, в силу чего требуется замена 31 % теплосетей, 44 % водопроводов, 46 % сетей канализаций и почти каждого пятого лифта. Потребность в ежегодной замене труб объектов тепло- и водоснабжения составляет не менее 5 % от общего количества таких труб, имеющих высокий износ, что на 3 процентных пункта ниже фактического количества замененных труб. Следствием критической изношенности фондов жилищно-коммунального хозяйства выступает обеспечение населения питьевой водой ненормативного качества и в недостаточном

объеме, а также частые аварии. По причине повышенного загрязнения водоисточников традиционно применяемые технологии обработки воды становятся неэффективными и в сорока случаях из ста не обеспечивают подачу питьевой воды, соответствующей санитарным правилам и нормам. За 2020–2021 годы было более 7,3 тысяч аварий сетей по причине высокой степени их износа [1].

Одной из главных причин высокого риска возникновения масштабной катастрофы в коммунально-энергетической сфере является ее хроническое недофинансирование, размер которого приближается к 5 триллионам рублей. Это в совокупности с недостаточным уровнем управленческих, технических и иных компетенций приводит к оказанию некачественных коммунально-энергетических услуг, в ряде случаев вызывая серьезную опасность для жизни и здоровья населения. К примеру, за 2013–2020 годы от разливов кипятка пострадали 230 и погибли 79 человек [2].

В условиях сложившейся ситуации возрастает значимость ГЧП, позволяющего в условиях ограниченности средств государственного (муниципального) бюджета, недостатка опыта и компетенций в коммунально-энергетической сфере успешно реализовать инвестиционные проекты в этой сфере посредством привлечения финансовых, материальных, трудовых и иных ресурсов частного партнера, разделения между партнерами рисков и ответственности на взаимовыгодных условиях. В подтверждение успешности реализации проектов ГЧП в коммунально-энергетической сфере приведем следующие данные Минстроя России: при активном применении ГЧП аварийность в коммунально-энергетической сфере снижается на 47 %, а потери в сетях на 18 % [3].

Вышесказанное в совокупности предопределило постановку цели статьи — исследование российской практики применения ГЧП в коммунально-энергетической сфере в контексте оценки достигнутых результатов, выявления актуальных проблем и вызовов.

Методы и материалы

Методологическую основу исследования составили базовые положения диалектического метода познания. В составе применяемых методов выделим следующие: наблюдение и описание (позволили получить и закрепить знания об особенностях применения ГЧП в коммунально-энергетической сфере), синтез (обеспечил изучение российских тенденций развития ГЧП в коммунально-энергетической сфере в целостности, единстве и взаимосвязи), анализ (способствовал выделению и исследованию достигнутых результатов и актуальных проблем применения ГЧП в коммунально-энергетической сфере), исторический и логический методы (содействовали установлению произошедших изменений в развитии ГЧП в коммунально-энергетической сфере и разработке мер по достижению его наилучших результатов с учетом современных вызовов).

Результаты

В качестве основных источников информации, используемой при проведении исследования, выступили аналитические данные платформы «Росинфра» за период, начиная с 2016 года и заканчивая июнем 2023 года [4]. Изучение этих данных позволило сделать следующие выводы о достигнутых результатах применения ГЧП в коммунально-энергетической сфере России.

1. На коммунально-энергетическую сферу приходится наибольшее количество проектов ГЧП — в среднем около 80,0%. Из анализа динамики количества таких проектов видно, что для периода с 2015 года по 2017 год характерны более высокие темпы роста по сравнению с предыдущими годами. Основная причина этого связана со вступлением в силу Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 07.05.2013 года № 103-ФЗ (далее — Закон о концессии), согласно которому на публичные правовые образования возложена обязанность передавать объекты тепло-, водоснабжения и водоотведения по концессионным соглашениям. В свою очередь это породило трансформацию заключенных договоров аренды с инвестиционными обязательствами в концессионные соглашения, расторжение/признание недействительными таких договоров аренды и последующее заключение концессионных соглашений [5]. Также следует сказать о прямой связи количества проектов ГЧП в коммунально-энергетической сфере с максимальным инфраструктурным разрывом: эта сфера, с одной стороны, менее ресурсоемкая в сравнении, к примеру, с транспортной сферой, а, с другой стороны, срочность ее инфраструктурного обновления выше, чем в остальных сферах, так как значительное количество коммунально-энергетических объектов было построено в советский период и в настоящее время по своим технико-эксплуатационным характеристикам не соответствует современным требованиям.
2. Лидирующие позиции в общем количестве коммунально-энергетических проектов ГЧП занимают отрасли теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. При этом более половины всех этих проектов реализуется в отрасли теплоснабжения, за которой следуют отрасли водоснабжения и водоотведения, по количеству реализуемых проектов приближающиеся к отрасли теплоснабжения. Отрасли газоснабжения и электроснабжения по количественным показателям реализации проектов ГЧП значительно уступают выше отмеченным отраслям.
3. Объем средств, вложенных в коммунально-энергетические проекты ГЧП, занимает вторую позицию после транспортных проектов ГЧП — в среднем более 20% от общего объема инвестиционных вложений на рынке ГЧП. Более чем на 90% коммунально-энергетические проекты ГЧП финансируются за счет средств частного партнера и характеризуются невысокой капиталоемкостью. Более 85% проектов ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве имеют объем инвестиционных вложений не выше 250 миллионов рублей. Вместе с тем есть проекты с объемом инвестиций более 10

миллиардов рублей. Одним из таких проектов, прошедших коммерческое закрытие в 2021 году, является концессионное соглашение в отношении Люберецких и Курьяновских очистных сооружений в Москве с общим объемом частных инвестиций около 27 миллиардов рублей.

4. Коммунально-энергетические проекты ГЧП, как правило, заключаются в форме концессионного соглашения муниципального уровня, что обусловлено следующим. По сравнению с другими формами ГЧП концессионное соглашение обладает рядом преимуществ (защита рисков инвестора; простота и понятность взаимодействия между партнерами; наличие Закона о концессии, регулирующего подготовку, заключение и исполнение концессионного соглашения, сложившейся правоприменительной и судебной практики применения концессионного соглашения на федеральном, региональном и местном уровнях). Муниципальные органы власти, полномочия которых тесно связаны с функционированием коммунально-энергетической сферы, в условиях отсутствия возможностей собственными силами обеспечить строительство, модернизацию, реконструкцию и эксплуатацию ее объектов заинтересованы в заключении концессионного соглашения, позволяющем сохранить коммунально-энергетические объекты в муниципальной собственности и осуществлять муниципальный контроль за их использованием частными партнерами [6–8].

Наряду с концессионным соглашением проекты ГЧП в коммунально-энергетической сфере реализуются в иных формах (энергосервисный контракт в отношении объектов электро- и теплоснабжения; договор аренды с инвестиционными обязательствами в отношении объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения в предусмотренных законодательством случаях и др.).

5. По территории реализации проектов ГЧП в коммунально-энергетической сфере лидирующие позиции в количественном выражении занимают Приволжский, Центральный, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа, а в денежном выражении — Центральный, Южный, Приволжский и Уральский федеральные округа.

На современном этапе развития ГЧП в коммунально-энергетической сфере находится под влиянием множества рисков, в первую очередь обусловленных ростом стоимости ресурсов, снижением платежной дисциплины потребителей коммунально-энергетических услуг, поиском аналогов импортному оборудованию, и проблем правового, организационно-экономического и финансового характера. Рассмотрим эти проблемы более подробно.

Правовые проблемы главным образом связаны с несовершенством нормативно-правового регулирования ГЧП в коммунально-энергетической сфере. Существуют низкие входные барьеры для участников рынка такого партнерства, проявляющиеся, во-первых, в отсутствии законодательных критериев отбора потенциальных концессионеров и мероприятий в инвестиционных программах, напрямую не связанных со строительством и модернизацией объектов коммунального хозяйства; во-вторых, в участии

унитарных предприятий и бюджетных учреждений на стороне концессионеров; в-третьих, в низком качестве технического обследования со стороны публичных партнеров и не возмещении затрат концессионеров на техническое обследование при подаче частных концессионных инициатив. В силу этого требуется:

- установление обоснованных квалификационных требований к потенциальным концессионерам для снижения риска невыполнения ими условий концессионных соглашений и обязательного возмещения затрат на техническое обследование со стороны лиц, обратившихся с предложением о заключении концессионного соглашения, с целью повышения интереса частных инвесторов к участию в проектах ГЧП в коммунально-энергетической сфере;
- запрет на заключение концессионных соглашений с унитарными предприятиями и бюджетными учреждениями в качестве концессионеров для обеспечения притока частных инвестиций в коммунально-энергетическую сферу;
- расширение перечня инвестиционных мероприятий, включаемых в инвестиционные программы ресурсоснабжающих организаций, с целью снижения риска дефицита у концессионеров финансовых ресурсов, необходимых для исполнения обязательств по концессионному соглашению.

Организационно-экономические проблемы проявляются, во-первых, в выборе неоптимальной правовой структуры проектов ГЧП в коммунально-энергетической сфере и нерациональном управлении ими, а, во-вторых, в недостатке мер, обеспечивающих комплексную и всестороннюю поддержку таких проектов на всех этапах их жизненного цикла.

Одно из важных мест в решении первой организационно-экономической проблемы занимает платформа «Росинфра», с помощью которой можно значительно сократить сроки запуска проектов ГЧП в коммунально-энергетической сфере и повысить качество их структурирования, а также осуществлять эффективное взаимодействие между партнерами. Стандартизация проектного управления на основе цифрового проектного офиса платформы «Росинфра» основана на использовании единых стандартов структурирования и управления проектами ГЧП, методического подхода, а также лучших типовых решений / шаблонов документации. В качестве основных эффектов от использования этого цифрового проектного офиса выступают рост в два-три раза количества запускаемых проектов ГЧП в год и снижение в два раза сроков на подготовку и запуск проектов ГЧП, в десять раз издержек на предварительное структурирование, в два раза рисков расторжения соглашений и дефолта проектов ГЧП [9].

Для решения второй организационно-экономической проблемы требуется обеспечение государством гарантированного уровня защиты инвестиций частных партнеров проектов ГЧП в коммунально-энергетической сфере (например, через фиксацию равных условий концессионеров

и подрядчиков, работающих с государственным финансированием; введение моратория на штрафы за невыполнение сроков ввода объектов коммунально-энергетической сферы в эксплуатацию и нарушение иных договорных условий; предоставление права вносить изменения в соглашения о реализации проектов ГЧП без дополнительных согласований с антимонопольным органом) [10].

Финансовые проблемы связаны с ограниченным спросом инвесторов на риски проектных облигаций и недостатком источников финансирования инвестиций в коммунально-энергетические проекты ГЧП. Стимулирование инвестиций в проектные облигации возможно за счет ограничения гарантий государства или поручительств институтов развития с целью появления качественно структурированных выпусков проектных облигаций, которые основаны на разделении проектных рисков между инвесторами, государством и банками, позволяющем обеспечить устойчивость финансирования коммунально-энергетических проектов ГЧП и финансового рынка в целом. Также важно отметить необходимость задействования долгосрочных сбережений населения с целью стимулирования новых источников финансирования инвестиций в коммунально-энергетические проекты ГЧП. При этом выпуски облигаций проектного финансирования, размещаемые особыми формами SPV-компаний (специализированными финансовыми обществами и специальными обществами проектного финансирования с высоким уровнем кредитного рейтинга), могут выступать оптимальным инструментом для вложения средств населения, с помощью которого обеспечивается рост ликвидности таких облигаций [11].

Вышеотмеченные проблемы требуют особого внимания, быстрого и качественного решения, так как представляют собой четко определенные вызовы для того, чтобы идти вперед в развитии коммунально-энергетической сферы на основе ГЧП.

Заключение

Несмотря на наличие разнообразных рисков и проблем, с которыми сталкиваются участники ГЧП в коммунально-энергетической сфере, в перспективе рост количества проектов ГЧП этой сфере продолжится. Одним из катализаторов этого будет оказание поддержки ГЧП-инициатив (субсидии и займы Фонда жилищно-коммунального хозяйства, корпоративные решения банков для кредитования концессионных соглашений, инфраструктурные облигации ДОМ.РФ и бюджетные кредиты субъектам РФ). Вместе с тем не менее важным является солидарность и согласованность действий всех участников ГЧП как неотъемлемого условия обеспечения успешного запуска и эффективной реализации коммунально-энергетических проектов ГЧП. При этом важно, чтобы публичные партнеры своевременно и правильно осознавали объективные причины сложностей, связанных с запуском и реализацией коммунально-энергетических

проектов ГЧП, а также могли компенсировать негативные последствия возникновения таких сложностей с помощью задействования механизмов, предусмотренных отраслевым, бюджетным, налоговым и иным законодательством РФ.

Дальнейшее развитие российской практики реализации проектов ГЧП в коммунально-энергетической сфере создает новые вызовы, которые выступают новыми возможностями в развитии этой сферы на основе партнерства государства и бизнеса. К таким вызовам отнесем:

- обеспечение готовности промышленных предприятий к запросам коммунально-энергетической сферы в части достаточности объемов производства (в том числе импортозамещающего) материалов, комплектующих, оборудования и др., необходимого для бесперебойного функционирования этой сферы;
- разработка механизмов комплексной оценки потребностей в строительстве, реконструкции и модернизации объектов коммунально-энергетической сферы и расширение направлений государственного (муниципального) участия в реализации этих процессов;
- цифровая трансформация коммунально-энергетической сферы на основе использования отечественных программных решений, направленная на повышение эффективности функционирования этой сферы при условии устранения имеющегося цифрового неравенства.

В заключение отметим, что ускорение реализации и масштабирование коммунально-энергетических проектов ГЧП позволит обеспечить мощный синергетический эффект для экономики нашей страны и повышения качества жизни населения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Правительство пытается остановить деградацию коммунальной сферы // Независимая газета. 02.07.2022. URL: https://www.ng.ru/economics/2022-02-07/1_8365_degradation.html (дата обращения: 05.08.2023).
2. Если трубы гнилые, ничего не изменится. Как Россию будут спасать от коммунальных катастроф и во сколько это обойдется? // Лента.Ру. 07.07.2022. URL: <https://lenta.ru/articles/2022/07/07/jkh/> (дата обращения: 05.08.2023).
3. ГЧП в коммунальной инфраструктуре и благоустройстве // Росинфра. URL: <https://rosinfra.ru/files/analytic/document/3a174519761eda0343d5ba1383d34a13.pdf> (дата обращения: 05.08.2023).
4. Библиотека аналитических материалов // Росинфра. URL: <https://rosinfra.ru/digest/documents?DocumentSearch%5Bsort%5D=4> (дата обращения: 05.08.2023).
5. *Бакрунов Ю.О.* Развитие механизма ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве РФ // Теория и практика современной науки. 2021. № 7 (73). С. 27–32.
6. *Гавриленко И.Г., Хакимов Т.М.* Государственно-частное партнерство как инструмент повышения инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального хозяйства // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия экономика. 2019. № 4 (30). С. 116–127.
7. *Трунова Л.Г.* Концессионное соглашение как эффективный механизм развития инновационной деятельности сферы жилищно-коммунального хозяйства // Креативная экономика. 2022. Том 16. № 10. С. 3981–3992.

8. Тищенко Т.В. Отраслевые особенности реализации концессионных соглашений: анализ преимуществ и рисков // Известия ДВФУ. Экономика и управление. 2020. № 3. С. 67–79.
9. Развитие коммунальной инфраструктуры городов // Росинфра. URL: <https://rosinfra.ru/files/analytic/document/9a680585e205cf7f1973d1f4581bef11.pdf> (дата обращения: 05.08.2023).
10. Развитие коммунальной инфраструктуры городов партнерство государства и бизнеса // Росинфра. URL: <https://rosinfra.ru/files/analytic/document/4c3a4251274d00632615d976f21971e4.pdf> (дата обращения: 05.08.2023).
11. Боливар вынесет двоих: как рынок государственно-частного партнерства ответил на внешнее давление // Аналитическое кредитное рейтинговое агентство. URL: <https://acra-ratings.ru/research/2723/?ysclid=11684g9yiq836153586> (дата обращения: 05.08.2023).

Информация об авторе:

Шор Инна Михайловна — кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, учета и экономической безопасности Волгоградского государственного университета (ORCID ID: 0000-0003-4154-1199) (e-mail: ShorIM@volsu.ru).