

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГЧП В СФЕРЕ ЖКХ. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ ДЛЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЧАСТНЫХ ОПЕРАТОРОВ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ КОНЦЕССИЙ



Содержание:

Введение-аннотация	3
Текущее состояние	5
Публичное поле: позиции ключевых представителей	13
Федеральный уровень	13
Региональный уровень	17
ТОП экспертов в медиа	21
Экспертные рекомендации	24
Необходимые шаги по развитию инструментов ГЧП в ЖКХ	24
Коммуникационная составляющая	26
Обобщенный анализ ключевых проблем и решений на основе публичного медиадискурса	28
Список используемых источников и литературы.....	30

Введение-аннотация

Настоящий аналитический доклад подготовлен на основе комплексного исследования информационного поля по проблематике привлечения частных операторов и эффективности использования механизмов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) в России. Документ систематизирует и обобщает основные позиции, представленные в медиапространстве относительно сложившихся практик привлечения частных инвестиций, выявляет ключевые проблемы применения этого механизма и экспертные рекомендации по его совершенствованию.

Первая часть доклада посвящена краткому обзору проблемного поля по теме партнерства с частным сектором в развитии сферы ЖКХ. Проанализированы позиции регуляторов и представителей отрасли относительно привлечения частных инвесторов и применения механизмов ГЧП. Выделены основные барьеры, ограничивающие использование этих инструментов для снижения рисков коммунальных аварий.

Далее представлено **исследование публичного поля**, включающее анализ позиций ключевых представителей власти, экспертного сообщества и общественных организаций. Особое внимание уделяется региональному аспекту. Доклад не содержит анализа мнений граждан, поскольку предмет доклада не обсуждается в публичном поле за границами профессионального сообщества.

Аналитический доклад включает в себя блок **экспертных рекомендаций** по совершенствованию практик привлечения частных операторов и повышению эффективности использования механизмов ГЧП в сфере ЖКХ в России.

Доклад представляет интерес для широкого круга читателей – от лиц, принимающих решения в сфере государственного управления, до отраслевых экспертов и всех заинтересованных в понимании проблем и перспектив развития отрасли жилищно-коммунального хозяйства в России. Документ не только предлагает комплексный анализ текущей ситуации, но и предостав-

ляет конкретные рекомендации по ее улучшению, что делает его ценным инструментом для формирования эффективной политики в сфере ЖКХ.

Важно отметить, что базой аналитических материалов настоящего доклада является публичное медийное информационное поле, релевантность которого не является специализированной для нахождения решений на системные вопросы и задачи сферы ЖКХ. При этом релевантными для исследуемой проблематики являются выявленные ожидания, формулировки проблем и фокусы внимания различных групп представителей, в том числе:

- граждан как конечных потребителей услуг;
- представителей управляющих и ресурсоснабжающих организаций;
- профильных экспертов и экспертных сообществ;
- общественных организаций;
- представителей органов власти всех уровней.

Таким образом, данное исследование отражает весь спектр публичного дискурса по вопросам использования механизмов ГЧП в сфере ЖКХ, позволяя увидеть, как различные заинтересованные стороны воспринимают и оценивают существующие проблемы в этой области.

Текущее состояние

На начало 2024 года в сфере ЖКХ и энергоснабжения по модели ГЧП заключены и действуют 2763 соглашения на 1,2 трлн руб¹.

Существует два основных подхода для проведения оценки эффективности работы концессий.

Первый подход основывается на важности роста числа соглашений и планируемого объема инвестиций. Если брать за основу этот подход, то за последние 5 лет рост числа концессионных соглашений в коммунальной сфере России составил 35% (здесь и далее представлены данные департамента развития ЖКХ Минстроя России). В сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения заключено и действует 2456 концессионных соглашений. Объем инвестиций, предусмотренных данными соглашениями, достигает 899,1 млрд руб. 90% инвестиций – средства частных инвесторов (такие данные в декабре 2023 г. приводил министр строительства и ЖКХ Российской Федерации Ирек Файзуллин).

Второй подход к оценке эффективности работы концессий подразумевает проведение качественного анализа положения дел в коммунальной сфере. В январе 2024 г. после серии аварий на объектах теплоснабжения в разных регионах страны спикер Государственной думы Российской Федерации Вячеслав Володин раскритиковал работу концессионеров в ЖКХ. Спикер поручил Комитету Государственной думы по контролю совместно со Счетной палатой Российской Федерации провести анализ концессионных соглашений в сфере. По оценкам В. Володина, региональные и федеральные власти «столкнулись с ситуацией, когда в регионах работают концессионеры, много нареканий со стороны жителей, большое количество аварий. Нет эффективной системы управления».

Минстрой России в своей работе исходит из того, что базово отрасль коммунального хозяйства может быть привлекательна для средне- и долгосрочных инвесторов. По официальным справкам Министерства, ЖКХ является отраслью с гарантированным спросом, который составляет без учета промышленности 143 млн потребителей. Собираемость платежей – 96%. Отрасль

1 Государственно-частное партнерство в России: итоги 2023 года и основные тренды. [Ссылка](#)

«обладает существенным потенциалом повышения эффективности, который обуславливается высоким платежом при низких тарифах и высоком уровне потерь».

Таким образом, по версии Минстроя России, ключевым преимуществом сферы ЖКХ является то, что она представляет собой стабильный бизнес. Инвесторов должно привлекать наличие, помимо гарантированного спроса, государственной поддержки – в периоды экономической нестабильности государство запускает механизмы субсидирования процентной ставки по кредитам на проекты в ЖКХ. Кроме того, создан и развивается механизм прямого софинансирования модернизации коммунальной инфраструктуры (в основном – в малых городах).

Концессионное законодательство сформировано таким образом, что все концессионные соглашения должны предусматривать целевые показатели для инвесторов. Перед частным бизнесом стоит задача по усовершенствованию технологичности процесса, в том числе посредством модернизации коммунальной инфраструктуры, за счет которой качество коммунальных услуг для конечных потребителей будет повышаться при неизменной стоимости. Таким образом, передача коммунальных объектов в концессию должна решать сразу две задачи: обеспечить население качественными коммунальными услугами, не повышая их стоимость, и реализовать экономический потенциал коммунальной сферы.

Базовая рамка законодательства о ГЧП представляет собой свод 30 различных нормативных правовых актов. На их основе в 2016 году была введена модель долгосрочного тарифного регулирования. В начале 2017 года было принято 5730 долгосрочных тарифных решений, из них: в сфере теплоснабжения – 3201 тарифное решение (что составляет 55,8% от общего числа), 1509 тарифных решений в сфере водоснабжения (26,3% от общего числа) и 1020 тарифных решений в сфере водоотведения (17,8% от общего числа)².

В 2021 году во исполнение поручения Президента РФ ФАС России подготовила Концепцию внедрения механизмов тарифообразования для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, на долгосрочный период³. Документом устанавливается запрет на пересмотр и корректировку цен (тарифов) и долгосрочных параметров регулирования деятельности ор-

2 Государственно-частное партнерство в ЖКХ. [Ссылка](#)

3 [Ссылка](#)

ганизаций в течение длительного времени. Также Концепцией предполагается создание правовых механизмов, которые бы гарантировали регулируемым организациям сохранение всей дополнительной прибыли (экономии). Это решение должно способствовать направлению экономии регулируемых организаций на инвестиции в инфраструктуру с ориентацией на применение российских материалов и технологий при ее модернизации.

Отдельно необходимо упомянуть изменения, внесенные Федеральным законом от 13 июля 2024 года № 177-ФЗ, которые касаются бюджетного регулирования и имеют важное значение для жилищно-коммунального хозяйства. Эти нововведения направлены на оптимизацию распределения и использования бюджетных средств между различными уровнями бюджетной системы, что оказывает значительное влияние на управление и финансирование ЖКХ на местах.

Основной целью принятых поправок является рационализация использования бюджетных средств. Усиление контроля над расходами и предоставление большей гибкости местным органам власти в распоряжении межбюджетными трансфертами позволяют более эффективно распределять ресурсы. В условиях ограниченных бюджетных возможностей такие меры помогут регионам оперативнее реагировать на локальные нужды, особенно в сфере ЖКХ, где нередки проблемы с модернизацией инфраструктуры и улучшением качества коммунальных услуг.

Одним из ключевых аспектов принятых изменений является возможность использовать сэкономленные средства на финансирование национальных проектов, не возвращая их в федеральный бюджет. Это создает дополнительный источник финансирования для местных программ в ЖКХ, таких как ремонт сетей водоснабжения, модернизация теплоснабжения и улучшение жилищных условий.

Изменения затрагивают и проекты государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ. Поддержка концессионных соглашений и ГЧП открывают новые возможности для привлечения частных инвестиций, что может ускорить реализацию масштабных проектов, таких как строительство новых коммунальных объектов и модернизация существующих систем.

Большинство ресурсоснабжающих организаций, не оспаривая полезности изменений в законодательстве, отмечает наличие существенных препят-

ствий на пути их эффективной практической реализации. В 2023 и 2024 гг. региональные бюджеты направляли высвобождаемые средства либо на другие нужды, либо на прямое финансирование срочных задач – ни в первом, ни во втором случае это не были проекты ГЧП в ЖКХ. Кроме того, регионы, получив свободу в управлении высвобождаемым бюджетными средствами, приобрели и новые ограничения на их непосредственное использование⁴. В июле 2024 года Президент РФ Владимир Путин подписал закон, ограничивающий расходы российских субъектов в применении механизма ГЧП на уровне не выше 10% их годового объема доходов. Пока это является препятствием для наращивания финансирования в сегменте дорожного строительства, но актуально и для сферы ЖКХ.

В практическом плане работа с ЖКХ по партнерской схеме для инвесторов выглядит следующим образом.

1. Для развития ГЧП в коммунальном хозяйстве каждый регион России проводит оценку эффективности коммунальных предприятий, по итогам которой все предприятия, признанные неэффективными, должны быть переданы в концессию. Инвесторам на старте предлагается решать две задачи: капитальных вложений и повышения эффективности работы полученных объектов.
2. К обязательствам государства относятся:
 - a. предоставление земельных участков и инфраструктурных объектов (если последние будут реконструироваться);
 - b. передача частной компании права оказания коммунальных услуг, которое ранее монопольно принадлежало госструктурам;
 - c. поддержание реализации совместных проектов с помощью управленческих решений органов власти и нормативных актов;
 - d. внесение определенных объемов бюджетных средств (по договоренности) или предоставление гарантий (в том числе – по рентабельности работы).

3. Обязательства частных участников концессии сводятся к следующим базовым пунктам:
- a. инвестирование в работу и развитие предоставленного имущественного комплекса собственных средств;
 - b. инвестирование при этом должно быть проектным. (Использовать взятые в банке кредиты и другие заемные ресурсы не следует. Проектное финансирование позволяет вернуть вложенные средства из прибыли – она начнет поступать после завершения проекта);
 - c. внедрение инноваций, использующих передовой мировой опыт и наработки;
 - d. эффективное управление переданным имуществом.

К 2024 году оформились и реализуются на практике следующей формы ГЧП в сфере ЖКХ.

Концессионное соглашение

Концессия в ЖКХ позволяет инвестору на основе заключенного контракта использовать в хозяйственных целях имущество, остающееся в государственной или муниципальной собственности. Соглашение предполагает, что частный партнер:

- инвестирует собственные средства в улучшение имеющегося имущества или создание новых объектов (последние в дальнейшем будут переданы в государственную или муниципальную собственность);
- получает средства, которые выплачивают пользователи созданного им имущества. Заключение концессионного соглашения предполагает платное использование инфраструктурного объекта и наличие коммерческой выгоды для компании, занимающейся его содержанием. Прибыль концессионера определяется количеством пользователей вверенного ему имущества;

- путем заключения договора концессии государство старается снять с себя расходы, связанные с эксплуатацией объектов жилищно-коммунального хозяйства – передача объектов в концессию хорошо подходит для достижения этой цели. Основные расходы, связанные с полученным имуществом, несет концессионер. В то же время часть их может возлагаться на собственника. Этот момент оговаривается отдельно и прописывается в соглашении. Размер бюджетных вложений обычно известен заранее, например, еще при подготовке конкурса. Полный перечень типов объектов, которые могут передаваться в управление по концессионному соглашению, указан в Федеральном законе №115-ФЗ. Сюда входят самые разные сооружения: транспортная инфраструктура; коммунальные сети; трубопроводы; гидротехнические сооружения; спортивные, медицинские, туристические и прочие объекты. Размеры и форма оплаты со стороны концессионера могут быть различными. В законодательстве указаны следующие варианты расчета: внесение в бюджет конкретной суммы единовременно или с определенной периодичностью; передача собственнику доли получаемых доходов или части выпускаемой продукции; передача государству по завершении договора концессии прав собственности на недвижимое и прочее имущество, созданное концессионером.

Контракт жизненного цикла

Контракт жизненного цикла (КЖЦ) – заключающийся на длительный срок договор, при реализации которого возводятся различные инфраструктурные объекты.

Такие соглашения подписываются только в отношении проектов, имеющих большое значение для государства или муниципалитета. Контракт обычно заключается на 25-30 лет. Этот срок равен нормативной продолжительности эксплуатации объекта и указывается в технических требованиях к нему. Собственником построенного объекта становится государство, муниципалитет или организация, выполняющая его полномочия.

В контракте жизненного цикла также прописывается, как именно властные органы занимаются контролем строительного процесса и последующей эксплуатации имущества. Основные правила заключения и реализации КЖЦ записаны в постановлении Правительства РФ №1087 от 28 ноября 2013 года.

Подрядчик по такому контракту получает бюджетные средства на строительство. При этом он будет нести расходы на дальнейшую эксплуатацию, что делает его заинтересованным в повышении качества объекта.

Сервисный контракт

С помощью сервисных контрактов государство привлекает представителей частного бизнеса к проведению определенных работ и оказанию услуг. Выполнение договоров данного типа регулируется: ГК РФ, бюджетным законодательством, законами о госзакупках.

Частные партнеры при подписании сервисных контрактов обычно принимают на себя обязательства, в рамках которых они: занимаются содержанием зданий и городских территорий; ведут бухгалтерский учет; обслуживают различную технику.

Такие договоры часто заключаются на продолжительные сроки и могут подразумевать инвестирование в модернизацию обслуживаемого имущества.

Преимущество государственной стороны при заключении сервисного контракта заключается в получении услуг по фиксированной и невысокой стоимости. Занимающейся обслуживанием частной компании такой договор выгоден из-за приобретения на длительный срок постоянного заказчика.

В большинстве случаев оценка динамики заключения новых концессий и контрактов в сфере ЖКХ со стороны регулятора и независимых экспертов содержит оговорку о том, что дефицит профессионалов в этой сфере и нарабатанных практик тормозит новые сделки.

По мере роста численности соглашений ГЧП в сфере ЖКХ накапливается анализ причин или факторов, которые играют роль административных барьеров для потенциальных и действующих инвесторов. Барьеры носят следующий характер⁵:

- споры сторон о передаче в концессию имущества, когда эта передача обязательна;

- споры, связанные со взысканием денежных средств;
- требования в рамках конкурсных процедур;
- споры сторон вокруг требования одной из них изменить договор.

Публичное поле: позиции ключевых представителей

В рамках подготовки доклада был проведен комплексный анализ медиапространства с целью выявления ключевых субъектов и их позиций по вопросам привлечения частных операторов и эффективности использования механизмов ГЧП в сфере ЖКХ. Результаты данного исследования, представленные ниже, позволяют сформировать целостную картину общественного дискурса и определить основные направления дискуссии в данной области.

Федеральный уровень

На данном уровне обсуждений в публичном поле представлены оценки и точки зрения представителей исполнительной и законодательной власти. К ним относятся:

- Ирек Энварович Файзуллин, Министр строительства и ЖКХ Российской Федерации;
- Светлана Викторовна Разворотнева, заместитель председателя Комитета Государственной думы по строительству и ЖКХ.

В этой группе все внимание сосредоточено на расширении использования механизмов ГЧП. Для этой цели необходимо совершенствовать законодательство и вести тщательный учет и контроль того, как работают ранее заключенные соглашения и сервисные контракты.

Контроль призван решить сразу несколько задач. Во-первых, продемонстрировать, что именно неэффективно в предложенных правилах ГЧП (чтобы устранить препятствия для инвесторов). Во-вторых, контроль должен помочь исключить неэффективные концессии и контракты, чтобы неработающие решения не воспроизводились в новых соглашениях между региональными властями и частными структурами.

В качестве примера позиции представителей органов власти можно привести следующую оценку.

Заместитель председателя Комитета Госдумы по строительству и ЖКХ Светлана Разворотнева сообщила «Ведомостям», что в России предложили создать единый реестр всех концессионных⁶ соглашений в сфере ЖКХ, который должен регулярно обновляться не позднее 30 дней с момента заключения нового договора. Это предложение обсуждалось 30 января 2024 года на заседании экспертного совета по ЖКХ при комитете с целью передачи в Минстрой для повышения контроля в данной сфере. По словам С. Разворотневой, реестр должен содержать всю необходимую информацию и сами договоры и быть доступным как для органов контроля, так и для населения. Также, по ее мнению, в реестре должны находиться данные о публичном аудите выполнения соглашений.

На экспертном уровне идея анализа действующих соглашений ГЧП и сервисных контрактов получает следующее развитие.

Управляющий партнер IPM Consulting Анастасия Владимирова отметила, что сложно сказать, как в идеале должен работать этот институт, чтобы цели модернизации инфраструктуры ЖКХ достигались, концессии окупались, а государственные расходы сокращались. Она подчеркнула, что для этого необходимы соответствующие условия, такие как заинтересованность бизнеса, комфортные процентные ставки по кредитам и значительные работающие и эффективные госгарантии. Владимирова также считает, что данный механизм проходит период адаптации, однако подчеркнула, что уже есть успешно работающие концессии, но также существуют и «спящие». По ее мнению, основная цель сейчас заключается в выявлении системных ошибок и работе над ними⁷.

Отдельный блок оценок и рекомендаций формируют публичные действия представителей бизнеса и бизнес-ассоциаций. Наиболее активно высказывались следующие спикеры:

- директор по работе с органами госвласти ГК «Росводоканал» Сергей Николаевич Кржановский;

6 Ведомости, 1 февраля 2024 г. [Ссылка](#)

7 Ведомости, 1 февраля 2024 г. [Ссылка](#)

- президент ООО «Группа ПОЛИПЛАСТИК» Лев Миронович Горилловский;
- президент Российского союза промышленников и предпринимателей Александр Николаевич Шохин.

Спектр их оценок по вопросам привлечения частных операторов и эффективности использования механизмов ГЧП в сфере ЖКХ можно разделить на два блока.

Первый блок затрагивает вопросы развития компетенций и навыков в сфере управления коммунальным хозяйством по модели ГЧП. В публичной сфере воспроизводится ранее сформулированная оценка Минстроя России о нехватке профессионалов как тормозе развития механизмов ГЧП в ЖКХ.

Второй блок выражает коллективное стремление частных участников в сфере ЖКХ закрепить подход 2005 года, в рамках которого государство декларировало желание максимально снять с себя вопросы хозяйственного развития коммунальной инфраструктуры. Здесь же разбираются барьеры для более эффективного использования инструментов ГЧП.

Характерны позиции по вопросам совершенствования законодательства и правил работы в части инструментов ГЧП.

В «Росводоканале» отметили, что могут интегрировать все это в соответствующую финансовую модель и реализовывать инвестиционные программы в рамках концессий, что позволяет поддерживать темпы модернизации. Также было подчеркнуто, что у «Росводоканала» более 20 лет опыта, а накопленные компетенции охватывают как крупные, так и малые города. Это, по их словам, позволяет продолжать работу по улучшению качества водоснабжения и модернизации инфраструктуры. Взаимодействие с государством осуществляется не только в финансовой сфере, но также проводится значительная работа по модернизации законодательства, что оказывает существенное влияние на возможность поддержания темпов развития и модернизации⁸.

Представители интересов бизнеса в сфере ЖКХ декларируют необходимость избежать огосударствления коммерческой составляющей в инстру-

ментах ГЧП. Обсуждая вопросы контроля, они указывают на то, что при его осуществлении должен применяться содержательный подход. А выявленные таким образом недостатки должны быть основанием для корректировки законодательства и практики в сфере ГЧП.

Президент РСПП С. Шохин выражал надежду на то, что сектор частного участия в сфере ЖКХ не станет сектором с максимальным числом государственных предприятий, подчеркивая, что проблемы связаны не с формой собственности, а с механизмами, финансированием и соблюдением регламентов, и что обе стороны (государство и бизнес) должны действовать добросовестно. Он также отметил, что не считает, что в механизме концессий в ЖКХ публичная сторона всегда действует правильно, а частная сторона постоянно нарушает правила. Он выразил мнение, что механизмы контроля и корректировки законодательства о концессиях могут решить проблему, если это будет необходимо. (С. Шохин, BigpowerNews.ru, Москва, 22 января 2024 г.).

Одной из центральных инициатив представителей бизнеса и инвесторов в сфере ЖКХ является требование расширения возможности внесения изменений в Правила предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения, утвержденные постановлением Правительства РФ от 24.04.2014 г. № 368. Проект находится в высокой степени проработки совместно с Минстроем РФ, в результате чего можно ожидать позитивные изменения уже в текущем году.

В числе разрабатываемых проектов, связанных с совершенствованием ГЧП в ЖКХ, Л. Горилловский, возглавляющий Группу компаний «ПОЛИПЛАСТИК», озвучил предложения по утверждению рекомендуемых форм инвестиционных программ в сфере водоснабжения и водоотведения, реализации системы сбора данных инвестпрограмм в цифровом виде, учету сомнительных долгов при регулировании тарифов, а также предложил внедрить механизм оценки технического состояния инфраструктуры⁹.

Можно констатировать, что на федеральном уровне позиции регуляторов, законодателей и бизнеса по вопросу развития ГЧП в ЖКХ не противоречат друг другу. Все группы признают необходимость настройки партнерств и контрактов в интересах отрасли коммунального хозяйства и частных инвесторов.

Региональный уровень

Для региональных администраций развитие инструментов ГЧП – это один из эффективных способов повышения качества работы систем коммунального хозяйства.

В 2024 году наиболее часто по этой теме высказывались:

- губернатор Свердловской области Евгений Владимирович Куйвашев;
- и.о. прокурора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Игорь Александрович Меньшиков;
- заместитель Главы Хакасии, постоянный представитель Республики в Москве Юлия Вячеславовна Исмагилова.

Позиция представителей регионов, представленная в публичной сфере, заключается в том, что институт ГЧП должен развиваться в России как серийный способ устранения всех узких мест в инфраструктуре ЖКХ. Текущий уровень реализации партнерств на региональном уровне оценивается как недостаточный. Такой вывод делается либо на основе анализа абсолютных цифр (суммы привлеченных инвестиций), либо через оценку перечней потенциальных проектов, которые только планируется реализовать на условиях ГЧП (их количества).

Например, в 2024 году Дума Югры приняла решение о предоставлении налоговых льгот частным инвесторам, реализующим в регионе проекты по модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства. Сообщалось, что эта мера направлена на решение проблемы ветхих коммунальных сетей в Югре. Льгота предусматривает освобождение от уплаты налога на имущество организаций для тех, кто реализует инвестиционные проекты, включенные в Реестр автономного округа, в соответствии с концессионными соглашениями в сферах теплоснабжения, электроснабжения, централизованного горячего и холодного водоснабжения, а также водоотведения. Льгота будет действовать в течение трех лет с даты ввода соответствующего объекта в эксплуатацию¹⁰.

Для регионов наиболее удобная форма ГЧП – концессия. Об этом, в частности, свидетельствует опыт Хакасии и регионов Урала. На начало 2024 года в Хакасии механизм государственно-частного партнерства реализовывался только через заключение концессионных соглашений в сфере ЖКХ на общую сумму 13 млрд рублей. Власти региона оценивают объем концессионных соглашений как недостаточный¹¹.

Глава Свердловской области сообщал в 2024 году, что в сфере ЖКХ в его регионе применяются механизмы государственно-частного партнерства. По его словам, в регионе реализуется 46 концессионных соглашений с объемом инвестиций в 60 млрд рублей. За последние несколько лет создано и реконструировано 96 объектов инфраструктуры, построено и модернизировано 40 км инженерных сетей. В настоящее время прорабатываются возможности заключения новых концессий: интерес к такому формату проявляли Ирбит, Камышлов, Талица, Староуткинск, Сосьва, Асбест, Невьянск и ряд других муниципалитетов¹².

Активность в региональной новостной повестке демонстрируют представители бизнеса и институтов развития, а также структур, включенных в реализацию концессионных соглашений. Чаще всего их позицию озвучивали:

- генеральный директор «РВК-Сахалин» Алексей Владимирович Смоленский;
- представители Ассоциации инфраструктурных инвесторов и кредиторов.

Пример Ассоциации инфраструктурных инвесторов и кредиторов (АИИК) можно назвать новым этапом в развитии диалога государства и бизнеса. АИИК была создана при поддержке РСПП в 2023 году в целях консолидации отраслевой повестки, привлечения частных инвестиций в инфраструктуру страны, а также совершенствования механизмов внебюджетного финансирования и государственно-частного партнерства в сфере строительства дорог, портов, аэродромов, ЖКХ, социальных объектов, общественного транспорта, промышленности и др. В состав АИИК входят Сбербанк, ВТБ, ДОМ.РФ, ГК «Автотор», Национальная ассоциация инфраструктурных компаний, «Нацпроектстрой», «ДСК «АВТОБАН», «Донаэродорстрой». По сути, это объединение всех институтов, финансирующих ЖКХ или работающих по модели ГЧП.

11 Ю. Исмагилова, ИА Хакасия, Абакан, 16 февраля 2024 г. [Ссылка](#)

12 Е. Куйвашев, Правда УрФО (pravdaurfo.ru), Екатеринбург, 18 июня 2024 г. [Ссылка](#)

В диалоге с региональными властями члены ассоциации продвигают тезис о росте качества услуг за счет реализации проектов в сфере ГЧП.

Например, в 2021 году на момент подписания концессионного соглашения между правительством Сахалинской области, администрацией Южно-Сахалинска и федеральным оператором группой компаний «Росводоканал» потери воды на сетях в Южно-Сахалинске достигали 60%, а в настоящее время этот показатель – 42%. Удельное количество аварий и засоров на сетях водоотведения снизилось в три раза. Задача концессии и компании состоит в том, чтобы существенно модернизировать всю систему водоснабжения и водоотведения Южно-Сахалинска¹³.

Представители бизнеса отмечают наличие специфических административных барьеров на этапе сбора заявок для участия в проектах ГЧП в российских регионах. Региональные власти стремятся отобрать партнеров, которые отвечают различным качественным требованиям, но формально не могут настаивать на их соблюдении. Это приводит к судебным спорам.

Характерный пример – опыт судебных обжалований требования к опыту финансирования и финансовой состоятельности – констатирует старший юрист практики ГЧП и проектного финансирования юридической фирмы Лесар Татьяна Роганина. По ее оценке, одни суды считают, что такие требования нельзя установить, потому что они прямо не указаны в нормативных актах и ограничивают доступ к государственно-частному партнерству. Другие суды их допускают, потому что это и есть квалификация, которая поможет выбрать подходящего надежного партнера. Более того, споры на эту тему не находят разрешения в вышестоящих инстанциях. Т. Роганина фиксировала решения московских и дальневосточных судов, которые занимали противоположные позиции. Оба спора дошли до ВС, и тот поддержал оба подхода – обе позиции могут не устоять в суде. Единства, по словам Роганиной, нет и среди ведомств. ФАС считает, что требований в документации быть не может, ведь никакой опыт прошлых лет не гарантирует, что будущий проект будет реализован. Минэкономразвития предлагает предусматривать финансовые ограничения в разделе общих требований, а опыт – в специальных¹⁴.

13 А. Смоленский, Сахалин-Курилы (sakh.online), Южно-Сахалинск, 24 апреля 2024 г. [Ссылка](#)

14 Государственно-частное партнерство: много вопросов и мало ответов, 24 апреля 2019 г. [Ссылка](#)

Можно отметить, что в публичном поле нет противоречий в позициях регуляторов, представителей региональной и муниципальной властей и частных участников ГЧП в ЖКХ. Вместе с тем нет и единой оценки оптимального направления развития данной практики.

На федеральном уровне заметное место занимает вопрос контроля исполнения уже заключенных соглашений, в то время как на региональном – вопросы поиска участников ГЧП, участие которых рассматривается как ключевой инструмент модернизации и развития коммунальной инфраструктуры.

На региональном уровне нарастают риски негативного влияния административных барьеров на инвестиционную активность.

ТОП экспертов в медиа

По результатам медиаисследования составлен рейтинг наиболее влиятельных экспертов, активно представленных в СМИ и участвующих в публичных обсуждениях привлечения частных операторов и эффективности использования механизмов ГЧП в сфере ЖКХ. Ключевым спикером со стороны **исполнительной власти** выступала:

- директор Административного департамента Минэнерго России Ирина Арефьева.

Активные в медиа эксперты по линии ведомств, общественных организаций и профессионального сообщества по теме привлечения частных операторов и эффективности использования механизмов ГЧП в сфере ЖКХ в России:

- член экспертной группы Общественного совета при Минстрое России, эксперт компании «Этажи» Иван Камельских;
- эксперт направления «Народный фронт. Аналитика» Павел Склянчук;
- управляющий партнер IPM Consulting Анастасия Владимирова;
- аналитик «Института энергетики и финансов» Сергей Кондратьев;
- руководители автономной некоммерческой организации «Национальный Центр развития государственно-частного партнерства» Вероника Ильина, Ольга Конгулова и Дмитрий Василенко.

В большинстве случаев эксперты едины в двух оценках динамики развития институтов ГЧП в сфере коммунального хозяйства.

Первая оценка может быть сведена к тезису о том, что на эффективность действующих ГЧП-проектов влияют общие проблемы – тарифные ограничения, проблемы с привлечением финансирования и отсутствие средств в региональных бюджетах.

Вторая оценка поднимает вопрос работы института государственных гарантий по привлекаемым кредитам или соблюдения условий окупаемости инвестиций в рамках концессионных соглашений. В большинстве случаев эксперты и представители бизнеса говорят о том, что пока гарантий меньше, чем необходимо для масштабных проектов, или они не покрывают всех рисков инвесторов.

Отдельно необходимо упомянуть то, как эксперты комментируют корреляцию между привлечением инвесторов и динамикой аварий на коммунальной инфраструктуре: прямой связи между общим числом аварий и объемом капитальных вложений пока не выявлено, слишком высок уровень износа инфраструктуры в регионах России.

Например, в комментарии для издания Накануне.RU представитель администрации Екатеринбурга заявлял, что, по его мнению, сложно говорить о том, какие предприятия – государственные или частные – эффективнее, особенно в инфраструктурных отраслях. По его словам, проблема заключается не в этом, а в уровне тарифа и привлечении инвестиций в сектор. Он указывал, что если частные котельные и сети станут муниципальными, деньги не появятся, а проблемы останутся теми же. В качестве примера он привел данные за 2022 год, когда аварийность у муниципальных предприятий теплового хозяйства была в 1,4 раза выше, чем у частных компаний. Для регионов со значительной доходной частью регионального бюджета переход котельных и теплосетей под муниципальный контроль действительно может улучшить ситуацию, поскольку финансировать подведомственную организацию легче, чем выделять субсидии частному предприятию. В то же время для большинства муниципалитетов ничего не изменится, так как в бюджете нет средств на модернизацию¹⁵.

Для участников концессионных соглашений проблема развития концессий и привлечения новых участников в них – это в значительной степени вопрос адаптации всех участников процесса и эволюции практик. Так, управляющий партнер IPM Consulting Анастасия Владимирова отмечала, что сложно определить, как в идеале должен работать этот институт, чтобы цели модернизации инфраструктуры ЖКХ были достигнуты, концессии окупались, а государство тратило меньше средств. Она выдвигала версию, что для достижения указанных целей необходимы соответствующие условия, такие как заинтересованность со стороны бизнеса, комфортные процентные ставки по кре-

дителям и значительные работающие и эффективные госгарантии. Механизм концессии в ЖКХ еще проходит период адаптации, поэтому целесообразно анализировать опыт и вносить коррективы уже в новые концессионные соглашения.

Каналы в Telegram представляют такой же спектр мнений, что и спикеры в СМИ. В 2024 году чаще всего в них обсуждается позиция законодательной власти. С одной стороны, депутаты Государственной думы критикуют качество управления отраслью частными структурами, а с другой – принимают законодательство о продаже муниципальных и государственных унитарных предприятий.

В частности, в профильных каналах Telegram обсуждалась противоречивость регулирования в ЖКХ, которая осложняет привлечение инвестиций в отрасль. В обосновании этого тезиса выдвигалось утверждение о случаях национализации объектов ЖКХ, о прекращении концессий и о сделках по продаже ГУПами и МУПами объектов ЖКХ¹⁶.

Экспертные рекомендации

Необходимые шаги по развитию инструментов ГЧП в ЖКХ

По оценкам экспертов и участников действующих концессий в сфере ЖКХ, необходимо поступательное совершенствование законодательства в следующих направлениях:

1. уточнение и расширение основания для заключения, расторжения и изменения концессионного соглашения, включая прозрачность конкурсных процедур;
2. гарантии своевременной регистрации имущества муниципальных образований;
3. механизмы и порядок определения перечня имущества, передаваемого по концессионному соглашению;
4. обеспечение выполнения концессионером обязательных требований (с учетом предусмотренных концессионным соглашением мероприятий и ограничений).

Данный перечень сформирован на основе изучения практического опыта действующих концессий. Он позволяет выявить и устранить ограничения на более широкое использование механизмов ГЧП в сфере ЖКХ. Кроме того, работа по данным четырем направлениям повышает привлекательность коммунального хозяйства для частных инвестиций.

Для работы по указанным четырем направлениям потребуется внесение изменений в следующие нормативно-правовые акты:

- Водный кодекс Российской Федерации;
- Воздушный кодекс Российской Федерации;

- Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и постановление Правительства Российской Федерации от 24.04.2014 № 368 «Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения»;
- Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»;
- Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»;
- Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»;
- Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;
- Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;
- Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»;
- Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;
- Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
- Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Сохраняется высокая актуальность работы по совершенствованию процедур закупок услуг государством по модели ГЧП и процедур определения инвестиционной составляющей проектов ГЧП в сфере ЖКХ.

Начиная с 2019 г. ФАС России указывает на необходимость содержательного совершенствования механизма ГЧП (включая сферу ЖКХ)¹⁷. Например, Служба указывает на то, что социальные и транспортные проекты ГЧП реализуются по модели закупок, где государство выступает в роли заказчика и устанавливает как минимальные характеристики и требования, так и все детали проекта. Государство как участник ГЧП руководствуется строго административной моделью принятия решений, а частный партнер фактически выполняет роль подрядчика. Это противоречит смыслу сотрудничества по модели ГЧП, предполагающего определенную долю самостоятельности частного партнера в принятии решений о потребительских свойствах объекта соглашения и работы с ним.

В 2024 году ФАС разработала проект документа о развитии механизма долгосрочных индексов для масштабирования вложений в развитие коммунальной инфраструктуры по принципу «тариф в обмен на инвестиции». При установлении долгосрочных индексов инвестиционная составляющая будет резервироваться в виде фиксированного значения. Это будет гарантировать получение инвестором средств на реализацию концессионного соглашения или инвестиционной программы. Также предусматривается возможность поддержки частной инициативы потенциального инвестора в заключении концессионного соглашения. Для этой цели главы регионов смогут получить предварительное согласование ФАС на установление долгосрочных индексов на основании предложенного потенциальным инвестором муниципалитету или региону проекта концессионного соглашения¹⁸.

Коммуникационная составляющая

Донести информацию о реальном масштабе вызовов и рисках. Главный риск для концессионеров – изменение внешних (для прописанных обязательств и гарантий) обстоятельств. К ним можно отнести процентные ставки по кредитам, учет субсидий в бюджетах всех уровней на будущие периоды.

Главный риск для исполнителей контрактов – невозможность корректировать бизнес-модель проектов, когда для этого появляются основания. Согла-

17 ГЧП и концессии выведут из тени. [Ссылка](#)

18 ФАС разработала меры усиления механизма привлечения инвестиций в сферу ЖКХ через гарантии их возврата. [Ссылка](#)

шения не всегда позволяют дополнять условия работы или менять состав обязательств.

Экспертное сопровождение. В части развития государственно-частного партнерства сформирован корпус уполномоченных представителей – ассоциаций и экспертов в различных консультативных советах при государственных ведомствах. Однако у них нет единого мастер-плана и программы продвижения интересов инвесторов при реализации проектов в коммунальной сфере. Это снижает эффективность развития новых инструментов финансирования капитальных затрат и проектов. Целесообразна консолидация управленческих и медийных стратегий всех представителей отрасли вокруг единого перечня задач и целей.

Законодательное сопровождение. Законодательная власть должна получать в полном объеме информацию о работе концессий и контрактов в сфере ЖКХ. Комментарии депутатов федерального и региональных парламентов России свидетельствуют о том, что они не очень осведомлены о сути инвестиционных механизмов, сроках проектов и показателях их эффективности. В результате они выступают с позиции умеренных критиков, а не союзников отрасли в части ГЧП.

Положение дел может изменить качественная GR-программа.

Диалог с исполнительной властью. Возможный путь защиты интересов отрасли – формирование отраслевой коалиции на базе отраслевых ассоциаций и бизнес-ассоциаций. Цель коалиции – корректировка правил и практик ГЧП с учетом накопленного опыта, успешных и неуспешных проектов.

Предложения коалиции Правительству РФ должны в обязательном порядке включать в себя оценку пройденного пути развития ГЧП в отрасли, оценку инвестиционных потребностей коммунальной инфраструктуры и перечень способов сделать работу с ЖКХ привлекательней для инвесторов.

Кроме того, предложения должны учитывать запросы бюджетов регионов и муниципалитетов по линии развития инфраструктуры ЖКХ.

Обобщенный анализ ключевых проблем и решений на основе публичного медиадискурса

Важно отметить, что многообразии и порой противоречивости представленных в Докладе мнений, тезисов и идей, а также различия в интерпретации фактов и явлений отражают не только сложность и многогранность проблем отрасли ЖКХ, но и разнонаправленность интересов всех участников этой сферы. Подобная неоднородность позиций в публичном пространстве наглядно демонстрирует необходимость системного диалога и поиска сбалансированных решений с учетом интересов всех вовлеченных сторон.

Несмотря на наличие разнообразных рисков и проблем, с которыми сталкиваются участники ГЧП в сфере ЖКХ, в перспективе рост количества проектов ГЧП в этой сфере продолжится. Одним из катализаторов этого будет оказание поддержки ГЧП-инициатив: субсидии и займы Фонда жилищно-коммунального хозяйства, коробочные решения банков для кредитования концессионных соглашений, инфраструктурные облигации ДОМ.РФ и бюджетные кредиты субъектам РФ.

Вместе с тем не менее важными являются солидарность и согласованность действий всех участников ГЧП как неотъемлемых условий 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 коммунальных проектов ГЧП, а также могли компенсировать негативные последствия возникновения таких сложностей с помощью задействования механизмов, предусмотренных отраслевым, бюджетным, налоговым и иным законодательством РФ.

Кроме того, политика федеральных властей, направленная на стимулирование применения инструментов ГЧП в ЖКХ, должна быть настроена на поступательное улучшение моделей и подходов работы частных инвесторов и органов власти. Необходимо, в частности, устранить избыточные законодательные ограничения для внесения изменений в действующие концессии ЖКХ, внедрить механизм «строительной концессии», позволяющий

привлекать на этапе заключения концессионного соглашения третью сторону (инвестора-подрядчика) для объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, обеспечить обязательное финансовое участие концедента в концессионных соглашениях в случае, если тарифный источник не обеспечивает необходимые. Это подразумевает постепенный отход от политики одностороннего надзора к практике совместной проработки выявляемых препятствий для эффективного применения инструментов ГЧП для максимально широкого круга объектов ЖКХ.

Список используемых источников и литературы

1. Правительство пытается остановить деградацию коммунальной сферы // Независимая газета. 02.07.2022. [Ссылка](#)
2. Если трубы гнилые, ничего не изменится. Как Россию будут спасать от коммунальных катастроф и во сколько это обойдется? // Лента.Ру. 07.07.2022. [Ссылка](#)
3. ГЧП в коммунальной инфраструктуре и благоустройстве // Росинфра. [Ссылка](#) (дата обращения: 05.08.2023)
4. Библиотека аналитических материалов // Росинфра. [Ссылка](#) (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. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов. Минэкономразвития, 2023 г., [Ссылка](#)

