

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2023.62.80.060

Развитие государственно-частного концессионного компонента при финансовом обеспечении федерального проекта «Чистая вода»

Новикова Надежда Николаевна

Аспирант,
Волгоградский филиал,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова,
400066, Российская Федерация, Волгоград, ул. Волгодонская, 11;
e-mail: eyes_20@mail.ru

Аннотация

Предметом настоящего исследования являются особенности механизма концессии, применяемой при реализации мероприятий по созданию объектов инженерной инфраструктуры в рамках федерального проекта «Чистая вода». Целью исследования является выявление условий эффективного использования концессии для привлечения частных инвестиций для реализации инвестиционных проектов создания инженерных объектов системы водоснабжения, обеспечивающих доступ к чистой питьевой воде, соответствующие санитарно-гигиеническим нормативам. В ходе исследования, выполненного в рамках методологии описательного метода, абстрагирования, с применением дедуктивного и индуктивного метода, анализ и синтеза, было определено что концессия является оптимальной формой государственно-частного партнерства для реализации инфраструктурных инвестиционных проектов с длительным периодом возврата инвестиций. Повышение эффективности реализации концессионных соглашений в рамках федерального проекта «Чистая вода» заключается в согласовании целевых установок всех групп стейкхолдеров на этапе создания инвестиционного проекта с последующей фиксацией ключевых показателей результативности в рамках единой сбалансированной системы показателей. Повышение привлекательности для частных инвесторов одновременно с достижением показателей социально-экологического блока должно реализовываться на основе применения поощрительной системы мотивации достижения целевых значений эксплуатационных характеристик объектов водоснабжения, предполагающая предоставление дополнительных бюджетных инвестиций и государственных субсидий.

Для цитирования в научных исследованиях

Новикова Н.Н. Развитие государственно-частного концессионного компонента при финансовом обеспечении федерального проекта «Чистая вода» // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Том 13. № 6А. С. 492-499. DOI: 10.34670/AR.2023.62.80.060

Ключевые слова

Концессия, государственно-частное партнерство, инвестиции в инженерную инфраструктуру, «Чистая вода», водоснабжение.

Введение

Проблема обеспечения населения Земли чистой питьевой водой находится в фокусе приоритетов ООН – эксперты организации прогнозируют, что интенсивный рост экологического загрязнения и увеличение популяции населения планеты приведут к 2025 году к отсутствию доступа к чистой питьевой воде надлежащего качества для более чем 65% человек. Обеспечение населения чистой питьевой водой является одной из важнейших задач социально-экономического развития Российской Федерации. Не теряют актуальность основные направления решения проблемы обеспечения чистой питьевой водой граждан России, сформулированные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹ – совершенствование технологий подготовки питьевой воды, очистка сточных вод, реконструкция и модернизация коммунальной инфраструктуры, внедрение схем оборотного водоснабжения закрытого цикла для промышленных предприятий.

К моменту написания настоящей статьи средний износ оборудования инфраструктуры водоснабжения и водоотведения превысил 75%, более 50% населения страны потребляет питьевую воду негарантированного качества. В современных условиях беспрецедентного санкционного давления на экономику России, сворачивания рынка доступных «длинных денег», муниципальным образованиям, являющимся основными балансодержателями объектов инфраструктуры, обеспечивающий доступ к питьевой воде надлежащего качества, практически невозможно в рамках своих бюджетов организовать реализацию крупно и среднемасштабных инвестиционных проектов по созданию и модернизации таких сегментов инфраструктуры. Это обстоятельство обуславливает актуальность поиска эффективных механизмов финансирования инвестиционных проектов с привлечением частного капитала в рамках контура взаимодействия государства и частного бизнеса, позволяющего создать сбалансированную систему, учитывающую интересы всех вовлеченных в проблематику сторон – государства, бизнес-сообщества, потребителей чистой питьевой воды.

Федеральный проект «Чистая вода»

В целях упорядочения и координации мероприятий по улучшению доступности чистой питьевой воды, централизованного контроля и распределения федеральных бюджетных средств на такие мероприятия, в 2010 году была принята федеральная целевая программа «Чистая вода» на 2011-2017 гг.² Федеральная целевая программа (ФЦП) предполагала осуществление модернизации жилищно-коммунального хозяйства через механизм поддержки региональных программ субъектов РФ в области водоснабжения и водоотведения, модернизацию концепции управления за счет передачи инфраструктуры частному бизнесу. В качестве источников финансирования мероприятий ФЦП предполагалось использование средств как федерального бюджета, так и региональных бюджетов наряду с привлечением частных инвестиций. Несмотря на ряд достигнутых положительных результатов в отдельных регионах РФ при реализации

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года (с изменениями и дополнениями).

² Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2010 г. № 1092 «О федеральной целевой программе "Чистая вода" на 2011 - 2017 годы» (с изменениями и дополнениями).

ФЦП, следует отметить в целом неудовлетворительные итоги реализации программы, связанные с недостижением поставленных целевых значений по реконструкции инфраструктуры водоснабжения и водоотведения, повышения качества питьевой воды, уровню очистки сточных вод и др. Механизмы управления целевой программой были признаны неэффективными, цели по привлечению заявленных объемов внебюджетных средств не были достигнуты и, как следствие, в 2014 году программа была приостановлена.

Для реализации задач, обозначенных в ФЦП «Чистая вода», в 2021 году в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» был принят федеральный проект «Чистая вода». Текущая версия федерального проекта³ предполагает реализацию мероприятий проекта на четырехлетнем горизонте планирования, до конца 2025 года. Бюджетное финансирование проекта предусмотрено в рамках Государственной программы РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». В ходе реализации федерального проекта был поставлен процесс мониторинга качественной питьевой воды, создан проектный офис по реализации мероприятий в области реконструкции очистных сооружений, намечено строительство и реконструкция объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки, предусмотренных региональными программами в количестве 1624 шт. в 2025 году. В 2021 году общий объем финансирования проекта составил 37,9 млрд. руб., из них 36,8% или 4,0 млрд. руб. составляют внебюджетные источники финансирования. В целом, за период 2021-2025 гг. объем финансирования проекта составляет 214,0 млрд. руб., 35,2% (75,9 млрд. руб.) в котором приходится на внебюджетные источники финансирования. Весь объем внебюджетных источников финансирования предусмотрен для использования в мероприятиях по строительству и реконструкции объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки, предусмотренных региональными программами. Это позволяет сформулировать задачу поиска эффективного инструмента обеспечения финансирования федерального проекта «Чистая вода» за счет внебюджетных средств, который позволил бы обеспечить сбалансированность интересов государства, представленного федеральным центром и региональными властями, представителей частного бизнеса и граждан регионов – конечных потребителей чистой питьевой воды.

Особенности концессионного взаимодействия государства и частного бизнеса.

Исторический тренд иллюстрирует, что концессия является одним из наиболее распространенных видов государственно-частного партнерства при реализации проектов в области обеспечения водоснабжения граждан. Так во Франции братья Перье посредством концессионных соглашений обеспечивали поставку воды в пригороды Парижа в течение 15 лет, а в 20-е годы XIX века в Великобритании рынок водоснабжения населения был создан шестью частными компаниями, также использовавшими механизм концессии.

Концессия предполагает, что государство, оставаясь собственником объекта инфраструктуры водоснабжения, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять согласованный функционал по управлению и эксплуатации этого объекта в течение закрепленного в соглашении срока и наделяет его с этой целью соответствующей правомочностью, в объеме, необходимом для ведения экономической деятельности. Обязательным условием концессии является возвратность предмета соглашения. В соответствии с условием соглашения концессионер (частный партнер) подчиняется

³ Паспорт федерального проекта «Чистая вода».

требованиям общественных интересов, заключающихся в необходимости обеспечить бесперебойность оказания услуг, справедливую и сбалансированную тарифную политику, равные возможности по доступу к услугам для всех категорий пользователей. В жилищно-коммунальном сегменте экономики концессия позволяет привлечь частные инвестиции и получить высококвалифицированное управление объектом инфраструктуры. В соответствии с классификацией, разработанной Ассоциацией менеджеров совместно с Программой развития ООН и Национальной гильдией профессиональных консультантов [Исаева, Пономарева, 2022], выделяют несколько модели концессий, различающихся последовательностью времени создания объекта капитального строительства, передачей права собственности и периодом эксплуатации объекта: BOT, BTO, BOO, BOOT, BBO. Наиболее распространенными моделями в проектах концессии по объектам инфраструктуры водоснабжения в России являются BOT и BTO. Концепция BOT (Build-Operate-Transfer) предполагает строительство объекта концессии частным партнером, последующую эксплуатацию этого объекта с правом владения в течении срока, установленного соглашением и последующей передачей объекта инфраструктуры публичному партнеру. В рамках модели BTO (Build-Transfer-Operate) частный партнер сразу же после завершения строительства объекта и подписания актов готовности объекта к эксплуатации, сразу же передается в собственность публичному партнеру, и только после этого публичный партнер передает этот объект частному партнеру для последующей эксплуатации в течение оговоренного соглашением срока.

Опираясь на особенности данных моделей, можно сформулировать следующие характеристики концессии как эффективного инструмента привлечения частных инвестиций в инженерную инфраструктуру:

- концессия предполагает долгосрочное договорное партнерство, базирующуюся на регулируемых федеральным законодательством принципах; объектами концессии чаще всего выступает муниципальная собственность, в редких случаях – региональная или федеральная;
- концессия предполагает выбор из возможности платежей концессионера концеденту за владение и/или пользование объектом инфраструктуры или подход по структурированию концессионных сделок с платой концедента в зависимости от конкретного бизнес-кейса;
- концессия предполагает условие обязательного инвестирования частным инвестором-концессионером в объект концессии;
- концессия предполагает сохранение права собственности за государственным участником концессии при условии передачи частному партнеру прав владения и пользования;
- концессионное соглашение предполагает гарантию прав концессионера, закрепленную на законодательном уровне.

Следует отметить следующие преимущества концессии как формата государственно-частного партнерства при реализации долгосрочных инвестиционных проектов:

- эффективное распределение рисков проекта – концедент и концессионер обладают компетенциями эффективного управления разного типа рисков: государство управляет политическими и правовыми рисками, а частный бизнес лучше справляется с финансовыми, коммерческими и технологическими рисками;
- прозрачность правового режима, регулируемого Федеральным законом «О концессионных соглашениях», стандартизирующего подход к подготовке, заключению и исполнению концессионных соглашений;

- наличие достаточного количества случаев успешной реализации концессионных соглашений, предполагающей появления опыта в управлении рисками и инцидентами проектов;
- целевая определенность концессионного соглашения, своего рода объектоориентированность, которая предполагает всегда наличие определенного объекта инженерной инфраструктуры, вокруг которого выстраиваются процессы строительству/реконструкции, эксплуатации с целью извлечения экономической выгоды;
- возможность дополнительно применения разных инструментов привлечения дополнительных инвестиций в проект – выпуск облигаций концессионера, бюджетные инвестиции и государственные субсидии;
- возможность предусмотреть в концессионном соглашении механизм компенсации расходов на создание и/или эксплуатацию объекта инфраструктуры со стороны концедента.

Вместе с тем, недостатками концессионного взаимодействия государства и частного бизнеса являются:

- длительный и трудозатратный подготовительный этап заключения концессионного соглашения;
- длительный срок возврата инвестиций, окупаемости для инфраструктурных объектов, влияющий на принятие решений частного бизнеса в участии в концессионных соглашениях;
- длительный срок соглашения, влияющий на уменьшение возможности реагировать на изменения внешней экономической среды, уменьшение гибкости в принятии решений в кризисных ситуациях.

Резюмируя, концессия, вне всякого сомнения, является потенциально наиболее эффективным инструментом государственно-частного партнерства при финансировании инфраструктурных проектов по созданию и модернизации объектов водоснабжения. Задача поиска эффективного механизма раскрытия этого потенциала во многом сводится к построению системы сбалансирования интересов участников концессионных проектов, создания многосторонней мотивации в реализации таких проектов.

Направления совершенствования применения механизма концессии для целей финансирования федерального проекта «Чистая вода»

Важнейшим элементом стратегического контура управления инвестиционными проектами по созданию объектов инфраструктуры водоснабжения в рамках федерального проекта «Чистая вода» является согласование стейкхолдерских интересов всех субъектов, которых затрагивает заключаемое концессионное соглашение – представителей частного бизнеса, имеющего интерес в извлечении экономической выгоды за счет эффективной эксплуатации инженерного объекта; государственных органов, имеющих интерес в снижении издержек на содержание имущества и реализации программ по достижению нормативов обеспечения населения доступной питьевой водой надлежащего качества; поставщиков и подрядчиков на инвестиционной и эксплуатационной стадии реализации концессионного соглашения, имеющих интерес в получении прибыли при реализации проекта, предоставляя услуги и выполняя работы в рамках взаимодействия с концессионером; население региона, получающее питьевую воду надлежащего качества и повышающее безопасность и качество жизни, территориальные органы власти, получающие в результате реализации проекта улучшенную инфраструктуру систем

водоснабжения, некоммерческие организации, обеспечивающие экологический контроль, имеющие интерес в достижении поставленных целей по обеспечению сбалансированного экологического развития территорий присутствия. Очевидно, что реализация концессионного соглашения не может быть сведено лишь к максимизации целевых задач одного из участников в ущерб интересам оставшихся. После проведения инвестиционного анализа и получения приемлемых значений окупаемости, внутренней рентабельности и NPV проекта, необходимо провести цикл согласований проекта со стейкхолдерами, результатом которого будет внесение необходимых показателей результативности каждой из заинтересованных сторон в стратегическую карту проекта. Построенная таким образом система ключевых показателей эффективности должна пройти тестирование на сбалансированность представленных в ней показателей, необходимое согласование стратегий участников и далее использоваться в качестве дорожной карты концессионного проекта.

Перспективным видится повышение финансовой результативности и улучшения показателей возврата инвестиций концессионера в зависимости от достигнутых результатов системы ключевых показателей эффективности. В случае превышения установленных порогов и достижения оптимальных значений достижения ключевых показателей, со стороны концедента должен быть задействован механизм дополнительного «бонусного» стимулирования в формате бюджетных инвестиций или государственного субсидирования затрат. Такое применение точечного, основанного на достижении поставленных целей, финансирования по результатам повысит эффективность реализации мероприятий федерального проекта «Чистая вода», создаст ореол привлекательности для участия в нем представителей частного бизнеса,кратно повысит эффективность реализации средств федерального бюджета и бюджетов регионов в рамках выполнения государственной программы РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в целом.

Заключение

Ключевым мероприятием федерального проекта «Чистая вода», требующем привлечения внебюджетного финансирования, является создание новых или реконструкция (модернизация) существующих инженерных объектов системы водоснабжения. Оптимальным механизмом государственно-частного партнерства в условиях реализации инвестиционных проектов общественного значения с длинным сроком окупаемости является концессия. Важнейший фактор успешной реализации концессионных соглашений заключается в согласовании стратегий стейкхолдеров на стадии формирования проекта с последующим заключением ключевых показателей эффективности в единую сбалансированную систему, призванную отражать степень достижения целей концессионного соглашения для каждой из групп заинтересованных лиц. Повышение заинтересованности концессионера возможно реализовать через систему стимулирующих инструментов в виде государственных субсидий и бюджетных инвестиций, выплачиваемых при условии достижения заданных порогов эффективности при эксплуатации инженерного объекта.

Библиография

1. Исаева Н.А., Пономарева Д.Г. Привлечение частных инвестиций в экономику России посредством концессионных соглашений // Вестник НГУЭУ. 2022. № 1. С. 224-237.

2. Паспорт федерального проекта «Чистая вода». URL: https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/206/1h2gh8atqu02u3edqрухубснзsisol3h/pasport-FP-F5-CHistaya-Voda_15.06.2023_.pdf
3. Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2010 г. № 1092 «О федеральной целевой программе "Чистая вода" на 2011-2017 годы» (с изменениями и дополнениями).
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (с изменениями и дополнениями).
5. Joudyian N. et al. Public-private partnerships in primary health care: a scoping review //BMC health services research. – 2021. – Т. 21. – №. 1. – С. 1-18.
6. Filatova I. et al. Public-private partnership as a tool of sustainable development in the oil-refining sector: Russian case // Sustainability. – 2021. – Т. 13. – №. 9. – С. 5153.
7. Sergi B. S. et al. Public-private partnerships as a mechanism of financing sustainable development //Financing sustainable development: Key challenges and prospects. – 2019. – С. 313-339.
8. Khan Z. et al. The impact of technological innovation and public-private partnership investment on sustainable environment in China: Consumption-based carbon emissions analysis //Sustainable Development. – 2020. – Т. 28. – №. 5. – С. 1317-1330.
9. Heydari M., Lai K. K., Xiaohu Z. Risk Management in Public-Private Partnerships. – Routledge, 2020.
10. Marx A. Public-private partnerships for sustainable development: Exploring their design and its impact on effectiveness // Sustainability. – 2019. – Т. 11. – №. 4. – С. 1087.

The conception of public-private concession component of financial support for “Clean Water” federal project

Nadezhda N. Novikova

Postgraduate,
Volgograd branch,
Plekhanov Russian University of Economics,
400066, 11, Volgodonskaya str., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: eyes_20@mail.ru

Abstract

The subject of this article is research of the features of the concession mechanism for the activities of the federal project "Clean Water". The purpose of the study is to identify the conditions for the effective use of the concession to attract private investment for the implementation of investment projects for the creation of engineering facilities of the water supply system, providing access to clean drinking water that meets sanitary and hygienic standards. Research methodology for this study are descriptive method, abstraction, deductive and inductive method, analysis and synthesis. Conclusions: it was determined that the concession is the optimal form of public-private partnership for the implementation of infrastructure investment projects with a long period of return on investment. Improving the efficiency of the implementation of concession agreements as part of the implementation of the Clean Water federal project consists in coordinating the targets of all stakeholder groups at the stage of creating an investment project, followed by fixing key performance indicators within a complex balanced scorecard. Increasing the attractiveness for private investors simultaneously with the achievement of the social and environmental indicators based on the use of an incentive system of motivation for achieving the target values of the operational characteristics of water supply facilities.

For citation

Novikova N.N. (2023) Razvitiye gosudarstvenno-chastnogo kontsessionnogo komponenta pri finansovom obespechenii federal'nogo proekta «Chistaya voda» [The conception of public-private concession component of financial support for “Clean Water” federal project]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 13 (6A), pp. 492-499. DOI: 10.34670/AR.2023.62.80.060

Keywords

Water supply, concession, public-private partnership, engineering infrastructure, off-budget investments, “Clean Water” federal project.

References

1. Isaeva N.A., Ponomareva D.G. (2022) Privlechenie chastnykh investitsii v ekonomiku Rossii posredstvom kontsessionnykh soglashenii [Attraction of private investments in the Russian economy through concession agreements]. *Vestnik NGUEU* [Bulletin of the National State University of Economics], 1, pp. 224-237.
2. *Pasport federal'nogo proekta «Chistaya voda»* [Passport of the federal project "Clean Water"]. Available at: https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/206/1h2gh8atqu02u3edqpyxy6cnzsisol3h/pasport-FP-F5-CHistaya-Voda_15.06.2023_.pdf [Accessed 05/05/2023]
3. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22 dekabrya 2010 g. № 1092 «O federal'noi tselevoi programme "Chistaya voda" na 2011-2017 gody» (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Decree of the Government of the Russian Federation of December 22, 2010 No. 1092 "On the federal target program "Clean Water" for 2011-2017" (with amendments and additions)].
4. *Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 17 noyabrya 2008 g. №1662-r «O Kontseptsii dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya RF na period do 2020 goda (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Decree of the Government of the Russian Federation dated November 17, 2008 No. 1662-r “On the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020” (as amended and supplemented)].
5. Joudyian, N., Doshmangir, L., Mahdavi, M., Tabrizi, J. S., & Gordeev, V. S. (2021). Public-private partnerships in primary health care: a scoping review. *BMC health services research*, 21(1), 1-18.
6. Filatova, I., Nikolaichuk, L., Zakaev, D., & Ilin, I. (2021). Public-private partnership as a tool of sustainable development in the oil-refining sector: Russian case. *Sustainability*, 13(9), 5153.
7. Sergi, B. S., Popkova, E. G., Borzenko, K. V., & Przhedetskaya, N. V. (2019). Public-private partnerships as a mechanism of financing sustainable development. *Financing sustainable development: Key challenges and prospects*, 313-339.
8. Khan, Z., Ali, M., Kirikkaleli, D., Wahab, S., & Jiao, Z. (2020). The impact of technological innovation and public-private partnership investment on sustainable environment in China: Consumption-based carbon emissions analysis. *Sustainable Development*, 28(5), 1317-1330.
9. Heydari, M., Lai, K. K., & Xiaohu, Z. (2020). *Risk Management in Public-Private Partnerships*. Routledge.
10. Marx, A. (2019). Public-private partnerships for sustainable development: Exploring their design and its impact on effectiveness. *Sustainability*, 11(4), 1087.