

Практика концессионных соглашений в секторе водопроводно- канализационного хозяйства российских городов

Сергей Сиваев,
Александр Абдуллаев

1. Введение

Пресная вода — необходимый и ограниченный ресурс нашей планеты, доступ к которому в значительной степени влияет на качество жизни людей. Поэтому обеспечение населения качественной питьевой водой — важная задача для любой страны. Россия отличается высоким уровнем обводнения и относительно легким доступом к пресной воде на большей части ее территории. За последнее столетие в России сложилась достаточно развитая инженерная система на уровне поселений для снабжения населения и коммерческих потребителей питьевой водой. Но сегодня эта инженерная инфраструктура характеризуется высоким физическим и моральным износом и требует серьезного изменения регулирующих воздействий государства для качественного изменения ситуации.

Системы коммунальной инфраструктуры российских городов подверглись серьезному испытанию в зимний период 2023–2024 годов.

Сиваев Сергей Борисович, кандидат технических наук, профессор, Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), Российская Федерация, Москва.
E-mail: ssivaev@hse.ru

Абдуллаев Александр Максимович, младший научный сотрудник, Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), Российская Федерация, Москва.
E-mail: aabdullaev@hse.ru

Объектом исследования являются концессионные соглашения в секторе водоснабжения и водоотведения муниципальных образований Российской Федерации. Цели исследования: провести содержательный и статистический анализ концессионных соглашений в секторе водопроводно-канализационного хозяйства населенных пунктов Российской Федерации, определить барьеры привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор, разработать предложения по совершенствованию государственного регулирования государственно-частного партнерства в коммунальном секторе с целью формирования его инвестиционной привлекательности.

В рамках данной работы проведен анализ 353 концессионных соглашений по 12 регионам Российской Федерации, а также дополнительно рассмотрены концессионные соглашения по 20 крупным городам страны. Проведенный анализ позволил систематизировать российский опыт заключения договоров государственно-частного партнерства за период с 2011 по 2023 год. Показано, что все рассмотренные концессионные соглашения можно разделить на три группы по срокам их реализации: (а) соглашения со сроком до 10 лет; эти соглашения часто заключались скорее для роста числа концессий в относительно небольших поселениях, включая села; никакого потенциала на привлечение инвестиций такие соглашения не содержат; (б) соглашения на период 10–25 лет; доля таких соглашений — 51%; именно из этой группы могут вырасти серьезные игроки на рынке водоснабжения/водоотведения, которые сформируют реальную конкурентную среду по управлению инфраструктурой сектора в случае принятия правовых мер по снижению рисков инвестирования в сектор; (в) соглашения с периодом от 25 до 50 лет, в этих соглашениях содержится львиная доля обещанных в секторе частных инвестиций (порядка 90%),

Работа систем централизованного теплоснабжения и водоснабжения регулярно прерывалась аварийными ситуациями, вызванными низкой надежностью городских сетей и оборудования. Зима 2024–2025 года также сопровождалась значительным количеством аварий [Коммерсант, 2025].

Критический физический и моральный износ коммунальной инфраструктуры требует значительных капитальных вложений в обновление основных фондов [Счетная палата, 2024]. Мировая практика показывает, что действенным методом улучшения ситуации являются механизмы государственно-частного партнерства, в рамках которых в инженерную инфраструктуру привлекаются частные инвестиции и частные управленческие компетенции. Особенно эффективные результаты государственно-частного партнерства в последние десятилетия были получены в секторе водоснабжения и водоотведения [Rahman et al., 2022; Li et al., 2024].

Российская практика государственно-частного партнерства в водном секторе началась в 2003 году с аренды пермского водоканала, получила серьезный импульс развития после принятия в 2005 году федерального закона «О концессионных соглашениях» [ФЗ115(2005)] и насчитывает уже более 20 лет. При этом ожидание привлекательности водного сектора для частных инвестиций не получило внятной доказательной базы, хотя в настоящее время более 25% рынка водоснабжения и водоотведения в России работает в формате концессионных соглашений. Более того, и депутаты Государственной Думы, и целый ряд губернаторов крайне негативно оценивают результаты привлечения частного бизнеса в коммунальную инфраструктуру вплоть до запрета заключения новых концессионных соглашений [Постановление губернатора Самарской области, 2024]. Причем вопрос о том, вина это или беда частного сектора, остается открытым.

Настоящее исследование нацелено на проведение комплексного содержательного и статистического анализа концессионных соглашений в секторе водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Российской Федерации. Мы ставим перед собой задачу выявить существующие барьеры для привлечения частных инвестиций в эту сферу коммунального хозяйства и разработать обоснованные предложения по совершенствованию государственного регулирования механизмов государственно-частного партнерства. Это должно способствовать формированию инвестиционной привлекательности данного сектора экономики.

Реализация поставленной цели требует решения нескольких взаимосвязанных задач. В первую очередь необходимо тщательно проанализировать сложившуюся практику заключения и исполнения концессионных соглашений в сфере водоснабжения и водоотведения на территории России. Далее предстоит объективно оценить реальные масштабы и результативность привлечения частных инвестиций через механизм концессий. Наконец, опираясь на результаты проведенного анализа, будут сформулированы предложения по совершенствованию государственного регулирования в этой области. Такие рекомендации должны способствовать снижению рисков инвестирования и повышению эффективности вложений в водопроводно-канализационное хозяйство и коммунальный сектор страны в целом.

2. Анализ концессионных соглашений

2.1. Почему нужны частные инвестиции?

Инфраструктура водоснабжения/водоотведения, как правило, является муниципальной собственностью, и представляется, что именно органы местного самоуправления должны инвестировать в принадлежащие

но большая часть этих инвестиций предполагаются не сейчас, а спустя 20, 30 и более лет; такие соглашения заключаются в крупных городах России и имеют признаки приватизации управления водным сектором российских городов. На основании проведенного анализа подготовлены рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего концессионные соглашения в коммунальном секторе.

Ключевые слова: водоснабжение; водоотведение; концессионное соглашение; государственно-частное партнерство; жилищно-коммунальное хозяйство; коммунальная инфраструктура

Цитирование: Сиваев С.Б., Абдуллаев А.М. (2025) Практика концессионных соглашений в секторе водопроводно-канализационного хозяйства российских городов. *Городские исследования и практики*, 10(2), 67–83. <https://doi.org/10.17323/usp102202567-83>

им объекты. В практике развитых стран часто так и делается — в модернизацию коммунальной инфраструктуры инвестируют органы местного самоуправления. Но финансирование здесь обычно происходит за счет заимствований, а не текущих доходов бюджета. Объясняется это «золотым правилом» бюджетных финансов: текущие расходы покрываются текущими доходами, инвестиции — путем заимствований [То P3 or not to P3, 2010; Сиваев, Маквард, 2018]. Даже в рамках договоров государственно-частного партнерства в развитых странах инвестиционные обязательства могут оставаться на публичной стороне. Почему? Потому что стороны таких договоров руководствуются принципом — занимать должен тот, кто может занять на более выгодных условиях. И если заимствования публичной стороны менее рискованны, то именно ей следует принимать на себя инвестиционные обязательства.

В российских условиях долгосрочное заемное финансирование на муниципальном уровне практически не работает. Причин тут много: и жесткие правовые ограничения на размеры заимствований, привязанные к собственной доходной базе органов местного самоуправления, и использование этих лимитов не для инвестиционных целей, а для латания дыр в операционных расходах местных бюджетов, и общая неопределенность в будущих налоговых ставках местных бюджетов, создающая высокие риски в случае долгосрочных заимствований [Кузнецова, Новокшенова, 2019; Сиваев, Абдуллаев, 2024]. Именно поэтому ставка делается на привлечение частных денег.

Исходя из теоретических предпосылок инвестиционные риски в таких случаях должны быть минимальны. Главный фактор минимизации риска инвестиционного проекта — прогнозируемость будущих доходов. Прогнозируемость доходов зависит от двух параметров: а) прогнозируемости объемов реализации товаров и/или услуг, б) прогнозируемости цены этих товаров и услуг. Поскольку предприятия водоснабжения/водоотведения являются естественными локальными монополистами в границах зон обслуживания потребителей, то из-за практического отсутствия альтернативы объемы продаж воды и оказания услуг водоотведения достаточно стабильны и прогнозируемы.

Что касается прогнозируемости цен, то механизмы государственно-частного

партнерства также формируют предпосылки для того, чтобы цены были определены на достаточно длительный период. Тут формируется важная теоретическая предпосылка: право заключения договоров государственно-частного партнерства частные бизнесы получают в результате проведения конкурсов. Таким образом, через проведение конкурсов формируется конкурентная ситуация. Но не *на рынке* — рынок остается монопольным, — а за *рынок*, за право работать на монопольном рынке фиксированный срок, за которым может наступить следующий конкурс и конкурентный цикл. Самый очевидный критерий выбора победителя конкурса за право работать на монопольном рынке — цена (или тариф), за которую участник конкурса готов решить поставленные перед ним задачи. Но поскольку соглашение долгосрочное, то цена должна в ходе конкурса определяться в текущих ценах, а соглашение — предусматривать формулу ее перерасчета в цены будущих периодов с учетом инфляционных факторов. Отсюда следует, что соглашения государственно-частного партнерства, в частности концессии, путем конкурсных процедур позволяют избежать традиционного административного ценового регулирования монополистической деятельности (обеспечивают *ценовое дерегулирование* этого сектора экономики), а это, в свою очередь, позволяет обеспечить высокую предсказуемость доходов частного бизнеса, работающего по таким правилам [Сиваев, 2018]. Подобная монопольная деятельность представляется низкорискованной, что в общем случае должно приводить и к относительно низкой доходности бизнеса. Но поскольку речь идет о больших финансовых потоках (предприятия водоснабжения миллионного города имеют годовую выручку до 10 млрд рублей), то и относительно невысокая доходность будет формировать значительную прибыль.

Это теоретические предпосылки. Очевидно, если бы они были соблюдены, то результаты концессионных соглашений в водопроводно-канализационном хозяйстве российских городов были бы такими, что вопрос о целесообразности концессий не возникал. Но поскольку это не так, то важно разобраться, где и почему практика расходится с теорией.

№	Регион	Количество проанализированных концессионных соглашений, ед.
1	Тамбовская область	133
2	Амурская область	60
3	Забайкальский край	36
4	Республика Бурятия	28
5	Челябинская область	23
6	Чувашская Республика – Чувашия	15
7	Хабаровский край	10
8	Тюменская область	8
9	Новгородская область	8
10	Владимирская область	7
11	Астраханская область	1

Таблица 1. Регионы России, в которых анализировались все концессионные соглашения в секторе водоснабжения и водоотведения

Источник: составлено авторами.

2.2. Методика проведения исследования

В рамках исследования были проанализированы 353 концессионных соглашения в сфере водоснабжения и водоотведения в 28 регионах Российской Федерации. В таблице 1 представлены регионы, для которых был проведен анализ всех доступных концессионных соглашений в системе ГАС «Управление» [ГАС «Управление» Интернет-портал, 2024].

Кроме того, были проанализированы концессионные соглашения в таких крупных городах, как Мытищи, Щелково, Обнинск, Самара, Саратов, Димитровград, Липецк, Воронеж, Волгоград, Краснодар, Геленджик, Новошахтинск, Архангельск, Березники, Оренбург, Орск, Нижневартовск, Барнаул, Прокопьевск, Южно-Сахалинск (20 городов).

Концессионные соглашения анализировались по более чем 30 параметрам. На основании анализа исследуемых параметров были разработаны критерии оценки концессионных соглашений, представленные в таблице 2.

Следует отметить, что далеко не всегда полученная информация о концессионных соглашениях содержала всю информацию об исследуемых параметрах, но тем не менее проведенное исследование позволяет выявить основные тренды и проблемы в сложившихся форматах реализации концессионных соглашений в секторе водоснабжения и водоотведения.¹

2.3. Временные характеристики

По времени активного заключения концессионных соглашений можно выделить период высокой интенсивности заключения таких сделок (рис. 1). Это период с 2016 по 2019 год, когда показатели количества заключенных концессионных соглашений входили в KPI руководителей регионов.

Подавляющее большинство концессионных соглашений заключалось на управление уже существующими инфраструктурными объектами. Только в нескольких случаях концессия заключалась на создание объектов инфраструктуры водоснабжения и водоотведения. Такие концессии, где объект концессии сначала создается и только потом эксплуатируется, в международной практике называются концессиями *green field*, тогда как соглашения, в которых объект концессии изначально существует и передается в частное управление, – *brown field*. Принципиальная разница состоит в том, что в первом случае без вложения инвестиций не будет и финансового потока, который сформировал бы выручку концессионера. Во втором, типичном для городской инфраструктуры варианте, поскольку есть работающая коммунальная инфраструктура, то у частного бизнеса сразу есть выручка от реализации товаров и услуг, в нашем случае – воды и услуг по водоотведению. И такое положение дел объясняет, почему частная сторона часто не спешит с инвестициями, а нередко просто показывает в качестве инвестиций часть тарифной выручки, расходующую на амортизацию основных фондов. Этой ситуации будет уделено особое внимание в ходе анализа.

Как правило, в концессию отдавались одновременно и системы водоснабжения, и системы водоотведения. В небольшом числе соглашений в концессию передавались только системы водоснабжения. Это обычно происходило в малых поселениях, где централизованных систем водоотведения просто нет. Есть несколько соглашений с более сложным составом имущества, передаваемого в концессию. Например, в Обнинске в рамках одного соглашения в концессию переданы наряду с системами водоснабжения/водоотведения и системы централизованного теплоснабжения. Проведенный анализ показал, что подобный опыт для городов относительно небольшого размера следует рассматривать как положительный. Для Обнинска объедине-

1. В силу ограничений на объем статьи в ней представлен анализ не всех указанных критериев.

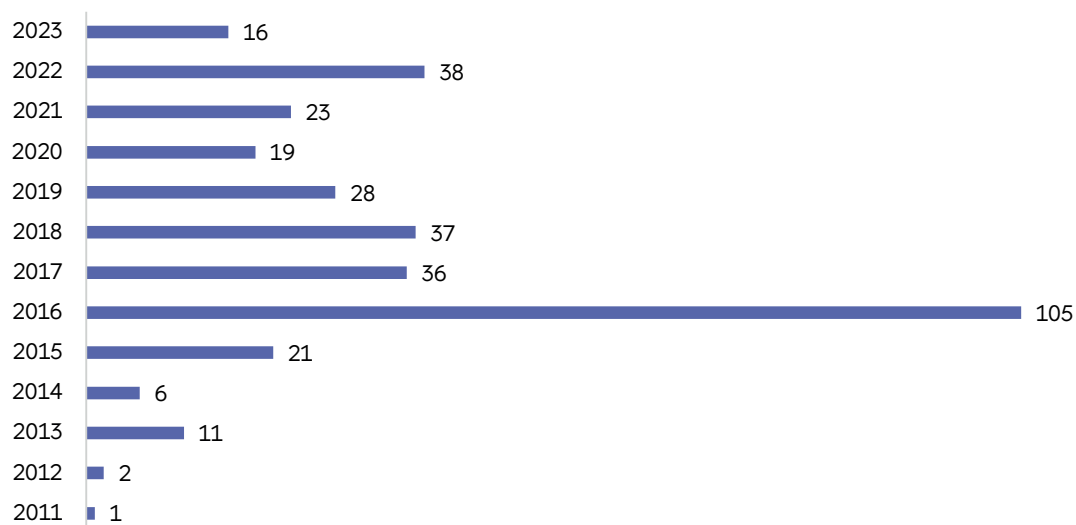
Таблица 2. Основные критерии оценки концессионных соглашений

Источник: составлено авторами.

№п/п	Наименование	+	-
1	Объект концессии: вся система или ее часть	Вся система	Часть системы
2	Срок концессии	От 10 до 25 лет	Менее 10 лет или более 25 лет
3	Локализация инвестиционных обязательств	В первые не более семи лет концессионного соглашения	В том числе за пределами семилетнего периода
4	Можно ли увидеть результаты инвестирования в целевых показателях	Да	Нет
5	Есть ли обязательства концессионера по долгам МУП?	Нет	Есть
6	Есть ли незарегистрированное имущество?	Нет	Есть
7	Есть ли рыночные инвестиции (привлечение заемных средств – банковский кредит, облигационный займ)?	Есть	Нет
8	Создана ли проектная компания для реализации проекта?	Да	Нет
9	Участие концедента в инвестиционной стадии	Нет	Да
10	Есть ли деньги инфраструктурного меню?	Есть	Нет
11	Детальные штрафы за неисполнение инвестиционных обязательств концессионера	Есть	Нет
12	Штрафы за неисполнение обязательств концедента	Есть	Нет
13	Дополнительные соглашения	Нет	Есть
14	Индекс эффективности операционных расходов в долгосрочных параметрах тарифного регулирования	Переменный	Постоянный
15	Нормативный уровень прибыли в долгосрочных параметрах тарифного регулирования (средний за срок концессии)	Больше 10%	Меньше 10%
16	Наличие годовых отчетов об исполнении концессионных соглашений в публичном доступе	Да	Нет

Рис. 1. Динамика количества заключения концессионных соглашений в секторе водоснабжения и водоотведения

Источник: составлено авторами.



ние в одной концессии системы водоснабжения/водоотведения и теплоснабжения дает возможность проведения единой технической политики по многим вопросам содержания сетевого хозяйства и приводит к существенному сокращению накладных расходов за счет сокращения административных служб.

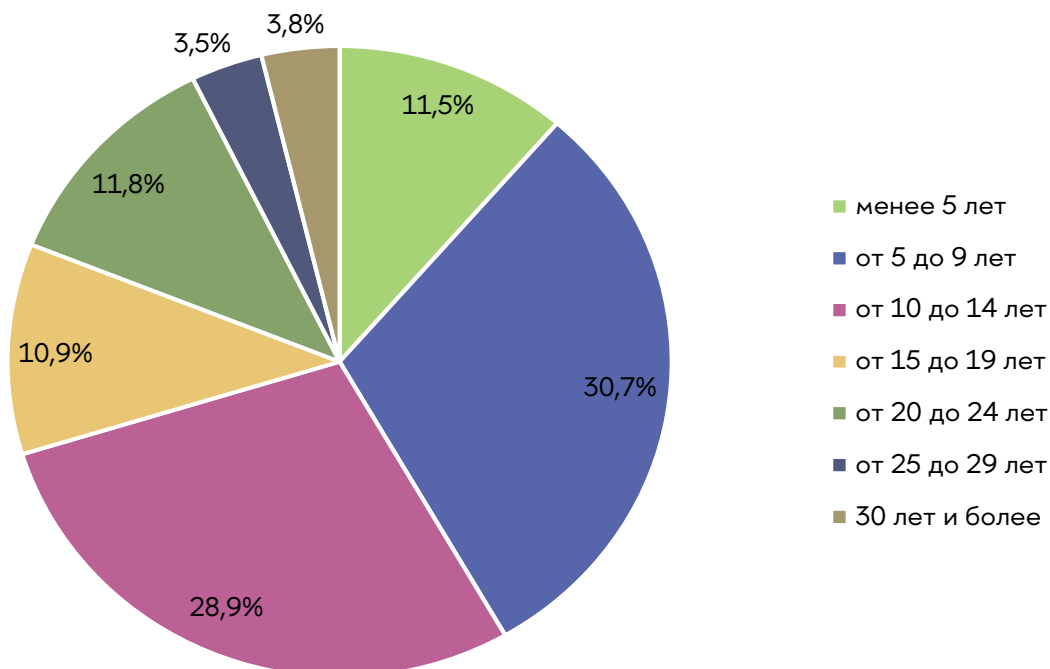
Особое внимание уделялось анализу сроков, на которые заключались концессионные соглашения. Распределение рас-

смотренных концессионных соглашений по продолжительности представлено на рис. 2. Из рисунка видно, что существенная часть соглашений заключалась на период менее 10 лет.

Значительная доля таких коротких соглашений заключалась в период политической кампании 2016–2019 годов больше для отчетности, чем для реального привлечения частных инвестиций, которые просто технически нереально вложить и вернуть

Рис. 2. Срок реализации заключенных концессионных соглашений в секторе водоснабжения и водоотведения

Источник: составлено авторами.



в такие сжатые сроки в коммунальном секторе. Причем в это время краткосрочные концессионные соглашения заключались, как правило, в небольших муниципальных образованиях, что лишний раз говорит о том, что в этот период времени число концессий во многом было результатом политической кампании.

2.4. Развитие конкуренции

Вопрос о возможности и ограничениях по развитию конкуренции за управление монопольным рынком водоснабжения/водоотведения требует отдельного анализа.

Результаты исследования показали, что в настоящее время конкуренция при заключении концессионных соглашений в секторе водоснабжения и водоотведения находится на низком уровне. В нашем исследовании только в шести случаях в конкурсе было более одного участника.

Зарубежная практика показывает, что развитие инструментов государственно-частного партнерства привело к формированию достаточно серьезной конкуренции в разных странах за право управлять системами водоснабжения/водоотведения. Лидирующие позиции в такой конкуренции занимают крупные частные компании из Франции, Англии, Германии, Испании [Almeile et al., 2022].

С чем связан интерес крупного бизнеса к сектору? В первую очередь с его монопольным статусом, а значит, с отсутствием

или минимизацией рисков коммерческой деятельности.

Что сдерживает развитие конкуренции в России? Представляется, что главная из причин — непрозрачность ценовой политики, связанная с высокой политизированностью тарифного регулирования, правовыми противоречиями между концессионным законодательством и Жилищным кодексом (ЖК) в части применения предельных индексов изменения стоимости коммунальных услуг. Согласно ст. 42 Федерального закона «О концессионных соглашениях» (ФЗ от 21.07.2005 N 115-ФЗ (ред. от 04.08.2023), тарифы устанавливаются на основании представленных к заявке концессионера и входящих в качестве приложения в концессионное соглашение долгосрочных параметров тарифного регулирования. Но ЖК РФ (ст. 157.1) вводит ограничение повышения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги: «Не допускается повышение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги выше предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях (далее — предельные индексы), утвержденных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» [ЖК РФ, 2004]. Поскольку предельные индексы изменения стоимости коммунальных услуг практиче-

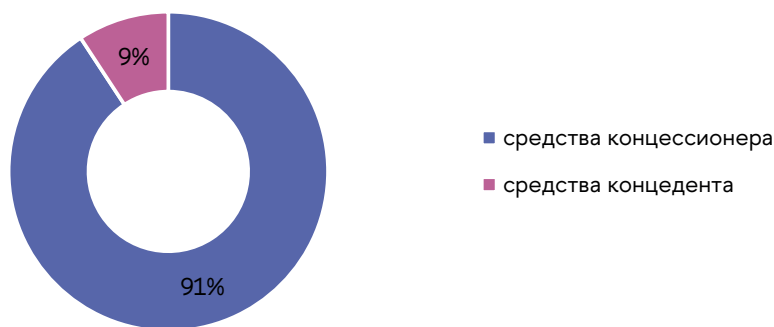


Рис. 3. Структура инвестиций по источникам в рамках концессионных соглашений в секторе водоснабжения и водоотведения

Источник: составлено авторами.

ски всегда ниже инфляции [Сиваев, Абдуллаев, 2024], то положение жилищного законодательства сразу не позволяет при установлении тарифов на коммунальные услуги для населения в рамках исполнения концессионного соглашения учесть изменения неподконтрольных параметров (что подразумевается методиками тарифного регулирования). А если концессионер заявил параметры долгосрочного тарифного регулирования, которые для окупаемости вложенных инвестиций должны приводить к росту тарифов (в приведенных ценах), то риск не получить заявленные тарифы становится практически 100%.

Поэтому развитие конкуренции на рынке водоснабжения в рамках ГЧП остается важной, но нерешенной задачей. В ходе дальнейшего анализа будет показано, какие показатели концессионных соглашений свидетельствуют о непрозрачности ценообразования и высоких рисках выручки будущих периодов.

При этом нельзя сказать, что конкуренция отсутствует в принципе. В России появились крупные частные бизнесы, которые заинтересованы в стратегическом вхождении в этот сектор экономики. Их политика сводится к заключению долгосрочных концессионных соглашений (до 50 лет) с размытыми, недетализированными инвестиционными обязательствами. По сути, в таких случаях речь идет о приватизации управления активами сектора водоснабжения и формировании олигополии в рамках страны. Анализ этих трендов будет уделено отдельное внимание.

2.5. Привлечение инвестиций

Российское законодательство исходит из того, что обязательное условие государственно-частного партнерства – привлечение частных инвестиций.

Проведенные в рамках анализа выборки концессионных соглашений² расчеты показали, что в ходе реализации рассмотренных соглашений предполагается привлечение 321,4 млрд рублей инвестиций. При этом частные инвестиции составят 291,6 млрд рублей, инвестиции со стороны органов власти – 29,9 млрд рублей (рис. 3).

Полученная сумма частных инвестиций представляется достаточно значительной. Если ее поделить на число рассмотренных концессионных соглашений, то получается, что среднее арифметическое значение инвестиций на одно концессионное соглашение выборки составляет 1,4 млрд рублей.

При этом ранее уже отмечалось, что концессии сроком до 10 лет практически не содержат инвестиционных обязательств, кроме использования части тарифной выручки на амортизацию основных фондов. Из проанализированной выборки (233 соглашения) концессионных соглашений 80 соглашений имеют срок реализации менее 10 лет. При этом сумма инвестиционных обязательств по таким соглашениям составляет всего 1,4 млрд рублей (0,5% от общей суммы по выборке). Если оставить только действующие соглашения, то доля соглашений на 10 и более лет возрастет (рис. 4).

Если планируемые инвестиции распределить только на соглашения сроком 10 лет и более, то тогда среднее арифметическое по инвестициям на одно концессионное соглашение со сроком более 10 лет составит 1,87 млрд рублей.

Но необходимо отметить, что речь идет о зафиксированных в соглашениях обязательствах, а не об уже вложенных в сектор инвестициях. В связи с этим проанализируем, на какой период заключаются концессионные соглашения и в какие периоды их реализации планируется привлечение инвестиций.

На рис. 5 видно, что по числу преобладают концессии со сроком действия до 25 лет (86,9%), что с точки зрения правильного структурирования сделок представляется вполне успешным фактом. Но картина будет совершенно иной, если мы соотнесем срок концессионных соглашений с людностью населенных пунктов и объемом инвестиционных обязательств. Территории для которых заключены концессии со сроком действия 25 лет и более

2. Подробная информация о суммарном объеме инвестиций в рамках концессионного соглашения и о распределении средств между концессионером и концедентом доступна только по 233 соглашениям из сформированной базы данных. Расторгнутые соглашения в оценке инвестиций не рассматривались.

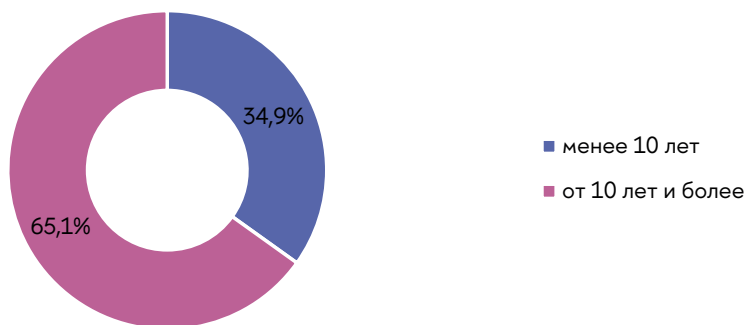


Рис. 4. Соотношение концессионных соглашений со сроком реализации более 10 лет к общему числу концессий (кроме расторгнутых)

Источник: составлено авторами.

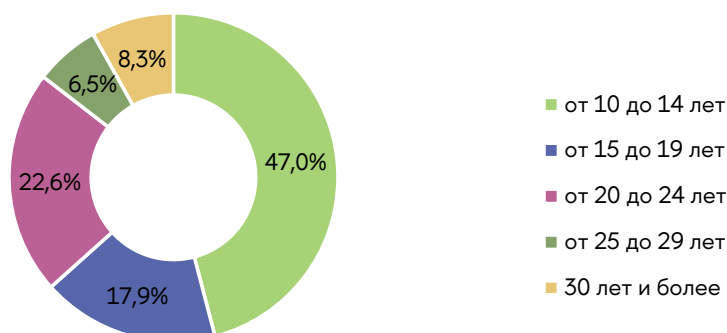


Рис. 5. Структура концессионных соглашений продолжительностью более 10 лет по сроку реализации

Источник: составлено авторами.

концентрируют почти 65% от общей людности анализируемых городов и более 89% от общей суммы инвестиций.

Средняя численность населения территорий, для которых заключены концессионные соглашения на срок менее 25 лет, составляет 31,6 тыс. человек, сюда входит всего один город-миллионник (Воронеж) и еще 8 городов с населением более 100 тыс. человек. Средняя численность населения территорий с концессионными соглашениями на срок более 25 лет составляет 327 тыс. человек. В этой группе, напротив, всего 3 города имеют численность населения менее 100 тыс. человек.

В последние годы растет доля соглашений, заключаемых на длительный период, до 49 лет, в которых формируются инвестиционные обязательства частной стороны вплоть до 2070 года. Это означает, что часть из приведенного ранее объема инвестиций будет вкладываться (возможно) во второй половине XXI века.

Следует отметить, что после значительного спада числа заключаемых концессионных соглашений в 2018–2020 годах пе-

риод 2021–2022 годов отмечился ростом числа концессий, и в эти годы стал заметно увеличиваться и срок, на который заключаются концессионные соглашения. Прослеживается очевидная корреляция между сроком соглашения и размером населенного пункта: в крупных населенных пунктах заключаются более долгосрочные соглашения.

После того, как мы выявили тренд на увеличение сроков действия концессионных соглашений, необходимо попытаться разобраться, что при этом происходит с инвестиционными обязательствами.

Очевидно, что как публичная власть, так и общество в целом заинтересованы в инвестициях частного бизнеса, которые будут вкладываться в ближайшие годы, а не во второй половине XXI века. Поэтому исследуем, какую долю из обещанных в концессионных соглашениях частных инвестиций частный бизнес планирует вложить в первые годы реализации концессионного соглашения. Для этого в качестве параметра длительности первого периода концессии определим 7 лет. Почему 7 лет? Хорошее для публичной власти и общества концессионное соглашение представляется достаточно простым по своей структуре: надо привлечь частные инвестиции в решение тех задач, которые стоят перед коммунальным сектором сейчас, то есть инвестиции нужны сразу, а не спустя какое-то длительное время. Это означает, что концессионеру предстоит относительно быстро привлечь деньги в проект, разработать проектную документацию, провести строительство или модернизацию объектов. Если объект достаточно сложный, например канализационные очистные сооружения (КОС), то инвестиционный цикл может занимать до 7 лет. Поэтому мы определяем начальный инвестиционный цикл в 7 лет, хотя по факту он, конечно, может быть и меньше.

И исходя из инвестиционного цикла в 7 лет относительно просто можно выстроить логику оптимальной структуры концессионного соглашения. После 7 лет инвестиций следует время эксплуатации, в течение которого инвестор должен вернуть вложенные в проект деньги. Разумно срок такой эксплуатации определить в зависимости от возможной длительности заимствований на финансовых рынках и принять это за срок эксплуатации с небольшим запасом. В современных российских условиях заимствования финансовых институтов не превышают 15 лет. Именно поэтому концессионное соглаше-

ние продолжительностью от 15 до 25 лет представляется оптимальным. А после этого следует ожидать новый конкурс под новую концессию и под те инвестиционные задачи, которые будут актуальны на тот период.

Далеко не во всех анализируемых концессионных соглашениях есть информация о распределении инвестиций по годам, что само по себе уже можно назвать серьезным недостатком таких концессий.

Концессий с периодом действия 10 и более лет и указанием объема инвестиционных обязательств оказалось 153. Из них только в 88 представлена информация о распределении инвестиционных обязательств концессионера по годам.

Исходя из количества отобранных концессий, почти три четверти всех соглашений действительно имеют локализацию инвестиций в первые 7 лет реализации. Это объясняется прежде всего низкой продолжительностью большинства соглашений. Хотя мы рассматривали только договоры со сроком, превышающим 10 лет, медианное значение по выборке из 88 соглашений составило 11 лет.

Тем не менее короткие концессии обычно не предполагают значительных объемов инвестиций, а соглашения по наиболее крупным городам чаще более длительные, и инвестиции распределены уже на существенно более поздние периоды.

Проиллюстрируем это на нашей выборке. Картина по объему инвестиций в первые 7 лет совершенно иная по сравнению с долей концессионных соглашений, где предусмотрены быстрые инвестиции. Суммарный объем инвестиционных обязательств концессионера по 88 соглашениям — порядка 205,6 млрд рублей, из которых в первые 7 лет планируется вложить лишь около 28% (58,2 млрд рублей).

2.6. Практика концессий в крупных городах

Таким образом, мы выявили три важных тренда за последние годы (2021–2023) заключения концессионных соглашений:

- растет средний срок, на который заключаются концессионные соглашения;
- наряду со сроком растет и размер населенных пунктов, в которых заключаются такие соглашения;
- такие соглашения включают в себя значительные инвестиционные обязательства частной стороны, которые не концен-

трируются на среднесрочном периоде, а планируются на весь период концессионного соглашения, включая концессии на 49 лет, до 2070 года.

В этой связи была поставлена задача проанализировать практику заключения концессионных соглашений в крупных городах с населением более 100 тыс. человек.

На рис. 6 представлена карта, где выделены города с населением более 100 тыс. человек, в которых заключены концессионные соглашения в секторе водоснабжения и водоотведения.

На карте представлены 36 крупных городов, где заключены концессионные соглашения. В рамках исследования были проанализированы концессии в 25 из них.

В 11 городах концессионером выступает холдинг «Российские коммунальные системы» (РКС), в 11 других городах — группа компаний «Росводоканал» (РВК), в 14 оставшихся городах концессионерами выступают различные другие компании. Таким образом, фактически на рынке услуг по управлению системами водоснабжения и водоотведения выделяются два крупных игрока. Причем с учетом того, что каждый из них занимает треть концессий в крупных городах, есть все основания считать, что их деятельность имеет черты монопольной.

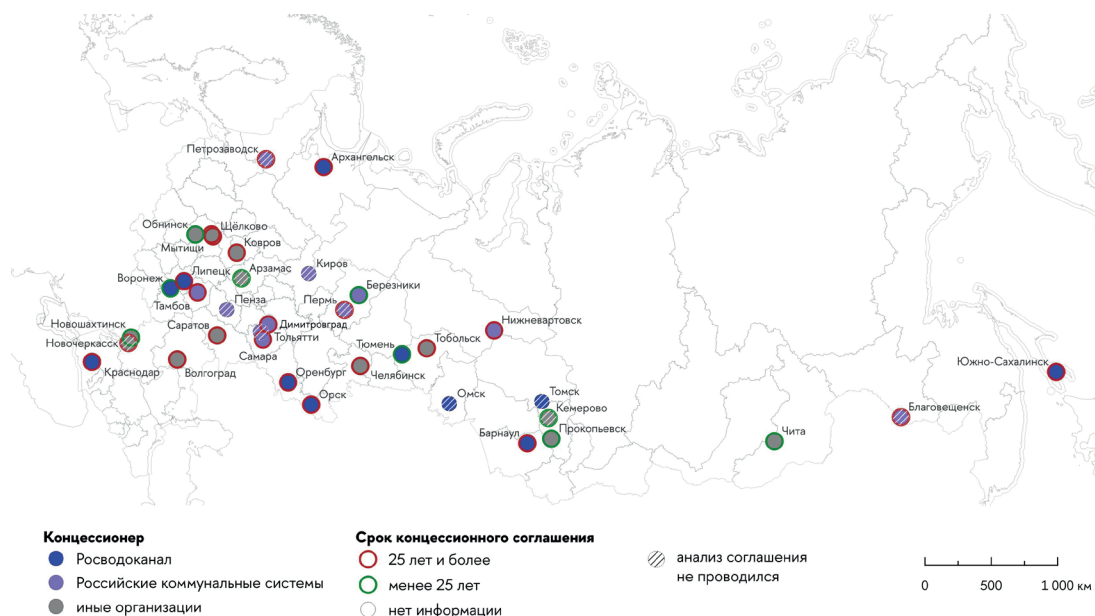
По собранной информации практически все соглашения у этих компаний заключаются на период более 25 лет. РВК в последнее время вообще настаивает на 49-летнем периоде. Так было в Липецке, Архангельске, Орске, Южно-Сахалинске.

В таблице 3 представлена информация о структуре инвестиционных обязательств долгосрочных концессий в крупных городах России.

Механизм государственно-частного партнерства в первую очередь нацелен на привлечение частных инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры, однако вклад концедента в финансирование проектов также может быть очень существенным. Из рассмотренных концессионных соглашений по двум холдингам суммарный объем предусмотренных инвестиций составляет 222,1 млрд рублей, по имеющимся в ГАСУ данным 12,3 млрд рублей (5,5%) из них предполагаются со стороны публичной стороны. Их доля почти вдвое меньше, чем по общей выборке соглашений со сроком реализации более 10 лет, где она составляет 9,3%. Наибольший объем инвестиций концедента предусмотрен для реализации про-

Рис. 6. Концессии в секторе водоснабжения/водоотведения в крупных городах России

Источник: составлено авторами в границах регионов Российской Федерации по состоянию на 01.01.2021 г.



ектов в Южно-Сахалинске (РВК) – 3,9 млрд рублей (16,8%) и в Самаре (РКС) – 8,1 млрд рублей (32%).

3. Заключение

3.1. Выявленные проблемы

В рамках проведенного исследования было проанализировано более 350 концессионных соглашений в сфере водоснабжения и водоотведения в 28 регионах Российской Федерации, а также в 20 крупных городах Российской Федерации.

Полученные данные позволили составить достаточно полную картину существующих практик государственно-частного партнерства в секторе водопроводно-канализационного хозяйства страны. Однако в ходе анализа мы столкнулись с рядом аспектов, требующих дополнительного изучения и проработки.

Но прежде отметим несколько важных положений, которые не удалось прояснить при анализе концессионных соглашений.

Во-первых, очевидно, что значение тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения является значимым фактором привлекательности этого сектора для бизнеса. И легко предположить, что более высокие тарифы будут формировать более высокий интерес частного бизнеса к инфраструктуре водоснабжения/водоотведения. Но концессионные соглашения не содержат информацию о величине тарифов как на момент заключения соглашения, так и прогнозных тарифов на период его реализации, что делает такой анализ на основании концессионных соглашений невоз-

можным. И это, на наш взгляд, следует рассматривать как существенный недостаток концессионного законодательства.

Во-вторых, для оценки успешности концессионных соглашений желательно сравнивать ключевые показатели производственной деятельности предприятий водоснабжения/водоотведения. В оптимальном случае их надо сравнивать по двум координатам:

- изменение ключевых производственных показателей во времени в рамках концессионного соглашения. Такой механизм формально предусмотрен законодательством, но по факту он не реализуется;
- сравнение ключевых производственных показателей предприятий, работающих по концессионным соглашениям, с другими предприятиями. Такую задачу сегодня решить невозможно ввиду отсутствия необходимой информационной базы, в которой были бы определены показатели и их значения для групп предприятий, рассматриваемых как аналоги. Эту методологическую задачу необходимо решать на федеральном уровне.

Главным фактором оценки имеющихся в РФ концессионных соглашений в секторе водоснабжения и водоотведения, как и любом другом секторе, служат факт привлечения частных инвестиций и результативность их освоения. Однако оценки эффективности привлечения частных инвестиций в рамках концессионных соглашений на основании имеющейся информации получить невозможно.

Это создает существенные трудности для комплексного анализа эффективности государственно-частного партнерства

Таблица 3. Ключевые показатели проанализированных концессионных соглашений по городам присутствия группы компаний «Росводоканал» и группы компаний «Российские коммунальные системы»

	«Росводоканал»	«Российские коммунальные системы»	Всего
Число анализируемых концессионных соглашений, ед.	9	5	153
Суммарная численность населения в городах с концессиями, млн чел	5,48	1,95	11,63
Суммарный объем инвестиций, млрд руб.	182,8	39,3	321,3
Объем инвестиций концессионера, млрд руб.	178,8	31,0	291,5
Доля инвестиций концессионера в первые 7 лет реализации соглашения, %	31,1%	46,9%	28,3%

Источник: составлено авторами.

Примечание:

(1) В столбце «Всего» представлена информация по выборке соглашений, для которых доступна информация о суммарном объеме инвестиций, вкладе концессионера и концедента.
(2) В строке «Доля инвестиций концессионера в первые 7 лет реализации соглашения, %» приведена оценка только по концессионным соглашениям, для которых доступна информация о распределении инвестиционных обязательств концессионера по годам.

в исследуемой сфере. Тем не менее изучение имеющихся материалов позволило выявить определенные закономерности и особенности реализации концессионных проектов. В результате проведенного исследования мы смогли выделить ключевые характеристики концессионных соглашений в секторе водоснабжения и водоотведения.

Прежде всего, специфика сектора водоснабжения/водоотведения заключается в том, что практически всегда концессионные соглашения в этом секторе — это так называемый *brown field* (браун филд), когда в концессию сдается уже имеющаяся инфраструктура, которая сразу формирует доход концессионера от продажи производимых на ней товаров и услуг. Поэтому важно в качестве инвестиций учитывать именно привлеченные средства, собственные или заемные, а не средства из тарифной выручки (амортизационные отчисления или плату застройщиков за подключения). Для инвестирования последних механизмы государственно-частного партнерства не требуются. Анализ концессионных соглашений показал, что концессионеры не раскрывают источники привлечения планируемых инвестиций.

Кроме того, практически во всех концессионных соглашениях обязательства по инвестициям частной стороны формулируются в общем виде, без детализации их как по источникам, так и по времени привлечения. В случае концессий в больших городах, в частности концессий РКС и РВК, как правило, указываются мероприятия, для реализации которых планируется привлечение инвестиций, и оценка стоимости таких мероприятий. Но в значительной части концессий не делается и этого. И из текста большинства соглашений следует, что в качестве источника инвестиций рассматривается тарифная выручка, а не привлеченные средства. В частности, об этом говорит равномерное распределение инвестиционных обяза-

тельств на весь период концессионного соглашения.

Наконец, все рассмотренные концессионные соглашения можно разделить на три группы по срокам их реализации:

(а) Соглашения со сроком до 10 лет (минимальный срок — 1 год). Их доля в рассмотренных соглашениях — 40,8%. Эти соглашения часто заключались скорее для роста числа концессий в относительно небольших поселениях, включая села. Частной стороной в них часто выступали местные приватизированные коммунальные предприятия. Пик по времени заключения таких соглашений — 2016–2018 годы. Никакого потенциала на привлечение инвестиций такие соглашения не содержат.

(б) Соглашения на период 10–25 лет. Доля таких соглашений — 51%. Нередко частной стороной в таких соглашениях выступают компании, работающие в энергетике, ИТ, ищущие новые ниши для развития бизнеса. В этой группе соглашений есть интересные истории — например, одновременная концессия системы водоснабжения/водоотведения и системы теплоснабжения в Обнинске, включающая привлечение заемных денег на финансовом рынке. Это достаточно разнообразная и интересная группа. Здесь нет шумных историй успеха, но именно из этой группы могут вырасти серьезные игроки на рынке водоснабжения/водоотведения, которые сформируют реальную конкурентную среду по управлению инфраструктурой сектора в случае принятия правовых мер по снижению рисков инвестирования в сектор.

(в) Соглашения с периодом от 25 до 50 лет. Доля таких соглашений относительно невелика — 7,9%, но именно в этих соглашениях содержится львиная доля обещанных в сектор частных инвестиций (порядка 90%). Такие соглашения заключаются в крупных городах России. Только в 6 из 35 исследуемых нами крупных городов, где заключены концессионные соглаше-

ния, срок концессий меньше 25 лет³. Казалось бы, именно на эту группу надо ориентироваться. Но тут не все просто. И вот несколько причин, которые вызывают большие опасения именно из-за действия соглашений в этой группе.

Во-первых, эту группу практически монополизировали две компании, которые в России считаются (и по факту являются) самыми компетентными частными компаниями на рынке водоснабжения — РВК и РКС. Их доля в этой группе рассмотренных соглашений 61%, в инвестициях — 65%.

Монополизация управления инфраструктурой водоснабжения сама по себе представляет значительную проблему, однако фактическое положение дел оказывается гораздо более тревожным. Такие соглашения, как правило, заключаются не просто на длительный срок, но еще с обязательствами проинвестировать в инфраструктуру на 20, 30 и т. д. лет концессии. Так, концессионное соглашение РВК в Архангельске содержит план инвестиций на 2066 год, в Оренбурге — на 2052 год, концессия РКС в Самаре содержит план инвестиций на 2047 год. Отложенные на такой срок инвестиции никак не способствуют развитию сектора, который нуждается в них в краткосрочной перспективе. Концессионное соглашение в этой ситуации превращается в соглашение о намерениях, которые потом детализируются в формате краткосрочных обязательств путем принятия множества дополнительных соглашений. По концессиям РВК в Архангельске было принято 7 дополнительных соглашений за период с 2019 года, в Тюмени — 8 дополнительных соглашений с 2018 года, по концессии РКС в Самаре — 7 дополнительных соглашений с 2019 года. С одной стороны, дополнительные соглашения — неизбежный элемент долгосрочных соглашений, поскольку изменение внешних условий может приводить к необходимости пересмотра ранее достигнутых договоренностей. И это должна быть относительно простая процедура взаимодействия сторон без вмешательства административных структур, включая УФАС, при жестком соблюдении правовых норм, что можно менять, а что нельзя в концессионном соглашении. Но чем более конкретными, содержательными и ограниченными по сроку будут концессионные соглашения, тем меньше будет

вероятность принятия таких дополнительных соглашений.

Фактически рассмотренные выше сделки содержат признаки приватизации, причем бесплатной, управления активами водоснабжения и водоотведения, а механизмы ГЧП основаны на важном экономическом принципе: конкуренции за право работать на монопольном рынке. Правовое свидетельство этому — половина текста закона о концессионных соглашениях, равно как и закона о государственно-(муниципально-)частном партнерстве, — это проведение конкурса на право заключения соглашения. Для того чтобы конкуренция развивалась, соглашение должно носить срочный характер. И срок таких соглашений определяется инвестиционным циклом. Все относительно просто — частник за счет привлеченных инвестиций изменяет состояние передаваемой ему системы, причем решает инвестиционные задачи, которые нужно решить сейчас, а не через 20 лет. Период инвестиций, включая проектирование, может занять до 7 лет. Потом наступает период эксплуатации, в течение которого концессионер должен вернуть с ожидаемой доходностью вложенные деньги. Этот период может зависеть от того, на какой срок можно привлечь деньги на финансовом рынке. В благоприятном случае он может составлять до 15 лет. Срок концессии в 15–25 лет выглядит обоснованным с точки зрения формирования конкурентной среды. После этого срока возможно проведение нового конкурса и возникновение новых обязательств частной стороны. Причем с высокой вероятностью — того же концессионера, который работал предыдущий период, если он работал успешно. Но в случае когда концессионное соглашение заключено на 30 и более лет, возникает ситуация не конкурса и конкуренции, а непростого диалога публичной власти с частной компанией-монополистом, которая получила во владение городскую инфраструктуру на длительный срок в рамках договора-декларации и договариваться с которой, как показывает опыт, очень непростое занятие, поскольку она, как правило, обладает и более достоверной информацией о состоянии коммунальной инфраструктуры в силу того, что обеспечивает ее эксплуатацию, и способна привлечь квалифицированных юристов для извлечения макси-

3. При этом следует иметь в виду, что часть из этих относительно краткосрочных соглашений — это переоформленные ранее заключенные договоры аренды (Тюмень, Воронеж). И в сумме срок договоров аренды и концессии в данном случае также превышает 25 лет.

мальной выгоды для себя из таких переговоров.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что в России есть крупный частный бизнес, который заинтересован во вхождении в сектор водоснабжения и водоотведения, понимает его монопольный характер и большие финансовые потоки в нем и, пользуясь несовершенством законодательства, де-факто приватизирует хозяйственную деятельность в нем на период нескольких поколений. Причем необходимо подчеркнуть, что действует он как бизнес предельно рационально и в соответствии с законодательством. Проблема только в том, что при этом риски качества и стоимости услуг сектора остаются на обществе и потребителях.

Описанная ситуация складывается из-за наличия больших инвестиционных рисков в существующих концессионных соглашениях, что определяет в конечном итоге минимальное количество привлеченных частных инвестиций. Разберем на примере проведенного анализа, какие параметры концессионных соглашений формируют главные инвестиционные риски и свидетельствуют в итоге об инвестиционной непривлекательности соглашений.

Для того чтобы минимизировать риски возврата инвестиций, необходимо повысить прогнозируемость будущих доходов. Будущие доходы (выручка) — это произведение объема продаж (реализации) на цену. И мало варьируемый сбыт служит одним из главных факторов привлекательности естественных монополий.

Практически во всех соглашениях, заключенных после 2019 года, приводится планируемая выручка на каждый год соглашения. Рассчитываться она должна на основании долгосрочных параметров тарифного регулирования, которые заявляются частной стороной либо в процессе проведения конкурса, либо в формате частной инициативы и представлены в концессионном соглашении в соответствующем приложении. Почти всегда выручка, представленная в приложении, заметно растет (95% проанализированных соглашений). Очевидно, это означает, что при ее расчете учитывались прогнозные индексы инфляции. Но нигде в соглашениях этих индексов нет. Поэтому, что реально означают цифры планируемой выручки, из соглашения понять невозможно. А это то, что по закону должна обеспечить публичная сторона. Таким образом, *ключевой параметр для минимизации инвестиционного*

риска концессионера остается неопределенным.

Кроме того, анализ соглашений показывает, что в настоящее время они содержат положения, на исполнение которых никто не рассчитывает. Речь идет в том числе о том, как в соглашениях прописываются тарифы, по которым будет работать предприятие-концессионер. Зарубежная практика в таких случаях просто включает в соглашения тарифы будущих периодов в ценах на момент заключения соглашения, формулу их перерасчета с учетом инфляции и разделения тарифа на подконтрольные и неподконтрольные компоненты. Российское законодательство пошло более сложным путем. Вместо тарифов у нас долгосрочные параметры тарифного регулирования. В отличие от тарифов это практически не интерпретируемые таблицы цифр, на основании которых регулятор будет считать тарифы. То есть вместо тарифов, определенных по результатам конкурса (следует упомянуть, что в этом случае верхнюю планку всегда задает публичная сторона — организатор конкурса), в России тарифы устанавливаются не договором, а третьей стороной — регулятором. При этом регулятор оказывается в ситуации правовой коллизии между двумя нормативными актами: законом о концессионных соглашениях, который обязывает учитывать долгосрочные параметры тарифного регулирования из концессионного соглашения [ФЗ 115, 2005], и Жилищным кодексом РФ, вводящим предельные индексы роста стоимости коммунальных услуг [ЖК РФ, 2004]. На практике регуляторы всегда отдают предпочтение ограничениям Жилищного кодекса, устанавливая тарифы в пределах допустимого роста, даже если это противоречит параметрам концессионного соглашения.

Анализ таблиц с долгосрочными параметрами тарифного регулирования в приложениях к концессионным соглашениям наглядно демонстрирует формальный, поверхностный подход частных участников к этому важному компоненту договора. Долгосрочные параметры тарифного регулирования в теории должны отражать результативность вложенных в проект инвестиций. Например, есть такой долгосрочный параметр, как индекс эффективности операционных расходов. Логично предположить, что после окончания инвестиционного цикла концессионного соглашения операционные расходы снизятся, что должно привести к скачкообразному изменению этого индекса. Однако

в 100% исследуемых концессионных соглашений этот индекс изменялся линейно на 1% каждый год.

То же можно сказать и о показателе нормы прибыли концессионера. После завершения инвестиционного цикла операционные расходы концессионера должны сократиться, но при этом для сохранения величины тарифа и источника возврата вложенных инвестиций должна вырасти норма прибыли. В 78% проанализированных соглашений этого не происходит. Более того, в 56% соглашений норма прибыли на протяжении всего срока соглашения не превышает 5%. Этот анализ еще раз доказывает декларативность зафиксированных в концессионных соглашениях обязательств.

3.2. Рекомендации по совершенствованию правового поля

Для снижения инвестиционных рисков и развития конкуренции инвестиции за счет привлеченных средств в рамках концессионного соглашения должны ограничиваться семилетним периодом после его подписания. При этом общий срок концессионного соглашения не должен превышать 25 лет (вместо нынешних 49).

Базовым критерием конкурса следует признать не минимальную выручку, а минимальное среднее приведенное значение тарифов на товары и услуги. Для этого в соглашении должна быть зафиксирована формула приведения тарифа к значению текущего года исполнения концессионного соглашения, которая должна учитывать фактическую инфляцию и возможную динамику изменения подконтрольных параметров. Тарифы должны определяться по результатам конкурса, а не в результате последующих действий регулятора. Во-первых, это придаст максимальную наглядность и публичность концессионным соглашениям, результаты конкурсов будет легко трактовать. Во-вторых, это снимет с частной стороны риски сбыта. В настоящее время, когда торгуется минимальная приведенная выручка, сбытовые риски фактически ложатся на концессионера, поскольку в случае уменьшения спроса сохранить объем выручки можно только путем повышения тарифа, чего, очевидно, не происходит. Поскольку за развитие инженерной инфраструктуры отвечает публичная сторона, то и риски по ее востребованности должны лежать на ней.

Жесткая система инвестиционных обязательств должна приводить к изменению

основных производственных показателей коммунальной инфраструктуры, что должно быть зафиксировано в соответствующих приложениях. Недостижение этих показателей должно приводить к однозначно определяемым последствиям для обеих сторон. Поэтому система штрафных санкций должна быть достаточно жесткой и прозрачной. Это очень важный элемент устойчивых механизмов ГЧП. Важно, чтобы система штрафов была гибкой, чтобы относительно незначительное нарушение не несло за собой непоправимые последствия. Для этого штрафы должны дифференцироваться в зависимости от тяжести нарушений.

И российская, и зарубежная практика показывает, что лучшие концессионные соглашения, как правило, готовит частная сторона в формате частной инициативы. Это объективный процесс, связанный с наличием больших компетенций у частной стороны. В этой связи целесообразно создать механизмы защиты частного инициатора от недобросовестной конкуренции. Таким механизмом может стать компенсация расходов на подготовку частной инициативы со стороны победителя конкурса — неинициатора соглашения.

Для оценки успешности концессионных соглашений необходимо разработать на федеральном уровне методологию сравнения ключевых производственных показателей предприятий, работающих по концессионным соглашениям, с другими предприятиями. Для этого необходимо создание информационной базы, где должны быть определены показатели и их значения для групп предприятий, которые можно рассматривать как аналоги.

Благодарности. Авторы выражают искреннюю благодарность аудитору Счетной палаты Наталье Александровне Труновой за обсуждение результатов проведенного исследования на стратегических сессиях Счетной палаты в рамках экспертно-аналитического мероприятия «Аудит использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий по строительству и реконструкции (модернизации) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки в субъектах Российской Федерации (выборочно), включая средства, предоставленные в рамках федерального проекта «Инфраструктурное меню», в том числе в сравнении с проектами, реализуемыми с использованием механизма государственно-частного партнерства (без привлечения федеральных ресурсов),

в 2022–2023 годах» и использования полученных результатов при подготовке отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Источники

- Газета «Коммерсантъ». (2025, 11 января). В Самарской области из-за утечки на трубопроводе нарушено водоснабжение 391 дома. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/7430033>.
- Государственная автоматизированная система «Управление». (2024). *Руководство пользователя по заполнению сведений о реализации проектов государственно-частного партнерства в модуле «Мониторинг проектов ГЧП»*. Режим доступа: <https://gasu.gov.ru/preview?fileId=12959>.
- Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 22.04.2024, с изм. от 25.04.2024). (2004). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/.
- Кузнецова, А.В., & Новокшнова, Н.А. (2019). Проблемные вопросы заключения концессионных соглашений в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. *Управление в современных системах*, 2(22), 19–22.
- Национальный центр ГЧП. (2019). *ГЧП в коммунальной инфраструктуре и благоустройстве: аналитический отчет*. Москва. Режим доступа: <https://rosinfra.ru/library/gcp-v-kommunalnoj-infrastrukture-i-blagoustrojstve-analiticeskij-obzor>.
- Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» от 07.12.2011 № 416-ФЗ. (2011). Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867/.
- Правительство РФ (2013). Постановление Правительства РФ от 13 мая 2013 г. № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения». (2013). Режим доступа: <https://base.garant.ru/70375124/>.
- Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (2005). Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/.
- Губернатор Самарской области (2024). Постановление Губернатора Самарской области от 16.11.2024 № 465 «О мерах по рациональному и эффективному использованию имущества Самарской области». (2024). Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6300202411190003>.
- Федеральная служба по тарифам (2013). Приказ Федеральной службы по тарифам от 27 декабря 2013 г. № 1746-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения». Режим доступа: <https://base.garant.ru/70603276/>.
- Росинфра (2022). *Развитие коммунальной инфраструктуры городов: партнерство государства и бизнеса (Аналитический отчет)*. Режим доступа: <https://rosinfra.ru/library/razvitie-kommunalnoj-infrastrukтуры-gorodov-partnerstvo-gosudarstva-i-biznesa>.
- Сиваев, С.Б. (2018). *Жилищно-коммунальный комплекс: между политикой и экономикой*. Москва: Центр стратегических разработок.
- Сиваев, С.Б., & Абдуллаев, А.М. (2024). О критерии финансовой доступности коммунальных услуг. *Энергосбережение*, 3(4), 22–27.
- Сиваев, С.Б., & Макварт, Э. (2018). *Государственно- и муниципально-частное партнерство в России и за рубежом*. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС.
- Счетная палата РФ. (2024). Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Аудит использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий по строительству и реконструкции (модернизации) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки в субъектах Российской Федерации (выборочно), включая средства, предоставленные в рамках федерального проекта “Инфраструктурное меню”, в том числе в сравнении с проектами, реализуемыми с использованием механизма государственно-частного партнерства (без привлечения федеральных ресурсов), в 2022–2023 годах».
- Almeile, A.M., Chipulu, M., Ojiako, U., Vahidi, R., & Marshall, A. (2022). Project-focussed literature on public-private partnership (PPP) in developing countries: a critical review. *Production Planning & Control*, 35(7), 683–710. <https://doi.org/10.1080/09537287.2022.2123408>.
- EY, & American Water Work Association (AWWA). (2010). *To P3 or not to P3: A water industry view on the relevance of public-private partnership delivery models*. Режим доступа: <https://www.ey.com/content/dam/ey-unified-site/ey-com/ja-jp/insights/strategy-transactions/documents/ey-water-p3-survey-issue-v1.pdf>.
- Li, Y., He, N., Li, H., & Zhang, Y. (2024). Sustainability assessment of urban water public-private partnership projects with environmental, social, and governance (ESG) criteria. *JAWRA Journal of the American Water Resources Association*, 60(6), 1209–1227. <https://doi.org/10.1111/1752-1688.13235>.
- Rahman, H.Z., Miraj, P., Andreas, A., & Perdana, R. (2022). Research trends, themes and gaps of public private partnership in water sector: A two decade review. *Urban Water Journal*, 19(8), 782–797. <https://doi.org/10.1080/1573062X.2022.2088393>.

CONCESSION AGREEMENTS IN THE WATER SUPPLY AND SEWERAGE SECTOR OF RUSSIAN CITIES

Sergey B. Sivaev, Candidate of Sciences in Technology, Professor, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, HSE University, Russian Federation, Moscow.

E-mail: ssivaev@hse.ru

Alexandr M. Abdullaev, Junior Researcher, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, HSE University, Russian Federation, Moscow.

E-mail: aabdullaev@hse.ru

This study examines concession agreements in water supply and wastewater sector within municipalities of the Russian Federation. Its objectives are to conduct a substantive and statistical analysis of these agreements, identify barriers to private investment in the public utilities sector, and develop proposals for improving the state regulation of public-private partnerships (PPP) to enhance the sector's investment attractiveness.

The research analyzes 353 concession agreements across 12 Russian regions and further examines agreements in 20 major Russian cities, providing a systematic overview of the country's experience from 2011 to 2023.

The findings show that the concession agreements can be categorized into three groups according to the length of their implementation: (a) agreements with terms up to 10 years, which were often concluded to increase concession statistics in smaller settlements and lack investment potential; (b) agreements with terms of 10–25 years, accounting for 51% of the total. This group could foster the growth of major players in the water and sanitation market if legal measures are taken to reduce investment risks; (c) agreements with terms of 25–50 years. These contain the vast majority (approx. 90%) of pledged private investment, but most of this investment is projected for 20 to 30 years in the future. Such agreements are typically found in large Russian cities and indicate the privatization water management in Russian cities.

Based on this analysis, the article provides recommendations for improving legislation governing concession agreements in the public utilities sector.

Keywords: water supply; sanitation; concession agreement; public-private partnership; housing and communal services; communal infrastructure

Citation: Sivaev S.B., Abdullaev A.M. (2025) Concession agreements in the water supply and sewerage sector of Russian cities. *Urban Studies and Practices*, 10(2), 67–83, <https://doi.org/10.17323/usp102202567-83> (in Russian).

References

- Almeile, A.M., Chipulu, M., Ojiako, U., Vahidi, R., & Marshall, A. (2022). Project-focussed literature on public-private partnership (PPP) in developing countries: a critical review. *Production Planning & Control*, 35(7), 683–710. <https://doi.org/10.1080/09537287.2022.2123408>
- EY, & American Water Works Association (AWWA). (2010). *To P3 or not to P3: A water industry view on the relevance of public-private partnership delivery models*. Retrieved from <https://www.ey.com/content/dam/ey-unified-site/ey-com/ja-jp/insights/strategy-transactions/documents/ey-water-p3-survey-issue-v1.pdf>
- Federal'naya sluzhba po tarifam. (2013). *Prikaz Federal'noi sluzhby po tarifam ot 27 dekabrya 2013 g. № 1746-э "Ob utverzhdenii Metodicheskikh ukazanii po raschetu reguliruemyykh tarifov v sfere vodosnabzheniya i vodootvedeniya"* [Order of the Federal Tariff Service of December 27, 2013 No. 1746-э "On approval of methodological guidelines for the calculation of regulated tariffs in the field of water supply and sanitation"]. Retrieved from <https://base.garant.ru/70603276/> (in Russian)
- Federal'nyi zakon "O kontsessionnykh soglasheniyakh" ot 21.07.2005 № 115-FZ (red. ot 04.08.2023). (2005). [Federal Law "On Concession Agreements" of July 21, 2005 No. 115-FZ (as amended on 04.08.2023)]. Retrieved from https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ (in Russian)
- Federal'nyi zakon "O vodosnabzhenii i vodootvedenii" ot 07.12.2011 № 416-FZ. (2011). [Federal Law "On Water Supply and Sanitation" of December 7, 2011, No. 416-FZ]. Retrieved from https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867/ (in Russian)
- Gazeta "Kommersant". (2025, January 11). *V Samarskoi oblasti iz-za utechki na truboprovode narusheno vodosnabzhenie 391 doma [In the Samara region, water supply to 391 houses was disrupted due to a pipeline leak]*. Retrieved from

- <https://www.kommersant.ru/doc/7430033> (in Russian)
- Gosudarstvennaya avtomatizirovannaya sistema "Upravlenie". (2024). *Rukovodstvo pol'zovatelya po zapolneniiu svedenii o realizatsii proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v module "Monitoring proektov GChP"* [User manual for filling in information on the implementation of public-private partnership projects in the "PPP Project Monitoring" module]. Retrieved from <https://gasu.gov.ru/preview?fileId=12959> (in Russian)
- Gubernator Samarskoi oblasti. (2024). *Postanovlenie Gubernatora Samarskoi oblasti ot 16.11.2024 № 465 "O merakh po ratsional'nomu i effektivnomu ispol'zovaniyu imushchestva Samarskoi oblasti"* [Decree of the Governor of the Samara Region of November 16, 2024 No. 465 "On measures for the rational and effective use of property of the Samara Region"]. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru/document/6300202411190003> (in Russian)
- Kuznetsova, A.V., & Novokshonova, N.A. (2019). *Problemye voprosy zakliucheniya kontsessionnykh soglashenii v sfere teplosnabzheniya, vodosnabzheniya i vodootvedeniya* [Problematic issues of concluding concession agreements in the field of heat supply, water supply and sanitation]. *Upravlenie v sovremennykh sistemakh [Management in Modern Systems]*, 2(22), 19–22. (in Russian)
- Li, Y., He, N., Li, H., & Zhang, Y. (2024). Sustainability assessment of urban water public-private partnership projects with environmental, social, and governance (ESG) criteria. *JAWRA Journal of the American Water Resources Association*, 60(6), 1209–1227. <https://doi.org/10.1111/1752-1688.13235>
- Natsional'nyi tsentr GChP. (2019). *GChP v kommunal'noi infrastrukture i blagoustroistve: analiticheskiy otchet [PPP in municipal infrastructure and improvement: analytical report]*. Moscow. Retrieved from <https://rosinfra.ru/library/gcp-v-kommunalnoj-infrastrukture-i-blagoustrojstve-analiticheskij-obzor> (in Russian)
- Pravitel'stvo RF. (2013). *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13 maya 2013 g. № 406 "O gosudarstvennom regulirovanii tarifov v sfere vodosnabzheniya i vodootvedeniya"* [Decree of the Government of the Russian Federation of May 13, 2013 No. 406

- "On state regulation of tariffs in the field of water supply and sanitation"]. Retrieved from <https://base.garant.ru/70375124/> (in Russian)
- Rahman, H.Z., Miraj, P., Andreas, A., & Perdana, R. (2022). Research trends, themes and gaps of public private partnership in water sector: A two decade review. *Urban Water Journal*, 19(8), 782-797. <https://doi.org/10.1080/1573062X.2022.2088393>
- Rosinfra. (2022). *Razvitie kommunal'noi infrastruktury gorodov: partnerstvo gosudarstva i biznesa (Analiticheskii otchet) [Development of urban utilities infrastructure: partnership between state and business (Analytical report)]*. Retrieved from <https://rosinfra.ru/library/razvitie-kommunalnoj-infrastruktury-gorodov-partnerstvo-gosudarstva-i-biznesa> (in Russian)
- Schetnaia palata RF. (2024). *Otchet o rezul'tatakh ekspertno-analiticheskogo meropriyatiia "Audit ispol'zovaniia sredstv federal'nogo biudzheta na realizatsiiu meropriyatii po stroitel'stvu i rekonstruktsii (modernizatsii) ob'ektov pitevogo vodosnabzheniia i vodopodgotovki v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii (vyborocho), vkluchaia sredstva, predstavlennye v ramkakh federal'nogo proekta 'Infrastrukturnoe menu', v tom chisle v sravnenii s proektami, realizuemyimi s ispol'zovaniem mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (bez privilecheniia federal'nykh resursov), v 2022-2023 godakh" [Report on the results of the expert-analytical event "Audit of the use of federal budget funds for the implementation of activities for the construction and reconstruction (modernization) of drinking water supply and water treatment facilities in the constituent entities of the Russian Federation (selectively), including funds provided under the federal project 'Infrastructure Menu', including comparison with projects implemented using the public-private partnership mechanism (without the involvement of federal resources), in 2022-2023"]*. (in Russian)
- Sivaev, S.B. (2018). *Zhilishchno-kommunal'nyi kompleks: mezhdu politikoi i ekonomikoi [The housing and utilities sector: between politics and economics]*. Moscow: Tsentr strategicheskikh razrabotok. (in Russian)
- Sivaev, S.B., & Abdullaev, A.M. (2024). *O kriterii finansovoi dostupnosti kommunal'nykh uslug [On the criterion of financial affordability of utility services]*. *Energosberezhenie [Energy Saving]*, 3(4), 22-27. (in Russian)
- Sivaev, S.B., & Makvart, E. (2018). *Gosudarstvenno- i munitsipal'no-chastnoe partnerstvo v Rossii i za rubezhom [Public and municipal-private partnership in Russia and abroad]*. Moscow: Izdatel'skii dom "Delo" RANKHIGS. (in Russian)
- Zhilishchnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 29 dekabria 2004 g. № 188-FZ (red. ot 22.04.2024, s izm. ot 25.04.2024). (2004). [Housing Code of the Russian Federation of December 29, 2004, No. 188-FZ (as amended on 22.04.2024, with changes on 25.04.2024)]. Retrieved from http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/ (in Russian)