

**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В
ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ: СОДЕРЖАНИЕ И ФОРМЫ**

Р.А. БУРГАНОВ, А.Г. ЯРУЛЛИНА

Казанский государственный энергетический университет

Работа посвящена определению понятия «государственно-частное партнёрство» в энергетической сфере ввиду множественности и неоднозначности интерпретации этого понятия в научной среде. В данной статье рассматриваются основные подходы зарубежных и отечественных исследователей в области определения такого процесса, как государственно-частное партнёрство. На основе анализа определений понятия государственно-частного партнёрства и выделенных специфических характеристик его в энергетической сфере нами было дано определение понятию государственно-частное партнёрство в энергетической сфере. Также в статье рассматриваются возможные формы сотрудничества государства и частного сектора и выявлена эффективная форма реализации ГЧП-проектов в энергосфере. В условиях необходимости соблюдения баланса интересов государства и частного бизнеса эффективной формой взаимодействия партнёров при реализации ГЧП-проектов в энергосфере могут стать контракты жизненного цикла (КЖЦ).

Ключевые слова: электроэнергетика, государственно-частное партнёрство, институт собственности, концессии, контракты жизненного цикла.

Среди актуальных проблем развития любого субъекта экономики является необходимым решение вопроса сосуществования в рамках единого социально-экономического пространства. При этом перманентно возникают новые формы организационных, управленческих и технологических взаимоотношений. Несмотря на рассмотрение в ряде научных исследований практических проблем развития государственно-частного партнёрства (далее ГЧП), теоретико-методологическая база исследования глубоких процессов в партнёрских отношениях в отдельных сферах и региональных образованиях экономики требует исследований. Возникновение острой необходимости изучения изменений в энергосфере потребовало анализа не только в рамках экономических подходов к управлению, но и основных формальных и неформальных институтов, таких как права собственности, поведенческие мотивы домашних хозяйств, «правила игры», транзакционные издержки и т.д. [1, с. 159]. В частности, пренебрежение институтами в создании и развитии ГЧП негативно влияет на тренд устойчивого развития электроэнергетической отрасли как на уровне страны, так и на уровне отдельных регионов. Отсутствие федерального закона о ГЧП свидетельствует о необходимости разработки единой теоретической и методологической базы с учетом институциональных отношений партнеров по сделке, что в значительной степени тормозит внедрение и использование инструментов ГЧП в России и регионах.

В последние годы понятие «государственно-частное партнёрство», пришедшее из зарубежной практики, стало довольно активно использоваться и в России. Термин «государственно-частное партнёрство» определяется ведущими международными и отечественными организациями, законодательными и иными нормативными правовыми актами (проектами) Российской Федерации и субъектов Российской

Федерации, а также зарубежными и отечественными учеными. Вопреки большому многообразию исследований зарубежных и отечественных ученых в области ГЧП однозначного определения как дефиниции понятия «государственно-частное партнёрство» в энергетической сфере, так и, собственно, видов и моделей таких взаимоотношений нет. В связи с этим считаем необходимым дать определение понятию ГЧП в энергетической сфере.

Многие вопросы, касающиеся сути и форм партнёрства между государством и бизнесом, по-разному трактуются представителями различных экономических школ. Анализируя определения, данные в различных источниках, нужно отметить, что дефиниция понятия «государственно-частное партнёрство» является всеобъемлющей, так как ГЧП рассматривается одними авторами (Е.Х. Кляйн, Г.Р. Тейсман, Фредерик Марти, Арно Вуазэн, Сильви Троз, Эрис-Ханс Клидж, С.Н.Сильвестров, Н.А. Игнатюк) как процесс или форма взаимодействия двух хозяйствующих субъектов; другими авторами (Джеффри Делмон, Франсеск Медалл Вел, Питер Снильсон, В.Г. Варнавский, А.А. Спиридонов, С.С. Литвяков, М.В. Вилисов) – как правовое или юридическое оформление договорных отношений, а Ю.А. Кицай рассматривает создание государственно-частного партнёрства в качестве самостоятельного хозяйствующего субъекта. Воплотить отдельные признаки этого взаимодействия в одно единое понятие представляется затруднительным, что приводит к перечислению отличительных характерных черт такого взаимодействия многими авторами. К таким относится определение, данное французскими учеными Фредериком Марти, Арно Вуазэна и Сильви Троза [2, с.17]. Авторы не только подчеркнули, что преобладающую роль в финансировании инвестиций играет частный сектор, но и указали на многообразие форм таких взаимоотношений. Однако авторы не учли такой важный и отличительный признак взаимоотношений, как распределение рисков и ответственности. Также инвестиции частного сектора в ГЧП-проекты не ограничиваются вложением средств в инфраструктуру, оборудование, программное обеспечение. Частный бизнес, благодаря своим предпринимательским способностям, может вложиться и в кадровую политику, и в новейшие методы работы, процедуры, идеи.

Изложением основных характерных черт государственно-частного партнёрства отличился и Майкл Геддс [2, с.19]. В термин ГЧП автор вложил следующие признаки, с которыми нельзя не согласиться. Это

- среднесрочные и долгосрочные правоотношения;
- основаны на общих устремлениях;
- могут задействовать ряд партнёров;
- обязательно включают распределение рисков, доходов, затрат.
- Цель такого сотрудничества – предоставление результатов и услуг в публичных интересах.

Среди отечественных исследователей следует отметить определение, предложенное У.А. Зданевичем, который рассматривает государственно-частное партнёрство именно применительно к отрасли хозяйства ЖКХ как «совместная и согласованная деятельность государства и частного бизнеса, направленная на повышение развития жилищно-коммунального хозяйства при разделении возможных экономических и социальных рисков и ответственности между участниками данного партнёрства» [3, с.11-12]. Данное определение полностью раскрывает суть понятия государственно-частное партнёрство, однако автор стороной обходит юридический аспект такой деятельности.

Учли юридический аспект сущности понятия государственно-частное партнёрство другие авторы. Применительно к коммунальному хозяйству Р.А. Мартусевич, С.Б. Сиваев и Д.Ю. Хомченко определяют дефиницию государственно-

частное партнёрство как «делегирование на определенный срок частному сектору функции управления системами коммунальной инфраструктуры» и как «совокупность форм взаимодействия государственной и муниципальной власти и частных предприятий в данной сфере» [4, с. 11-12]. Коммунальная сфера и энергетическая сфера – разные сферы, однако схожи в том, что государство осуществляет тарифное и ценовое регулирование услуг, производимых этими сферами. Авторы отмечают, что основной целью проектов является создание более эффективной системы производства, чем просто финансирование инвестиционных потребностей инфраструктуры. Однако в условиях бюджетного дефицита финансирование инвестиционных проектов также является основной целью применения ГЧП-проектов.

Наиболее полное и точное определение понятию «государственно-частное партнёрство» дает С.С. Литвяков, который сумел учесть и объект, и субъект, и механизм, и цели такого партнёрства. Согласно С.С.Литвякову ГЧП – «это юридически оформленная система отношений государственных (муниципальных) органов власти или учреждений и частных лиц, в рамках которой реализуются общественно значимые проекты или мероприятия с использованием государственного (муниципального) имущества, основанная на распределении между сторонами полномочий, рисков, финансовых затрат и ответственности в целях повышения эффективности выполнения государством своих функций» [5, с. 21]. Автор в своем определении подметил только основную цель ГЧП проектов в повышении эффективности выполнения государством своих функций и не затронул цели частного бизнеса, которые безусловно присутствуют. Похожее определение ГЧП даёт и Вилисов М.В. [6, с. 13-17]. Так, по его мнению, реализация ГЧП-проектов предполагает равноправие публичного и частного партнеров, т.е. основывается на нормах гражданского права.

В связи с наличием многообразия подходов к определению понятия государственно-частное партнёрство и отсутствием единой трактовки, целесообразным считается отметить специфические черты, присущие такому партнёрству в целом:

- долгосрочность соглашения между органом публичной власти и хозяйствующим субъектом;
- получение выгоды обеими сторонами;
- распределение рисков и ответственности между публичным и частными партнёрами в проекте;
- передача выполнения части задач и функций, относящихся к деятельности органов государственного или муниципального управления, частному бизнесу;
- реализация социально значимых проектов.

Мы рассмотрели признаки государственно-частного партнёрства в целом, однако, наше исследование посвящено ГЧП в энергетической отрасли. В силу своей специфики, реализация ГЧП-проектов в энергетике имеет свои особенности. Во-первых, применительно к российским реалиям, корректнее говорить о муниципально-частном партнёрстве, так как, согласно законодательству Российской Федерации, вопросы коммунальной сферы находятся в ведении органов местного самоуправления.

Во-вторых, привлечение в монопольную отрасль ориентированной на прибыль частной компании заключает в себе немало рисков и угроз, так как ценовое и тарифное регулирование энергетической отрасли находится в руках публичного партнёра.

В-третьих, электроэнергетика является базовой отраслью российской экономики, обеспечивающей электрической и тепловой энергией внутренние потребности экономики страны. Государственно-частное партнёрство неизбежно имеет и социальное измерение, которое заключается в регулировании отрасли (в том числе тарифном) и контроле за качеством предоставляемых государством услуг населению. В свою очередь, за частным бизнесом остаётся финансирование проектов, привлечение

знаний, разработка технологий строительства предоставления услуг, что дает возможность внедрять рыночные принципы хозяйствования в энергетический сектор, снижать затраты и более гибко реагировать на запросы потребителя. Однако привлечение в монопольную отрасль ориентированной на прибыль частной компании уже само по себе включает немало рисков и угроз, и как следствие – конфликт интересов. Встает вопрос о силе, компетентности и беспристрастности регулирующего органа, который должен, с одной стороны, позволить предприятию оставаться финансово устойчивым, а с другой – противиться разным уловкам частного сектора, нацеленным на изъятие монопольной ренты. Решением этой проблемы – является сбалансированное распределение рисков и ответственности при реализации ГЧП-проектов.

В четвёртых, привлечение инвестиций в энергетическую сферу становится связующим звеном для развития территории в целом. Повышение доступности и качества услуг инфраструктуры, в том числе энергетической, в свою очередь повышает инвестиционную привлекательность территорий, цену земли и недвижимости.

В пятых, внедрение рыночных принципов хозяйствования в энергосферу позволяет более гибко реагировать на запросы потребителей, снизить энергоёмкость валового продукта и повысить энергоэффективность.

Безусловно, ГЧП-проекты в энергетике выгодны как для публичного, так и для частного секторов. В табл. 1 детально рассмотрены выгоды и риски, которые несут власть и частный сектор при реализации ГЧП-проектов в энергетической отрасли.

Таблица 1

Выгоды и риски публичного и частного секторов при реализации ГЧП-проектов

Власть		Частный сектор	
Выгоды	Риски	Выгоды	Риски
Управленческая		Экономическая	
-эффективная система производства; -привлечение знаний и опыта; - внедрение новых технологий в предприятия энергосферы	-слабый контроль власти может привести к ведению частным сектором самостоятельной тарифной (ценовой) политики	- энергосфера – емкий рынок с гарантированным спросом; -доступ к государственным муниципальным инфраструктурным объектам; -получение различного рода льгот и преференций	-возможность недополучения ожидаемых доходов; - большой объем первоначальных капиталовложений
Финансовая (бюджетная)		Политическая	
-привлечение внебюджетных средств социально-значимые проекты; -получение дохода от эффективного использования капитала;	- неопределённость общего размера затрат на модернизацию и эксплуатацию энергетических систем; -	-доверие со стороны органов власти	-отсутствие законодательных актов о ГЧП; -неопределенность текущего состояния основных фондов, передаваемых в управление частному партнёру; -слабая судебная

			система; -недоверие к политической власти; -регулирование тарифов государством.
Социально-политические			
-повышение качества предоставляемых услуг; -получение политических дивидендов местными властями; -получение доступа к современным экологически чистым технологиям	-банкротство компании может подорвать доверие населения к местным органам власти, иметь негативные последствия для постоянных потребителей товаров и услуг		

На основе выделенных выгод и рисков для партнёров ГЧП отметим основные принципы, на которых базируется ГЧП в энергетической отрасли. К таковым принципам относятся:

- конкурсная процедура отбора частного партнёра;
- точная оценка стоимости ГЧП проекта;
- прозрачность отношений власти и частного сектора;
- публичная власть несет ответственность за услуги, предоставляемые гражданам;
- передача тех рисков частному партнёру, которые способен контролировать лучше, чем его партнёр по ГЧП;
- предоставление гарантии минимальной доходности частному партнёру;
- регулирование органами власти тарифной политики.

Успешность реализации ГЧП-проектов в энергетической сфере зависит от правильно выстроенных экономических отношений, достаточной прозрачности отношений власти и частного сектора, а также от соблюдения вышеперечисленных основных принципов ГЧП.

Государственно-частное партнёрство занимает промежуточное положение между традиционной формой предоставления услуг государственным сектором и приватизацией и отнесение многими исследователями ГЧП к хозяйствующему субъекту представляется не совсем верным. В ГЧП государство определяет количество и качество необходимого продукта, а частный сектор разрабатывает технологию строительства или предоставления услуг.

Основываясь на анализе вышеперечисленного, дадим собственное определение понятию ГЧП в энергетической сфере. Государственно-частное партнёрство, а точнее публично-частное партнёрство в энергетической отрасли – это сотрудничество публичного органа, частного сектора (инвестора или управляющих компаний) в целях эффективной эксплуатации и строительства систем социально-значимой для общества энергетической отрасли, которая приводит к повышению инвестиционной

привлекательности отрасли и территорий в целом, основанное на сбалансированном распределении выявленных рисков и ответственности.

Множественность и неоднозначность интерпретации не только понятия «государственно-частное партнёрство» в отечественной и зарубежной научной литературе, но и форм такого партнёрства являются следствием определённого поверхностного подхода к пониманию такого процесса, как ГЧП.

Существует большое многообразие форм и моделей ГЧП в различных отраслях экономики, в том числе и в энергетической отрасли. Анализируя отечественные и зарубежные исследования, отметим, что формы и модели ГЧП имеют разное значение. Как правило, партнёрства используют формы, базирующиеся преимущественно на разных моделях и их сочетании. В свою очередь, та или иная модель государственно-частного партнёрства базируется на использовании различных схем финансирования.

В настоящее время существуют инвестиционные проекты в энергетической сфере Республики Татарстан, реализация которых требует вложения финансовых средств, то есть эти инвестиционные проекты находятся в поисках инвесторов. Данные проекты перечислены в табл. 2.

Таблица 2

Инвестиционные проекты в энергетике Республики Татарстан

Наименование проекта	Район Республики Татарстан	Компания, реализующая проект	Стоимость проекта, млн. руб. (без НДС)
Реконструкция подстанции (ПС) 220 кВ Кутлу-Букаш	Рыбно-Слободский муниципальный район	ОАО «Сетевая компания»	1 197,5
Реконструкция подстанции (ПС) 500 Кв Бугульма	Бугульминский муниципальный район	ОАО «Сетевая компания»	965,46
Техническое перевооружение Казанской ТЭЦ-3 с установкой газотурбинной установки (ГТУ) – 290 МВт	г. Казань	ОАО «ТГК-16»	9 690

Для примера рассмотрим опыт Германии в сфере развития государственно-частного партнёрства. Государственно-частное партнерство в Германии используется как на федеральном уровне, так и региональном во всех шестнадцати землях. На региональном уровне проекты реализуются в сферах, напрямую связанных с предоставлением гражданам услуг социально-экономического характера – в транспорте, водоснабжении, электроэнергетике и других [8]. Как ни странно, в Германии отсутствует отдельный законодательный акт, регулирующий ГЧП.

Практика показывает, чаще всего ГЧП-проекты в энергетической сфере реализуются в форме концессий, и немного реже – в форме регионального закона (табл. 3).

Проекты государственно-частного партнёрства, реализуемые на основе заключения концессий, составляют более половины всех заключенных контрактов по итогам 2014 года. Далее идут контракты с формами реализации ГЧП-проектов в виде регионального закона, а остальная часть контрактов заключается в форме, близкой к ГЧП. Эта тенденция во многом зависит от степени разработанности законодательства по реализации ГЧП-проектов в той или ной форме.

Таблица 3

Форма ГЧП-проектов в разрезе отраслей промышленности на 2014 год

Форма/сфера	Комму- нальная	Социаль- ная	Транспортная	Энерге- тическая	Общий итог
Аренда с инвестиционными обязательствами	1	3			4
Государственные закупки с отсрочкой платежа	1	2	3		6
КЖЦ		4	1		5
Концессии	14	26	15	15	70
Региональный закон	7	21	11	7	46
Общий итог	23	56	30	22	131
Источник: [10].					

Законодательство предусматривает внесение концессионером концеденту концессионной платы за пользование объектом концессионного соглашения. Однако отсутствие концессионной платы возможно в двух случаях:

- если концессионер оказывает услуги по регулируемым тарифам;
- если условиями концессионного соглашения предусмотрено принятие концедентом на себя части расходов на создание или реконструкцию, использование объекта концессионного соглашения.

Таким образом, наличие одной из обеих возможностей при реализации модели концессионного соглашения в энергетической сфере способно значительно повысить инвестиционную привлекательность проектов. Привлекательность в заключении ГЧП-проектов в форме концессий ещё повысилась и принятием рядом поправок, вносимых в законодательство Российской Федерации о концессионных соглашениях. Одним из весомых изменений, по нашему мнению, явилось расширение полномочий частного сектора. В соответствии с изменениями потенциальный концессионер имеет право выступать с инициативой заключения концессии, и в случае включения объекта соглашения в прогнозный план по приватизации государственного (муниципального) имущества концессионер обладает правом выкупа этого объекта.

В силу того, что частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных, управленческих решений, то и налагаются существенные риски на инвесторов, что, соответственно, и может их отпугнуть.

Проекты ГЧП в виде региональных законов заключаются реже. Объяснение этому – несовершенство регионального законодательства и отсутствие единого федерального закона о государственно-частном партнёрстве. Современные проблемы развития российской энергетики связаны не только с технологическими особенностями отрасли, но и с институциональной структурой ее функционирования и развития [11, с. 111].

Несмотря на то, что контракты жизненного цикла в энергетической сфере не заключаются, по нашему мнению, контракты могут стать эффективной формой заключения ГЧП-проектов. Отличительной особенностью контрактов жизненного цикла является то, что исполнитель по контракту не оказывает услуг с использованием объекта, а обслуживает объект, поддерживает его функциональные и технические характеристики на должном уровне и получает денежные средства только после полного представления объекта для публичного использования и функционирования. Затраты исполнителя на создание, эксплуатацию, обслуживание, утилизацию объекта КЖЦ окупаются за счет платы по контракту. В случае с концессией инвестиции исполнителя в создание и реконструкцию объекта, а также в его эксплуатацию окупаются за счет доходов от деятельности, осуществляемой по соглашению.

Одновременно не стоит забывать, что государство, в свою очередь, осуществляет тарифное регулирование соответствующей отрасли. При соблюдении всех условий контракта (КЖЦ) риск неполучения согласованного контрактом дохода инвестором минимален. В то же время концессионные соглашения предоставляют инвестору больше возможностей в получении прибыли, что, в свою очередь, влечет и максимальный риск.

В качестве выводов можно отметить, что для реализации форм ГЧП в энергетической сфере необходима, прежде всего, заинтересованность органов публичной власти соответствующего уровня и их готовность инициировать действия по созданию инвестиционной схемы и нормативной среды. Контракты жизненного цикла могут составить альтернативу такой формы заключения ГЧП-проектов в энергетике, как концессии. Реализация КЖЦ удовлетворяет интересам заказчиков с точки зрения повышения качества исполнения контракта, а также минимизирует риски инвесторов. Однако отсутствие единого подхода к ГЧП и КЖЦ осложняет использование контрактов в связи со сложностью моделирования организационной, финансовой, правовой составляющих таких контрактов. Средства у частного бизнеса есть, и чтобы эти финансовые средства были грамотно вложены в инфраструктурное развитие энергетики, нужно только гарантировать долгосрочную возможность их вкладов с приемлемыми рисками и выработать жесткую модель государственно-частного партнёрства в энергетике, понятную инвесторам.

(Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 14-02-00041).

Summary

The work is devoted to the definition of «public-private partnership» in the energy sector in view of the multiplicity and ambiguity of interpretation of this concept in the scientific community. This article discusses the main approaches of foreign and domestic researchers in the area of interpretation of this process, as a public-private partnership. Based on the analysis of the definitions of public-private partnership and allocated to the specific characteristics of public-private partnership in the energy sector we have given the definition of public-private partnership in the energy sector. The article also discusses the possible forms of cooperation between the state and the private sector, and identified effective form of implementing PPP projects in the energy sphere. In the conditions, the need to balance the interests of the state and private businesses, effective form of interaction partners in the implementation of PPP projects in the energy sphere can become life cycle contracts.

Keywords: electricity, public-private partnership, the institution of property, concession, contract life cycle.

Литература

1. Бурганов Р.А., Залялиева С.Г. Проблемы институционализации в электроэнергетике // Экономика региона. 2014. № 3.
2. Маховикова Г.А., Ефимова Н.Ф. Государственно-частное партнёрство: зарубежный опыт и российские реалии: монография. СПбГЭУ, 2013.
3. Зданевич У.А. Государственно-частное партнёрство в сфере услуг жилищно-коммунального хозяйства: модели и инструментарий развития: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 2012.
4. Мартусевич Р.А., Сиваев С.Б., Хомченко Д.Ю. Государственно-частное партнёрство в коммунальном хозяйстве. Москва: Институт экономики города, 2006.

5. Литвяков С.С. Государственно-частное партнёрство: сущность и формы // Финансы. 2013. №9.

6. Вилисов М.В. Государственно-частное партнёрство: политико-правовой аспект // Власть. 2007. №7. С. 13-17.

7. Данько К., Сучкова В. Государственно-частное партнёрство в коммунальной сфере в условиях кризиса // Корпоративный юрист. 2009. №5.

8. Шмельёва Е. Немцы верят в «Геркулеса» // Российская Бизнес-газета: Государственно-частное партнёрство. 2013. №10 (888): URL:<http://www.rg.ru/2013/03/19/hepner.html>.

9. Харитонов А.В. Контракт жизненного цикла // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2014. №37.

10. Развитие государственно-частного партнёрства в субъектах РФ: Центр развития государственно-частного партнёрства. [Электронный ресурс]. URL: <http://pprcenter.ru/assets/docs/raitingreg2014.pdf>.

11. Бурганов Р.А., Алтынбаева Э.Р. Решение институциональных проблем как фактор стабильного развития электроэнергетики // Известия высших учебных заведений. Проблемы энергетики. 2014. № 9-10. С. 111-115.

Поступила в редакцию

28 мая 2015 г.

Бурганов Раис Абрарович – д-р экон. наук, профессор кафедры «Экономика и организация производства» (ЭОП) Казанского государственного энергетического университета (КГЭУ).
E-mail: burganov-r@mail.ru.

Яруллина Айгуль Губайдулловна – аспирант, кафедры «Экономика и организация производства» (ЭОП) Казанского государственного энергетического университета (КГЭУ).
E-mail: Shiper88@mail.ru.