

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

*Долгих И.М.,
Финансовый Университет при правительстве
Российской Федерации» (Финансовый университет)*

Аннотация: преобразование электроэнергетической отрасли и развитие рыночных отношений непременно сопровождается совершенствованием функционирования энергосистем, увеличением требований к действующим в их составе объектам. При этом меняются подходы к финансированию данной отрасли в целях оснащения безопасного и надежного электроснабжения потребителей ввиду либерализации оптового и розничного рынков электроэнергии, мощности, а также консолидации электросетевого комплекса России.

Для получения результата от проделанной работы определены следующие задачи: предложить последовательные подходы к определению идеального объема поддержки от государства при финансировании инвестиционных проектов в рамках ГЧП; разработать систематические предложения по финансированию инвестиционных проектов с применением механизма ГЧП в электроэнергетике; определить ресурсы применения механизма ГЧП (модели, формы, финансовые инструменты) для финансирования инвестиционных проектов в электроэнергетической отрасли; обосновать перспективность использования механизма ГЧП для финансирования инвестиционных проектов в электроэнергетической отрасли.

Целью исследования является анализ текущего состояния, проблем и перспектив развития государственно-частного партнерства в энергетической отрасли.

Источниками информации для написания статьи и проведенного исследования стали ресурсы Международного энергетического агентства, Всемирного Банка, Росстата, Министерства энергетики Российской Федерации, АО «АТС», АО «СО ЕЭС» и др., а также аналитические материалы разных рейтинговых агентств и инвестиционных организаций, инвестиционные программы, паспорта инвестиционных проектов и пресс-релизы электроэнергетических организаций.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), Федеральный закон «О концессионных соглашениях», Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», концессионное соглашение, концессия, Единая информационная система ГЧП

Экономика нескольких развитых и развивающихся стран достаточно широко использует особую новую форму сотрудничества частного бизнеса и государства. Эта особенная форма партнерства, обозначенная термином Public Private Partnership (PPP), которая опирается на снижение непосредственного воздействия государства на экономику, перенос функциональных обязанностей на частный сектор и параллельном их сохранении, и расширение своего управления.

В последнее время Государственно-частное партнерство (ГЧП) является одним из основных механизмов роста экономической и социальной эффективности инфраструктурных инвестиций, которые объединяют компетентность и гибкость частного сектора с возможностями контроля, социальными интересами и долгосрочными перспективами общественного сектора. Это позволяет рассматривать ГЧП как порядок отношений, который способен создать рост национального благосостояния.

Для государства ГЧП – это метод привлечения капитала частного сектора к управлению и

финансированию тем имуществом, которое остается за государством. Для бизнеса ГЧП – это средство получения обеспеченной прибыли на объектах государственной собственности или при предоставлении услуг, которые закреплены за государством. При правильной организации дела и требуемым правовым оформлением ГЧП будет выгодно и для бизнеса, и для государства, и для граждан.

Первый в современной России нормативный акт, который регламентирует отношения в сфере государственно-частного партнерства – это Федеральный закон «О концессионных соглашениях» №115-ФЗ от 21 июля 2005 года (в ред. от 27.12.2018) (далее – №115-ФЗ), ключевым элементом его правового регулирования является концессионное соглашение (КС).

Закон, который позволил использовать эффективные, новые и сбалансированные модели государственно-частного партнерства в России – это Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Фе-

дерации» от 13 июля 2015 года №224-ФЗ (далее – №224-ФЗ).

Соглашение о ГЧП и концессионное соглашение – это две формы договоров, которые основываются на объединении капитала и распределении рисков, сотрудничестве частного и публичного партнера в отношении инфраструктурного объекта. Поэтому, в силу действующего закона, область применения ГЧП расширилась – частному сектору дана возможность получать право собственности на объект.

Одной из самых распространенных в российской и мировой практике форм взаимодействия частного и государственного сектора является непосредственно соглашение о концессии, которое представляет собой, в силу Федерального закона №115-ФЗ соглашение, на основании которого первая сторона (концессионер) за собственные средства возлагает на себя обязательства по строительству или реконструкции имущества, которое назначено этим соглашением; соглашение по осуществлению деятельности по эксплуатации концессионного объекта, в свою очередь концедент (публичная сторона), обязуется передать права владения и пользования объектом концессии концессионеру для расширения деятельности на срок, который установлен таким договором; право собственности, которое будет принадлежать или принадлежит второй стороне (концеденту).

Общественная значимость государственно-частного партнерства, это когда в результате общество получает выгоду как глобальный потребитель наиболее качественных услуг.

Широко распространенной в России формой ГЧП стали государственно-частные предприятия. Участие частного партнера в капитале государственной компании может планировать создание совместных предприятий и акционирование. Уровень свободы частного партнера в принятии решений по административно-хозяйственным вопросам определяется его долей в капитале акционеров. Чем ниже, по сравнению с государством, доля частных инвесторов, тем меньший объем решений они могут принимать самостоятельно без помощи государства или без учета его мнения.

Концессионный механизм способствует подробному прописанию взаимных обязательств государства и частного инвестора, и с одной стороны, уменьшить нагрузку на бюджет за счет привлечения частных инвестиций в определенные проекты, а с другой – обеспечить полную защиту частных средств.

Сотрудничество частного сектора с государством является главной частью новой политики в области инноваций, так как, при детальной организации оно гарантирует достижение от капиталов-

вложений в государственные исследования положительных результатов, и обеспечивает благоприятные условия для устойчивого развития в сфере инноваций, которая, в свою очередь, является стратегическим фактором роста экономики. С учетом разнообразия форм государственно-частного партнерства, которые встречаются в российской практике, в зависимости от выбранных характеристик есть возможность построения различных электроэнергетических проектов ГЧП.

В пределах способов по поддержке государственно-частного партнерства в Российской Федерации Ассоциация «Центр Развития государственно-частного партнерства» и Министерство Экономического развития РФ разработали Единую информационную систему ГЧП, которая позволяет обеспечивать всех участников рынка необходимой информацией о работе механизмов государственно-частного партнерства и о тех проектах, которые планируются к исполнению в рамках ГЧП в России.

Наиболее распространенной формой государственно-частного партнерства на уровне муниципалитетов является концессионное соглашение. Среди всех инвестиционных проектов на нее приходится около 98%. На уровне муниципалитетов концессионные соглашения используются в основном для повышения эффективности руководства объектами электро- и теплосетевого хозяйства (кабельными и воздушными линиями электропередачи, трансформаторными подстанциями, котельными, тепловыми сетями и др.), и помимо этого для обеспечения их реконструкции и модернизации в установленные сроки. Концессионные соглашения позволяют муниципалитетам обеспечивать постоянное функционирование в небольших городах и поселках систем коммунальной энергетики.

Соглашение о государственно-частном партнерстве с объемом в 44% и концессионное соглашение с объемом в 56% применяются на региональном уровне, как основные формы ГЧП. В отличие от муниципальных, на уровне регионов, концессионные соглашения заключаются непосредственно для строительства новых объектов по производству электро- и теплоэнергии. В большинстве случаев такие договоры заключаются на долгосрочную перспективу. На период меньше 15 лет было заключено только 25% концессионных соглашений с конкретным сроком реализации. Соглашения о государственно-частном партнерстве оформляются непосредственно для реализации наиболее масштабных проектов, например, строительства газотурбинной электростанции, МГЭС, каскада МГЭС и т.п. Инвестиционные проекты такого формата имеют соразмерно высокую цену

и достаточно долгий срок реализации – более 84% всех инвестиционных проектов на уровне регионов в рамках соглашения о государственно-частном партнерстве имели срок исполнения больше 6 лет и запланированы на более чем 20 млн. рублей.

Таким образом, в текущем времени механизм государственно-частного партнерства в сфере электроэнергетики получил достаточно высокую значимость для реализации проектов по реконструкции и обслуживанию объектов коммунальной энергетики на муниципальном уровне [1].

Сейчас в России в сфере электроснабжения реализуются всего 53 концессионных проекта: 49 из них инициированы на муниципальном уровне, а 4 на региональном. Общий объем инвестиций составляет более 11 млрд. рублей, 8,8 млрд. из которых – это частные вложения. Основным источником возврата инвестиций является прямой сбор платы с конечных потребителей.

Проблемы финансового взаимодействия в стране можно оценить на основании проведенного опроса между представителями частного бизнеса и органов государственной власти. Данный опрос, составленный Центром государственно-частного партнерства Внешэкономбанка и Институтом муниципального и государственного управления, выявил, что наиболее перспективным источником финансирования для проектов ГЧП респонденты

считают средства государственных банков и фондов России. Это говорит о том, что государство на данный момент играет основную роль в развитии и реализации проектов государственно-частного партнерства. Однако стоит отметить, что существует необходимость приобщения государством и частного капитала к участию в ГЧП-проектах со стороны финансирования.

Концессионные соглашения стали более известными моделями ГЧП при привлечении негосударственных инвестиций в энергетику, так как предоставляют сохранение права собственности на средства жизнеобеспечения у муниципальных образований и защиту негосударственных организаций от банкротства. На рис. 1 показана модель финансирования данных инвестиционных проектов.

Вместе с тем, в силу особенностей концессионного законодательства концессионером и концедентом могут являться государственные структуры, за исключением принятия участия в проектах частных инвесторов. Примером данного процесса финансирования является концессия на возведение дизельной электростанции, которое было заключено в 2015 году в Ростовской области между МУП «Краснополянское сельское поселение» и Администрацией Песчанокоспского района сроком на 5 лет [4].



Рис. 1. Модель финансирования проекта по реконструкции / строительству мини-ТЭЦ в рамках концессии
 Источник: составлено автором

По сравнению с любой другой, концессионная модель позволяет:

- обеспечить более стабильную и экономически оправданную систему тарифообразования и эффективное управление издержками. Для этого потребуется принятие Постановления Правительства РФ, определяющего порядок согласования с ФСТ условий тарифообразования.
- получать концессионеру установленную соглашением государственную поддержку в виде государственных гарантий, субсидий на компенсацию расходов, связанных с созданием объекта концессионного соглашения (капитального гранта), субсидий на компенсацию выпадающих доходов в связи с тарифным регулированием.
- использовать механизмы проектного финансирования и механизмы привлечения инвестиций на рынках ценных бумаг.
- использовать весь спектр инвестиционных возможностей: инвестиции крупнейших российских и иностранных банков, участвующих в инфраструктурных проектах; специализированных институтов развития (Российский фонд прямых

инвестиций Внешэкономбанка и других финансовых инструментов ВЭБ и его Дочерних обществ), частных фондов прямых инвестиций, суверенных фондов, иных «стейк-холдеров», заинтересованных в реализации конкретного проекта (ключевые потребители или генерирующие компании).

Модель соглашения о ГЧП, в отличие от модели концессионного соглашения может быть применена для финансирования МРСК проекта по реконструкции или строительства электростанций всех типов установленной мощностью меньше 25 МВт. Проект направлен на создание электросетевой инфраструктуры, который в свою очередь можно постоянно масштабировать.

Сообщество рынков электроэнергии на условиях конкуренции требует от договорных моделей право передачи построенных электростанций в собственность негосударственному инвестору. Соглашения о ГЧП сохраняют за негосударственным партнером право собственности на готовые электростанции, что делает эту модель ГЧП более гибкой. Модель финансирования показана на рис. 2.

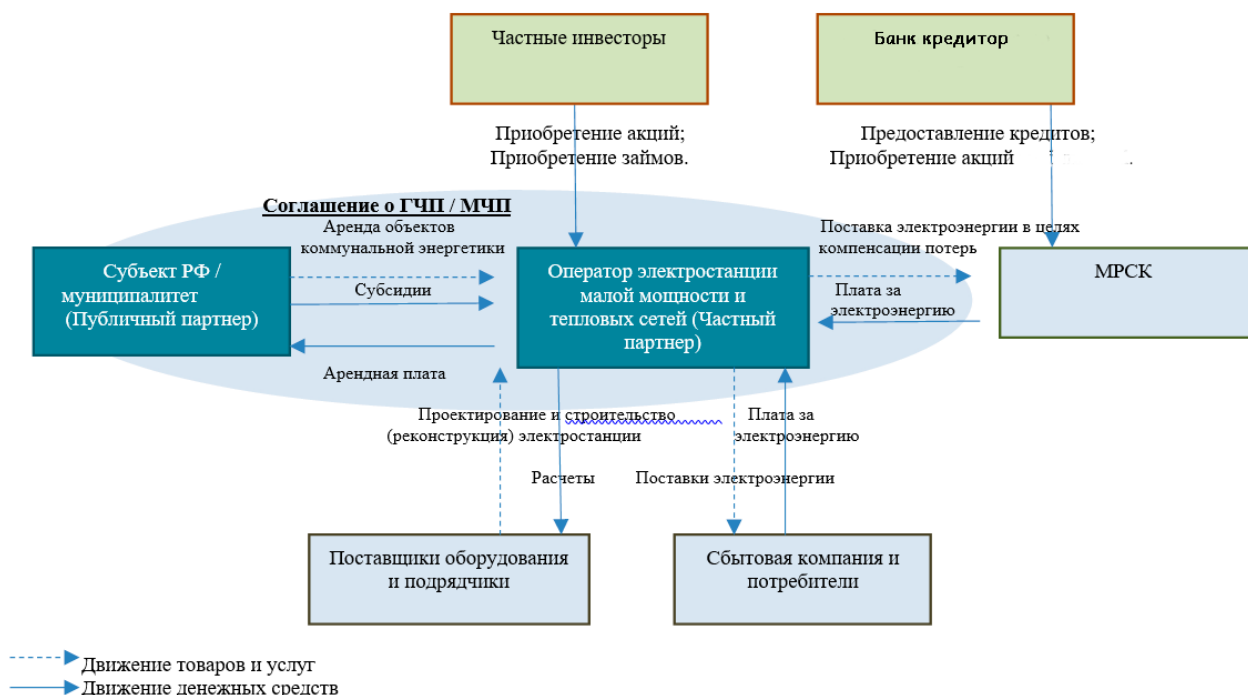


Рис. 2. Модель финансирования проекта по реконструкции/строительству электростанции малой мощности в рамках соглашения о ГЧП

Источник: составлено автором.

В целях приближения требуемой доходности на инвестированный капитал по проектам распределенной генерации к стоимости капитала строительства будущих электростанций централизованного электроснабжения на основании заключенных ДПМ, необходимо предоставить частным инвесторам соответствующие гарантии.

Из этого следует, что для успешного использования энергоэффективных технологий в электроэнергетике необходимо финансирование на базе ГЧП совершенствования котельных и тепловых электростанций в пределах многообещающей концепции распределенной генерации с применением современных технологий ко-генерации.

Эти мероприятия отвечают главным положениям проекта энергетической стратегии до 2035 г., где с помощью развития ко-генерации увеличение производства электроэнергии на тепловом потреблении на российском оборудовании является одним из важнейших источников экономии топлива в России и представляет собой одно из приоритетных направлений развития энергетики страны [3].

Реализуемая в настоящее время консолидация активов электросетей публичными электросетевыми компаниями предполагает уход с рынка неэффективных хозяйствующих субъектов в результате внедрения сравнительного оценки затрат при утверждении тарифов на передачу электрической энергии. Появление новых хозяйствующих субъектов допускается в исключительных случаях, когда достигается повышение эффективности функционирования отрасли, приемлемое распределение рисков между потребителями и инвесторами или повышение бюджетной эффективности.

В итоге, при условии применения инфраструктурных облигаций обеспечивается достаточно большое число положительных действий для реализации проектов необходимыми ресурсами. К примеру, это способствует сокращению инвестиционной нагрузки на тарифы за счет стабильного источника фондирования и валютных рисков проектов. Помимо этого, появляется возможность масштабного привлечения средств со стороны консервативных инвесторов. Выпуски инфраструктурных облигаций способствуют сокращению нагрузки на бюджеты разных уровней и распространению практики финансирования проектов. Для различных сфер экономики, где достаточно сложно привлечь финансирование вне бюд-

жета по той причине, что отсутствует возможность предоставления государственного объекта в залог, механизм выпуска инфраструктурных облигаций может стать эффективным инструментом привлечения инвестиций для развития проектов.

Стоит отметить, что в область предположительно использования инфраструктурных облигаций должны попадать программы не только федерального уровня, но и муниципальных образований и субъектов РФ. Существует возможность достаточно эффективного применения этого средства не только по концессионным проектам, но и проектам, которые действуют по другим формам государственно-частного партнерства. Такой механизм позволит не только привлечь необходимые инвестиции для реализации масштабных проектов, но и во много раз расширить диапазон. Помимо этого, в качестве инвесторов будет возможность выступить и у малого бизнеса для участия в финансировании ГЧП-проектов, потому что в основном номинал корпоративных облигаций является достаточно небольшим.

Для разработки необходимых для развития условий для привлечения финансирования необходимо создание региональных целевых программ обновления основных фондов коммунальных ресурсов при помощи работы национальных институтов развития. Модель реализации инвестиционных проектов в распределенной генерации на базе ГЧП, в пределах которой планируется заключение соглашений о реализации целевых программ по усовершенствованию энергетической инфраструктуры между региональными администрациями и институтами развития (ГК «Внешэкономбанк») [2]. Модель показана на рис. 3.



Рис. 3. Модель по реализации проектов по реконструкции/строительству генерирующих объектов распределенной генерации в основе соглашения о ГЧП

Источник: составлено автором

Проект по финансированию усовершенствования объектов коммунальной энергетики на базе ГЧП при помощи ГК «Внешэкономбанк» был создан в Курганской области. Намечалось строительство на основе ГЧП двух когенерационных установок: на базе котельной №44 в пос. Керамзитный города Кургана и ПГУ небольшой ТЭЦ на базе котельной Курганского завода колесных тягачей (ОАО «Русич»). Объем вложений составил 1 898,64 млн. рублей со срок окупаемости 11-12 лет.

От внедрения целевой программы планировалось получить социально-экономический эффект:

1) улучшение качества и надежности теплоснабжения;

2) сокращение расходов на электроэнергию по факту оптимизации и модернизации мощности насосного оборудования, что обеспечит экономию в сумме 152,4 млн руб./год.

3) сокращение текущих затрат на 36% на ремонт тепловых сетей и оборудования котельных, что обеспечит экономию 143,5 млн. руб./год.

4) увеличение числа рабочих мест с помощью дополнительной занятости на небольших ТЭЦ;

5) сокращение количества вредных веществ в отходящих газах от котельных на 14,8% из-за спада объема вывоза мазутной и угольной золы в отвалы на 45,3%, а также снижения удельного расхода топлива, смены баланса топлива в пользу природного газа, который дает меньше вредных выбросов;

6) снижение в среднем на одну единицу произведенной теплоэнергии удельного расхода топлива на котельных на 16,4% или с 220 до 148 кг у.т. на 1 Гкал, что обеспечит экономию в сумме 188,7 млн. руб./год;

7) рост надежности электроснабжения и энергетической безопасности Курганской области вследствие ввода необходимых мощностей. Небольшие новые ТЭЦ должны предоставить дополнительную подачу электроэнергии 210 млн кВт*ч в год (+ 9,6% к производству электроэнергии) потребителям [5].

На основании схемы теплоснабжения города Курган на период до 2028 года была усовершенствована только одна из двух котельных в небольших ТЭЦ.

Именно поэтому, аренда и концессия с инвестиционными обязательствами муниципального имущества коммунальной энергетики являются более известными моделями ГЧП в ситуациях перекрестного субсидирования между электро- и тепловой энергией. Однако при их применении проблема повышения тарифов не решается, а только ухудшается из-за отсутствия конкуренции между распределенной генерацией и централизованным электроснабжением. В ситуациях общего избытка мощности непригодное оборудование обязано не совершенствоваться, а выводиться в резерв или из эксплуатации.

Поэтому, финансовый механизм государственно-частного партнерства в Российской Федерации

исследован и осуществляется не в полном объеме, что сильно сказывается на качестве развития таких проектов, и при этом, подтверждает о его потенциале и необходимости наиболее эффективного его применения в будущем в условиях накопления конкретного устранения проблем и опыта.

ГЧП в сегодняшнее время при рациональном и грамотном поведении – механизм, который может стать фундаментом создания высокотехнологических корпоративных структур, призванных обеспечить ориентацию государства и бизнеса на решение вопросов, связанных с выводом конкретно-го сектора экономики из финансового кризиса.

Литература

1. *Итоги работы Минэнерго России и основные результаты функционирования ТЭК в 2015 году. Задачи на среднесрочную перспективу [Электронный ресурс].* Министерство энергетики Российской Федерации. Режим доступа: <https://minenergo.gov.ru/system/download-pdf/5049/61742> (дата обращения: 10.05.2020 г.)
2. *Информация по инвестиционным проектам с участием ГК «Внешэкономбанк» [Электронный ресурс].* Внешэкономбанк. Режим доступа: <http://veb.prognoz.ru/> (дата обращения: 30.04.2020 г.)
3. *Проект Энергетической стратегии России до 2035 года [Электронный ресурс].* Институт энергетической стратегии. Режим доступа: http://www.energystrategy.ru/ab_ins/source/ES-2035_09_2015.pdf (дата обращения: 30.04.2020 г.)
4. *IPEEC Annual Report 2015 – Executive Summary [Электронный ресурс].* International Partnership for Energy Efficiency Cooperation. Режим доступа: https://ipeec.org/upload/publication_related_language/pdf/206.pdf (дата обращения: 30.04.2020 г.)
5. *ГЧП-закон: что в имени тебе моем? [Электронный ресурс].* VEGAS LEX. 2015. http://www.vegaslex.ru/analytics/analytical_reviews/ppp_law_what_s_in_a_name/ (дата обращения: 16.05.2020 г.)

References

1. *Itoги raboty Minjenergo Rossii i osnovnye rezul'taty funkcionirovaniya TJeK v 2015 godu. Zadachi na srednesrochnuju perspektivu [Jelektronnyj resurs].* Ministerstvo jenergetiki Rossijskoj Federacii. Rezhim dostupa: <https://minenergo.gov.ru/system/download-pdf/5049/61742> (data obrashhenija: 10.05.2020 g.)
2. *Informacija po investicionnym proektam s uchastiem GK «Vneshjekonombank» [Jelektronnyj resurs].* Vneshjekonombank. Rezhim dostupa: <http://veb.prognoz.ru/> (data obrashhenija: 30.04.2020 g.)
3. *Proekt Jenergeticheskoj strategii Rossii do 2035 goda [Jelektronnyj resurs].* Institut jenergeticheskoj strategii. Rezhim dostupa: http://www.energystrategy.ru/ab_ins/source/ES-2035_09_2015.pdf (data obrashhenija: 30.04.2020 g.)
4. *IPEEC Annual Report 2015 – Executive Summary [Jelektronnyj resurs].* International Partnership for Energy Efficiency Cooperation. Rezhim dostupa: https://ipeec.org/upload/publication_related_language/pdf/206.pdf (data obrashhenija: 30.04.2020 g.)
5. *GChP-zakon: chto v imeni tebe moem? [Jelektronnyj resurs].* VEGAS LEX. 2015. http://www.vegaslex.ru/analytics/analytical_reviews/ppp_law_what_s_in_a_name/ (data obrashhenija: 16.05.2020 g.)

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN IN THE ELECTRIC POWER INDUSTRY

Dolgikh I.M.,

Financial University under the Government of the Russian Federation (Financial University)

Abstract: the transformation of the electric power industry and the development of market relations are necessarily accompanied by the improvement of the functioning of power systems, the increase of requirements to the facilities operating in their composition. At the same time, approaches to financing this industry are changing in order to equip safe and reliable electricity supply to consumers due to liberalization of wholesale and retail electricity markets, capacity, as well as consolidation of the Russian electric grid complex.

In order to obtain the result of the work done, the following tasks were identified: to propose consistent approaches to determining the ideal amount of support from the state in financing investment projects under PPP; develop systematic proposals for financing investment projects using PPP in the electricity industry; identify resources for the use of PPP (models, forms, financial instruments) to finance investment projects in the electricity industry; justify the prospects of using PPP to finance investment projects in the electricity industry.

The aim of the study is to analyze the current state, problems and prospects of development of public-private partnership in the energy industry.

Sources of information for writing the article and the study were resources of the International Energy Agency, the World Bank, Rosstat, the Ministry of Energy of the Russian Federation, JSC "ATS," JSC "SO EES," etc., as well as analytical materials of different rating agencies and investment organizations, investment programs, passports of investment projects and press releases of electric power organizations.

Keywords: public-private partnership (PPP), Federal Law "On Concession Agreements," Federal Law "On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation," concession agreement, concession, Unified Information System of PPP