

УДК/UDC 346

## Публично-частное партнерство как способ обеспечения энергосбережения<sup>1</sup>

Марухно Василиса Михайловна

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: vasilisa\_amg@mail.ru

SPIN-код: 9596-2984

Руденко Евгения Юрьевна

*редактор научного журнала «Полиматис»*

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: golushko1@rambler.ru

SPIN-код: 3898-8331

### Аннотация

В статье авторы рассматривают особенности публично-частного партнерства в сфере энергетики применительно к внедрению альтернативных источников энергии. Авторы анализируют различные формы публично-частного партнерства, а также перспективы его функционирования в Российской Федерации. В работе исследуются вопросы инфраструктурных облигаций, их понимание в международной практике, отмечаются преимущества и недостатки инфраструктурных облигаций применительно к «зеленой» энергетике. Рассматривается вопрос о концессионных механизмах, основой которых являются концессионные соглашения. Авторы приходят к выводу, что для крупномасштабных проектов, к которым относится внедрение альтернативных источников энергии, концессионные механизмы позволят Российской Федерации сбросить и приумножить инфраструктурные объекты. Затрагивается вопрос о долевом финансировании проектов (с участием Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, частного бизнеса и населения). Авторы приводят примеры

---

<sup>1</sup>Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Краснодарского края, проект «Социально-правовые механизмы обеспечения энергосбережения: на примере Краснодарского края» № 17-13-23006.

внедрения в Российской Федерации публично-частного партнерства в сфере энергетики. При этом авторы статьи отмечают, что действующая нормативная база для функционирования публично-частного партнерства в сфере «зеленой» энергетики отсутствует, что, в свою очередь, тормозит частные инвестиции в сферу энергетики в целом и альтернативной энергетики в частности.

**Ключевые слова:** возобновляемые источники энергии, нетрадиционные источники энергии, публично-частное партнерство, государственно-частное партнерство, энергетическое право, инфраструктурные облигации, концессионные механизмы, долевое финансирование инфраструктурных проектов.

## Public–Private Partnership as a Way to Ensure Energy Conservation

Marukhno Vasilisa Mikhaylovna

Candidate of Law, assistant professor of the Civil Rights Department

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: vasilisa\_amg@mail.ru

SPIN-код: 9596-2984

Rudenko Yevgeniya Yuryevna

editor of Polymathis Scientific Journal

Candidate of Law, assistant professor of the Civil Rights Department

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: golushko1@rambler.ru

SPIN code: 3898-8331

### Abstract

In this article, the authors consider the peculiarities of public–private partnership in the field of energy sector with reference to the introduction of alternative energy sources. The authors analyse various forms of public–private partnership, as well as the prospects for its functioning in the Russian Federation. The paper explores the issues of infrastructure bonds and their understanding in international practice, notes the advantages and disadvantages of infrastructure bonds in relation to “green” energy. The issue of concession arrangements, the basis of which is concession agreements, is also considered. The authors conclude that for large-scale projects, which include the

introduction of alternative energy sources, concession mechanisms will allow the Russian Federation to save and multiply infrastructural facilities. The issue of shared financing of projects (with the participation of the Russian Federation, its subjects, municipalities, private business and the public) is being addressed. The authors give examples of the introduction in the Russian Federation of a public-private partnership in the energy sector. At the same time, the authors of the article note that the current regulatory framework for the functioning of public-private partnership in the field of “green” energy is missing, which in turn inhibits private investment in the energy sector in general and alternative energy in particular.

**Key words:** renewable energy sources, non-traditional energy sources, public-private partnerships, energy law, infrastructure bonds, concession mechanisms, equity financing of infrastructure projects.

Сегодня все чаще и чаще говорят о потребности модернизации энергетики. Данная проблема обсуждалась и в рамках недавно завершившегося Международного форума по энергоэффективности и развитию энергетики «Российская энергетическая неделя», который проводился в Санкт-Петербурге с 3 по 7 октября 2017 года. Одним из направлений модернизации энергетики является совершенствование ее инфраструктуры, что возможно различными путями, например путем использования возобновляемых источников энергии. Как отметил один из участников форума, проекты в области «зеленой» энергетики обладают наибольшим инвестиционным потенциалом [1].

В российской промышленности, в отличие от повседневной жизни, нетрадиционные источники энергии применяются (хотя нечасто и не повсеместно). Вместе с тем, потенциал использования возобновляемых источников энергии очевиден. Большинство исследователей отмечают инвестиционную непривлекательность «зеленой» энергетики, однако это было опровергнуто в рамках форума. Кроме того, об обратном свидетельствует и зарубежный опыт. Согласимся в целом с мнением Э. Р. Киямовой, которая полагает, что эффективной моделью в рассматриваемой области может стать модель государственно-частного партнерства [2]. При этом оговоримся, что следует все-таки говорить не

о государственно-частном партнерстве, а о публично-частном партнерстве. Данные понятия соотносятся как вид и род.

Публично-частное партнерство (далее по тексту — ПЧП) представляет собой «соглашение публичного партнера (государственного, муниципального или иного публично-правового образования) и частного партнера (лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность: коммерческой организации, индивидуального предпринимателя), по которому публичный партнер передает частному партнеру функции по частичному или полному финансированию строительства, эксплуатации, реконструкции и управлению объектов социальной инфраструктуры» [3].

Из определения видно, что со стороны публичного партнера может выступать не только государство, но и муниципальное и иное публично-правовое образование. Последние два не являются государственными образованиями, поэтому, когда мы говорим о государственно-публичном партнерстве, мы исключаем из числа партнеров указанных субъектов.

ПЧП в сфере энергетики может осуществляться в различных формах, относительно которых в науке нет единства мнений.

Так, некоторые ученые убеждены, что для успешного развития ПЧП в энергетической области необходимы такие инструменты привлечения денег, как инфраструктурные облигации [4]. Мнение основано на том, что энергетическая область, а тем более «зеленая» энергетика, является весьма капиталоемкой, требующей долгосрочных инвестиций. В России наблюдается проблема привлечения не только долгосрочных, но и дешевых инвестиций. Российские банки не могут привлекать в необходимом объеме инвестиции в иностранной валюте из-за высоких валютных рисков, поэтому, как отмечают В. А. Тарачев и Е. М. Петрикова «экономика инфраструктурных проектов прежде всего рублевая» [5]. Кроме того, нельзя не отметить введенные в отношении России экономические санкции, прямым следствием которых стала утрата и так немногочисленных источников дешевого финансирования. Как отмечает Д. Якобашвили, «для нашего бизнеса в зарубежных банках действуют высокие

ставки и он становится неконкурентоспособным» [1].

Инфраструктурные облигации давно получили распространение в некоторых зарубежных странах (например, в США, Австралии, Индии, Чили). Они применяются наряду с традиционными механизмами финансирования инфраструктурных проектов, таких как кредитование и государственное софинансирование.

Инфраструктурные облигации представляют собой «облигации, эмитируемые специальной проектной компанией... с целью привлечения денежных средств, предназначенных для финансирования создания или реконструкции объектов инфраструктуры (... линий электропередач и т. д.), исполнение обязательств по которым обеспечено в размере и порядке, предусмотренном законодательством» [5]. С точки зрения российского законодательства инфраструктурные облигации представляют собой корпоративные облигации, эмитируемые концессионером с целью привлечения денежных средств для реализации концессионного соглашения (строительство или реконструкция объектов инфраструктуры). Процентный (купонный) доход обеспечивается доходом эмитента-концессионера, который он будет получать от эксплуатации инфраструктурного объекта.

В международной практике выделяют следующие особенности инфраструктурных облигаций по сравнению с традиционными корпоративными облигациями: во-первых, инфраструктурные облигации используются исключительно для реализации долгосрочных инвестиционных инфраструктурных проектов и предполагают целевое использование полученных от размещения облигаций средств; во-вторых, такие облигации выпускаются преимущественно в рамках реализации концессионных соглашений между государством или местными органами власти и компанией-концессионером, которая является эмитентом облигаций; в-третьих, основными инвесторами являются институциональные (пенсионные фонды, страховые компании) и другие консервативные инвесторы; в-четвертых, период обращения облигаций составляет в среднем 15–25 лет, так как они привязаны к сроку строительства (реконструк-

ции) инфраструктурного объекта и к периоду его эксплуатации; в-пятых, выпуск инфраструктурных облигаций обеспечивается, как правило, государственными и банковскими гарантиями, страхованием рисков [6].

Другие ученые говорят о перспективах другой формы ПЧП в сфере энергетики — концессионных механизмов, основой которых являются концессионные соглашения. [7]. По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности [8].

Проекты в энергетической сфере обладают высокой капиталоемкостью и весьма долгосрочны, в том числе в части возврата произведенных финансовых вложений. Вместе с тем эти проекты имеют серьезные, далеко идущие перспективы. Объекты в сфере энергетики по своей сути являются национальным богатством и поэтому они должны находиться в собственности государства. В эпоху перестройки привлечение денежных средств на создание таких объектов или на их реконструкцию осуществлялось посредством механизма приватизации. Ее итог нам известен и не вызывает восторга. С учетом результатов приватизации концессионные механизмы, конечно же, удобны для модернизации энергетической отрасли. Концессионные соглашения позволяют государству передавать на определенный срок частным инвесторам объекты энергетики в целях их модернизации и дальнейшей эксплуатации. Как следствие, нет необходимости привлекать бюджетное финансирование. Кроме того, право собственности на объект остается у государства, муниципального обра-

зования (если мы говорим о реконструкции) или возникает у государства, муниципального образования (если мы говорим о новом объекте). Благодаря концессионным соглашениям создаются условия конкурентной среды в одной из монополизированных сфер деятельности, какой является энергетическая отрасль. «Уникальность концессионной модели в том, что инвестор не только финансирует проект, но и активно участвует в управлении инвестиционным проектом, как правило, становясь в проекте ключевым или контролирующим игроком, который привносит в решение задачи наряду с деньгами компетенцию, дополнительный опыт и мотивацию» [9].

В сфере альтернативной энергетики эффективной формой партнерства могло бы стать доленое финансирование проектов (с участием государства, частного бизнеса, местных властей и населения). Доленое финансирование в данном случае может осуществляться путем создания акционерных обществ, предназначенных специально для реализации инвестиционного проекта, с преобладающей долей участия Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования. Очевидно, что одним из преимуществ такого акционерного общества является возможность привлечения заемных средств на более выгодных условиях.

Несмотря на трудности внедрения ПЧП в сфере энергетики, многие проекты получают старт и развитие. Наиболее масштабной по экономическому и социальному влиянию программой ПЧП выступает проект комплексного развития Нижнего Приангарья в Красноярском крае до 2020 года. Базовым проектом программы является строительство Богучанской ГЭС (42,8 млрд руб) мощностью 3000 МВт — один из самых высоких показателей в отечественной энергетической отрасли. Программа также предусматривает освоение колоссальных ресурсов углеводородов, предполагает разведку, обустройство и эксплуатацию нефтегазовых месторождений [10].

Безусловно, ПЧП может дать мощный старт создания площадок для внедрения использования возобновляемых источников энергии. Однако, помимо ПЧП, необходимы и иные формы государственной под-

держки и стимулирования в этой области. Например, для компаний, участвующих в ПЧП, было бы актуальным налоговое стимулирование (например, установление сокращенных сроков амортизации, временное снижение налоговых ставок), бюджетная поддержка на региональном и местном уровне в форме полной или частичной компенсации процентной ставки по банковским кредитам и проч.

Кроме того, необходимо установление четких правил функционирования ПЧП в сфере использования возобновляемых источников энергии. В настоящее время нормативное регулирование ПЧП именно в рассматриваемой сфере отсутствует, а общее нормативное регулирование использования альтернативных источников энергии признается декларативным, не содержащим целостной системы организационно-правовых мер, стимулирующих развитие «зеленой» энергетики [11].

### Список литературы

1. Российская энергетическая неделя 2017 // Журнал «Росконгресс». URL: [http://rusenergyweek.com/upload/download/magazine/REN-2017\\_light\\_RU.pdf](http://rusenergyweek.com/upload/download/magazine/REN-2017_light_RU.pdf) (дата обращения: 20.10.2017).
2. Киямова Э. Р. Государственно-частное партнерство в энергетике: проблемы и перспективы // Вестник Казанского ГАУ. 2010. № 4 (18). С. 42–44.
3. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / С. А. Белов, Е. В. Гриценко, Д. А. Жмулина и др.; под ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 528 с. // Справочно-правовая система «Кнсультант Плюс».
4. Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: Изд. дом гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. 287 с.
5. Тарачев В. А., Петрикова Е. М. Инфраструктурные облигации в России как инструмент снижения инфраструктурных ограничений экономического роста // Проблемы экономики. 2014. № 2. С. 67–75.
6. Файзрахманова Э. А. Инфраструктурные облигации как инструмент финансирования объектов инфраструктуры РФ // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. 2013. № 9. 179–185.
7. Блохина И. Институт инфраструктурных облигаций: цели введения и механизм реализации URL: <http://www.vegaslex.ru/db/msg/13211> (дата обращения:



20.10.2017).

8. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

9. Слепцов А. А. Концессионная модель как источник инвестиций в энергетику // Ученые заметки ТОГУ. 2016. Т. 7. № 4. URL: [http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2016/TGU\\_7\\_244.pdf](http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2016/TGU_7_244.pdf) (дата обращения: 20.10.2017).

10. Селькин Д. Потребности в модернизации инфраструктуры колоссальны // Журнал «Энергополис». URL: <http://energypolis.ru/portal/archives/27-potrebnosti-v-modernizaciiinfrastruktury.html> (дата обращения: 20.10.2017).

11. Камышанский В. П., Диденко А. А., Марченко К. С. Гражданско-правовое регулирование энергосбережения // Власть закона. 2013. № 2 (14). С. 21–30.