

УДК 338.012

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГЧП-ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ТЭК РОССИИ:
ОЦЕНКА И ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ****Гоосен Е.В.***Федеральный исследовательский центр угля и углехимии СО РАН, Кемерово,
e-mail: egoosen@yandex.ru*

Настоящая статья посвящена исследованию проблем реализации механизма ГЧП в сфере ТЭК. ГЧП-проекты зарекомендовали себя как один из эффективных механизмов по решению задач повышения социально-экономического развития территорий. Они способны консолидировать усилия власти и бизнеса. Приведена статистика ГЧП-проектов в России и за рубежом, выявлены различия в механизме их финансирования. Показано, что развитие ГЧП-проектов в сфере ТЭК незначительно. Определены три направления развития проектов ГЧП в сфере недропользования. Предложена наиболее перспективная форма развития ГЧП в этой сфере. Исследование проведено при финансовой поддержке российского научного фонда по соглашению № 16-18-10182 «Формирование организационно-экономических механизмов комплексного освоения недр в регионах ресурсного типа на основе партнерства науки, власти и бизнеса».

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, ТЭК, текущее состояние и оценка проектов, классификация проектов

**PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF PPP PROJECTS IN FUEL
AND ENERGY COMPLEX OF RUSSIA: ASSESSMENT AND CURRENT STATUS****Goosen E.V.***Federal research center of coal and coal chemistry SB RAS, Kemerovo, e-mail: egoosen@yandex.ru*

This article is devoted to research of problems of the implementation of PPPs in the energy industry. PPP projects have established themselves as one of effective mechanisms to address the problems of increasing the socio-economic development of territories. They are able to consolidate the efforts of government and business. The statistics of PPP projects in Russia and foreign countries, there are differences in the mechanism of their funding. It has been shown that the development of PPP projects in the energy sector is not significant. Promising form of PPP is defined for this field. The reported study was funded by Russian Science Foundation according to the research project № 16-18-10182 «Formation of the organizational-economic mechanisms of integrated development of mineral resources based on the partnership between science, business and authorities in the resource type regions».

Keywords: public-private partnerships, energy, current status and evaluation of projects, classification of projects

Наращивание инвестиционной составляющей тесно сопряжено с реализацией ГЧП-проектов в России. Основной задачей ГЧП-проектов видят, прежде всего, развитие инфраструктурных объектов, повышение налоговой базы бюджетов всех уровней. Поэтому логично предположить, что ГЧП-проекты должны быть активно представлены в самом «часто упоминаемом» и «спорном» сырьевом секторе экономики, а именно топливно-энергетическом комплексе России. Однако вопрос их реализации не столь однозначен, а формы сотрудничества власти и бизнеса далеки от определенных законодателем форм.

Несмотря на то, что в выступлениях руководства страны и «Энергетической стратегии России на период до 2035 года» подчеркивается, что с помощью ГЧП планируется создать эффективный инструмент импортозамещения и межотраслевого взаимодействия, способного решить проблемы привлечения инвестиций, «формирования собственной научно-технической и промышленной базы для разработки и производства качественного энергетического оборудова-

ния и обеспечения сервиса в ключевых для устойчивого функционирования и развития ТЭК технологических областях» [5], государственно-частное партнерство в сфере ТЭК в России не получило широкого применения. Это можно объяснить тремя основными причинами: (1) в России не сложился четкий концептуальный подход к ГЧП, (2) национальная модель ГЧП находится в стадии становления, не отработаны законодательство, стандарты и формы проектов ГЧП и (3) в российском законодательстве закреплен ряд серьезных ограничений применения проектов ГЧП в сфере ТЭК.

Обратимся к российскому опыту развития ГЧП. Рынок проектов ГЧП в России начал формально развиваться после принятия Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее Закон о концессионных соглашениях). За период с 2005 по 2015 год наблюдался стремительный рост числа проектов и объема инвестиций. Так к середине 2016 года по данным официального портала «Единая информационная система государственно-

частного партнерства в Российской Федерации» (далее Информационный портал ГЧП) были приняты решения о реализации 1339 проектов, из которых 873 проекта уже находятся на стадии реализации. По сравнению с показателями 2014 года количество проектов увеличилось почти в 10 раз. Динамика официально зарегистрированных в России проектов представлена в табл. 1. Показательно, что в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, где сосредоточены основные ресурсодобывающие компании России, рост количества проектов был одним из самых больших [2].

Еще одной особенностью официального российского рынка ГЧП-проектов является то, что на нем практически не представлены проекты в сфере ТЭК. Из 1285 ГЧП-проектов в 2015 году только пять проектов могло быть отнесено к сфере недропользования. После вступления в 2016 году в силу Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Закон о ГЧП) и принятия поправок к Закону о концессионных соглашениях ГЧП-проекты в сфере недропользования были исключены из базы как несоответствующие законодательству.

По качеству и объему привлеченных в проекты инвестиций российские ГЧП-проекты также не во всем соответствуют признакам классических проектов ГЧП. В отличие от стран-лидеров, США, Великобритании и Канады, большая часть ГЧП-проектов являются краткосрочными. Почти 30% ГЧП-проектов, зарегистрированных на Информационном портале ГЧП, имеют срок реализации 3 года и менее, в то время как в большинстве стран продолжительность ГЧП-проектов составляет 10 и более лет.

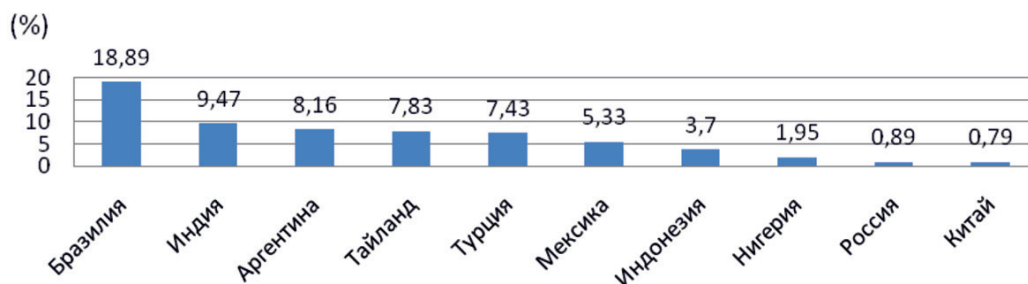
Отличаются российские проекты и по механизму финансирования. Для российских ГЧП-проектов характерна необычно высокая доля инвестиций со стороны государства. Если для ГЧП-проектов развитых стран эта доля обычно составляет не более 25%, то в российской практике успешные проекты ГЧП на 50% и более финансируются за счет бюджетных инвестиций. Поэтому неудивительно, что совокупная доля частных инвестиций в проектах ГЧП в России не только намного меньше, чем в развитых странах, но и ниже, чем в странах БРИКС – Бразилии и Индии. Если в последних совокупные частные инвестиции в ГЧП-проекты составляют 18,89% и 9,47% от ВВП соответственно, то в России доля совокупных частных инвестиций составляет менее 1% (рисунок) [2]. Многие российские ГЧП-проекты мало отличаются от обычных проектов, реализуемых за счет бюджетных инвестиций на бесплатной и безвозвратной основе, в то время как классические ГЧП-проекты предполагают инвестиционный механизм привлечения средств на основе выпуска облигаций с использованием средств частных финансовых институтов и фондов. Очевидно, что многие российские исследователи видят в ГЧП исключительно способ привлечения бюджетных инвестиций.

Серьезным фактором, сдерживающим развитие ГЧП-проектов в России в целом и в недропользовании в частности, является наличие в реальной практике большого количества проектов квази-ГЧП. В некоторых региональных законах о ГЧП инфраструктурные проекты, реализуемые на основе государственного заказа, и соглашения о социально-экономическом сотрудничестве администраций регионов и бизнеса, а также федеральные и региональные целевые программы относят к проектам ГЧП.

Таблица 1

Динамика количества ГЧП-проектов в Российской Федерации по данным ГЧП-инфо (2013–2015 гг.) [2]

Округ	Количество ГЧП-проектов по годам			Рост 2014 г. к 2015 г. (раз)
	2013	2014	2015	
Центральный федеральный округ	59	21	292	14
Северо-Западный федеральный округ	46	23	114	5
Приволжский федеральный округ	36	34	342	10
Южный федеральный округ	14	10	61	6
Северо-Кавказский федеральный округ	9	4	28	7
Уральский федеральный округ	25	11	49	4,5
Сибирский федеральный округ	103	24	256	11
Дальневосточный федеральный округ	19	4	143	36
Российская Федерация (всего)	311	131	1285	9,8



Отношение частных инвестиций в проектах ГЧП к номинальному ВВП [2]

Таблица 2

Российские ГЧП-проекты в сфере ТЭК [2, 4]

№ п/п	Название проекта	Сроки реализации	Отраслевая принадлежность	Статус проекта
1	Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии»	2008–2013	Угледобыча, обогащение, энергетика	Федеральный
2	Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края	2007–2016	Обогащение, транспорт	Федеральный
3	Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске	2006–2012	Нефтепереработка	Федеральный
4	Комплексное развитие Нижнего Приангарья	2006–2015	Транспорт, электроэнергетика, цветная металлургия	Региональный
5	Создание комплекса по переработке газа Северного Каспия в этилен, полиэтилен и полипропилен (I очередь)	2011–2015	Переработка газа, энергетическая и транспортная инфраструктура	Региональный
6	Строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва	2008–2016	Транспорт	Региональный

Несмотря на то, что большая часть российских проектов – это концессионные соглашения в инфраструктурной и социальной сфере, есть положительный опыт реализации ГЧП-проектов и в отраслях, занятых добычей, переработкой и транспортировкой природных ресурсов. Например, создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области, строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва, программа комплексного развития Нижнего Приангарья (см. табл. 2). Доля таких проектов невелика. Они реализуются в рамках крупных программ развития отраслей и регионов и финансируются с помощью Инвестиционного фонда РФ и официально не относятся к ГЧП-проектам. В двух рос-

сийских официальных базах ГЧП-проектов: Информационном портале ГЧП и официальном сайте Министерства экономического развития, регистрирующем проекты, финансируемые с участием Инвестиционного фонда Российской Федерации, – содержится информация только о 12 ГЧП-проектах, имеющих отношение к недропользованию, что составляет менее 1% от числа всех ГЧП-проектов, зарегистрированных на обоих сайтах. При этом из них только 6 проектов непосредственно можно отнести к сфере ТЭК (табл. 2).

Незначительное количество проектов в сфере ТЭК в России во многом объясняется законодательными ограничениями. Так в ч. 1 ст. 3 Закона о ГЧП установлен закрытый перечень объектов, в отношении которых может заключаться соглашение о ГЧП. Он прямо запрещает заключение соглаше-

ний ГЧП в отношении недр. Лицензионный характер недропользования ограничивает возможность создавать ГЧП-проекты в сфере ТЭК и в рамках Закона о Концессии. Другим законодательным барьером для развития ГЧП в ТЭК является определение частного партнера в проектах ГЧП, данное в ч. 3 ст. 3 Закона о ГЧП, согласно которому государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные компании, а также некоммерческие организации и «дочки» госкомпаний не могут быть частными партнерами в ГЧП-проектах. Это ограничение автоматически делает невозможным участие в ГЧП-проектах большей части крупных нефтегазовых компаний, в которых значительная доля акций принадлежит государству.

Серьезно ограничивает возможности развития ГЧП в сфере ТЭК и организационная структура входящих в его состав компаний. Большинство региональных компаний ТЭК не являются независимыми, они входят в состав крупных вертикально-интегрированных групп, имеющих регистрацию и центры прибыли в г. Москве и г. Санкт-Петербурге. Головная компания через систему трансфертных цен аккумулирует в центрах прибыли и большую часть доходов своих региональных компаний, и большую часть налоговых платежей, что серьезно ограничивает возможности реализации региональных ГЧП-проектов.

Справедливости ради надо сказать, что ситуация с относительно небольшой долей ГЧП-проектов в сфере недропользования не является специфической особенностью России, а характерна для большинства стран.

Несмотря на перечисленные выше проблемы, ГЧП-проекты в сфере недропользования и ТЭК могут активно создаваться в трех основных направлениях. Первое направление – это создание профильных производств минерально-сырьевой ориентации на основе концессионных соглашений и соглашений о разделе продукции. Примером такого рода ГЧП в России могут служить проекты освоения Эльгийского угольного месторождения (республика Саха, Нерюнгринский район), нефтегазовых месторождений Эвенкии (Юрубчено-Тохомское, Куюмбинское, Нижнеангарская группа, Собинско-Тэтэринская группа). С некоторыми оговорками к ГЧП в сфере ТЭК с участием иностранного капитала можно отнести проекты разработки углеводородного сырья в форме соглашения о разделе продукции: проект Сахалин-2, включающий Пильтун-Астохское нефтегазоконденсатное месторождение и Лунское газоконденсатное месторождение; проект Сахалин-1,

включающий Чайвинское, Аркутун-Дагинское и Одоптинское месторождения нефти и газа; проект «Харьяга»; проект разработки Самотлорского нефтегазоконденсатного месторождения. Важно отметить, что такого типа ГЧП-проекты не меняют серьезно парадигму недропользования. Они выполняют задачу преодоления кризисных явлений, служат инструментом поддержки текущего состояния отраслей [1].

Второе направление – это создание объектов производственной и социальной инфраструктуры в ресурсодобывающих регионах, формирующих условия рационального природопользования, глубокой переработки и обогащения добываемых ресурсов. Ярким примером такого ГЧП-проекта в России может служить строительство комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске. Инициаторами строительства выступили правительство Республики Татарстан и компания ПАО «Татнефть», которая стала основным частным партнером, инвестором и координатором проекта. Целью проекта было: создание предприятий по переработке татарстанской нефти вблизи места ее добычи, замещение экспорта нефти реализацией высококачественных нефтепродуктов на внешнем и внутреннем рынках, что соответствовало стратегической задаче России, улучшение экологической ситуации за счет производства экологически чистых топлив и соблюдения жестких требований к выбросам при проектировании установок Комплекса, применение передовых апробированных мировых технологий.

Интеграция нефтеперерабатывающих и нефтехимических производств в единый производственный комплекс даст толчок развитию внутри- и межрегиональной интеграции предприятий региона. Уже на первом этапе ГЧП-проект обеспечил создание более 3000 новых рабочих мест, в рамках проекта было построено жилье для работников, детский сад и санаторный комплекс [3].

ГЧП-проекты второго направления, как правило, имеют значительную социальную составляющую. Они предусматривают масштабную модернизацию транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры, направлены на решение проблем социально-экономического развития региона (повышение занятости, уровня жизни населения), поэтому они гораздо ближе подходят к смене парадигмы недропользования, но не меняют ее кардинально.

Третье направление – комплексное освоение недр. Оно связано с проектами создания новых производств, ориентированных на создание центров инновационного

развития, формирования рынков и кластеров. Таких проектов пока крайне мало во всем мире. ГЧП-проекты третьего направления – это разнообразные инновационные проекты в интересах ТЭК, в том числе центры инновационного развития, технологические платформы и др. Основное их отличие связано с ориентацией на поиск и отбор идей ориентированных фундаментальных научных исследований, проведение на их основе поисковых научных исследований, НИОКР и разработку инновационных бизнес-проектов. Примером ГЧП-проектов третьего направления в ТЭК могут служить три технологические платформы по добыче природных ресурсов и нефтегазопереработке, утвержденные Правительственной комиссией по высоким технологиям и инновациям в 2011 г.: 22-я – технологическая платформа твердых полезных ископаемых (ТПИ), ориентированная на глубокую переработку и перевооружение отечественных перерабатывающих производств наукоемкими технологиями; 23-я – технологии добычи и использования углеводородов, результатом деятельности которой должны стать разработка и внедрение новых технологий по добыче, подготовке, переработке и транспортировке, бурению скважин и т.д.; 24-я – глубокая переработка углеводородных ресурсов, предполагающая создание условий для технологической модернизации и повышения конкурентоспособности нефтегазопереработки, промышленности нефтехимического и органического синтеза с использованием процедур форсайта [3]. Основная задача технологических платформ состоит в отборе идей фундаментальных исследований, проведении на их основе поисковых исследований, научно-исследовательских работ и разработке инновационной бизнес-концепции. Как форма развития ГЧП она не только создает принципиально новые технологии, но и, что не менее важно, вовлекает бизнес и научно-исследовательские организации в процесс формирования и развития новых рынков на основе тесного взаимовыгодного сотрудничества.

Проведенный анализ показал: несмотря на то, что сами двери в ТЭК всегда открыты для новых инвестиционных проектов, ГЧП-проекты развиваются крайне медленно. Из всех сложившихся форм реализации ГЧП-проектов, проекты, ориентированные на инновационную модель комплексного освоения недр, потенциально имеют большие перспективы. Именно они способны кардинально решить проблемы ТЭК и ресурсодобывающих регионов за счет перехода на новую парадигму недропользования, опирающуюся на идеи комплексного использования природных ресурсов, устойчивого социально-экономического развития территорий на основе внедрения новых технологий, формирования и развития внутреннего рынка.

Список литературы

1. Гоосен Е.В., Никитенко С.М., Пахомова Е.О. Опыт реализации проектов ГЧП в России // ЭКО. – 2015. – № 2 (488). – С. 163–175.
2. Официальный портал «Единая информационная система государственно-частного партнерства в Российской Федерации». – URL: <http://www.pppi.ru> (дата обращения: 30.04.2016).
3. Полянская И.Г. Особенности государственно-частного партнерства в недропользовании // Бизнес, менеджмент и право. – 2009. – № 1 (18). – С. 46–50.
4. Справочные материалы по проектам, реализуемым с привлечением средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. – М., 2015.
5. Энергетическая стратегия России на период до 2035 года (основные положения). – М., 2015. – 25 с.

References

1. Goosen E.V., Nikitenko S.M., Pahomova E.O. Opyt realizacii projektov GChP v Rossii // JeKO. 2015. no. 2 (488). pp. 163–175.
2. Oficialnyj portal «Edinaja informacionnaja sistema gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossijskoj Federacii». URL: <http://www.pppi.ru> (data obrashhenija: 30.04.2016).
3. Poljanskaja I.G. Osobennosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v nedropolzovanii // Biznes, menedzhment i pravo. 2009. no. 1 (18). pp. 46–50.
4. Spravochnye materialy po projektam, realizuemym s privlecheniem sredstv Investicionnogo fonda Rossijskoj Federacii. M., 2015.
5. Jenergetičeskaja strategija Rossii na period do 2035 goda (osnovnye položenija). M., 2015. 25 p.