ILG‘OR IQTISODIYOT VA PEDAGOGIK TEXNOLOGIYALAR
ILMIY ELEKTRON JURNAL

UO‘K: 338.24:620.9

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ

д.э.н., доц. ***Курбанова Дилдора***
Ташкентский государственный технический университет
ORCID: 0000-0003-0573-7901
kurbanovadildora@gmail.com

Аннотация. *В статье рассматривается институциональная архитектура государственно-частного партнерства (ГЧП) в электроэнергетике Республики Узбекистан в период ее рыночной трансформации 2019-2026 гг. Цель исследования - выявить несоответствия между правилами ГЧП и формирующимися институтами конкурентного рынка электроэнергии и обосновать направления их устранения. Методологическую основу составляют положения новой институциональной экономики, историко-институциональная периодизация, сравнительно-правовой анализ законодательства и матрица институциональных разрывов. Показано, что реформа прошла четыре этапа - от формирования базовых правил до перехода к фискальному ограничению и плановому отбору проектов. Проектно-инициативный формат обеспечил быстрый приток частного капитала (выработка солнечных и ветровых станций выросла с 0,43 млрд кВт·ч в 2022 г. до 10,5 млрд кВт·ч в 2025 г.), но сопровождался накоплением условных обязательств государства и недостаточной прозрачностью контрактов. Предложен подход к развитию институциональных основ ГЧП, основанный на синхронном развитии нормативно-правового, организационно-регуляторного и фискально-контрактного контуров.*

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, институциональная среда, электроэнергетика, трансформация, независимые производители электроэнергии, соглашение о закупке электроэнергии, условные обязательства, оптовый рынок электроэнергии.*

ENERGETIKA TARMOG‘INI O‘ZGARTIRISH SHAROITIDA DAVLAT-XUSUSIY SHERIKLIKNING INSTITUTSIONAL ASOSLARINI RIVOJLANTIRISH

i.f.d., dots. ***Qurbonova Dildora***
Toshkent davlat texnika universiteti

Annotatsiya. *Maqolada O‘zbekiston Respublikasi elektr energetikasida davlat-xususiy sheriklik (DXSH) ning 2019-2026-yillardagi bozor transformatsiyasi davridagi institutsional arxitekturasi ko‘rib chiqiladi. Tadqiqotning maqsadi DXSH qoidalari va elektr energiyasi raqobatli bozorining shakllanayotgan institutlari o‘rtasidagi nomuvofiqliklarni aniqlash va ularni bartaraf etish yo‘nalishlarini asoslashdan iborat. Metodologik asosni yangi institutsional iqtisodiyot qoidalari, tarixiy-institutsional davrlashtirish, qonunchilikning qiyosiy-huquqiy tahlili va institutsional uzilishlar matritsasi tashkil etadi. Islohot bazaviy qoidalarni shakllantirishdan tortib, fiskal cheklov va loyihalarni rejali tanlashgacha bo‘lgan to‘rt bosqichdan o‘tganligi ko‘rsatilgan. Loyiha-tashabbus shakli xususiy kapitalning tez oqimini ta’minladi (quyosh va shamol stansiyalarini ishlab chiqarish 2022-yildagi 0,43 milliard kVt/soatdan 2025-yilda 10,5 milliard kVt/soatgacha o‘sdi), biroq davlatning shartli majburiyatlari to‘planishi va*

shartnomalarning yetarli darajada shaffof emasligi bilan birga kechdi. Normativ-huquqiy, tashkiliy-tartibga solish va fiskal-shartnomaviy konturlarning sinxron rivojlanishiga asoslangan DXSHning institutsional asoslarini rivojlantirishga yondashuv taklif etilgan.

Kalit so'zlar: *davlat-xususiy sheriklik, institutsional muhit, elektr energetikasi, transformatsiya, mustaqil elektr ishlab chiqaruvchilar, elektr energiyasini sotib olish to'g'risidagi bitim, shartli majburiyatlar, elektr energiyasining ulgurji bozori.*

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP UNDER THE TRANSFORMATION OF THE ENERGY SECTOR

DSc, assoc. prof. ***Kurbanova Dildora***
Tashkent State Technical University

Abstract. *The paper examines the institutional architecture of public-private partnership (PPP) in the electricity sector of the Republic of Uzbekistan during its market transformation in 2019-2026. The study aims to identify inconsistencies between PPP rules and the emerging institutions of a competitive electricity market and to substantiate ways of resolving them. The methodology draws on new institutional economics, historical-institutional periodization, comparative legal analysis and a matrix of institutional gaps. The reform is shown to have passed through four stages, from establishing basic rules to fiscal ceilings and planned project selection. The project-initiative format ensured a rapid inflow of private capital (solar and wind output rose from 0.43 bn kWh in 2022 to 10.5 bn kWh in 2025) but was accompanied by growing contingent liabilities and limited contract transparency. An approach is proposed that develops the regulatory, organizational and fiscal-contractual contours of PPP in a synchronized way.*

Keywords: *public-private partnership, institutional environment, electricity sector, transformation, independent power producers, power purchase agreement, contingent liabilities, wholesale electricity market.*

Введение.

Мировая энергетика в последние десятилетия переходит от модели вертикально интегрированных государственных монополий к многосубъектным системам, в которых производство, передача, распределение и сбыт электроэнергии разделены, а значительная часть инвестиций в генерацию поступает от частного сектора. Опыт либерализации рынков электроэнергии показывает, что такой переход не сводится к смене собственника: он требует создания независимого регулятора, правил доступа к сетям, прозрачного ценообразования и механизмов, распределяющих риски между государством и инвестором (Joskow, 2008). Там, где эти институты складываются медленнее, чем растут инвестиционные потребности, государства, как правило, опираются на долгосрочные контракты с независимыми производителями электроэнергии, и качество этих контрактов во многом определяет итоговую стоимость электроэнергии для экономики (Eberhard, 2016).

Обзор литературы.

Государственно-частное партнерство в этом контексте выступает не только способом финансирования инфраструктуры, но и особой структурой управления долгосрочными отношениями. С позиции транзакционного подхода Уильямсона (1996) выбор формы контракта определяется специфичностью активов, неопределенностью и частотой сделок, а электростанция с длительным сроком окупаемости является классическим примером высокоспецифичного актива. Харт (2003) показал, что при неполноте контрактов объединение строительства и эксплуатации в руках одного

частного партнера оправдано лишь тогда, когда качество услуги поддается контрактному описанию. Норт (1997) подчеркивал, что эффективность любых обменов зависит от сочетания формальных правил, неформальных норм и механизмов принуждения к исполнению. Международные обзоры результативности партнерства при этом показывают, что его преимущества перед традиционными госзакупками подтверждаются далеко не во всех секторах и странах, а во многом зависят от качества институтов (Hodge, 2007). В российской экономической школе систематизация форм и рисков партнерства государства и бизнеса была проведена Варнавским (2005), а международная практика проектного финансирования ГЧП обобщена в работах Йескомба (2007) и в руководстве Всемирного банка (2017).

Для Республики Узбекистан эти вопросы приобрели прикладной характер с началом реформы топливно-энергетического комплекса в 2019 г. По официальным данным, за последние годы в энергетику привлечено около 35 млрд долл. иностранных инвестиций и введено порядка 9 тыс. МВт новых мощностей, а производство электроэнергии выросло с 60 млрд кВт·ч в 2017 г. до 85 млрд кВт·ч в 2025 г. (Gov.uz, 2025). В октябре 2026 г. доля возобновляемых источников (солнечных, ветровых и гидроэлектростанций) в общей генерации оценивалась в 31%, а к 2030 г. поставлена цель довести ее до 54%.

Вместе с тем быстрый рост сопровождается накоплением институциональных напряжений. По оценкам Международного валютного фонда, портфель проектов ГЧП в стране увеличился с 6,2 млрд долл. в 2021 г. до 31 млрд долл. в 2024 г., что соответствует 27% ВВП (Kun.uz, 2025), а условные обязательства по таким проектам названы одним из ключевых внутренних рисков бюджетной устойчивости (IMF, 2025). Независимые аналитики отмечают неполную открытость контрактов ГЧП и совмещение функций инициирования, отбора и контроля проектов в одном государственном органе (Anhor.uz, 2026). Одновременно действует требование о продаже электроэнергии населению по единой цене во всех регионах до 2035 г., что ограничивает возможности переложить на потребителя полную стоимость долгосрочных закупочных обязательств.

В отечественных исследованиях ГЧП в энергетике преобладает анализ динамики и отраслевой структуры проектов и объемов привлеченных инвестиций (Ollokulova, 2026), тогда как согласование правил партнерства с институтами формирующегося оптового рынка электроэнергии изучено недостаточно. Этим определяется цель статьи - выявить несоответствия между институциональными основами ГЧП и институтами рыночной трансформации электроэнергетики Узбекистана и обосновать направления их устранения. Для ее достижения решаются задачи периодизации институциональных изменений 2019-2026 гг., сопоставления достигнутых результатов с целевыми ориентирами, построения матрицы институциональных разрывов и разработки подхода к их преодолению. Рабочая гипотеза состоит в том, что институты ГЧП в энергетике развивались опережающими темпами по отношению к институтам рынка и бюджетного контроля, и именно это рассогласование, а не дефицит частного капитала, становится главным ограничением дальнейшего развития партнерства.

Методология исследования.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют положения новой институциональной экономики. Институциональная среда ГЧП рассматривается через триаду Норта (1997) - формальные правила, организации и механизмы обеспечения исполнения, а сам договор партнерства - как структура управления долгосрочной сделкой со специфичными активами в понимании Уильямсона (1996). Такой подход позволяет оценивать не отдельные проекты, а соответствие между правилами, по которым они заключаются, и средой, в которой они исполняются.

Информационную базу образуют девять нормативно-правовых актов Республики Узбекистан 2019-2024 гг., регулирующих ГЧП, использование возобновляемых источников энергии, управление отраслью и организацию рынка электроэнергии, официальные материалы Президента и Правительства Республики Узбекистан, данные Министерства энергетики о выработке электроэнергии (Daryo.uz, 2025), материалы Международного валютного фонда (Dwight,2025; IMF, 2025; Kun.uz, 2025) и аналитический доклад движения «Юксалиш» в изложении средств массовой информации (Anhor.uz, 2026). Хронологические рамки охватывают период с февраля 2019 г. по октябрь 2026 г.

Применялись четыре взаимодополняющих метода. Историко-институциональная периодизация выполнялась по критерию доминирующей институциональной задачи каждого этапа. Сравнительно-правовой анализ использовался для сопоставления распределения ролей государственного партнера, закупщика и регулятора в законах (2019) «О государственно-частном партнерстве» и «Об электроэнергетике» (Закон, 2025a). Сопоставление «цель - достигнутый уровень» проводилось по показателям, для которых имеются официально опубликованные значения. Наконец, была построена матрица институциональных разрывов: каждый элемент институциональной среды оценивался по полноте правил, разделению функций и управляемости фискальных рисков, а выявленные несоответствия сопоставлялись с направлениями их устранения.

Исследование имеет ограничения, которые важно оговорить заранее. Тексты соглашений о закупке электроэнергии и соглашений о государственной поддержке в открытом доступе не публикуются, поэтому оценка распределения рисков носит качественный характер. Часть количественных данных взята из официальных заявлений, а не из статистических сборников, а в источниках встречаются разные определения доли возобновляемой энергетики (с учетом и без учета гидроэнергетики), что учтено при интерпретации.

Анализ и обсуждение результатов.

Анализ нормативной базы позволил выделить четыре этапа развития институциональных основ ГЧП в электроэнергетике, различающихся доминирующей задачей и характером принимаемых решений (табл. 1).

Периодизация показывает, что институты ГЧП и институты рынка формировались с заметным временным лагом. Базовые правила партнерства и стимулы для возобновляемой энергетики (в том числе освобождение производителей от налога на имущество и земельного налога сроком на десять лет (Закон, 2019a)) появились уже в 2019 г., тогда как независимый регулятор и специализированный закупщик были созданы лишь в 2023-2024 гг., а новый закон «Об электроэнергетике» вступил в силу только в ноябре 2024 г. В течение почти пяти лет долгосрочные обязательства по закупке электроэнергии принимались в среде, где отсутствовали самостоятельный регулятор и правила оптового рынка. Следовательно, многие действующие соглашения заключены по правилам «доконкурентного» периода и теперь должны быть встроены в рынок, создаваемый по иной логике.

Второй вывод касается смены носителя рисков. На первом этапе гарантом закупки выступало АО «Национальные электрические сети Узбекистана», совмещавшее функции оператора магистральных сетей и единого покупателя (IEA, 2019). Передача обязательств АО «Узэнергосотиш» институционально отделила коммерческий риск закупки от сетевой деятельности, но не устранила его: платежеспособность закупщика по-прежнему зависит от тарифа для конечных потребителей, который в условиях единой цены для населения до 2035 г. регулируется государством.

Таблица 1

Этапы развития институциональных основ ГЧП в электроэнергетике Республики Узбекистан

Этап, период	Ключевые институциональные решения	Институциональный результат
I. Формирование базовых правил (2019 г.)	Указ УП-5646 от 01.02.2019: образование Министерства энергетики, разделение административных и хозяйственных функций Постановление ПП-4249 от 27.03.2019: создание на базе АО «Узбекэнерго» АО «Тепловые электрические станции», АО «Национальные электрические сети Узбекистана», АО «Региональные электрические сети» Законы ЗРУ-537 от 10.05.2019 о ГЧП и ЗРУ-539 от 21.05.2019 о возобновляемых источниках энергии	Частный инвестор признан законным участником генерации; сложилась модель единого закупщика, гарантирующего покупку электроэнергии у независимых производителей (IEA, 2025)
II. Адаптация и расширение (2020-2022 гг.)	Закон ЗРУ-669 от 22.01.2021: концессии включены в предмет закона о ГЧП, введены понятия специальной проектной компании и претендента, определены полномочия местных органов власти Постановление ПП-436 от 02.12.2022 о переходе к «зеленой» экономике до 2030 г.	Унификация договорных форм партнерства; закрепление возобновляемой энергетики как приоритета государственной политики
III. Создание рыночных институтов (2023-2024 гг.)	Указ УП-166 от 28.09.2023: образование Агентства по развитию и регулированию рынка энергетики и АО «Узэнергосотиш», концепция поэтапного перехода к оптовому и розничному рынкам на 2023-2030 гг. Постановление ПП-28 от 17.01.2024 об организации деятельности регулятора Закон ЗРУ-939 от 07.08.2024 «Об электроэнергетике» (вступил в силу 09.11.2024)	Регулирование отделено от управления отраслью; обязательства по договорам с частными электростанциями с 2025 г. переданы от АО «НЭС Узбекистана» АО «Узэнергосотиш»
IV. Фискальное ограничение и плановость (2025-2026 гг.)	Лимит новых проектов ГЧП в государственном бюджете на 2025 г. - 6,5 млрд долл. (Kun.uz, 2025) Первый опыт передачи распределительных сетей (Самаркандские региональные электросети) в частное управление (Spot.uz, 2025) Решения от 16.10.2026: Национальный мастер-план энергетики до 2050 г., карта возможностей подключения к сетям, открытые конкурсы по заранее подготовленным проектам, Совет инвесторов топливно-энергетического комплекса	Начат переход от проектно-инициативной к системно-плановой логике ГЧП; партнерство распространяется с генерации на распределение

Источник: *составленный автором на основе источников.*

Третий вывод состоит в том, что в 2025-2026 гг. повестка сместилась от привлечения инвестиций к управлению их последствиями. Введение бюджетного лимита на новые проекты (Kun.uz, 2025) и решение заранее определять, где нужны дополнительные мощности, и выставлять подготовленные проекты на открытые конкурсы означают признание того, что прежний формат исчерпал свои преимущества.

Масштаб достигнутых результатов и оставшегося разрыва до целевых ориентиров 2030 г. характеризует табл. 2.

Таблица 2

Достигнутый уровень и целевые ориентиры развития электроэнергетики и ГЧП

Показатель	Достигнутый уровень	Ориентир до 2030 г.
Производство электроэнергии, млрд кВт·ч	60 (2017 г.) 85 (2025 г.)	более 129
Доля возобновляемых источников (солнце, ветер, ГЭС) в генерации, %	31 (2026 г.)	54
Ввод новых генерирующих мощностей, тыс. МВт	около 9 (нарастающим итогом на декабрь 2025 г.)	22 (новые мощности к 2030 г.)
Иностранные инвестиции в энергетику, млрд долл.	около 35 (за последние годы)	-
Портфель проектов ГЧП (все отрасли), млрд долл.	6,2 (2021 г.) 31,0 (2024 г.; 27% ВВП)	новые проекты на 2025-2030 гг. - 30,2
Мощность систем накопления энергии, ГВт	н/д	4,5
Строительство электрических сетей	н/д	5 тыс. км сетей и 16 крупных подстанций

Источник: *составленный автором на основе источников. Примечание: н/д - сопоставимые официальные данные о достигнутом уровне не опубликованы.*

Сопоставление показывает асимметрию между генерацией и инфраструктурой. Чтобы выйти на ориентир 2030 г., производство электроэнергии должно вырасти по сравнению с уровнем 2025 г. не менее чем на 44 млрд кВт·ч, или примерно в 1,5 раза, а объем новых мощностей - в 2,4 раза превысить введенный за предыдущий период. При этом по сетям и накопителям официальные цели сформулированы, но сопоставимых данных о достигнутом уровне нет, что само по себе указывает на смещение партнерства в сторону генерации. Между тем рост доли солнечной и ветровой энергии, производство которой зависит от погодных условий, делает сети и системы накопления не дополнением, а условием эффективности генерирующих проектов.

Не менее показателен фискальный аспект. Планируемый объем новых проектов ГЧП на 2025-2030 гг. (30,2 млрд долл.) сопоставим со всем портфелем, накопленным к концу 2024 г. (Kun.uz, 2025). Если институты отбора и мониторинга не изменятся, к 2030 г. объем обязательств, связанных с ГЧП, может приблизиться к удвоенному уровню 2024 г., тогда как МВФ рекомендует постепенно снижать годовой лимит новых проектов (Kun.uz, 2025).

Результативность сложившегося формата партнерства в части генерации наглядно отражает динамика выработки солнечных и ветровых электростанций (рис. 1).

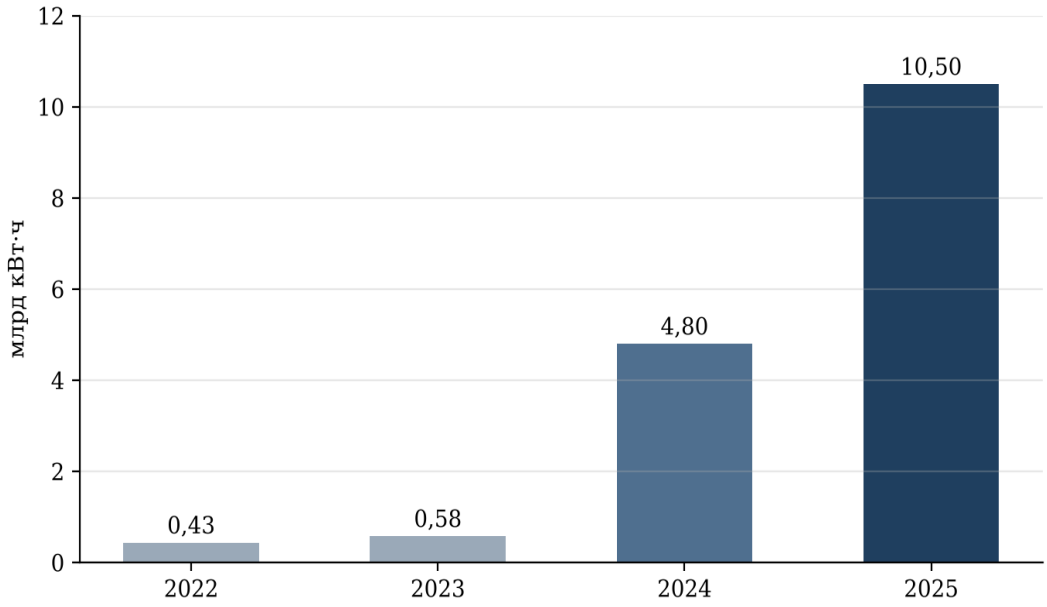


Рисунок 1. Выработка электроэнергии солнечными и ветровыми электростанциями Республики Узбекистан в 2022-2025 гг., млрд кВт·ч

Источник: *построено автором по данным Министерства энергетики Республики Узбекистан.*

Выработка солнечных и ветровых станций за четыре года увеличилась примерно в 24 раза, причем основной прирост пришелся на 2024-2025 гг. По данным Министерства энергетики, это позволило в 2025 г. сэкономить около 3,2 млрд м^3 природного газа и предотвратить выброс около 4,7 млн т вредных веществ (Daryo.uz, 2025). Лаг в три-четыре года между принятием законов 2019 г. и резким ростом выработки соответствует продолжительности инвестиционного цикла крупных проектов: подготовка, финансовое закрытие и строительство. Иными словами, формальные правила первого этапа сработали, но их эффект проявился тогда, когда институты рынка и бюджетного контроля только начинали формироваться.

Обобщение результатов периодизации, сопоставления и анализа нормативных актов позволило построить матрицу институциональных разрывов (табл. 3).

Матрица показывает, что разрывы концентрируются не в формальных правилах ГЧП как таковых, а на стыке трех систем: законодательства о партнерстве, законодательства о рынке электроэнергии и бюджетного процесса. Закон о ГЧП определяет, как заключить соглашение, закон «Об электроэнергетике» - как функционирует рынок, а бюджетное законодательство - как учитываются обязательства, однако ни один из этих актов не отвечает на вопрос, как долгосрочное соглашение, заключенное до появления рынка, должно исполняться после его создания. Именно эта «серая зона» порождает основные риски для обеих сторон партнерства.

Полученные результаты позволяют охарактеризовать сложившуюся модель как проектно-инициативную. Ее отличительные черты - заключение крупных соглашений с ограниченным кругом стратегических инвесторов, гарантированная закупка электроэнергии единым покупателем и государственная поддержка на уровне отдельных проектов. Международный опыт показывает, что такой формат позволяет быстро привлечь капитал в условиях неразвитого рынка, но его эффективность резко различается в зависимости от того, сопровождается ли он конкурентным отбором и последовательным планированием мощностей (Eberhard, 2016). Узбекистан использовал преимущества этого формата: согласно официальным данным, производство электроэнергии за восемь лет выросло более чем на 40% (Gov.uz, 2025).

Таблица 3

Матрица институциональных разрывов ГЧП в электроэнергетике Республики Узбекистан

Элемент институциональной среды	Текущее состояние	Выявленный разрыв	Направление развития
Формальные правила ГЧП	Закон (2019) ЗРУ-537 носит межотраслевой характер; рынок электроэнергии регулируется ЗРУ-939 (Закон, 2024)	Нет отраслевых правил для генерации, накопителей и распределительных сетей; не определен порядок встраивания действующих соглашений о закупке в оптовый рынок	Отраслевой регламент ГЧП в электроэнергетике; порядок поэтапной интеграции действующих соглашений в рынок
Организационная структура	Функции инициирования, отбора и контроля проектов совмещены в одном органе (Anhor.uz, 2026)	Риск конфликта интересов и снижения качества отбора	Разделение функций между отраслевым министерством, органом по ГЧП и регулятором
Механизм отбора проектов	Сочетание конкурсов и переговоров с инвесторами; с 2026 г. объявлен переход к конкурсам по подготовленным проектам	Размещение и состав мощностей не всегда определялись системными потребностями	Отбор проектов на основе мастер-плана до 2050 г. и карты сетевых возможностей
Ценообразование	Единая цена для населения до 2035 г.; долгосрочные обязательства закупщика (Указ, 2023)	Разница между закупочной ценой и тарифом ложится на закупщика и, в конечном счете, на бюджет	Механизм обеспечения платежей закупщика и согласованная с ним тарифная траектория
Фискальное управление	Портфель ГЧП - 27% ВВП; лимит новых проектов на 2025 г. - 6,5 млрд долл. (Kun.uz, 2025)	Условные обязательства формируются вне бюджетного процесса	Публичный реестр прямых и условных обязательств; увязка лимита с мастер-планом
Прозрачность	Контракты ГЧП публикуются не в полном объеме (Anhor.uz, 2026)	Информационная асимметрия между государством, инвесторами и обществом	Обязательное раскрытие ключевых условий соглашений

Источник: *разработано автором.*

Обратной стороной стали эффекты, хорошо описанные в теории ГЧП. Энгель, Фишер и Галетович (2014) показывают, что партнерство не освобождает государство от расходов, а переносит их во времени, и при отсутствии их полного учета создает иллюзию бюджетного пространства. Рост портфеля ГЧП до 27% ВВП за три года (Kun.uz, 2025) и внимание МВФ к условным обязательствам (IMF, 2025) соответствуют именно этой закономерности. Отметим, что МВФ не считает ситуацию в Узбекистане

исключительной в международном сравнении (Kun.uz, 2025), поэтому речь идет не о кризисе, а о необходимости вовремя перестроить институты под новый масштаб.

Решения октября 2026 г. о плановом отборе проектов, разработке мастер-плана до 2050 г. и создании Совета инвесторов, на наш взгляд, представляют собой качественный институциональный поворот. Логика «инвестор предлагает - государство согласовывает» сменяется логикой «государство планирует - инвесторы конкурируют». Этот поворот согласуется с рекомендациями Всемирного банка, который рассматривает инициативные предложения частного сектора как допустимый, но рискованный инструмент, требующий особых процедур конкурентной проверки (World bank, 2017). Однако сам по себе мастер-план не устраняет разрывов, выявленных в табл. 3, поскольку он определяет, что строить, но не меняет правил, по которым распределяются риски и учитываются обязательства.

Поэтому мы предлагаем рассматривать развитие институциональных основ ГЧП как синхронное развитие трех контуров (рис. 2). Ключевая идея подхода состоит в том, что ни один контур не может опережать другие без возникновения новых разрывов: именно опережающее развитие нормативного контура в 2019-2022 гг. при запаздывании организационного и фискального привело к сложившимся проблемам.



Рисунок 2. Контуры развития институциональных основ ГЧП в электроэнергетике

Источник: *разработано автором.*

Нормативно-правовой контур предполагает дополнение межотраслевого закона о ГЧП отраслевым регламентом для электроэнергетики. В нем целесообразно разграничить типы партнерства - соглашения с независимыми производителями, проекты систем накопления, концессии в магистральных сетях и контракты на управление распределительными сетями - и для каждого типа установить типовое распределение рисков. Отдельного регулирования требует порядок перехода действующих соглашений о закупке в оптовый рынок: сохранение их экономических условий в обмен на постепенный перевод части объемов в рыночные механизмы, что снижает риск пересмотра контрактов, который МВФ относит к основным проектным рискам ГЧП (Dwight, 2025).

Организационно-регуляторный контур связан с разделением функций. Отраслевое министерство на основе мастер-плана определяет потребность в мощностях, орган по

ГЧП проводит конкурсный отбор, а регулятор контролирует исполнение обязательств и тарифы. Совет инвесторов полезен как канал обратной связи по вопросам земли, подключения и технических условий, но он не должен участвовать в отборе проектов, иначе возникает риск того, что правила будут формироваться под интересы уже присутствующих на рынке игроков.

Фискально-контрактный контур включает три элемента. Во-первых, это единый публичный реестр прямых и условных обязательств по всем соглашениям ГЧП и соглашениям о закупке электроэнергии, ежегодно включаемый в заявление о бюджетных рисках. Во-вторых, это увязка годового лимита новых проектов (Kun.uz, 2025) с мастер-планом, чтобы лимит ограничивал не просто сумму, а очередность ввода мощностей. В-третьих, это раскрытие ключевых условий соглашений - цены, срока, объема гарантий - при защите коммерческой тайны в остальной части, что прямо отвечает на замечания независимых экспертов (Anhor.uz, 2026).

Отдельного внимания заслуживает распространение ГЧП на распределительные сети. Передача Самаркандских региональных электросетей в частное управление, по оценке руководства страны, должна давать экономию около 20 млн долл. в год (Spot.uz, 2025). Для этого сегмента, где качество услуги измеряется потерями электроэнергии и надежностью электроснабжения, особенно важны контракты с измеримыми показателями результата. В терминах Харта (2003) это именно тот случай, когда качество поддается контрактному описанию, и поэтому объединение инвестиций и эксплуатации в руках частного оператора оправдано.

Следует учитывать и альтернативные позиции. Сторонники более глубокой либерализации полагают, что при наличии конкурентного рынка долгосрочные гарантированные закупки не нужны и инвесторы должны принимать рыночный ценовой риск (Joskow, 2008). Их оппоненты указывают, что государство может заимствовать дешевле частного партнера, а значит, прямое государственное финансирование иногда обходится экономике дешевле ГЧП (Engel, 2014). На наш взгляд, в переходный период, пока действует единая цена для населения и только формируется оптовый рынок, ГЧП остается обоснованным инструментом для генерации, но лишь при фискальных ограничениях и конкурентном отборе. Окончательный ответ на вопрос о сравнительной стоимости разных схем требует доступа к текстам соглашений, который пока отсутствует, и это мы рассматриваем как направление дальнейших исследований.

Выводы и предложения.

Проведенное исследование подтвердило рабочую гипотезу: главным ограничением дальнейшего развития ГЧП в электроэнергетике Узбекистана является не дефицит частного капитала, а рассогласование темпов развития институтов партнерства, рынка электроэнергии и бюджетного контроля.

Периодизация выявила четыре этапа институциональных изменений 2019-2026 гг. На первых двух этапах правила ГЧП и стимулы для возобновляемой энергетики опережали создание рыночных институтов, что обеспечило быстрый приток инвестиций: выработка солнечных и ветровых станций выросла с 0,43 млрд кВт·ч в 2022 г. до 10,5 млрд кВт·ч в 2025 г. Однако значительная часть долгосрочных обязательств была принята до появления независимого регулятора и правил оптового рынка, а портфель ГЧП достиг 27% ВВП.

Матрица институциональных разрывов показала, что основные несоответствия сосредоточены на стыке законодательства о ГЧП, законодательства о рынке электроэнергии и бюджетного процесса: в порядке встраивания действующих соглашений в рынок, в совмещении функций при отборе проектов, в учете условных обязательств и в прозрачности контрактов.

Научная новизна исследования состоит в обосновании подхода к развитию институциональных основ ГЧП в энергетике, предполагающего переход от проектно-инициативного к системно-плановому формату партнерства через синхронное развитие нормативно-правового, организационно-регуляторного и фискально-контрактного контуров. В отличие от подходов, оценивающих ГЧП по объему привлеченных инвестиций, предложенный подход использует в качестве критерия согласованность контуров между собой и позволяет выявлять разрывы до того, как они превратятся в бюджетные риски.

Практическая значимость работы заключается в конкретных направлениях институциональных изменений: разработке отраслевого регламента ГЧП в электроэнергетике с порядком интеграции действующих соглашений в оптовый рынок; разделении функций планирования, отбора и контроля; создании публичного реестра обязательств, увязанного с мастер-планом до 2050 г.; обязательном раскрытии ключевых условий соглашений. Перспективы дальнейших исследований связаны с количественной оценкой условных обязательств по мере раскрытия условий соглашений и с анализом эффективности ГЧП в распределительных сетях.

Литература / Reference:

Anhor.uz. (2026). В Узбекистане выявили системные пробелы в сфере государственно-частного партнёрства – URL: https://anhor.uz/partnerskie-materiali/gchp-uzbekistan-yuksalish-problemy-prozrachnosti-i-kontrolya/.

Daryo.uz. (2025). Uzbekistan doubles solar and wind power generation in 2025– URL: https://daryo.uz/2026/01/05/uzbekistan-doubles-solar-and-wind-power-generation-in-2025.

Dwight L. (2025). Uzbekistan and Public-Private Partnerships: Country Lessons, Republic of Uzbekistan // IMF Selected Issues Paper. – No. SIP/2025/087. – DOI: 10.5089/9798229015455.018.

Eberhard A., Gratwick K., Morella E., Antmann P. (2016). Independent Power Projects in Sub-Saharan Africa: Lessons from Five Key Countries. – Washington, DC: World Bank.

Engel E., Fischer R.D., Galetovic A. (2014). The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide. – Cambridge: Cambridge University Press.

Gov.uz (2025). Правительственный портал Республики Узбекистан. Введены в строй крупные мощности и дан старт строительству ряда новых объектов энергетики в Узбекистане (05.12) – URL: https://gov.uz/ru/news/view/108357

Hart O. (2003). Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships // The Economic Journal – Vol. 113, No. 486. – P. C69–C76.

Hodge G.A., Greve C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review // Public Administration Review. – Vol. 67, No. 3. – P. 545–558.

International Energy Agency (2019). Law of the Republic of Uzbekistan, dated May 10, No. ZRU-537 "On Public-Private Partnership"– URL: https://www.iea.org/policies/13313 (дата обращения: 24.10.2026).

International Monetary Fund (2025). IMF Executive Board Concludes 2025 Article IV Consultation with the Republic of Uzbekistan. Press Release No. 25/206 (18.06) URL: https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/06/18/pr-25206-uzbekistan-imf-executive-board-concludes-2025-article-iv-consultation

Joskow P.L. (2008). Lessons Learned from Electricity Market Liberalization // The Energy Journal. – Vol. 29, Special Issue No. 2. – P. 9–42.

Kun.uz. (2025). IMF: Uzbekistan's public-private partnerships could burden future budgets – URL: https://kun.uz/en/news/2025/07/02/imf-uzbekistans-public-private-partnerships-could-burden-future-budgets.

Ollokulova F.M. (2026) Energetika sohasida amalga oshirilayotgan davlat-xususiy sheriklik loyihalar tahlili // Aktuar moliya va buxgalteriya hisobi ilmiy jurnali. – Vol. 6, Issue 07. – B. 7–15.

O‘zbekiston Respublikasi Prezidenti. Davlatimiz rahbari yoqilg‘i-energetika tarmog‘idagi islohotlarni jadallashtirish yuzasidan sarmoyadorlar bilan muloqot o‘tkazdi – URL: https://president.uz/oz/lists/view/9726

Spot.uz. (2025). Prezident: elektr energiyasini iste’molchilarga yetkazib berishda ham xususiy sheriklik tamoyillari qo‘llanmoqda–URL: https://www.spot.uz/oz/2025/12/05/solar-stations/

World Bank (2017). Public-Private Partnerships Reference Guide. Version 3. – Washington, DC: World Bank.

Yescombe E.R. (2007). Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. – Oxford: Butterworth-Heinemann.

Варнавский В.Г. (2005). Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. – М.: Наука. – 315 с.

Закон (2019) Республики Узбекистан от 10.05 № ЗРУ-537 «О государственно-частном партнерстве»– URL: https://lex.uz.

Закон (2019а). Республики Узбекистан от 21.05.2019 № ЗРУ-539 «Об использовании возобновляемых источников энергии»–URL: ttps://lex.uz/docs/4346831

Закон (2021). Республики Узбекистан от 22.01 № ЗРУ-669 «О внесении изменений и дополнений, а также признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Узбекистан в связи с совершенствованием законодательства о государственно-частном партнерстве».

Закон (2024). Республики Узбекистан от 07.08.2024 № ЗРУ-939 «Об электроэнергетике» – URL: https://lex.uz/ru/docs/7051594.

Норт Д. (1997). Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко. – М.: Фонд экономической книги «Начала». – 180 с.

Постановление (2019). Президента Республики Узбекистан от 27.03 № ПП-4249 «О стратегии дальнейшего развития и реформирования электроэнергетической отрасли Республики Узбекистан».

Постановление (2022). Президента Республики Узбекистан от 02.12 № ПП-436 «О мерах по повышению эффективности реформ, направленных на переход Республики Узбекистан на «зеленую» экономику до 2030 года».

Постановление (2024). Президента Республики Узбекистан от 17.01 № ПП-28 «О мерах организации деятельности Агентства по развитию и регулированию рынка энергетики».

Президент Республики Узбекистан. Презентация мер по эффективной организации деятельности регулятора энергетического рынка URL: https://president.uz/ru/lists/view/6799.

Уильямсон О.И. (1996). Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация / науч. ред. и вступ. ст. В.С. Катькало. – СПб.: Лениздат, – 702 с.

Указ (2019). Президента Республики Узбекистан от 01.02 № УП-5646 «О мерах по коренному совершенствованию системы управления топливно-энергетической отраслью Республики Узбекистан» – URL: https://lex.uz/ru/docs/4188806

Указ (2023). Президента Республики Узбекистан от 28.09 № УП-166 «О мерах по проведению очередного этапа реформирования сферы энергетики».