УДК 338 DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-3-279-284

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЗА РУБЕЖОМ В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Трофимов Глеб Витальевич аспирант кафедры экономической теории и предпринимательства, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: trofimov.globallox@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматривается реализация института государственно-частного партнёрства с использованием зарубежного опыта по обеспечению инфраструктурных проектов в сфере дорожного строительства. Отдельное внимание уделяется проблеме регулярного пересмотра контрактных обязательств в сфере формирования проектов и установлена роль государства и предпринимателей в процессе обмена информационными ресурсами. При помощи модели, состоящей из 4 факторов, воздействующих на формирование отношений, даётся характеристика реализации проектов.

Ключевые слова: *партнёрство, оппортунистическое поведение, государство, предприниматели, бизнес, бюджетные средства, частные инвестиции, институт государственно-частного партнерства, эффективность управленческой деятельности.*

Институт государственно-частного партнёрства выступает явлением, способствующим организации взаимодействия органов государственной власти и крупного бизнеса. Реализация этих процессов может возникать только в отношении крупнейших и значимых для общества проектов и мероприятий. Благодаря этим действиям частный бизнес может уменьшить объём собственных рисков, получать прямой доступ к огромному количеству ресурсов, административную поддержку, что в свою очередь позволяет уменьшить объём издержек и временных потерь на решение конкретных вопросов. Государство в свою очередь также сможет получить конкретную выгоду, привлекая предпринимателей в развитие инфраструктуры и территории. Постоянное взаимоотношение с крупнейшими экономическими агентами даёт возможность органам государственной власти снизить расходы бюджетных средств, и тем самым привлекать частные инвестиции в различные крупные проекты, способствующие совершенствованию инфраструктуры.

Представленная тематика является актуальной, поскольку именно на основании описанного выше механизма в рамках идеальных процессов создаётся модель построения государственно-частного партнёрства. Но, на практике существует огромное количество новых или типичных проблем, связанных с политической, юридической и экономической сферах. Общей проблемой в этом вопросе выступает организация регулярных пересмотров и изменений контрактов ГЧП, а также несоответствие временных параметров при организации проекта ГЧП со стороны бизнеса и государства [1].

Международная практика показывает, что в системе государственно-частного партнёрства применяются достаточно сложные схемы по финансированию деятельности. В их составе присутствует огромное количество транзакционных издержек. Во многих странах уже не один десяток лет используются инвестиционные денежные средства, позволяющие развивать транспортную инфраструктуру с помощью института государственно-частного партнёрства. Например, в странах Латинской Америки механизм государственно-частного партнёрства активно начал распространяться ещё в середине 1980-х годов. В Великобритании эта система была внедрена в 1990-х годах.

Поскольку существует огромное количество различных форм и способов реализации проектов ГЧП, то тем самым имеется многообразие механизмов финансирования этой деятельности и возможности получить конкретные льготы для организации экономических процессов. Но, стоит констатировать, что все границы между партнёрством и построением частного бизнеса будут в некоторой степени размытыми.

Установив сущность государственно-частного партнёрства как института, необходимо констатировать, что он применяется для того, чтобы создавать стимулы и повышать эффективность управленческой деятельности в отношении всего частного сектора в тех отраслях, которые являются сетевыми, или у них присутствуют признаки монопольной деятельности.

С целью обеспечения высоких гарантий при участии бизнеса в представленных отраслях нужно исследовать проблему, связанную с несоответствием времени. Эта проблема состоит в том, что тактика правительства ориентирована на проблемы краткосрочного характера. Органы власти в таком случае желают максимально удовлетворять все желания своих избирателей, но не учитывают те вопросы, на которые нужно затрачивать огромное количество инвестиционных вложений и временных ресурсов.

Так, органы власти используя бюджет, могут незначительно затрачивать средства на развитие и обслуживание инфраструктурных проектов, поскольку все основные последствия будут проявляться в течении конкретного длительного периода времени. В итоге средства будут направлены на удовлетворение срочных потребностей, чтобы удержать власть и тем самым защитить собственную деятельность. Очень часто существует такая практика, когда в рамках реализации инфраструктурных проектов выделяется незначительное количество средств, и тем самым не принимаются к вниманию все затраты на перспективной техническое обслуживание этого процесса. Считается, что данные действия органов власти имеют определённый смысл, ввиду того, что увеличенные расходы в перспективе могут возлагаться на будущее правительство, избирателей и всех граждан. Очевидным является тот факт, что если некоторый частный капитал будет направлен на развитие инфраструктурных проектов в масштабе всего государства, то нужно в итоге ликвидировать подобное оппортунистическое поведение [2].

Разнообразные контракты в сфере государственно-частного партнёрства с учётом единого соглашения по вопросам его применения могут затрагивать все аспекты, связанные со строительством инфраструктурных процессов [3], включая отношения бизнеса в органами власти. Связано это с тем, что в большинстве случаев ответственность за все активы будет ложиться в ходе эксплуатации инфраструктурного комплекса на предпринимателей. Логическая идея представленной связи состоит в том, что подписанный с помощью конкурсной основы некоторый контракт может создать позицию для эффективного и качественного развития данных мероприятий. Но, грамотное и рациональное применение средств может увеличить срок реализации этого проекта, и в перспективе обеспечивать его качественным обслуживанием.

По факту можно констатировать, что базовым принципом реализации института государственно-частного партнёрства выступает образование некоторого «контрактного пузыря». Это понятие представляет из себя совокупность контрактов, содержание которых позволяет оградить любого инвестора от поведения, свидетельствующего о непоследовательности действий, или же благодаря изменению существующей политической системы. Кроме того, это система контрактов даёт возможность обеспечивать защиту всего государственного сектора от неожиданных и непредвиденных действий со стороны бизнеса.

При организации транспортной инфраструктуры механизм государственно-частного партнёрства выступает стимулом, обуславливающим рост и развитие этих проектов. Конкуренция за контракт увеличивается достаточно быстро. У любого инфраструктурного комплекса и тех организаций, которые его обслуживают, имеются зачатки монопольного управления. Соответственно, свободной конкуренции в рамках рынка инфраструктурных услуг практически не встречается.

Представляется возможным предполагать, что в течении всего развития договорных отношений в сфере инфраструктурных проектов взаимодействия между участниками данного института могут подвергаться ключевым изменениям. Но, не каждое изменение является фактом, свидетельствующим о прямом пересмотре контрактных обязательств. В этом случае суть пересмотра состоит в возможности на повторное основе подписать любой документ или внести различные корректировки в состав и его структуру. Таким образом, можно сделать вывод о том, что различные дополнения или изменения всех документов пересмотром не выступают фактически. В качестве примера данных ситуаций нужно привести отличительные характеристики, отмеченные в табл. 1.

Анализируя эту особенность, стоит отметить, что процесс по пересмотру контракта может являться неявным, или осуществляться по умолчанию в зависимости от действий сторон. В качестве примера стоит отметить, что если государство или бизнес будет полностью соблюдать все основные позиции контракта без подписания его на фактическом уровне, то это не является пересмотром.

Таблица 1

Основные отличительные особенности между пересмотром контракта и его корректировкой [3]

Пересмотр контракта ГЧП	
Возможность для изменения процесса по передачи риска или основных условий в договоре	Уменьшение уровня и качества предоставляемых услуг. Отсрочка или процесс по откладыванию инвестиционных вложений. Увеличение срока реализации договора. Уменьшение всех гарантийных требований к предпринимателю. Рост объёма гарантий со стороны государства. Различные отсрочки по минимизации тарифов. Уменьшение тарифов или платы за коммунальные услуги.
Изменение структуры проекта в том случае, если изначально этого условия не было в составе контракта	Сторона, представленная как государство, будет требовать дополнительных вложений. Предприниматель потребует дополнительные вложения. Получение новых участков земли для того, чтобы обслуживать инфраструктуру.
Корректировка контракта ГЧП	
Корректировка контракта на основании возможности его обеспечивать	Изменение всех действующих тарифов согласно общей формуле. Использование основных условий в рамках соглашений. Инвестиции будут обязательными. Согласно договору установлены платежи в отношении оператора

В этом случае основываясь на данных Всемирного банка можно отметить, что очень часто происходили процессы по пересмотру или изменению контрактов в сфере государственно-частного партнёрства. Приведём примеры данных пересмотров на базе развития стран Карибского бассейна и Латинской Америки. В частности, за период с 1990 по 2017 годы в данных странах были успешно завершены более 1800 проектов в сфере государственно-частного партнёрства. Все эти информационные данные, которые затрагивают пересмотр контрактов представлены в табл. 2.

Таблица 2

Пересмотр и изменение контракта ГЧП в разных регионах мира [4]

Регион или государство	Сектор экономики	Процент пересмотра контрактов
Страны Латинской Америки и Карибского бассейна	Электроэнергетика	42
	Транспортная сфера	79
	Водоснабжение	93
США	Строительство дорог	42
Франция	Строительство дорог	51
	Строительство парковок	74
Великобритания	Все сектора экономики	23

Вне зависимости от того, что достаточно часто осуществлялась изменения или пересмотр контрактов в странах Латинской Америки, представленный фактор распространяется и во многих развивающихся государствах. Например, это существует в Великобритании. Около 83% контрактов могли изменяться в рамках суммы, которая не превышает 5000 фунтов стерлингов. В основном любые изменения были организованы благодаря просьбам со стороны государства, так как изменялось законодательство. Но, в Великобритании существует примеры, характеризующие организацию неэффективных изменений всех контрактов. Для бюджета эти изменения оказали существенные последствия. Например, при реализации строительства железнодорожной линии через пролив Ла-Манш. Благодаря пересмотру контракта в 1998 г., и на основе продажи невыгодных концессионных соглашений в прошлом десятилетии, налогоплательщиком

придётся выплачивать и компенсировать долг по всем установленным обязательствам в рамках железнодорожной инфраструктуры до 2070 года, поскольку эти средства составляют 10,2 млрд. фунтов стерлингов.

С целью получения более полного представления и понимания вопросов, связанных с пересмотром контрактов в сфере инфраструктуры нужно отметить, что этот механизм активно применяется в рамках традиционных закупок. Так, в ходе организации возведения дорожного полотна может присутствовать факт изменения всех проектных работ при строительстве. Именно эта позиция является прямой причиной дополнительного расходования денежных средств в крупных объёмах.

На основании исследований можно сделать вывод о том, что основной причиной пересмотра контрактов выступает учёт конкретного государства или региона. Например, в странах Латинской Америки и Карибского бассейна все пересмотры были осуществлены изменены на раннем этапе реализации государственно-частного партнёрства. В сфере транспорта представленная тенденция является более распространённым процессом, и около 79% контрактов присматривались через 8-9 месяцев после того, как были урегулированы все основные финансовые вопросы и процедуры.

Специалисты считают, что большее количество повторных соглашений и контрактов удалось подписать только на базе взаимного согласия и взаимодействия двух сторон. Например, в Чили около 84% контрактов были реализованы именно при помощи этих действий, 99% контрактов в Колумбии подписаны при использовании этого механизма. Но, в рамках этой системы существует так называемое оппортунистическое поведение каждого участника данного договора. Обусловлено это тем, что все конкурирующие организации желают выиграть тендер и получить контракт. Это приводит к тому, что формируется достаточно убыточные предложения, поскольку организация хочет на этапе повторного заключения контракта минимизировать все основные издержки. Органы власти используют механизм по повторному заключению контракта для того, чтобы повысить все расходы, и тем самым увеличивать бюджет, но без несения какой-либо ответственности [2].

Пересмотр крупнейших инфраструктурных контрактов в сфере дорожного строительства присутствует и в рамках развития европейских стран. Например, в Португалии благодаря экономическому кризису основное количество процессов в рамках национальной дорожной программы были пересмотрены. Так, большинство проектов в сфере государственно-частного партнёрства в Португалии были инвестированы из тех средств, которые поступали в рамках пользования платными дорогами. В этом случае удалось увеличить систему дорог и направить их в те регионы, где присутствовал низкий уровень спроса на инфраструктурные проекты. Однако, благодаря влиянию экономического кризиса обеспечивать реализацию данных проектов становилось достаточно сложно, и на государственных счетах образовался дефицит средств.

Аналогичная ситуация реализуется в Индии, где правительству ранее не удавалось организовывать повторные переговоры, но более 200 проектов в сфере государственно-частного партнёрства были внедрены. Известным является тот факт, что существовало огромное количество просьб и пожеланий пересматривать договорённости. В Индии разработан собственный специализированный контракт в сфере ГЧП для дорожного строительства, и он предусматривает несколько возможностей изменения условий, которые можно регулировать без использования дополнительных процедур по согласованию.

По Великобритании существует своя группа изменений в составе контрактов на уровне государственно-частного партнёрства в разнообразных экономических секторах. Характеристика данных изменений отмечена в табл. 3.

Таким образом, стоит констатировать, что сегодня имеется огромное количество различных аргументов, свидетельствующих об эффективности использования государственно-частного партнёрства. Представленные причины и аргументы необходимо объединить в несколько категорий. Но, нужно отметить, что желание формализовать эти критерии является возможностью упростить и предоставить прямое понимание существующей действительности. На рис. 1 выделены эндогенные и экзогенные факторы, и они в свою очередь пересекаются с объективными и субъективными позициями.

С практической точки зрения все основные эндогенные причины будут входить в состав вопросов, связанных с изменением контракта на базе конкретного проекта.

Таблица 3

Практические примеры изменения контрактов в сфере ГЧП в Великобритании [5]

Сфера экономики	Изменения в рамках общей политики	Изменения локальные
Здравоохранение	Общее изменение условий деятельности сотрудников национальной службы здравоохранения. Оплата проводится только по результатам	Одному из отделений больниц нужно провести изменение процесса уборки помещений и принять новые меры для изоляции распространения инфекции
Образование	При использовании электронных досок нужно создавать новую инфраструктуру При изменении питания школьников важно организовать по-новому сервис	Заместитель директора школы решил изменить класс
Дорожная система	Схема по расширению дорог и управление движением. Использование новых положений и стандартов по дорожному покрытию	Изучение уровня безопасности дорог показывает, что нужно улучшать стыки.



Рис. 1. Причины пересмотра контракта в сфере ГЧП по 4 направлениям [3]

Факторы объективного характера имеют в своём составе различные проблемы, затрагивающие организационный или управленческий потенциал данного проекта.

Некоторые специалисты полагают, что в рамках управления контрактами присутствует несколько ключевых проблем. Основные причины, способствующие прямому пересмотру контрактов в сфере государственно-частного партнёрства базируются на позиции о том, что сотрудники не смогли создать качественную организационную структуру. Она в свою очередь в итоге не может обеспечивать высокий уровень рентабельности и производительности труда при функционировании этого проекта. Ещё одной причиной будет позиция о неправильном выборе решений инженеров, и это в свою очередь приведёт к увеличению затрат на реализацию проектов. Государство, выступая в качестве стороны в данном контракте, также может обладать недостаточным опытом [4].

Представленная выше схема, связанная с реализацией каждого сектора построения контрактов в сфере ГЧП, обладает упрощённым, но целостным пониманием того, почему происходит изменение и пересмотр различных обязательств в этом проекте. Существует три основные причины, которые на наш взгляд являются основой для пересмотра контрактов в сфере государственно-частного партнёрства:

1. Любой контракт невозможно открывать благодаря эндогенным причинам.

2. При распределении на качественном уровне всех основных рисков факторы экзогенного характера будут приводить к пересмотру основных положений и возможностей изменить структуру контракта.

3. В некоторых распространённых ситуациях нужно заниматься изменением и пересмотром ключевых соглашений благодаря политической трансформации в государстве. Однако, такие факторы могут стать основой для проявления оппортунистического поведения со стороны некоторых политиков.

В завершении представленной статьи необходимо сделать вывод о том, что различные факторы эндогенного и экзогенного характера обладают менее проблемным содержанием для реализации государственно-частного партнёрства. В этих секторах представленные проблемы можно максимально быстро решить, поскольку нужно учитывать форс-мажорные обстоятельства или общий кризис в экономике. Однако, оппортунистическое поведение каждой стороны создаёт неразрешимую проблему, которая ведёт к провалу данного проекта. Если конечная цель проекта направлена на привлечение дополнительного капитала и создание дорожной инфраструктуры, то в случае с проявлением таких негативных механизмов, невозможно реализовать все действия на практике.

Литература

1. *Салихова Н.Н.* Опыт развития государственно-частного партнерства в зарубежных странах //Colloquium-journal. 2019. №. 13-11. С. 76-78.
2. *Артемова П.В., Рязанцев А.А.* Опыт зарубежных стран в осуществлении проектов государственно-частного партнерства //Проблемы экономики и юридической практики. 2018. №. 1. С.91-94.
3. *Кайль Я.Я., Игнатова Т.В., Епинина В.С.* Координация института GR-менеджмента в системе устойчивого развития экономики // Вестник Евразийской науки. 2019. № 2. http:// https://esj.today/PDF/39ECVN219.pdf (Доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.
4. *Бородин К.Е., Федотов А.М.* Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре // Наука и инновации-современные концепции. 2019. С. 31-36.
5. *Поспелов С.В.* Методические аспекты реализации моделей государственно-частного партнерства в зарубежных странах // EUROPEAN RESEARCH. 2017. С. 109-114.
6. *Гасанов Г.Ш.* Механизмы частно-государственного партнерства в зарубежных странах // Вестник научных конференций. 2018. № 5-3. С. 53-56.

Trofimov Gleb Vitalievich, Graduate Student, South-Russian Institute of management– branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: trofimov.globallox@yandex.ru

TECHNOLOGIES OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FOREIGN PROJECTS IN ROAD CONSTRUCTION

Abstract

The article discusses the implementation of the Institute of public-private partnership using foreign experience in providing infrastructure projects in the field of road construction. Special attention is paid to the problem of regular review of contractual obligations in the field of project formation and the role of the state and entrepreneurs in the exchange of information resources is established. Using a model consisting of 4 factors that influence the formation of relationships, a characteristic of project implementation is given.

Keywords: *partnership, opportunistic behavior, state, entrepreneurs, business, budget, private investment, public-private partnership institution, management efficiency.*

References

1. Salihova N.N. Opyt razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v zarubezhnyh stranah //Colloquium-journal. 2019. №. 13-11. P. 76-78.
2. Artemova P.V., Ryazancev A.A. Opyt zarubezhnyh stran v osushchestvlenii proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva //Problemy ekonomiki i yuridicheskoj praktiki. 2018. № 1. P. 91-94.
3. Kajl' YA.YA., Ignatova T.V., Epinina V.S. Koordinaciya instituta GR-menedzhmenta v sisteme ustojchivogo razvitiya ekonomiki // Vestnik Evrazijskoj nauki. 2019. № 2. http:// https://esj.today/PDF/39ECVN219.pdf (Dostup svobodnyj). Zagl. s ekrana. YAz. rus., angl.
4. Borodin K.E., Fedotov A.M. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v transportnoj infrastrukture // Nauka i innovacii-sovremennye koncepcii. 2019. P. 31-36.
5. Pospelov S.V. Metodicheskie aspekty realizacii modelej gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v zarubezhnyh stranah // EUROPEAN RESEARCH. 2017. P. 109-114.
6. Gasanov G.SH. Mekhanizmy chastno-gosudarstvennogo partnerstva v zarubezhnyh stranah // Vestnik nauchnyh konferencij. 2018. № 5-3. P. 53-56.