

НАУКА ЗА РУБЕЖОМ

Октябрь, 2019 (№ 83)

РАЗВИТИЕ ТРАНСПОРТНОЙ
ИНФРАСТРУКТУРЫ ПОСРЕДСТВОМ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА



Наука за рубежом

№ 83, октябрь 2019

Ежемесячное аналитическое обозрение
Издается с 2011 г., индексируется в РИНЦ
Электронное издание:

www.issras.ru/global_science_review

DOI: <https://dx.doi.org/10.37437/2222517X-2019-83-8-1-41>

Редакционная коллегия:

Л. К. Пипия (руководитель проекта), В. С. Дорогокупец,
О. Е. Осипова, Н. В. Шашкова, В. А. Хохлова

Рубрики: «Энергетика и транспорт», «Социальные и экономические науки
и статистика»

Авторы выпуска: **Л. К. Пипия, В. С. Дорогокупец**

Перевод: **В. С. Дорогокупец**

Выпускающее подразделение: **Сектор анализа зарубежной науки**

Редактор О. Е. Осипова

Компьютерная верстка: Н. В. Шашкова

Художник А. Н. Горностаева

Размещение в сети Интернет: К. В. Никитин, Н. В. Шашкова

СОДЕРЖАНИЕ

1. Типичные проблемы ГЧП в реализации инфраструктурных проектов	4
2. Анализ практики пересмотра условий ГЧП в странах Латинской Америки	15
3. Опыт США по пересмотру контрактных отношений ГЧП в сфере транспорта	24
ПРИЛОЖЕНИЕ	34
Рис. Причины пересмотра контракта по четырем категориям	34
Табл. 1. Разница между пересмотром контракта и его корректировками	35
Табл. 2. Пересмотр контрактов ГЧП в различных регионах	36
Табл. 3. Примеры изменения контрактов в проектах ГЧП в Великобритании	37
Табл. 4. Пересмотренные контракты ГЧП и средний период времени до их пересмотра	38
Табл. 5. Характеристики изменений в контракте: 1993–2010	39

Под государственно-частным партнерством (ГЧП) обычно понимают форму взаимодействия государственных структур и крупного частного бизнеса, целесообразность которой возникает, как правило, при реализации крупных общественно значимых проектов. Частный бизнес таким образом снижает свои риски и заодно получает доступ к целому комплексу общественных ресурсов, включая так называемый административный ресурс, который способствует существенному сокращению времени и издержек на решение и согласование различных вопросов, возникающих в процессе реализации конкретного проекта.

Государство также извлекает выгоду, вовлекая частный бизнес в развитие территорий, строительство дорог, обслуживание сетевых коммуникаций и т. д. Взаимодействие с крупными экономическими агентами позволяет государству уменьшать расход бюджетных средств за счет привлечения частных инвестиций в реализуемые проекты, снижать организационные и прочие транзакционные издержки, в том числе и на постпроектное сопровождение предмета ГЧП.

Так это выглядит при описании модели государственно-частного партнерства. Однако на практике возникает целый ряд типичных и новых проблем по каждому из аспектов взаимодействия государства и бизнеса: юридических, экономических, политических. Эксперты ОЭСР предприняли анализ опыта государственно-частного партнерства в области транспортной инфраструктуры, накопленного за несколько последних десятилетий. Основным выводом этого анализа и посвящен настоящий обзор.

1. Типичные проблемы ГЧП в реализации инфраструктурных проектов

В государственно-частном партнерстве используются, как правило, сложные схемы финансирования, имеющие значительные транзакционные издержки. Уже не один десяток лет широко распространено инвестирование в транспортную инфраструктуру в виде ГЧП. Государственно-частные партнерства быстро распространились в странах Латинской Америки в 1980-х гг., а в Великобритании – в 1990-х. Разнообразные формы участия в ГЧП могут затрагивать как способы финансирования проектов, так и льготы для осуществления экономической деятельности, при этом границы между партнерством и частным бизнесом несколько размыты. Эксперты ОЭСР обобщили более чем тридцатилетний опыт взаимодействия правительств разных стран с частным бизнесом в решении вопросов развития

отраслей, тесно связанных с повседневной жизнью населения, в международном докладе «Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: пересмотр договорных обязательств и экономические результаты» [1]. Государственно-частное партнерство используется для создания стимулов к повышению эффективности управления частным сектором в сетевых отраслях (передача электроэнергии, водоснабжение, автомобильные и железнодорожные перевозки, инфраструктурное обеспечение), обладающих признаками монополии, управление которыми традиционно возложено на государство.

Для того чтобы гарантировать участие частного сектора в этих отраслях, необходимо сфокусироваться на так называемой проблеме несоответствия времени. Речь идет о часто наблюдаемой тактике правительств, ориентированной на краткосрочные проблемы. Иными словами, власти склонны удовлетворять ожидания избирателей, решая краткосрочные проблемы и отодвигая на второй план те вопросы, решение которых требует длительного времени и инвестиций. Это означает, что для обеспечения благосостояния населения необходимы, помимо всего прочего, значительные временные ресурсы. Например, государство может тратить меньше средств на обслуживание инфраструктуры, так как последствия снижения качества обслуживания проявятся не сразу, а высвободившиеся средства тем временем направляются на удовлетворение краткосрочных приоритетов. Иногда решение построить более дешевую инфраструктуру не учитывает дальнейшие высокие затраты на ее техническое обслуживание. Такая тактика правительств не лишена смысла, поскольку более высокие расходы в долгосрочной перспективе лягут на плечи будущих правительств (а следовательно, и многих избирателей этих правительств). Очевидно, что если частный капитал финансирует государственные инфраструктурные проекты, то он должен в первую очередь позаботиться об искоренении проявлений подобного оппортунизма.

Контракты ГЧП в рамках единого соглашения охватывают как строительство инфраструктуры, так и ее использование частным партнером либо ответственность частного партнера за оставшиеся активы на время эксплуатации данной инфраструктуры. Логика такого союза заключается в том, что подписанный на конкурсной основе контракт лучше всего обеспечит как эффективное строительство, так и грамотное использование

средств, в частности предотвращая чрезмерные эксплуатационные расходы и траты на модернизацию. С другой стороны, он позволит избежать выходов за пределы технической целесообразности на этапе строительства или низкого качества строительства. Таким образом, государственный сектор может гарантировать достижение своих целей в сфере обслуживания, т. е. добиться лучшего соотношения цены и качества.

Основным принципом ГЧП является создание так называемого контрактного пузыря – системы контрактов, которая призвана оградить частного инвестора от оппортунистического поведения и непоследовательности, вызванной сменой (иногда довольно частой) правительств, а также защитить государственный сектор от конъюнктурности частных партнеров. Теоретически, если частный инвестор придерживается буквы своего контракта в рамках ГЧП, то возмещение затрат и возврат инвестиций вполне вероятен.

Государственно-частное партнерство стимулирует рост эффективности транспортной инфраструктуры посредством конкуренции за контракт. Инфраструктурному обеспечению часто присущи характеристики монополии, и поэтому конкуренции на рынке инфраструктурных услуг, как правило, не бывает.

Ни одна из сторон контракта не может предвидеть особенности работы инфраструктуры в течение длительного срока или даже в течение срока действия самого контракта, охватывающего порой несколько десятилетий. К сожалению, эта проблема затрагивает даже очень хорошо составленные соглашения. Случаются исключительные объективные обстоятельства, которые выходят за рамки положений первоначального контракта и даже противоречат первоначальной цели такого соглашения. В подобных случаях возникает острая необходимость пересмотреть условия договора, и статистические данные указывают на то, что пересмотр подписанных соглашений не является таким уж редким событием.

В свете изложенного выше необходимо ответить на два основных вопроса: каковы основные причины пересмотра соглашения и, что еще более важно, составляются ли новые контракты в духе прежних или в них на первый план проступают иные интересы, не согласующиеся с требованием эффективности.

Было бы логично предположить, что за время своего существования договорные отношения между сторонами ГЧП могут измениться. Однако не всякое изменение можно трактовать как пересмотр контракта. Пересмотр предполагает повторное подписание документа и внесение изменений в его положения. *Дополнения или модификации существующих положений, которые вносятся простым подписанием приложения к уже существующему договору, пересмотром не являются.* Примеры обеих ситуаций приводятся в табл. 1. Следует отметить, что пересмотр контракта может быть неявным или по умолчанию. Например, в том случае, когда государственная или частная сторона соблюдает положения контракта без фактического его подписания или проведения предварительных официальных переговоров.

Всемирный банк представил наиболее подробные данные о частоте пересмотра соглашений о государственно-частном партнерстве в странах Карибского бассейна и Латинской Америки. С 1990 по 2013 г. в этом регионе были завершены более 1700 проектов ГЧП. Данные, касающиеся частоты пересмотра контрактов, приведены в табл. 2. Несмотря на то что чаще всего пересматривались контракты в Латинской Америке, это никоим образом не означает, что данный феномен проявляется только в развивающихся странах.

В частности, можно отметить, что последствия изменений в контрактах Великобритании не представляются серьезными. Большинство (82%) изменений касались суммы, не превышающей 5000 ф. ст. Почти все изменения произошли по просьбе государственного сектора, а не частного подрядчика или в результате изменения законодательства. Тем не менее в Великобритании имели место случаи высокоэффективных изменений контрактов¹ со значительными последствиями для бюджета, например при строительстве туннеля железнодорожной линии через Ла-Манш. Контракт на строительство линии до Лондона и запуск поездов типа Eurostar был заключен с London & Continental Railways Limited в 1996 г. Правительство

¹ Здесь и далее под высокоэффективными изменениями подразумевается внесение в контракт новых положений, обеспечивающих максимально возможную пользу при минимальных затратах для решения проблем, которые возникли позднее и не были предусмотрены в первоначальном договоре.

предоставило гранты на общую сумму 1,8 млрд ф. ст. на строительство железнодорожной инфраструктуры и ее использование национальными железнодорожными службами. Пересмотр контракта в 1998 г. и перепродажа невыгодных концессий в 2009–2010 гг. привели к тому, что налогоплательщики будут вынуждены компенсировать долг по обязательствам в размере 10,2 млрд ф. ст. вплоть до 2070 г. (в ценах на 2010 г. согласно оценкам аудиторского бюро).

Для получения более полной картины отметим, что пересмотр контрактов широко распространен в сфере традиционных закупок. Например, при строительстве дорожного полотна изменение объема проектных работ во время строительства часто является основной причиной перерасхода денежных средств.

Исследования показали, что характер причин пересмотра контрактов в определенной степени зависит от страны или региона. В Латинской Америке и странах Карибского бассейна большая часть пересмотра достигнутых соглашений происходит на раннем этапе – после согласования финансовых вопросов, во время или даже до наступления этапа строительства. Эта тенденция особенно заметна в сфере транспорта (водоснабжения/санитарии), где 78% ГЧП пересматриваются в среднем через 0,9 года после урегулирования финансовых вопросов. Данные по Чили, Перу и Колумбии свидетельствуют о том, что значительное увеличение бюджета, ставшего причиной пересмотра двусторонних соглашений, обусловлено по большей части увеличением объема работ в процессе строительства, хотя довольно значительная часть касается изменений условий эксплуатации. Немалая часть средств, необходимых для таких изменений, получается за счет дополнительного финансирования – передачи обязательств будущим правительствам (например, продление концессий) и за счет пользователей (например, увеличение пользовательских тарифов).

Согласно свидетельству специалистов, большинство повторных контрактов были подписаны по взаимному согласию сторон [2]. Это верно для 83% переподписанных соглашений в Чили, 98% – в Колумбии и 100% – в Перу. Однако в подобной ситуации прослеживается оппортунистическое поведение обоих участников договора. С одной стороны, конкурирующие компании в надежде выиграть тендер и заключить контракт делают заве-

домо убыточные предложения, рассчитывая окупить свои потери на этапе повторного согласования контракта. Правительство же, со своей стороны, использует возможность повторного подписания контракта для увеличения расходов сверх уже согласованных, тем самым безнаказанно превышая бюджетный лимит.

Эта ситуация, как мы видим, несильно отличается от той, которая складывается в ходе некоторых традиционных тендеров. Разница заключается лишь в том, что оппортунистические действия правительств в этом контексте называются «стратегическим сообщением ложных сведений» и проявляются на стадии реализации проекта.

Существует и обратная сторона медали. Например, в США банкротство операторов нельзя назвать необычным явлением. Примечательно, что институциональная структура США помогает защитить государственный сектор от частного оппортунизма, гарантируя предоставление услуг, даже если частный субъект объявит себя банкротом [3]. В этой стране система банкротства в первую очередь служит для защиты должников, ее цель – помочь компаниям пережить кризис ликвидности. Как правило, должнику позволяется сохранить контроль над компанией во время банкротства и даже приобрести дополнительную задолженность для реструктуризации предприятия. В Европейском союзе ситуация несколько иная: институциональная структура встает на сторону кредиторов, и суд берет на себя полный контроль над компанией в случае ее банкротства.

Исследования случаев переподписания договоров в рамках ГЧП в США нельзя назвать всеобъемлющими, или полными, поскольку подробные статистические данные недоступны. Однако из шести изученных случаев только три можно классифицировать как вторичное подписание контракта, тогда как другие три относятся, скорее, к сфере банкротства. В тематических исследованиях нет указания причины пересмотра договорных соглашений. Некоторые повторные переговоры были инициированы внешними потрясениями. В частности, финансовый кризис 2008 г. отразился на спросе на поездки и, следовательно, на доходах от сборов.

В Португалии экономический кризис стал причиной пересмотра большей части национальной дорожной программы. Проекты ГЧП в Португа-

лии финансировались из средств, поступающих за пользование сетью платных автомагистралей; за счет этого удалось протянуть ее в том числе и в регионы с низким спросом на данный вид услуги. С началом экономического кризиса поддерживать подобную программу становилось все труднее, что привело к ухудшению состояния государственных счетов. Систематический пересмотр приостановленных новых проектов привел к общему сокращению государственных платежей, снижению внутренней нормы прибыли за счет сокращения платежей за капитальные затраты и операционные расходы.

Правительству Индии до сих пор не приходилось вести повторные переговоры, хотя в эксплуатацию уже введены несколько сотен проектов ГЧП. При этом доподлинно известно, что поступало множество просьб о пересмотре договоренностей. Стандартный контракт ГЧП в сфере дорожного строительства, разработанный в Индии, предусматривает ряд прогнозируемых изменений условий, которые могут быть улажены без дополнительного согласования. В целях минимизации морального риска при проведении торгов и реализации проекта повторные переговоры предусмотрены только в случае возникновения исключительных обстоятельств.

Примеры изменений в контрактах ГЧП по различным секторам экономики Великобритании приведены в табл. 3. Представлены два типа изменений: левая колонка касается изменений общего характера (затрагивающих все проекты), а правая – локальных изменений (связанных с конкретным проектом) [4].

Итак, на настоящий момент выявлено множество различных аргументов в пользу ГЧП – совместной структуры между частным и государственным секторами, и предполагаемых причин, по которым могут возникнуть ситуации, ведущие к пересмотру существующих контрактов. Попробуем сгруппировать эти аргументы и причины, и хотя любая попытка формализовать ситуацию окажется не чем иным, как упрощением, тем не менее даже такая упрощенная форма поможет составить более полное представление о рассматриваемом вопросе.

Представленные на рисунке эндогенные и экзогенные факторы (по конкретному ГЧП-проекту) пересекаются с объективными и субъективны-

ми (или альтернативно с технократическими/политическими) факторами (см. рисунок). На практике эндогенные причины относятся к причинам изменения контракта в рамках конкретного проекта (например, материализация строительных рисков), в то время как экзогенные причины связаны с внешними причинами, поступающими как бы извне проекта (например, экономический спад).

Объективные/технократические причины включают в себя проблемы с организационным или управленческим потенциалом и опытом, в то время как субъективный/политический аспект зависит от стратегии каждой стороны договора. Субъективная часть ситуации относится к преднамеренному поведению одной из сторон, а объективная таковой не обусловлена.

В верхнем левом квадрате указаны причины, связанные с деловыми и управленческими сторонами ГЧП-проектов. Они в высокой степени технократичны и могут рассматриваться как объективно идентифицируемые. Как организована структура управления проектом? предусматривает ли она четкие параметры управления проектом или является размытой и неточной, допускающей неясности в отношении ответственности и затрат? осуществляется ли управление компетентными лицами? хорошо ли разработан проект с инженерной точки зрения, или он разработан способом, который, вероятно, приведет к неэффективности и более высоким, чем ожидалось, затратам? – вот спектр вопросов, которые затрагивает это поле. Они относятся в основном к базе знаний частного сектора.

Согласно исследованиям специалистов, в управлении контрактами встречается ряд недостатков. Причины для пересмотра контракта прорастают из того факта, что команде ГЧП, работающей над определенным проектом, не удалось создать достаточно четкую организационную структуру, позволяющую обеспечить рентабельность и производительность проекта. Другие причины могут заключаться в том, что было выбрано наименее оптимальное инженерное решение, что привело к более высоким затратам. Эти недостатки входят в круг ответственности частного партнера. Одним из примеров может послужить банкротство Metronet в 2007 г., держателя двух из трех контрактов ГЧП Лондонского метрополитена. Еще одной причиной может стать недостаточный опыт государственного партнера, что приводит к проблемам с исполнением проекта после его реализации.

Нижний левый квадрат представляет экзогенные технократические (объективные) факторы, которые могут привести к тому, что ГЧП не будет осуществляться должным образом. Здесь важна макроэкономическая среда. Экономический спад 2007–2008 гг. как раз рассматривается в данном секторе. С течением времени государственная политика и изменения в выборе потребителей могут привести к тому, что исчезнет привлекательность поездок на автомобиле, предпочтения будут отдаваться общественному транспорту. Это может повлиять на спрос на услуги по проектам ГЧП. Подобные ситуации свидетельствуют о том, что не следует передавать риски частному сектору, тем более если он не имеет достаточных инструментов для управления ими или не может прогнозировать лучше государственного сектора.

Некоторые исследования красноречиво свидетельствуют о том, что частный сектор гораздо слабее в вопросах прогнозирования. Например, согласно исследованиям в сфере дорожного сектора, уровень трафика частным сектором систематически недооценивается [5, 6]. Исключением, пожалуй, является ситуация, когда платежеспособности государства угрожает опасность, как в Португалии в 2008 г. Это указывает на важность институциональной среды и конкретной юрисдикции, где действуют ГЧП. Сильная институциональная среда помогает произвести первоначальное распределение рисков, и пути решения возможных проблем, касающихся исполнения контракта, вполне предсказуемы. Напротив, более слабая институциональная среда может привести к значительной неопределенности в отношении этих аспектов ГЧП.

Верхний правый сектор включает в себя вопросы, связанные с неполной и, возможно, асимметричной информацией, которая доступна каждой стороне проекта. Этот аспект указывает на субъективный и зачастую более политический характер причин пересмотра договоренностей ГЧП. Одной из стратегий является оппортунизм частного сектора, такой как агрессивные торги в надежде на пересмотр соглашений *a posteriori*. Государственный сектор также может проявлять конъюнктурный подход путем сговора с частным партнером, чтобы получить проект, который в иных условиях встретил бы множество препятствий. Кроме того, государственный сектор может скрывать от частной стороны необходимую информацию, касающуюся рисков проекта.

Критерии, по которым присуждаются контракты, а также дальнейшее поведение, определяемое желанием получить его, вводят в искушение дать на торгах обещание в реальности трудновыполнимое. Подобный ход называется проклятием победителя; здесь подразумевается, что единственный способ получить контракт заключается в обещании, которое в дальнейшем невозможно выполнить. Безусловно, был разработан ряд механизмов, которые помогают противостоять этому. Один из них, например, заключается в том, что на торгах выбирают компанию, занявшую второе место, а не победителя, даже если предложения подаются в закрытых конвертах. Альтернативным подходом является средняя ставка. Этот метод успешно используется в Италии, Бельгии, Швейцарии, Японии, на Тайване и в других странах.

Наконец, нижний правый квадрат связан с поведением стороны, представляющей государство, в рамках ГЧП и вопросом, отражают ли действия нынешнего правительства интересы всех избирателей, в том числе и будущих. Правительства, ориентирующиеся на долгосрочную перспективу, ведут себя иначе, чем те, кто заинтересован в сиюминутной выгоде. Политики могут взять на себя обязательства по ГЧП *a priori*, зная, что контракт будет открыт и что рано или поздно возникнет необходимость пересмотреть его. Целью ГЧП в этом случае может быть передача бремени инвестиций на плечи следующего правительства или избежание ограничений в расходовании бюджетных средств. Специалисты обнаружили доказательства того, что в латиноамериканских дорожных ГЧП государственный сектор порой ведет себя оппортунистически, пытаясь внедрить политику, которая ставит под угрозу бизнес-модель частного партнера. Как пример такого поведения приведем Государственную автостраду 91 "восток – запад" в Южной Калифорнии. Здесь государство решило строить параллельную инфраструктуру, конкурирующую с платной дорогой ГЧП SR91, мотивируя это желанием разгрузить дорогу, снизив поток транспортных средств, несмотря на пункт договора о неконкуренции в рамках ГЧП. После того как частный партнер заблокировал иск в суде, государство в итоге выкупило скоростную автомагистраль ГЧП, чтобы иметь возможность расширять сеть по своему усмотрению. Оговоримся, что многие изменения, касающиеся тактических решений, не обязательно продиктованы конъюнктурными целями, они являются неотъемлемым элементом риска любого долгосрочного контракта ГЧП (относящегося в большей степени к нижнему левому квадрату).

Основные аспекты деятельности агентов также могут расцениваться как «особенно сложные» в условиях государственного сектора. Участвующие субъекты (законодательные органы, отдельные политики, исполнительные органы, правительство и ряд учреждений) могут по-разному трактовать задачи и добиваться целей, которые иногда последовательны, а иногда несовместимы друг с другом. Это, безусловно, создает очень серьезные проблемы в реализации проектов ГЧП. Повторные переговоры могут являться результатом описанных выше действий со стороны основного агента.

Описанные четыре сектора представляют собой упрощенный, но целостный взгляд на причины пересмотра условий контракта ГЧП. Основной посыл о пересмотре условий соглашения как инструменте сохранения экономического назначения ГЧП в ходе реализации проекта заключается в следующем.

- Контракт не должен быть открыт по эндогенным причинам (два верхних квадрата).
- Если риски распределены соответствующим образом, объективные экзогенные причины (нижний левый квадрат) может привести к пересмотру переговоров только в крайних обстоятельствах (неизбежное банкротство государства).
- В некоторых случаях необходимо пересмотреть соглашение в связи с изменениями в политике (субъективные/политические и экзогенные причины), но это также может открыть окно для оппортунистического поведения политиков (не все политические инициативы являются законными).

Подводя итоги, можно сказать, что объективные эндогенные и экзогенные причины менее проблематичны для ГЧП. Проблему в этих двух секторах можно решить, детально изучив ее или расценив как форс-мажорные обстоятельства (общий кризис). Проблемы, изложенные в правом секторе более сложные. Оппортунистическое поведение обеих сторон в конечном счете обрекает проект на провал, если, конечно, цель этого проекта состоит в том, чтобы привлечь частный капитал для создания инфраструктуры и повысить эффективность использования потенциала.

Как было отмечено выше, экономическая цель ГЧП достигается только в том случае, если конкуренция между сторонами была честной. И здесь возникает вполне логичный вопрос: а существуют ли условия контракта,

которые можно и должно изменить, не провоцируя стороны на конъюнктурные действия? Иными словами, интересно знать, можно ли пересмотреть контракт на законных основаниях и при этом не подвергнуться упреку в оппортунизме.

Возвращаясь к четырем квадратам, мы можем констатировать, что только нижний левый квадрат (экзогенные и объективные обстоятельства) подпадает под эту категорию: такие обстоятельства, как глобальный финансовый кризис, невозможно предсказать или предвидеть в рамках заключаемого договора. Вряд ли кто-то делает ставку на глобальный экономический кризис.

2. Анализ практики пересмотра условий ГЧП в странах Латинской Америки

Данный раздел следует начать с двух примеров, которые наглядно показывают, как чилийскому правительству удалось повторно пересмотреть заключенные договоры, чтобы обойти процедуру одобрения конгрессом увеличения расходов.

Первый пример – коллекторы дождевой воды. В 2001 г. в Сантьяго произошло наводнение, вызвавшее недовольство населения. В результате политического давления правительство инвестировало в строительство магистральных коллекторов и водоотводов, которые должны обеспечить безопасность районов, находящихся под угрозой затопления. Поскольку правительство было ограничено в ресурсах (не желало получать необходимые ресурсы из бюджета или увеличивать задолженность), то оно решило пересмотреть запланированные контракты со строителями городских магистралей, возлагая на них реализацию водоотводов. Для этого потребовалось внести изменения в контракты с тремя партнерами на общую сумму в несколько сотен миллионов долларов. Первоначальные платежи за дополнительные работы планировалось начать через несколько лет.

Второй пример – объездной путь в Сан-Антонио. Доступ в главный порт Чили был весьма затруднен. Грузовому транспорту, чтобы добраться до порта, приходилось ехать через город Сан-Антонио. Правительство приняло решение о строительстве объездного пути в обход большого города.

При этом было разработано три варианта финансирования проекта:

- 1) с использованием средств налогоплательщиков;
- 2) путем заключения концессионного соглашения о платной дороге;
- 3) расширив уже существующий маршрут 78 из Сантьяго в Сан-Антонио.

Президент, который на тот момент проводил предвыборную кампанию, пообещал городу, что не будет взимать плату за пользование новой дорогой. Правительство, имевшее доступ к международным кредитным рынкам, все же решило пересмотреть уже существующий контракт, оценив проект строительства восьмикилометровой дороги приблизительно в 45 млн долл. США. Оплата проекта производилась за счет увеличения дорожных сборов, которые и в дальнейшем продолжали неизменно расти. Однако остается неясным, соответствует ли ожидаемый доход от увеличения дорожных сборов стоимости проекта.

Чилийская концессионная программа знает несколько примеров хорошо зарекомендовавших себя программ ГЧП. Подробные данные о концессионных договорах доступны на веб-странице Министерства общественных работ Чили (на испанском языке). С точки зрения фискальной отчетности они соответствуют уровню средних показателей ОЭСР.

Чилийские проекты ГЧП в области строительства государственной инфраструктуры были организованы в 1993 г. в рамках концессионных соглашений о строительстве туннеля El Melón. В период с 1993 по 2006 г. Министерство общественных работ зафиксировало 50 ГЧП: двадцать шесть дорог, десять аэропортов, три тюрьмы, два водохранилища, пять проектов, касающихся инфраструктурного обеспечения общественного транспорта, и четыре прочих проекта. На тот момент строительство дорог составляло 89% от 11,3 млрд долл. США, инвестированных в проекты ГЧП. К 2014 г. были построены три больницы и семь дополнительных дорог. Несколько крупных инфраструктурных проектов (метро Americo Vesputio Oriente и модернизация аэропорта в Сантьяго) планируется выставить на аукцион в ближайшее время.

Безусловно, в истории чилийских ГЧП также были и осложнения. В 2002 г. в структурных подразделениях ГЧП были выявлены случаи коррупции. Чтобы избежать потери рабочих кадров в частных компаниях,

была разработана схема, по которой работники смогли бы получать дополнительные средства. ГЧП нанимали консалтинговые фирмы за хорошее вознаграждение. В свою очередь, эти фирмы нанимали сотрудников подразделения ГЧП в качестве экспертов, оплачивая им невыполненные работы, тем самым повышая их общий доход. В результате разразившегося скандала министр, ответственный за общественные работы, был посажен в тюрьму, а все исполнительные рабочие кадры в подразделении ГЧП уволены. По этой причине, а также из-за избыточных расходов на ГЧП в течение нескольких последующих лет новые партнерства практически не возникали.

В Колумбии сотрудничество государства и бизнеса началось в 1993 г., а к 2012 г. примерно 32% дорожной сети было построено по договорам ГЧП. К 2012 г. правительство страны подписало 48 контрактов, касающихся транспортного сектора, кроме того, в ГЧП были вовлечены и местные органы власти. Разумеется, на начальном этапе возникали серьезные проблемы с первыми проектами ГЧП, что повлекло за собой изменения в нормативных актах. Однако сейчас в целом правовая среда в Колумбии для работы ГЧП считается очень хорошей. Неудачи первых ГЧП связаны не в последнюю очередь с тем, что был закрыт путь для международных инвесторов, а на подготовку к тендерному конкурсу отводились очень сжатые сроки. Это означало, в конкурсе могли принимать участие только местные компании, поэтому по семи из тринадцати проектов переговоры велись напрямую без аукциона. Еще одной проблемой было отсутствие детально разработанного дорожного проекта, поэтому сложно было планировать закупки для строительства дорог, что вызывало длительные задержки в реализации. В последующем были учтены все недочеты предыдущих проектов, и в настоящее время сотрудничество между государственным и частным секторами можно охарактеризовать как успешное. Основным предметом ГЧП в области общественной инфраструктуры являются дороги; в декабре 2010 г. на строительство 27 дорог протяженностью 4800 км были заключены соглашения на общую сумму 6,5 млрд долл. США. В настоящее время в Колумбии открыты 48 проектов ГЧП, осуществляющих строительство дорог.

Программа Перу в области развития общественной инфраструктуры посредством ГЧП началась не так давно, как в Чили и Колумбии. Хотя законодательные акты, регулирующие данные отношения, датируются 1991 г., в

1990-е гг. была введена в эксплуатацию лишь одна дорога. Новую жизнь ГЧП получило только в 2001 г. благодаря концессионному соглашению о работах в аэропорту города Лимы. Законодательство 2008 г. модернизировало работу и добавило гибкости перуанским государственно-частным партнерствам, действующим в сфере общественной инфраструктуры. Это означает, что перуанская система ГЧП извлекла уроки из ошибок, допущенных другими странами, и была хорошо продумана.

В развивающихся странах за последние 25 лет реализовано более 6 тыс. проектов государственно-частного партнерства. Участие частного сектора в создании государственной инфраструктуры зарекомендовало себя как жизнеспособный вариант дополнительных инвестиций. Поддерживая экономический рост, улучшая качество жизни и способствуя сокращению бедности, он создает альтернативу для финансирования инфраструктуры.

На транспортный сектор приходится 25% от общего числа контрактов ГЧП в развивающихся странах. Особенно продуктивно подобный вид партнерства разворачивается в странах с экономикой, характеризующейся высокими темпами роста: в Латинской Америке – это Бразилия, в Южной Азии – Индия, в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе – Китай. За последние 30 лет именно в этих регионах было реализовано почти 90% всех международных транспортных проектов ГЧП. В 2013 г. в развивающихся странах около 78% от общего объема инвестиций в проекты транспортно-го сектора были сконцентрированы в Бразилии и Индии.

По типу контракта преобладают проекты вторичной застройки или реанимация заброшенных проектов. Число новых проектов оставалось более или менее постоянным в течение последних двадцати лет. Объясняется это тем, что проекты вторичной застройки, как правило, легче реализовать, чем новые, поскольку последние являются более рискованными, сложными и неопределенными, особенно в части прогнозирования будущего потока транспортных средств.

С 1990 по 2013 г. в Латинской Америке были завершены более 1700 проектов ГЧП, при этом 41% от общего числа контрактов ГЧП были сосредоточены в одной стране – Бразилии.

По мере роста сложности проектов обычно требуется увеличить государственную поддержку. В Латинской Америке в период с 2000 по 2007 г. произошел всплеск государственной поддержки проектов ГЧП, в том числе касающихся транспортной инфраструктуры. Затем последовал резкий спад, обусловленный наступлением мирового финансового кризиса.

Увеличение сложности проектов ГЧП становится нередко причиной того, что заключенные сторонами договоры приходится пересматривать. Как показано в табл. 4, частота повторных переговоров остается достаточно высокой: средний показатель по всем проектам составляет 68%, а в транспортной инфраструктуре этот показатель значительно выше – 78%. Более того, необходимость пересмотреть достигнутые соглашения наступает довольно скоро после заключения контракта, в среднем это происходит через год. При этом секторами, наиболее подверженными пересмотру государственно-частных отношений, по-прежнему остаются транспорт, водоснабжение и санитария (например, обслуживание канализации и вывоз мусора).

Правительства со слабыми институтами сталкиваются с непростым выбором между аннулированием и пересмотром договора ГЧП во избежание, например, потенциального банкротства. Число аннулированных контрактов в Латинской Америке невелико, но за последние 30 лет показатель возрос и составил около 5% от общего объема проектов ГЧП, что несколько выше среднего для развивающихся стран. Налицо тенденция правительств не отказываться от политики переговоров и пересмотра достигнутых соглашений. В случае аннулирования договоренностей им пришлось бы взять на себя ответственность за политические последствия. Можно было бы предположить, что число аннулированных договоров будет значительно больше, особенно в начале программы, когда правительство еще имеет возможность сообщить об отказе, однако правительства, вступая в переговоры о пересмотре контрактных отношений, отказываются вносить изменения, тем самым предоставляя частному сектору самостоятельно решать, следует ли продолжать деловые отношения. Справедливости ради отметим, что такое происходит нечасто, и существует ряд причин, по которым правительства охотнее идут на перезаключение контрактов, чем на их аннулирование.

Тенденции в пересмотре контрактов на строительство дорог в рамках ГЧП в Чили, Колумбии и Перу свидетельствуют о том, что основная доля перезаключенных соглашений приходится на этап строительства, что означает недостаточно продуманную подготовку проекта в части объема работ и состояния инфраструктуры (табл. 5).

Приведем еще один пример того, как решаются проблемы, связанные с необходимостью пересмотреть договор. Любопытен опыт Индии. Программу проектов ГЧП в Индии, которая началась во второй половине 2000-х гг., можно охарактеризовать как агрессивную, особенно в дорожном секторе. На тот момент было создано более 300 ГЧП, занимающихся дорожным строительством; многие из них создавались при поддержке фондов в соответствии с критериями запрашиваемой минимальной стоимости. По состоянию на 2014 г. более половины этих проектов столкнулись с проблемами, частные партнеры требовали пересмотра контракта. Правительство Индии оценило ситуацию и подготовило общий ответ на эту системную проблему, но на разовой и индивидуальной основе. В целом подход индийского правительства заключается в отклонении большинства просьб о пересмотре соглашений.

Просьбы о пересмотре уже заключенных договоров могут иметь под собой несколько причин, обусловленных внешними и/или внутренними факторами. Вот несколько примеров, связанных в основном с внешними факторами:

- существенные изменения экономических условий. На регулируемых рынках, где цены не могут быть скорректированы в одностороннем порядке частным партнером, это часто приводит к необходимости пересмотреть договор, и соответствующий запрос поступает либо от частной стороны, либо со стороны правительства (даже если распределение рисков прописано в контракте);

- иногда неожиданные изменения экономических условий – вследствие макроэкономических причин, которые не поддаются контролю сторон (например, мировой финансовый кризис, колебания валютных курсов), что приводит к банкротству проекта и вынуждает пересмотреть заявки;

- непредвиденные природные катаклизмы или бедствия, требующие чрезвычайных мер или инвестиций.

К наиболее распространенным внутренним факторам, являющимся причинами для пересмотра существующих соглашений, относятся:

- выборы, в результате которых новая администрация может изменить правила и условия контрактов и повлиять на права частного партнера и т. д.;

- новый потребитель требует дополнительных услуг или видов обслуживания, которые не были предусмотрены в изначальном контракте (особенно часто это касается дорог и аэропортов);

- ошибки на стадии аукциона, агрессивные предложения (с заниженными ценами), плохо прописанные контракты и неоднозначное распределение рисков;

- нарушение договорных обязательств со стороны правительства (процесс экспроприации земли может быть длительным, в результате чего она недоступна в оговоренные сроки), отсутствие кредитоспособности проекта (неверно принятые риски) и отсутствие подготовительных исследований (которые увеличивают строительный риск);

- оппортунистическое поведение частных партнеров и правительств (например, действующее правительство может принять решение об изменении контракта в интересах пользователей, действуя в одностороннем порядке для получения голосов избирателей, а только что избранное правительство может изменить приоритеты);

- желание правительства обойти налоговый контроль для обеспечения дополнительного финансирования и избежать разрешения (парламента) на дополнительные инвестиции;

- неспособность правительств проводить жесткую политику отказа от пересмотра заключенных договоров;

- рычаги влияния частного партнера на правительство с целью предоставления дополнительных выгод, которые повлечет за собой пересмотр контрактов.

Рассмотрение вопроса о пересмотре процедуры переговоров в Латинской Америке по-прежнему остается проблематичным, несмотря на то, что прочная правовая и институциональная структура могла бы помочь смягчить требования, выдвигаемые сторонами, и лучше регулировать сам процесс пересмотра, однако для этого необходимо принять более конкретные меры. В процессе пересмотра соглашений страны могли бы опираться на платформу для проведения переговоров, специально разработанную на

основе обобщенного опыта пересмотра контрактов ГЧП. Приведем элементы этой платформы, часть которых уже введена в действие в некоторых странах:

- прописывание в первоначальном договоре условий, подходов, критериев и процессов его возможного пересмотра в дальнейшем;
- увеличение расходов государства, связанных с принятием требований о пересмотре путем обеспечения транспарентности: использование Интернета, публикация запросов, решений и аргументов, а также использование средств массовой информации для предоставления информации о запросах, решениях и обоснованиях;
- создание репутации недоброжелательного отношения к пересмотру переговоров путем отмены ГЧП / отзыва концессий; в первую очередь это касается тех запросов, которые поступили от партнеров, избравших тактику агрессивных предложений;
- использование и внедрение экспертного «подразделения по обслуживанию» для устранения тупиковых ситуаций при подготовке проектов/контрактов;
- введение в работу отдела по урегулированию проблем (лицензии, разрешения, права проезда, оценки экологических, археологических и других параметров и т. д.);
- установление так называемого периода замораживания повторных переговоров, т. е. никакие контракты не будут пересматриваться в течение трех – пяти лет после даты их заключения. Могут быть допущены только единичные исключения, нарушающие это правило (как в Перу и Колумбии);
- установление четкой юрисдикции в отношении решения о пересмотре контрактов на высоком уровне, например межведомственный комитет, возглавляемый министром финансов (Перу и Чили);
- предусмотренное в договоре право оценивать и отклонять агрессивные и необдуманные предложения при определении критериев и стандартов, представлении финансовой схемы, обеспечивающей выполнение предложений, или дополнительных гарантий (финансовые облигации);
- создание транспарентной основы для урегулирования конфликтов (группа экспертов и арбитраж). Использование соответствующих групп экспертов (состав которых должен основываться на технических характеристиках и выбираться случайным образом из большого числа экспертов) для решения таких вопросов, как агрессивные торги, запросы на пере-

смотры контрактных обязательств, споры в арбитражном суде, регулирование и/или обнуление тарифной структуры;

- создание матрицы рисков с подробными определениями и распределением рисков, с тем чтобы изменения контракта не повлияли на распределение рисков. Юридическое заявление или постановление о том, что матрица рисков не может быть изменена (Мексика);

- соблюдение положения, согласно которому в случае изменения контракта должно сохраняться соотношение цены и качества;

- установление соответствующего (строгого) уровня исполнения obligations обязательств, например не менее 15% инвестиций (Уругвай);

- разъяснение и формулировка ключевых договорных положений и обязательных документов;

- создание платформы для эффективной экспроприации земли и обеспечения права на проезд (Мексика и Чили);

- структурированная финансовая поддержка со стороны правительства (вполне конкретная) не только в течение начального цикла, но и равномерно по ходу всех работ вплоть до их завершения;

- разработка основополагающих принципов для уровня компенсации;

- симметрия между последствиями и компенсацией тех действий, которые правительство предприняло в одностороннем порядке;

- обязательный тендер на создание дополнительных участков инфраструктуры (либо со стороны правительства, либо со стороны частного партнера), которые не предусмотрены основным договором, и назначение процентной ставки для финансирования ГЧП (Чили);

- использование надлежащим образом выбора конкурентных факторов для увеличения затрат, например сделать выход дороже. По возможности использование в качестве критерия для выбора победителя конкурса (для некоторых секторов) наименьшую приведенную выручку, так как подобный подход является достаточно надежной гарантией того, что запрос на пересмотр будет максимально мягким; введение автоматического продления срока действия договора в случае ухудшения экономических условий (Колумбия и Чили);

- повышение важности роли регулирующего органа в ГЧП в процессе разработки и регулирования контракта (Перу, Колумбия);

- отказ от положения о финансовом равновесии (Перу и Чили);

- организация платформы по пересмотру договорных соглашений, возглавляемых министерством финансов (Перу и Чили);

- использование нормативного учета (Перу и Чили);
- прозрачность процесса пересмотра договорных обязательств. Раскрытие информации после запроса, анализа, переговоров, внесения окончательных поправок и публикация информации в сети Интернет.

3. Опыт США по пересмотру контрактных отношений ГЧП в сфере транспорта

Равно как и в странах Латинской Америки, пересмотр контракта позволяет его участникам учитывать неожиданные изменения ситуации, которые не были приняты во внимание первоначальным (неполным) и зачастую долгосрочным контрактом. В то время как стороны контракта могут пожелать заключить соглашения, которые должны быть соблюдены при любых непредвиденных обстоятельствах, и, следовательно, стороны изначально исключают какую бы то ни было возможность пересмотреть заключенные контракты в будущем. Однако составление таких соглашений занимает слишком много времени. В результате стороны, государство и частный бизнес, вынуждены искать компромиссы.

Ниже будут затронуты вопросы пересмотра контрактов, заключенных ГЧП на строительство автомагистралей в США. Пересмотр договорных обязательств – довольно распространенная практика в частном секторе, особенно в финансовой сфере и в сфере трудовых обязательств, столкнувшихся с неожиданно высокой инфляцией. Учитывая долгосрочный характер ГЧП, занятых в инфраструктурном строительстве, с присущей им неопределенностью и необходимостью проводить экспертизу, логично предположить, что условия пересмотра контракта станут важной темой при составлении первоначального соглашения. Однако возникает ряд особенностей, когда в пересмотре контракта участвует государственный сектор. Нельзя сбрасывать со счетов общественное мнение, которое, как показывает практика, очень негативно относится к пересмотру договоренностей о строительстве дорог. Стороннему наблюдателю может показаться, что попытки изменить условия контракта являются результатом плохого планирования или оппортунистического поведения сторон, стремящихся извлечь личную выгоду, переложив все финансовое бремя на пользователей инфраструктурой и налогоплательщиков.

Как уже было сказано ранее, пересмотр договорных отношений может произойти по нескольким причинам. Североамериканские экономисты, например, отмечают неполноту договорных соглашений ГЧП. Учитывая сложность инфраструктурных проектов и неопределенность условий, контракты между государственными учреждениями и частными партнерами не способны предусмотреть все непредвиденные обстоятельства. Следовательно, рано или поздно партнерам приходится пересматривать условия, а порой даже саму стратегию строительства. Причины того, что пересмотр договоров негативно отражается на общественности, кроются в том, что обе стороны стараются извлечь выгоды для себя, переложив тяжесть финансовой ответственности на пользователей.

Например, финансовый кризис 2008 г. привел к пересмотру в США сразу нескольких ГЧП в сфере дорожного строительства. Подобные потрясения стали причиной довольно серьезных последствий, особенно учитывая тесную связь между макроэкономикой и спросом на поездки. Во-первых, спрос на проезд по проектируемой магистрали ощутимо уменьшился в период экономического спада, равно как снизились и доходы от объекта. Кроме того, последствия финансового кризиса 2008 г. в жилищном секторе подорвали спрос на поездки. Несколько дорожных ГЧП оказались финансово жизнеспособными только благодаря увеличению регионального спроса. Однако во время кризиса многие проекты зашли в тупик. Спрос на транспортные средства резко упал.

Во-вторых, усложнилась ситуация, связанная с разработкой контрактов, особенно при отсутствии соответствующих административных возможностей. Например, государственные органы санкционировали исполнение обязательств ГЧП при отсутствии надлежащего управления проектами, юридического и/или финансового персонала. Частный сектор также испытывал дефицит квалифицированного персонала, имеющего опыт работы в ГЧП. Возникающая при таких обстоятельствах путаница часто вынуждает одного или обоих партнеров пересмотреть договор. Какая сторона инициирует процесс? Это зависит от того, какой стороне более выгодна сложившаяся двусмысленная ситуация.

В-третьих, необходимо учитывать «проклятие победителя», о котором мы уже писали ранее. Такая ситуация может возникнуть, например, ког-

да государственное учреждение объявляет торги на концессию уже существующей платной дороги. Победитель заключает финансовое соглашение, чтобы заплатить правительству авансом за эксплуатацию и техническое обслуживание объекта в течение ранее определенного периода. Последующие поступления от пошлин будут покрывать долговые обязательства, а также расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание объекта. Так как физическое состояние и будущий спрос на объект зачастую являются неизвестной переменной, компании представляют заявки на основе очень ограниченной информации. Аукционные процессы, разумеется, благоприятствуют самым высоким ставкам, потенциально выбирая ту компанию, которая завышает стоимость активов. В дальнейшем результат бывает плачевным: возникают неожиданно низкие прибыли или даже убытки. В этом случае победитель торгов может обнаружить финансовую несостоятельность и потребовать пересмотра контракта для продолжения эксплуатации вверенного ему объекта.

В США из 45 заключенных соглашений о ГЧП 17 потребовали изменения договора. Семь контрактов были перезаключены, шестерым было отказано, еще пять ГЧП обанкротились и двенадцать были перекуплены. Далее мы бегло рассмотрим опыт пересмотра шести контрактов ГЧП, заключенных на строительство автомагистралей в США (т. е. треть от общего числа на сегодняшний день). Шесть скоростных платных магистралей: Dulles Greenway (Вирджиния), Potomac Parkway (Вирджиния), Elizabeth River Crossings (ERC, также известная как Midtown and Downtown Tunnels, Вирджиния), State Route 91 Express Lanes (SR-91, Калифорния), South Bay Expressway (SBX, Калифорния) и Indiana Toll Road (Индиана). Эти случаи охватывают разнообразие опыта Соединенных Штатов в области пересмотра договоров на строительство дорог в рамках ГЧП в разных географических регионах и в разные годы. Выбор дорог одного штата также не случаен. На временном отрезке хорошо видна эволюция государственной политики в сфере ГЧП. Перечисленные проекты были разработаны в течение двух десятилетий – с 1993 по 2012 г. Они различаются сразу по нескольким показателям: конструктивными характеристиками, длиной дорожного полотна, сроком сдачи проекта и временем финансового завершения. Недавно построенные дороги варьируются по длине от относительно незначительных – платная дорога Индианы до довольно протяженных – Dulles Greenway (22,5 км). Некоторые проекты, такие как мост через реку Отай (SBX) и новый туннель в

центре города (ERC), включают в себя сложнейшие технические конструкции, другие – с точки зрения инженерной реализации довольно простые.

Dulles Greenway

Dulles Greenway находится в округе Лоудон, штат Вирджиния, и охватывает 14 миль (22,5 км), соединяет международный аэропорт Вашингтон Даллес с Лисбургом. Первая современная платная дорога в Вирджинии была построена в 1993 г. и открыта в 1995 г. на основании Закона штата «О корпорации скоростных дорог» от 1988 г. Первоначальная смета строительства объекта составила 350 млн долл.; группа партнеров-инвесторов, состоящая из Shenandoah Group Autostrade International and Kellogg Brown & Root, предоставили 40 млн долл. Остальные средства получены от частных инвесторов. Проект финансировался исключительно частным сектором и группой партнеров-инвесторов. Они же приобрели основные права. По истечении 42,5 лет после заключения контракта владение объектом должно перейти в общественное пользование штата Вирджиния. Однако после открытия дороги в 1995 г. объемы перевозок оказались гораздо ниже, чем ожидалось. Выручка за первые годы составила всего 20–35% от той, что первоначально планировалось. Был предпринят ряд мер для увеличения спроса на объект, включая снижение платы за проезд в течение первого года эксплуатации. Это требовало одобрения со стороны государства. Несмотря на принятые меры, доход не достиг финансово устойчивого уровня, и проект вошел в стадию дефолта уже в следующем году. В 1997 г. партнеры увеличили тарифы на проезд и повысили ограничение скорости до 65 миль в час (104,5 км/ч). Два года спустя была реструктурирована задолженность и подписано соглашение об увеличении числа полос с четырех до шести. В 2001 г. группа партнеров-инвесторов добилась увеличения срока действия концессии на 20 лет (до 2056 г.). Еще три года спустя были введены переменные пошлины с учетом расстояния и времени суток.

В 2005 г. Macquarie Infrastructure Group (ныне Macquarie Atlas Roads) купила группу партнеров-инвесторов, 50% в конечном итоге перешли к Macquarie Infrastructure Partners (Macquarie Atlas Roads, 2009). В 2013 г. штат Вирджиния предоставил партнерам право ежегодно увеличивать сборы на один процент выше потребительского индекса цен. В том же году штатом Вирджиния были предприняты попытки «выкупить» пошлину на проезд по автодороге, чтобы тем самым снизить тарифы за проезд.

Pocahontas Parkway

Закон о государственном и частном транспорте от 1995 г. повысил гибкость в сфере ГЧП, гарантированную Законом о корпорации скоростных дорог 1988 г. Это позволило штату Вирджиния оценить «спонтанные» предложения частных лиц и организаций и использовать финансовые инструменты, такие как необлагаемые налогом облигации («Содружество Вирджинии», 2012). Флуор Даниель и Моррисон Кнудсен (FD/МК) представили предложение и подписали ГЧП на проектирование и строительство государственной трассы № 895, также известной как Pocahontas Parkway. Дорога была запланирована и одобрена еще в 1983 г., но отсутствовали средства на ее строительство. Была создана некоммерческая корпорация Pocahontas Parkway Association, средства, поступившие от дохода по облигациям, направлены на строительство (354 млн долл.). Оставшееся финансирование – 18 млн долл. поступили из Государственного банка, выдающего кредиты на строительство инфраструктур, а 9 млн долл. – из федерального бюджета на проектирование дороги. FD/МК обеспечил дополнительный капитал в размере 5 млн долл.

В соглашении указывалась четырехполосная платная дорога протяженностью 8,8 мили (14 км), включая 0,3-мильный (500 м) мост, соединяющий Честерфилд и Хенрико, и далее на юг до Ричмонда. Когда движение было открыто в 2002 г., выручка составила 45% от ожидаемой. В 2006 г. ГЧП, столкнувшись с дефолтом, получило «спонтанное» предложение от Transurban LLC участвовать в данном проекте. В результате контракт с FD/МК был расторгнут и подписан новый с Transurban LLC. Новое соглашение включало права на улучшение, управление, эксплуатацию, обслуживание и сбор платы за проезд по дороге сроком на 99 лет. Однако соглашение также включало обязательство Transurban LLC построить 1,85 мили (3 км) Richmond Airport Connector (RAC – дорогу до аэропорта в Ричмонде). Подобное условие было основано на предположении, что расширение дорожной сети увеличит спрос на нее. Финансовая структура соглашения включала: 141 млн долл. из частного капитала, 55 млн долл. субординированного долга, 150 млн долл. – заем по Акту о финансировании транспортной инфраструктуры и инновациях и 420 млн долл. – банковский кредит. В сделке участвовали три банка: Depfa Bank, Banco Espirito Santo de Investimento и Bayerische Hypo- und Vereinsbank. После 2009 г. использование объекта сократилось из-за увеличения платы за проезд и сниже-

ния спроса на поездки в регионе, обусловленного финансовым кризисом 2008 г. Даже завершение строительства аэропорта не увеличило спрос в той степени, чтобы покрыть обслуживание долга. В 2012 г. Transurban LLC полностью списал свой проектный капитал и планировал передать объект своему кредитору, прежде чем объявить себя неплатежеспособным. В мае 2014 г. контроль за дорогой перешел к частной компании DBi Services.

Elizabeth River Crossings

Используя правовую базу ГЧП для незапланированных проектов, было одобрено соглашение с Elizabeth River Crossings OPCO, LLC (ERC) на проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и обслуживание туннеля в центре города. Проект позволил бы увеличить пропускную способность между Норфолком и Портсмутом. Он включал в себя:

- 1) новый двухполосный туннель рядом с существующим туннелем;
- 2) модернизацию старого туннеля;
- 3) усовершенствование 0,8-мильного (1,3 км) участка трассы № 58 США.

Строительство началось в 2012 г. с концессией на 58 лет и сметой расходов в размере 2,1 млрд долл. (не включая расходы, связанные с пересмотром контракта). ERC совместно с компаниями Skanska Infrastructure Development и Macquarie Group инвестировали в проект 272 млн долл. собственного капитала. Дополнительное финансирование было получено в качестве кредита от TIFIA на сумму 465 млн долл., 408 млн долл. государственных средств, 675 млн долл. от частных облигаций и 268 млн долл. в качестве средств, поступающих от эксплуатации существующих туннелей. В 2012 г. прошли повторные переговоры между представителями государственного и частного секторов. Темой обсуждения стала отсрочка введения пошлины в обмен на единовременный правительственный платеж в размере 100 млн долл. Затем в 2014 г., когда пошлины были введены снова, новый губернатор пересмотрел условия контракта, чтобы снизить пошлины в течение первых лет после завершения проекта. В обмен на это правительство обязалось выплатить еще 82,5 млн долл. (канцелярия губернатора). Взимание платы по новым тарифам возобновилось 1 февраля 2014 г. Общественность резко возражала против первоначального плана, предусматривающего взимание платы за проезд по существующим туннелям до

завершения проекта. Высказывалось мнение, что такие сборы фактически являются налогами, а не пользовательскими сборами, поскольку пользователи не видят жизнеспособных доступных альтернатив. Один из жителей Портсмута подал на ГЧП иск, утверждая, что плата за проезд является незаконной. В конце концов Верховный суд Вирджинии вынес решение в пользу ГЧП и Департамента транспорта штата Вирджиния.

State Route 91 Express Lanes

В 1980-х гг. многие считали, что Южная Калифорния нуждается в миллиардных инвестициях на строительство дорожной инфраструктуры. В результате, учитывая потребности штата, государство приняло Билль № 680, разрешающий использование ГЧП по четырем проектам. Эти четыре проекта были отобраны в рамках конкурса, организованного Государственным департаментом транспорта, один из которых включал проект строительства скоростных платных полос по уже существующей государственной трассе-91. В 1990 г. государство подписало соглашение о франшизе с частной калифорнийской транспортной компанией, выступающей в качестве партнера. В состав этой компании входили Level 3 Communications, Inc., Compagnie Financière et Industrielle des Autoroutes (Cofiroute) и Granite Construction Inc. Частный партнер предоставил 20 млн долл. с дополнительным финансированием из субординированного кредита в размере 7 млн долл. от Orange County Transportation Authority, а также 100 млн долл. в виде банковских кредитов от Citicorp USA, Banque National de Paris, Société Générale, Deutsche Bank и CIGNA Investments.

Платные полосы открылись в 1995 г., соединяя округа Ориндж и Риверсайд (четыре полосы 10-мильной (16 км) дороги). Соглашение было заключено сроком на 35 лет. Кроме того, это была первая дорога в Соединенных Штатах, где был введен электронный сбор пошлины с учетом оценки загруженности дорожного полотна, иными словами, цены за проезд корректировались с учетом транспортного потока. Учитывая растущие потребности транспортной инфраструктуры в этом районе, ГЧП столкнулось с проблемами, связанными с недовольством граждан по поводу отсутствия дополнительных инвестиций в транспортную инфраструктуру. В частности, озабоченность вызвал пункт первоначального соглашения о «неконкурентности», согласно которому пресекалась возможность строительства «конкурирующей» или «дополнительной» дороги, обеспечивающей боль-

шую пропускную способность. Сопротивление ГЧП было сломлено в суде, так как дополнительная инфраструктура должна быть построена по соображениям безопасности.

South Bay Expressway

Скоростная автомагистраль SBX, как и государственная трасса-91 Express Lanes, была создана на основании уже упомянутого Билля № 680. Проект был разработан как соглашение о проектировании, строительстве, эксплуатации и передаче 9,4 (15 км) дороги, соединяющей Спринг-Вэлли с Отай-Меса на юге в округе Сан-Диего в штате Калифорния. Срок действия соглашения – 35 лет. Цель строительства заключалась в том, чтобы предвосхитить ожидаемый рост транспортного потока, обусловленный развитием торгового оборота с Мексикой. Государство подписало соглашение в 1991 г. с California Transportation Ventures, Inc. Исполнение проекта задерживалось неоднократно. Во-первых, частная фирма согласилась управлять проектом, заручившись предварительно разрешением природоохранных организаций. Однако необходимые разрешения были выданы только в 2001 г., несмотря на то, что само соглашение было подписано в 1991 г. Государственные природоохранные учреждения, в том числе Служба охраны дикой природы, Армейский инженерный корпус и Агентство по охране окружающей среды США выдвинули ряд требований к разрешениям, в том числе восстановить водно-болотные угодья, охраняемые места обитания исчезающих видов животных, а также провести рекреационные улучшения в соседних регионах.

Во-вторых, Parsons Brinckerhoff (владелец California Transportation Ventures, Inc.) решил продать свою долю Macquarie Infrastructure Group в 2002 г. после многолетней задержки. Это изменение в соглашении позволило Macquarie получить доступ к государственным средствам и компенсировать затраты, связанные с задержками строительства и экологическими разрешениями. Речь шла о 140 млн долл., поступивших из Министерства транспорта США по Закону об инфраструктурном финансировании и инновациях. Дополнительное финансирование поступило в виде частного капитала (130 млн долл.) и банковского кредита (400 млн долл.) Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Depfa Bank plc, Allied Irish, Bank of Ireland, BNP Paribas, Commonwealth Bank, DVB Bank, DZ Bank and HSH Nordbank.

В-третьих, изменения в конструкции для снижения воздействия на окружающую среду усложнили технические решения, предусмотренные для строительства моста через реку Отай. Для сооружения моста высотой с 19-этажное здание применили подход «сверху вниз» с использованием сборных сегментных конструкций. В конечном счете контракт между California Transportation Ventures, Inc. и строителем моста – ORC не мог быть выполнен в установленные сроки из-за требований, выдвинутых городом Чула-Виста и округом Сан-Диего, что в конечном счете привело к разбирательствам в суде. Судебная тяжба задержала проект более чем на 15 лет и увеличила сметную стоимость с 400 млн долл. в 1990 г. до 635 млн долл. в 2007 г. (когда проект вновь был запущен).

Проект открылся как раз тогда, когда кризис серьезно ударил по Сан-Диего, сократив спрос до одной трети от ожидаемого. Сложившаяся ситуация в результате вынудила California Transportation Ventures, Inc. подать заявление о банкротстве в марте 2010 г. После урегулирования споров между кредиторами суд по банкротству США создал новый капитал SBX, который принадлежит всем кредиторам. Требования департамента транспорта США были снижены с 170 млн до 99 млн долл., а притязания банков снижены с 361,4 млн до 210 млн долл. Наконец, Ассоциация правительств Сан-Диего (SANDAG) купила долю SBX, заплатив банкам 247,5 млн долл. наличными (!). Частных партнеров в проекте не осталось. Из первоначальных 172 млн долл., причитающихся департаменту транспорта США (капитал плюс 32 млн долл. в капитализированных процентах), он получит приблизительно 93 млн долл. от доходов от пошлин и сохранит за собой долю в проекте, равную 32%. Однако после того как появился еще один участник – SANDAG, который снизил тарифы на проезд на 40%, доходы от проекта составили всего 20%.

Indiana Toll Road

Платная дорога Индианы (ITR) стала причиной особенно горячих дебатов, касающихся дорожных тарифов, взимаемых ГЧП. Финансирование проекта, первоначально названного «Платная автострада Индианы Восток – Запад», основывался на правовой базе, созданной в 1951 г. Дорога открылась в 1956 г. в составе межштатной системы шоссеинных дорог, охватывающей 156,28 миль (251,5 км) и соединяющей Чикаго, Индиану и Огайо. Комиссия по платным дорогам Индианы управляла дорогой до 1981 г., после чего дорога перешла в ведение Департамента автомобильных дорог. В 1983 г. была создана Indiana Toll Finance Authority, позже Indiana

Transportation Finance Authority, которая взяла под свое ведение шоссе, обеспечив тем самым ему политическую и финансовую независимость от государства. В 2006 г. права на обслуживание, эксплуатацию и сбор дорожных пошлин на Indiana Toll Road были переданы ITR Concession Co. на 75 лет. Соглашение с ITR Concession Co. предусматривало эксплуатацию и техническое обслуживание 156 миль (251 км) четырехполосного шоссе и строительство дополнительных полос протяженностью 10 миль (16 км). Четыре компании выступили с предложениями на базе концессионного сотрудничества. Совместное предприятие Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transporte и Macquarie Atlas Roads выиграла тендер, предложив заплатить 3,8 млрд долл. авансом. В сделку поступили 748 млн долл. в качестве акционерного капитала и кредит размером 3248 млн долл. Santander, Bankia, Dexia, The Royal Bank of Scotland, BNP Paribas, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria и Depfa Bank. Были выделены 255 млн долл. семи округам, прилегающим к платной дороге, 250 млн на строительство третьей полосы и 40 млн на внедрение электронного сбора за проезд. Дополнительные 150 млн долл. направили в 92 округа штата Индианы для улучшения общего качества дорог.

Сделка вызвала много возражений; утверждалось, что государство преследует краткосрочные выгоды в обмен на то, что частные фирмы будут получать прибыль за счет граждан в долгосрочной перспективе. Однако совместное предприятие потерпело убытки в 260 млн долл. в 2010 г., ожидая дефолт по обслуживанию долга к 2012 г. Учитывая растущие проблемы обслуживания долга в 2013 и 2014 гг., участники начали повторные переговоры со своими кредиторами. В марте 2014 г., например, партнеры по проекту продали 500 млн долл. своего долга инвестиционным фирмам «примерно за 60 центов на доллар». В общей сложности переговоры между государственными и частными партнерами Indiana Toll Road возобновлялись пять раз. Во-первых, в обмен на государственное возмещение (60 млн долл.) частные партнеры согласились «заморозить плату за проезд» в 2006 г. до введения электронной оплаты. Во-вторых, в том же году государство согласилось сократить инвестиционные обязательства. В-третьих, в 2007 г. государство согласилось на отсрочку некоторых инвестиций до 2010 г. В-четвертых, оно согласилась возместить в 2008 г. упущенную выгоду, связанную с электронной оплатой за проезд (60 млн долл.). В сентябре 2014 г. компания ITR Concession Co. объявила, что будет подавать на банкротство, так как процентные свопы проекта – условие, навязанное кредиторами, – работали против компании, увеличив ее долг на 2,15 млрд долл.

Приложение

Рисунок. **Причины пересмотра контракта по четырем категориям**



Таблица 1. Разница между пересмотром контракта и его корректировками

Пересмотр контракта	
Изменение передачи риска и/или условий договора	<p>Снижение уровня качества предоставляемых услуг (например, аэропорты, ИАТА с категории А до В)</p> <p>Отсрочка или откладывание инвестиций на несколько лет</p> <p>Продление срока договора</p> <p>Снижение гарантийных требований к частной стороне (финансовые облигации)</p> <p>Повышение уровня гарантий, предоставляемых государственной стороной (для выплаты кредиторам)</p> <p>Отсрочки по снижению тарифов (пошлин)</p> <p>Снижение платы за коммунальные услуги</p> <p>Изменение любого из этих условий, позволяющее избежать банкротства оператора</p>
Изменения проекта (если это условие не было предусмотрено контрактом)	<p>Государственная сторона требует дополнительных инвестиций</p> <p>Предложения частной стороны по дополнительным инвестициям</p> <p>Предоставление дополнительных земельных участков для развития обслуживаемой инфраструктуры</p> <p>Требования государственной стороны ввести дополнительные соединения с государственными (необлагаемыми пошлинами дорогами) сетями</p>
Корректировки контракта	
Корректировки в соответствии с обеспечением действия контракта	<p>Корректировки тарифов в соответствии с формулой, установленной в контракте или индексируемой согласно инфляции</p> <p>Активация условий соглашений, которые делают определенные инвестиции обязательными</p> <p>Платежи оператору, предусмотренные договором</p>

Таблица 2. **Пересмотр контрактов ГЧП в различных регионах**

Регион/страна	Сектор	Пересмотренные контракты, %
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	Итого	68
	Электричество	41
	Транспорт	78
	Вода	92
Индия	Все сектора	0
США	Автомагистрали	40
Франция	Автомагистрали	50
	Парковка	73
Великобритания	Все сектора	22
Великобритания (Шотландия)	Все сектора	51

Примечание. Приведенные данные взяты из источников, анализирующих деятельность ГЧП в различных странах мира.

Таблица 3. Примеры изменения контрактов в проектах ГЧП в Великобритании

Сектор	Примеры изменения политики	Примеры локальных изменений
Больницы	Программа преобразований – изменение условий работы сотрудников Национальной службы здравоохранения (НСЗ), переведенных в частный сектор Оплата по результатам – возможно, потребуется изменить число койко-мест в больницах вследствие изменения спроса	Отделению НСЗ требуется изменить процедуры уборки и изоляционные режимы в связи с распространением инфекции Персоналу больницы требуются дополнительные стойки информации и розетки/разъемы в офисах
Школы	Переход на электронные доски требует новой инфраструктуры Изменение стандартов в школьном питании требует иных подходов организации сервиса	Завуч хочет перепланировать классную комнату или установить кондиционер
Тюрьмы	Национальная служба по борьбе с правонарушениями – интеграция тюрьмы и службы пробации ведут к изменению требований к уровню обслуживания и ключевых показателей эффективности в рамках действующих контрактов ЧФИ	Камеры видеонаблюдения необходимы для борьбы с хулиганством или вандализмом Существующие тюремные здания расширены, чтобы увеличить вместимость, так как заполняемость тюремных помещений увеличивается
Дороги	Новая схема расширения дорог или управления движением Новые стандарты дорожного покрытия	Исследование безопасности дорог свидетельствует о том, что необходимо улучшить места стыка/соединения дороги Изменение знаков или ограждений безопасности
Жилье социального найма	Политика в отношении выбросов углерода требует модернизации изоляции	Установка дополнительных электрических розеток в уже построенных домах
Отходы	Изменение уставных целей, регулирующих утилизацию и компостирование	Изменения в связи с необходимостью увеличить переработку локальных отходов Введение новых технологических устройств
Освещение улиц	Политика энергосбережения требует внесения изменений в осветительные устройства	Добавление рождественских украшений и рекламы к фонарям

Таблица 4. **Пересмотренные контракты ГЧП и средний период времени до их пересмотра**

Сектора	Пересмотренные контракты, %	Среднее время пересмотра, <i>лет</i>
Все сектора	68	1.0
Электричество	41	1.7
Транспорт	78	0.9
Водоснабжение	87	0.8
Социальный сектор	39	1.2
Другие сектора	35	1

Таблица 5. **Характеристики изменений в контракте: 1993–2010**
(проценты)

		Чили	Колумбия	Перу
Всего		60	403	
Как	Двустороннее соглашение	823	98	100
	Третьею согласием	17	2	0
	По инициативе правительства	84	40	64
	По инициативе компании	12	20	23
	По обоюдной инициативе	4	40	13
Когда	Во время строительства	53	51	62
	После завершения строительства	47	49	38
Для каких целей	Для дополнительных работ	69	39	17
	Изменения условий	22	55	83
	По обоим причинам	9	1	0
	Добавления новых участков дорожного полотна	0	5	0
Когда производится оплата	Перевод средств из нынешнего бюджета	66	42	14
	С использованием различных государственных фондов	55	6	0
	Иными способами, издержки оплачиваются позже	36	28	39
	Без издержек	12	24	47
Вид расходов	Бюджетные трансферты	66	48	20
	Увеличение продолжительности концессии	12	12	14
	Более высокие пошлины	24	1	0
	Иной вид оплаты	16	0	0
	Без прямых расходов	15	45	77

Обзор выполнен на основе следующих публикаций:

1. ITF (2017), *Public Private Partnerships for Transport Infrastructure: Renegotiation and Economic Outcomes*, ITF Roundtable Reports, OECD Publishing, Paris. – <http://dx.doi.org/10.1787/9789282108130-en>
2. Engel, E., R. Fischer and A. Galetovic (2014), “Soft Budgets and Renegotiations in Public-Private Partnerships”, *ITF Discussion Paper No. 2014-17*, International Transport Forum at the OECD, Paris.
3. Gifford, J., L. Bolaños and N. Daito (2014), “Renegotiation of Transportation Public-Private Partnerships: The US experience”, *ITF Discussion Paper No. 2014-16*, International Transport Forum at the OECD, Paris.
4. NAO (2008), *Making Changes in Operational PFI*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 205, Session 2007–2008, National Audit Office, London.
5. Flyvbjerg, B., M.S. Holm and S. Buhl (2005), “How (in)accurate are demand forecasts in public works projects? The case of transportation”, *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 131-146.
6. Næss, P., B. Flyvbjerg and S.R. Buhl (2006), “Do road planners produce more ‘honest numbers’ than rail planners? An analysis of accuracy in road traffic forecasts in cities versus peripheral regions”, *Transport Review*, 26(5), 537-555.

Аэронавтика и космос

Биотехнологии и генетика. Сельское хозяйство, пищевая и химическая промышленность

Информационные и телекоммуникационные технологии и вычислительная техника

Исследования в области ядерной и квантовой физики

Медицинские технологии и оборудование

Нанотехнологии и новые материалы, микроэлектроника

Социальные и экономические науки и статистика

Энергетика и транспорт

Экология и рациональное природопользование