

Научная статья

УДК 346.5

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-77-87

Частный и публичный интересы как факторы эффективности государственно-частного партнерства

Петр Александрович Агапеев

Новосибирский государственный университет экономики и управления
Новосибирск, Россия

Agapeyev81@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0007-9243-4592>

Аннотация

Сотрудничеству, осуществляемому в рамках государственно-частного партнерства, присущи высокие риски недобросовестного поведения сторон соглашения. Рассматриваются обстоятельства, побуждающие к недобросовестному поведению государства и частных партнеров. Установлены этапы реализации проектов государственно-частного партнерства, на которых риск недобросовестного поведения является наиболее высоким. Предложены рекомендации, направленные на минимизацию таких рисков. Делается вывод о необходимости увеличения прозрачности проводимых процедур, расширения параметров, учитываемых и контролируемых при принятии решений в рамках государственно-частного партнерства, важности подробной документальной фиксации фактов хозяйственной жизни и привлечения общественного внимания к государственно-частному партнерству.

Ключевые слова

государственно-частное партнерство, недобросовестное поведение, коррупция, правовые риски, экономические риски, добросовестность

Для цитирования

Агапеев П. А. Частный и публичный интересы как факторы эффективности государственно-частного партнерства // Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4. С. 77–87. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-77-87

Private and Public Interests as Factors in the Effectiveness of Public-Private Partnership

Petr A. Agapeev

Novosibirsk State University of Economics and Management
Novosibirsk, Russian Federation

Agapeyev81@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0007-9243-4592>

Abstract

Cooperation carried out within the framework of public-private partnerships is characterized by high risks of dishonest behavior of the parties to the agreement. The circumstances that encourage dishonest behavior of the state and private partners are considered. The stages of implementation of public-private partnership projects have been established, at which the risk of dishonest behavior is the highest. Recommendations aimed at minimizing such risks are proposed. It is concluded that it is necessary to increase the transparency of ongoing procedures, expand the parameters taken into account and controlled when making decisions within the framework of public-private partnerships, the importance of detailed documentation of the facts of economic life and attract public attention to public-private partnerships.

Keywords

public-private partnership, dishonest behavior, corruption, legal risks, economic risks, integrity

© Агапеев П. А., 2023

For citation

Agapeev P. A. Private and public interests as factors in the effectiveness of public-private partnership. *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 4, pp. 77–87. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-77-87

Введение

Сотрудничество между государственным и частным капиталом в форме государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) существует на стыке государственного и частного секторов, объединяющем частные и публичные интересы при предоставлении и/или организации социальных услуг, в частности, в области инфраструктуры. Тем не менее, как и любой вид участия инвестиций частного капитала, ГЧП является инструментом, в котором высока вероятность замены публичных интересов частным.

В целом суть ГЧП заключается в повышении потенциала количественного и качественного улучшения государственных услуг за счет повышения управленческой, финансовой эффективности или технической модернизации. В неолиберальной экономической теории ГЧП рассматривается как сложная и профессиональная альтернатива современному управлению инфраструктурой государственными структурами [1, с. 254]. Однако на практике на реализацию такого партнерства влияет множество факторов, как внутренних, для разработки отдельного проекта, так и внешних, влияющих на процесс реализации ГЧП. Прежде всего это сложность сделки, потребность в долгосрочном, как правило, заемном капитале, сложность расчета затрат государственного сектора.

Законодательством предусмотрены два основных механизма реализации ГЧП: заключение соглашения о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве (СГЧП/СМЧП) в соответствии с Законом о СГЧП/СМЧП¹, и концессионных соглашений (КС) в соответствии с Законом о КС². В настоящей статье будет использовано обобщение этих двух механизмов под общим наименованием ГЧП, однако, где это необходимо, будет сделано конкретизирующее уточнение. Также в статье присутствует обобщение государственных и муниципальных органов исполнительной власти (администрация), как стороны соглашения о реализации ГЧП.

Процесс внедрения и реализации ГЧП имеет ряд существенных отличий от конкурентных государственных процедур³, в частности (1) проведение процедуры отбора исполнителя; (2) отношения сторон при реализации контракта/соглашения; (3) ответственность за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, (4) последствия неисполнения принятых обязательств. Эти отличия ГЧП от государственных закупок могут сделать их особенно уязвимыми для коррупции.

В статье рассматриваются два аспекта: во-первых, анализ теоретической литературы по вопросам реализации ГЧП, во-вторых, приводится решение вопроса о возникновении частного интереса и недобросовестного поведения в ГЧП. Это особенно актуально в связи с тем, что ГЧП является механизмом привлечения частных инвестиций для создания или реконструкции объектов общественной инфраструктуры, а также эффективного управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, что, в итоге, оказывает влияние на повышение качества оказываемых социально значимых услуг населению.

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I), ст. 4350.

² Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Рос. газета. 26.07.2005. № 161

³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

Следовательно, выявление слабых сторон в механизмах ГЧП поможет не только выявить проблемы реализации ГЧП, но и повысить эффективность реализации ГЧП путем использования механизмов контроля в случае необходимости на уровне отдельных проектов.

Государственно-частное партнерство как способ реализации публичных интересов

Понятие публичного интереса многогранно, поскольку является основой для обеспечения законности и правопорядка в жизни общества и обеспечивает развитие государственных и общественных институтов.

Наиболее обоснованное, на наш взгляд, понятие предложено Н. А. Милосердовым, согласно которому «публичный интерес – это интерес, закрепленный законодательно, обеспечиваемый и охраняемый правом, выступающим сущностным проявлением и официальным выражением потребностей общества, РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления» [2, с. 210].

Возможность привлечения средств частного инвестора как потенциального решения возникающих социальных проблем государственного сектора может осуществляться в различных формах – в виде полной или частичной приватизации некоторых функций государства, или в виде осуществления совместных проектов в форме ГЧП, между государством и частными организациями, которые позволяют сохранить за администрацией право контроля государственного сектора над важнейшими объектами общественной инфраструктуры. ГЧП не выступает в качестве альтернативы заключения контрактов, которое должно применяться исключительно в тех случаях, когда своевременное и эффективное удовлетворение государственных и муниципальных нужд не представляется возможным.

В российской юридической науке представлено несколько понятий ГЧП, наиболее полно его раскрывает А. В. Белицкая: «Государственно-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля» [3, с. 3].

Важно отметить, что доминирующая точка зрения на природу государственно-частного партнерства относит соглашение о ГЧП к частноправовым договорам. Эта позиция отражена в трудах таких авторов, как В. Ф. Попондопуло [4, с. 167], Д. В. Качкина и Р. Р. Репина [5, с. 148], Д. А. Самоволова [6, с. 22] и др.

Согласно определению Министерства экономического развития Российской Федерации «ГЧП – один из способов развития общественной инфраструктуры, основанный на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором частная сторона участвует не только в проектировании, финансировании, строительстве или реконструкции объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации (предоставление услуг на созданном объекте) и (или) техническом обслуживании»⁴.

Основываясь на этом определении, ГЧП (в рамках настоящего исследования) представляет собой договорные отношения между частным инвестором и государством, которые включают многоэтапное создание добавленной стоимости соответствующего проекта. Среди таких этапов можно выделить планирование, разработку проекта, строительство, управление, эксплуатацию и техническое обслуживание, а также капитальный ремонт, реконструкцию или демонтаж.

⁴ Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики // Министерство экономического развития Российской Федерации. 2018. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/cd482f73c03b658fa97a2d844c7e39d9/metodic2018.pdf> (дата обращения: 02.03.2023).

Объединение этапов при реализации проектов ГЧП является существенным отличием от других форм сотрудничества государства с частным сектором (например, государственных закупок, регулируемых Законом о контрактной системе⁵), где некоторые права контроля остаются у публичного партнера [7, с. 809], при этом частный инвестор сохраняет за собой определенную свободу действий для получения стабильного финансового потока.

Стоит упомянуть одну из форм «квази-ГЧП» – контракт жизненного цикла⁶, применение которого регулируется нормами Закона о контрактной системе при использовании в ограниченных случаях⁷. Отметим, что механизмы контроля реализации контрактов жизненного цикла, предусмотренные Законом о контрактной системе, снижают риски недобросовестного поведения сторон за счет повышения прозрачности проводимых процедур и свободного доступа к документации, связанной с исполнением контрактов (сами контракты, дополнительные соглашения, акты приемки выполненных работ, сведения об оплате работ, о применяемых штрафах и т. п.).

Риски, связанные с неудачным выбором при заключении контракта партнера либо невозможностью заключения контрактов в силу различных обстоятельств (от отсутствия поданных заявок до уклонения или отказа от заключения контракта) с использованием открытых конкурентных процедур, установленных Законом о контрактной системе, ложатся на сторону государственного сектора. В ГЧП, где существует соглашение между частной организацией и заказчиком, частный партнер берет на себя значительную часть коммерческого риска. Это вызвано получением доходов, не способных покрыть совершенные затраты (затраты на инвестиционной стадии создания объекта ГЧП, должны рефинансироваться в течение длительного периода времени), в то время как защитные механизмы, предусмотренные соглашением, снижающие коммерческие риски для частной организации, не всегда способствуют получению расчетного фиксированного или минимально допустимого потока денежных доходов.

Статьей 12 Закона о СГЧП/СМЧП и статьей 10 Закона о КС определены существенные условия, которые необходимо включать в соглашение о реализации ГЧП. Однако количество непредвиденных обстоятельств, регулируемых соответствующим соглашением, зависит от региональных особенностей и уровня квалификации специалистов. Следовательно, даже если коммерческий риск может быть зафиксирован в соглашении, зачастую отсутствуют надлежащие механизмы обеспечения, соблюдения или включения таких положений и зависит от переговорных возможностей участников соглашения, которые могут быть ограничены. В целом такие вопросы, как распределение рисков, управление рисками и, следовательно, повторные переговоры, являются основными инструментами для успешного использования ГЧП.

Государство прежде всего заинтересовано в привлечении дополнительного капитала для максимально эффективного решения социальных задач, а также в привлечении компетентных управленцев и технических ресурсов, которые необходимы для надлежащего управления технологически сложной инфраструктурой, например, водоснабжением, канализованием сточных вод, энергоснабжением и дорожным автохозяйством.

Что касается административного уровня, поставленные цели в отношении ГЧП могут различаться. Предполагаемые выгоды, получаемые в долгосрочной перспективе, влекут за собой связанные с ГЧП ограничения государственного вмешательства и повышенный контроль со стороны общественности. Государство как публичный партнер взаимодействует с новы-

⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

⁶ См. подп. 8.1 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

⁷ Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» // Собр. законодательства РФ. 09.12.2013. № 49 (часть VII), ст. 6430.

ми потенциальными партнерами на основе правовых норм, регулирующих реализацию ГЧП, и общественностью, которая заинтересована в соответствующем проекте⁸. Следствием этого может быть увеличение рабочей нагрузки на административный аппарат и необходимость дальнейшего обучения специалистов, осуществляющих реализацию ГЧП, что, в частности, для административных органов небольших муниципальных образований является проблемой. Эта проблема становится весьма заметной при потенциальном недобросовестном поведении, поскольку сложности, сопровождающие реализацию ГЧП, могут спровоцировать отдельных государственных или муниципальных служащих совершить противозаконные или оппортунистические действия.

С другой стороны, частный инвестор ГЧП как коммерческая организация заинтересован в получении прибыли (п. 1 ст. 50 ГК РФ)⁹. Однако частный партнер зачастую ориентирован не только на получение максимально возможной прибыли от конкретных проектов, но и на долгосрочные стратегические цели: полученный опыт и знания в одной сфере в качестве партнера по ГЧП могут увеличить вероятность победы в будущих конкурсах на проекты ГЧП в других сферах, что пробуждает частный интерес инвесторов.

Частный интерес и недобросовестное поведение в ГЧП

«Интерес» как категория является основной мотивацией деятельности людей и рассматривается как комплексное понятие, лежащее на стыке философии, социологии, психологии юриспруденции, экономики и других наук.

Само понятие «интереса» является одним из основ гражданского права – граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе (ссылка на п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса).

Универсальную формулу по разграничению частного и публичного интереса, не утратившую своей актуальности, предложил выдающийся юрист Римской империи Ульпиан: «Публичное право, которое (относится) к положению Римского государства, частное, которое (относится) к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении». [8, с. 83].

Однако крайностью будет противопоставлять публичные и частные интересы [9, с. 7], равно как и полагать что публичные интересы есть сумма частных интересов [10, с. 22]. Наиболее оптимальной, по нашему мнению, формулой взаимодействия частных интересов, определяющих публичный интерес, будет состояние, предложенное нобелевским лауреатом в области экономики Джоном Форбсом Нэшем, известное как «равновесие Нэша» (Nash equilibrium) – состояние, при котором акторы не способны улучшить свое индивидуальное состояние больше, чем их общее состояние [11, с. 170], таким образом, качественное изменение частного интереса отдельного лица будет возможно только в случае качественного изменения интересов всех лиц, составляющих публичный интерес.

Нарушение равновесия ведет к возникновению недобросовестного поведения.

Довольно широкий круг действий применительно к ГЧП можно классифицировать как «недобросовестное поведение», которое провоцирует возникновение «коррупции». В связи с этим представляют интерес политические и социально-экономические взгляды на эту тему. В качестве детерминирующего фактора в определении таких действий можно выделить действия,

⁸ Информационный час Правительства Новосибирской области: О промежуточных итогах реализации соглашений государственно-частного партнерства (концессий) на территории Новосибирской области и о текущем состоянии строительства объектов // Законодательное собрание Новосибирской области. 2022. URL: <https://zsnso.ru/protokol-25-sessii-zakonodatelnogo-sobraniya-novosibirskoy-oblasti-7-sozyva> (дата обращения: 02.03.2023).

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Рос. газета. 1994. 8 дек.

направленные на использование властных полномочий для получения личной выгоды государственными чиновниками или другими лицами.

Подразумевается, что существует общественное согласие относительно приемлемого набора действий и четкое понимание того, с чего начинается злоупотребление властью или присвоенными полномочиями. Это определение охватывает широкий круг действий, независимо от вопроса о том, подлежит ли отдельное деяние судебному преследованию в конкретном контексте или нет. Таким образом, даже если какое-либо конкретное действие, например, искажение информации о предмете реализации ГЧП в пользу организации, с которой может быть связано государственное должностное лицо, является условно приемлемым, но оно вызывает негативные последствия, связанные с коррупцией, О. И Уильямсон называет подобные действия, направленные на достижение собственных интересов, оппортунизмом [12, с. 47]. Соответственно, подобные оппортунистические, непроступные действия также можно квалифицировать как коррупцию, если они приводят к неэффективной оценке потенциальных рисков для одной из сторон, ограничению конкуренции при отборе предложений, ненадлежащего предоставления услуг или повышению затрат для государственного сектора.

Основываясь на выводах из теории принципала-агента [13, с. 110], при заключении соглашений о реализации ГЧП уязвимость для недобросовестного поведения может быть основана на трех характеристиках: (1) очень неполное и в некоторой степени произвольно заключенное соглашение с высокими транзакционными издержками, (2) многоуровневые характеристики внедрения и исполнения, затрудняющие построение причинно-следственных связей между событием и последующей реакцией, (3) а также лежащее в основе многоэтапное исполнение соглашения или так называемая концепция жизненного цикла. Эта уязвимость может проявляться в самом недобросовестном поведении или приводить к нему.

Стоит отметить, что в исследовании Е. А. Чибисовой [14, с. 22] выявлена закономерность высоких рисков недобросовестного поведения со стороны частного партнера с низкой квалификацией сотрудников публичного партнера, занимающихся реализацией соглашения, но эта закономерность прослеживается только в странах со средним и низким уровнями дохода. Для стран с сильной экономикой и развитой инфраструктурой подобные риски отсутствуют.

Основное предположение заключается в том, что у частной стороны есть стимул подкупить государственного служащего (а не наоборот). В то время как решение о создании партнерства с частным сектором носит политический характер (предварительное решение о заключении соглашения о реализации ГЧП), сам процесс реализации и их исполнения регулируется законодательством (до и после создания объекта соглашения). Стремление обойти законодательные ограничения будет целью всякий раз, когда частная организация пытается встроиться в систему создаваемого ГЧП, поскольку государство делегирует свои права на обслуживание рынка, которые зачастую являются монополией. Оппортунистическое и, как следствие, коррупционное поведение вероятно также и после завершения проекта или на стадии его обслуживания для получения преимуществ при продлении соглашения или повторных переговоров.

Для частной организации доход образуется из финансов, генерируемых проектом, это может быть возмещение части инвестиционных расходов государственным сектором, плата за пользование либо обслуживание, а также возмещение недополученных доходов, но возможен и смешанный подход. Затраты, в свою очередь, зависят от вида ГЧП, объекта соглашения и включают в себя расходы на создание объекта или его модернизацию, обслуживание, проведение капитального ремонта и иные транзакционные издержки. К возможным дополнительным расходам стоит отнести расходы от обнаружения недобросовестного поведения (например, штрафы или репутационные риски). Увеличение дохода возможно также при недостаточном инвестировании и, как следствие, снижении стандартов качества обслуживания и завышения цен для конечного потребителя.

Трансакционные издержки

По определению, данному В. В. Радаевым, «трансакционные издержки представляют собой издержки, связанные с входом на рынок и выходом с рынка, доступа к ресурсам, передачей, спецификацией и защитой прав собственности, заключением и обслуживанием деловых отношений» [15, с. 5].

Отсутствие полной информации о предмете соглашения приводит к неполному пониманию своих обязанностей частным партнером. Физическая природа соглашения, которое рассчитано на несколько лет, неопределенность в отношении будущих доходов, а также вероятность конкретных внешних «шоков» остаются неясными на момент заключения соглашения. Даже если условные оговорки могут быть применены, их использование накладывает определенные требования – возможная реализация событий должна быть предвидена, описана и проверена, на практике предусмотренные соглашением требования зачастую нелегко выполнить. Все меры, предпринятые одной или обеими сторонами соглашения для преодоления этой неопределенности, приводят к трансакционным издержкам [16, с. 20]. Таким образом, трансакционные издержки – это все затраты, возникающие при реализации соглашений, на всех этапах их реализации, включая затраты на информацию и влияние на органы надзора за выполнением соглашения, либо самостоятельное использование функций надзора за выполнением соглашений (например, осуществление строительного контроля аффилированными с частным партнером организациями). Эти расходы увеличивают общие расходы по сделке. На фоне подобных отрицательных результатов и возникновения финансовых рисков, перекладываемых на публичного партнера, реализация соглашения о ГЧП начинает подменять собой государственные закупки [17, с. 3].

Многоэтапность

Законодателем хорошо проработан механизм проведения отбора предложений для реализации проектов ГЧП, однако стадия после заключения соглашения о реализации освещена не так тщательно, также не рассматриваются возможные проблемы, которые могут возникнуть из-за отличительной особенности ГЧП – множественными этапами реализации.

На первом этапе, до принятия решения о реализации ГЧП, недобросовестное поведение может привести к решению о реализации проекта в области экономики с более высоким потенциалом доходности, тем самым спровоцировать нерациональное использование ресурсов при решении социальных вопросов [18, с. 351]. Такое поведение на первом этапе процесса реализации ГЧП для частного партнера характеризуется высоким риском при невысокой вероятности положительного результата. В силу сложности процедур конкурсного отбора партнеров для реализации проектов ГЧП, даже при успешном влиянии на политическое решение, отсутствует уверенность в том, что реализовывать проект будет организация-инициатор недобросовестного поведения.

Как указано выше, на всех этапах реализации ГЧП администрация является стороной, принимающей решения, внедряющей ГЧП и управляющая им, и, следовательно, повышается риск возникновения коррупции. Коррупционное поведение может иметь место на этом этапе независимо от наличия коррупции на предыдущем этапе, даже возможен усиливающий эффект: как только частная организация предприняла недобросовестные усилия, чтобы превратить конкретный проект в ГЧП, искаженное понимание «заниженных/завышенных издержек» может привести к противозаконным действиям на этапе рассмотрения предложения.

Законодателем предусмотрены определенные процедуры, которые делают невозможным обход существующих законов о защите конкуренции при реализации ГЧП. Администрация обязана при рассмотрении предложений о реализации ГЧП провести конкурсные процедуры и запросить предложения у неопределенного круга лиц.

Для всех организаций, планирующих принять участие в конкурсных процедурах, этот этап представляет особый интерес, так как характеризуется не только высоким риском, но и информацией о предстоящих потенциальных затратах, результат на этом этапе также остается ненадежным. Поиск полной, выходящей за рамки конкурсной документации, информации о планируемом проекте ложится в основу подготовки самого предложения и предоставления достаточных аргументов для определения соответствия заявленным требованиям. Частное предприятие также может влиять на детали заключения соглашения – важнейший аспект, который имеет непосредственное отношение к долгосрочному сотрудничеству и рентабельности инвестиций, а также к качеству и количеству услуг.

На этапе исполнения ГЧП, после заключения соглашения, в частности, длительный срок действия соглашения также может провоцировать возникновение коррупции. Частный партнер может недоинвестировать в объект соглашения или обслуживать объект соглашения ненадлежащим образом, с пользователей могут взиматься завышенные цены или предоставляться услуги низкого качества. Это может иметь особое значение при пересмотре условий соглашения, что происходит после внесения инвестиций в создание объекта соглашения и перехода к этапу обслуживания объекта соглашения. Коррупция на этом этапе может покрывать неудовлетворительные результаты уже выполненных работ, так что возможное успешное продление срока действия соглашения может обеспечить высокую рентабельность инвестиций, поскольку можно ожидать, что денежный поток от проекта будет сверхприбыльным, если условия частного партнера будут приняты публичным партнером.

Вероятность коррупции возрастает при длительном сотрудничестве, так как лучше зная партнера, будучи связанным доверием, повышается вероятность коррупционного поведения. Кроме того, на данном этапе можно ожидать возникновения коррупционных рисков для принудительного пересмотра условий соглашения в пользу частного партнера в течение срока действия соглашения, например, с целью повышения тарифных ставок или снижения стандартов качества.

Заключение и рекомендации

Таким образом, недобросовестное поведение возможно с обеих сторон соглашения о реализации ГЧП. Интерес частного партнера заключается в минимизации собственных расходов и повышении прибыли за счет делегирования части рисков на публичную сторону, равно как и перспектива дальнейшего сотрудничества в рамках действующего или потенциальных проектов. Для публичной стороны важна, прежде всего, предсказуемость контрагента, его репутация и опыт, что способствует минимизации политических рисков, порой в ущерб рациональному использованию инвестиций и ограничению нормальной конкуренции.

Также на эффективность при реализации ГЧП могут повлиять проблемы управления, которые могут возникнуть до или после заключения соглашения о реализации ГЧП. Во-первых, общая эффективность проекта снижается, по крайней мере после того, как появляется коррупция: предполагаемое повышение экономической эффективности ГЧП само по себе затруднительно, поскольку его практически невозможно оценить заранее. Следствием может быть увеличение транзакционных издержек для частного партнера с последующим перераспределением их на публичного партнера или снижение соотношения цены и качества проекта, что, в свою очередь, приведет к тому, что конкретный проект будет реализован более эффективно в рамках соглашения о ГЧП, чем посредством традиционных государственных закупок. Недобросовестное поведение способствует снижению преимуществ реализации проекта посредством ГЧП и приводит к увеличению затрат по сравнению с традиционными государственными закупками.

Во-вторых, ограничение конкуренции: если частный партнер вследствие недобросовестного поведения исказил конкурсные процедуры, в последующем он своими действиями спо-

способен влиять на формирование цены и искажать цены, сложившиеся под влиянием рынка, создавая классическую монополию. Таким образом, недобросовестное поведение может превратить неэффективного участника конкурсных процедур в победителя. В зависимости от деталей схемы ГЧП эта неэффективность может привести не только к дополнительным затратам для публичного партнера или неоптимальным ценам для потребителей, но и к неэффективности предоставления услуг.

Наконец, коррупция наносит ущерб государственному сектору, потому что только публичный партнер связан социальными обязательствами, которые не распространяются на частную организацию, что так же может нанести ущерб общественным интересам и подорвать доверие к государству.

Можно выделить несколько направлений, способных справиться с проблемами управления, в частности, правильное сочетание контроля за действиями участников, как потенциальных, на этапе принятия решений и проведении конкурсных процедур, так и сторон соглашения о реализации ГЧП и принятия соответствующих мер на всех этапах реализации.

Повышение прозрачности проводимых процедур, независимо от того, обеспечивается ли оно благодаря изменениям в правовой базе, в технических средствах (например, специализированные порталы с возможностью отражения действий на всех этапах реализации, наподобие портала государственных закупок <https://zakupki.gov.ru/>) или благодаря вниманию общественности.

Повышение профессиональных навыков специалистов государственной администрации, отвечающих за подготовку, заключение и реализацию ГЧП.

Сокращение решений, принимаемых государственными заказчиками самостоятельно, за счет более широкого использования централизованно определяемых принципов определения условий заключаемых соглашений также может снизить коррупцию.

В целом особый дисбаланс в сторону преобладания частных интересов можно рассматривать как неотъемлемую часть системы ГЧП, и поэтому его нелегко устранить. Таким образом, предлагаемые в статье меры, направленные на снижение риска возникновения недобросовестного поведения при реализации проектов ГЧП, способны значительно увеличить дополнительные расходы частного партнера, связанные с обнаружением подобного поведения. Повышение прозрачности проводимых процедур, изменение параметров принятия решений отдельными лицами, документальная фиксация каждого действия и широкое общественное внимание способны также значительно снизить оппортунистическое поведение со стороны публичного партнера.

Список литературы

1. **Абрамова М. А., Алексеев А. И., Андрианов В. Д. [и др.]** Российская социально-экономическая система: реалии и векторы развития. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2021. 596 с. С. 254.
2. **Милосердов Н. А.** Публичные интересы в праве: понятие и содержание // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16, № 10 (131). С. 202–211.
3. **Белицкая А. В.** Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М.: Статут, 2012. 190 с.
4. **Попондопуло В. Ф.** Правовой режим предпринимательства. СПб.: Санкт-Петербургский гос. ун-т, 1994. 208 с.
5. **Качкин Д. В., Репин Р. Р.** Соглашение о государственно-частном партнерстве как гражданско-правовой договор // Закон. 2015. № 10. С. 147–156.
6. **Самоловов Д. А.** Соглашение о государственно-частном партнерстве как гражданско-правовой договор // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 8. С. 21–30.

7. **Schomaker R. M.** Conceptualizing Corruption in Public Private Partnerships // *Public Organization Review*. 2020. № 20. P. 807–820.
8. Дигесты Юстиниана / Пер. с лат.; отв. ред. Л. Л. Кофанов. 2-е изд., испр. М.: Статут, 2008. Т. 1. С. 83.
9. **Шершеневич Г. Ф.** Понятие о гражданском праве. Казань, 1898. С. 7.
10. **Тотьев К. Ю.** Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // *Государство и право*. 2002. № 9. С. 22.
11. **Coleman J.** A Rational Choice Perspective on Economic Sociology // Smelser N., Swedberg R. (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 1994. P. 166–180.
12. **Williamson O. E.** *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting*. New York: Free Press, 1985. 450 p.
13. **Земцова Л. В.** Институциональная экономика: Учеб. пособие. Томск: Эль Контент, Том. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2012. 168 с.
14. **Чибисова Е. И.** Государственно-частное партнерство как элемент построения частноправовой системы взаимодействия публичного и частного субъектов с использованием современных подходов в условиях цифровизации // *Юрист*. 2022. № 8. С. 15–23.
15. **Радаев В. В.** Российский бизнес: структура транзакционных издержек // *Общественные науки и современность*. 1999. № 6. С. 5–19.
16. **Dudkin G., Valila T.** Transaction costs in public private partnerships: A first look at the evidence // *European Investment Bank Economic and Financial Report*. 2005. № 3. P. 1–44.
17. **Васянина Е. Л.** Проблемы государственного управления экономикой в современных условиях // *Финансовое право*. 2021. № 2. С. 3–6.
18. **Liu C., Mikesell J. L.** The impact of public officials' corruption on the size and allocation of U.S. state spending // *Public Administration Review*. 2014. № 74 (3). P. 346–359.

References

1. **Abramova M. A., Alekseev A. I., Andrianov V. D., et al.** Rossiiskaya sotsial'no-ekonomicheskaya sistema: realii i vektory razvitiya [The socio-economic system of the Russian Federation: realities and vectors of development]. 4th ed. Moscow, INFRA-M publ., 2021, p. 254. (in Russ.)
2. **Miloserdov N. A.** Public interests in law: concept and content. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2021, vol. 16, no. 10 (131), pp. 202–211. (in Russ.)
3. **Belitskaya A. V.** Legal regulation of public-private partnership. Moscow, Statute publ., 2012, 190 p. (in Russ.)
4. **Popondopulo V. F.** The legal regime of entrepreneurship. St. Petersburg, St. Petersburg State University publ., 1994, 208 p. (in Russ.)
5. **Kachkin D. V., Repin R. R.** Agreement on public-private partnership as a civil contract. *Zakon*, 2015, no. 10, pp. 147–156. (in Russ.)
6. **Samolovov D. A.** Agreement on public-private partnership as a civil contract. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii*, 2015, no. 8, pp. 21–30. (in Russ.)
7. **Schomaker R. M.** Conceptualizing Corruption in Public Private Partnerships. *Public Organization Review*, 2020, no. 20, pp. 807–820.
8. Digesty Yustiniana / Transl. from lat.; ed. L. L. Kofanov. 2nd ed. Moscow, Statut publ., 2008, vol. 1, p. 83.
9. **Shershenovich G. F.** Ponyatie o grazhdanskom prave. Kazan', 1898. P. 7.
10. **Tot'ev K. Yu.** Publichnyi interes v pravovoi doktrine i zakonodatel'stve. *Gosudarstvo i pravo*, 2002, № 9, p. 22.

11. **Coleman J.** A Rational Choice Perspective on Economic Sociology. In: *Smelser N., Swedberg R. (eds.). The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, Princeton University Press, 1994, pp. 166–180.
12. **Williamson O. E.** The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting. New York, Free Press, 1985, 450 p.
13. **Zemtsova L. V.** Institutional economics. Textbook. Tomsk, El Content, Tomsk State University of Control Systems and Radioelectronics, 2012, 168 p. (in Russ.)
14. **Chibisova E. I.** Public-private partnership as an element of building a private-law system of interaction between public and private entities using modern approaches in the conditions of digitalization. *Yurist*, 2022, no. 8, pp. 15–23. (in Russ.)
15. **Radaev V. V.** Russian business: the structure of transaction costs. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, 1999, no. 6, pp. 5–19. (in Russ.)
16. **Dudkin G., Valila T.** Transaction costs in public private partnerships: A first look at the evidence. *European Investment Bank Economic and Financial Report*, 2005, no. 3, pp. 1–44.
17. **Vasyanina E. L.** Problems of state management of the economy in modern conditions. *Finansovoe pravo*, 2021, no. 2, pp. 3–6. (in Russ.)
18. **Liu C., Mikesell J. L.** The impact of public officials' corruption on the size and allocation of U.S. state spending. *Public Administration Review*, 2014, no. 74 (3), pp. 346–359.

Сведения об авторе

Агапеев Петр Александрович, аспирант Новосибирского государственного университета экономики и управления

Information about the Author

Petr A. Agapeev, Graduate Student, Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk, Russia

Статья поступила в редакцию 18.06.2023;
одобрена после рецензирования 04.07.2023; принята к публикации 03.11.2023

The article was submitted 18.06.2023;
approved after reviewing 04.07.2023; accepted for publication 03.11.2023