

УДК 338.47

Риски государственно-частного партнерства при реализации проектов строительства объектов военно-складской инфраструктуры

Крекотнев Р.Н.

Д-р экон. наук, проф. Курбанов А.Х., kurbanov-83@yandex.ru

канд. экон. наук, проф. Пахомов В.И.

Военная академия материально-технического обеспечения

им. генерала армии А. В. Хрулева

199034, г. Санкт-Петербург, наб. Макарова 8

В предлагаемой статье выполнен анализ преимуществ и рисков государственно-частного партнерства в области создания военно-складских центров для обслуживания логистических потребностей Вооруженных сил Российской Федерации. Показано, что как для государства, так и для частного оператора такое сотрудничество сопряжено с получением как экономических, так и внеэкономических преимуществ. Показано, что риски сотрудничества делятся на риски недостаточно эффективного использования логистических мощностей военно-складского центра и риски недобросовестного поведения партнера. Частной компании, участвующей в таком проекте в Российской Федерации, необходимо также учитывать риск применения к ней экономических санкций. Даны рекомендации по минимизации всех видов рисков. Описан алгоритм согласования интересов государства и частного оператора в области обеспечения максимально эффективного использования логистических мощностей военно-складского центра.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, военная логистика, риски, аутсорсинг.

Risks of public-private cooperation in the field of military logistics

Krekotnev R.N.,

Dr. Sc., prof. Kurbanov A.K., kurbanov-83@yandex.ru

Ph. D. Pakhomov V.I.,

General Khrulev Military Academy of Logistics and Procurement

199034, St. Petersburg, Naberezhnaya Makarova, 8

The present paper contains an analysis of advantages and disadvantages of public-private partnership in the field of organization of military logistic centers for the need of the Armed Forces of the Russian Federation. It is demonstrated that both partners (the State and the private operator) get economical and political advantages thanks to their participation in this cooperation. It is demonstrated that the risks of public-private partnership in the field of military logistics include risks of low economic effectiveness and

risks of moral hazard (which may lead to cancellation of the contract). The private operator must also take into account the risk of economical sanctions. Recommendations for the minimization of all types of risks are given. An algorithm of concordance of interests of both partners in the field of maximization of effectiveness of use of logistic potential of these centers is described.

Key words: public-private partnership, military logistics, risks, outsourcing

Привлечение частных компаний для содействия в выполнении стоящих перед государством задач является хорошо зарекомендовавшим себя инструментом повышения эффективности реализации государственных проектов [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7]. Этот прирост эффективности достигается за счет следующих причин:

- Инвестиции для таких проектов частично или в полном объеме осуществляются за счет средств частных компаний. Это позволяет государству избежать значительных разовых вложений в реализацию таких проектов. И даже если государство в будущем будет выплачивать оператору такого проекта определенные суммы для компенсации его затрат, это все равно означает для государства трансформацию больших разовых капиталовложений в значительно меньшие по размеру текущие платежи, что существенно облегчает финансовое бремя, ложащееся на бюджет; (что позволяет избежать больших разовых вложений бюджетных средств);

- Частный собственник обычно является более эффективным менеджером, чем государство, за счет более высокой мотивации (поскольку в проект вкладываются его собственные средства, и он заинтересован в получении прибыли). Благодаря этому управление реализуемым проектом осуществляется более эффективно.

Фактически речь идет о том, что благодаря привлечению частного инвестора государство получает возможность преодолеть две стоящие перед ним проблемы: проблему ресурсной недостаточности (когда у государства не хватает собственных финансовых ресурсов для реализации проекта) и агентскую проблему (порожденную тем, что у государства не хватает собственных квалифицированных управленцев, заинтересованных в реализации соответствующих проектов, а не в достижении собственных частных целей за государственный счет – причем нередко недобросовестными методами). Отметим, что стремление к решению этих проблем вообще является одним из наиболее важных мотивов к партнерству для решения экономических задач, что хорошо изучено в экономической теории [8, 9].

Для частного инвестора участие в таких проектах также представляет значительный интерес, так как они служат для него долгосрочным источником стабильных денежных потоков (как правило, с доходностью несколько ниже рыночной, но это снижение доходности компенсируется за счет меньших рисков). Гарантия стабильной доходности обеспечивается за счет того, что соответствующий проект, как правило, имеет монопольный статус (т. е. в регионе у него нет конкурентов). Это связано с тем, что

создание конкурирующих проектов лишено экономической целесообразности – для их строительства потребуется слишком много финансовых затрат, тогда как потенциальных потребителей может оказаться недостаточно (в частности, даже государство как заказчик может оказаться неспособным обеспечить полную загрузку конкурирующих проектов). В этих условиях реализованный частным инвестором проект имеет стабильный объем заказов, что обеспечивает ему приемлемый уровень доходности. Более того, поскольку такие проекты обычно отличаются большими масштабами, участие в них позволяет частному предприятию существенно нарастить выручку и стать важным рыночным игроком. Кроме того, в условиях стагнирующей экономики (к сожалению, именно таково положение в российской экономике на сегодняшний день) получение доступа к источнику стабильного дохода (каковым является удовлетворение государственных потребностей) существенно повышает как эффективность работы компании, так и ее экономическую устойчивость.

Отметим, что в случае России – особенно в условиях современной достаточно сложной геополитической ситуации – сотрудничество с частными компаниями имеет для государства еще одно важное преимущество: частный инвестор оказывается «привязан» к выполнению определенной государственной задачи, от которой он получает значительный доход, что ведет к тому, что свое благополучие он связывает с интересами государства. Иначе говоря, у него формируется мотивация к инвестированию в российскую экономику, к отказу от вывоза капитала за рубеж и т. д.

Столь же важным внеэкономическим преимуществом обладает участие в проекте сотрудничества с государством и для частного предприятия – реализуя важный инфраструктурный проект, частная фирма становится важным партнером для государства, и может рассчитывать на привилегированное положение и на рост своих лоббистских возможностей. Как уже было сказано выше, современная экономическая ситуация характеризуется крайне низкими темпами экономического роста, и в этих условиях рост лоббистского потенциала может сыграть важную роль для обеспечения успеха компании в ее рыночной деятельности.

В настоящее время сотрудничество государства и бизнеса реализуется большим числом способов, наибольшее распространение среди которых получили государственно-частное партнерство (ГЧП) и аутсорсинг [1, 3, 4, 5, 7, 10]. В предлагаемой работе мы сосредоточимся на ГЧП в сфере формирования военно-логистической инфраструктуры (речь идет о создании сети военно-складских центров, которые, по сути, будут выполнять функции распределительных центров для организации материальных потоков в сфере материально-технического обеспечения вооруженных сил) [2, 10, 11, 12, 13].

Однако, несмотря на значительные преимущества, которые получают государство и частный оператор благодаря участию в проекте государственно-частного партнерства, это участие сопряжено с определенными рисками. Мы затронем такой важный аспект реализации ГЧП, как риски государства и частной компании-оператора военно-складского центра (ВСЦ).

В первую очередь рассмотрим риски недостаточно эффективного использования логистических мощностей ВСЦ (и, как следствие, риски неполного удовлетворения потребностей государства и недостаточно высокой доходности для частного оператора).

Особенностью концепции таких ВСЦ является то, что их предполагается реализовывать как центры совместного (военно-гражданского) пользования, иначе говоря, они не только будут привлекаться для организации материальных потоков для нужд вооруженных сил, но и смогут предлагать свои логистические услуги на рыночных условиях всем желающим. Такой подход обуславливается тем, что государство не может принять на себя жесткие обязательства по полной оплате складских площадей таких центров (поскольку они будут формироваться с запасом, и большую часть времени государство полностью загружать их не сможет), так как это приведет к избыточному расходу бюджетных средств. Предполагается, что компания-оператор ВСЦ будет предоставлять вооруженным силам площади по требованию, а излишек площадей будет загружать заказами от коммерческих потребителей. В такой модели оператор ВСЦ, с одной стороны, получает гарантированный доход от выполнения государственного заказа, а с другой стороны – генерирует дополнительную прибыль за счет выполнения заказов на рыночных условиях.

Тем не менее, по нашему мнению, эта модель сопряжена со значительными рисками для оператора ВСЦ. Прежде всего, поскольку объем заказов со стороны государства носит динамический характер, оператор (в случае резких скачков размеров заявок государства) не сможет достоверно спрогнозировать объем площадей, который будет доступен для коммерческого использования в каждом периоде. Это не позволит оператору сотрудничать с коммерческими заказчиками на долгосрочной основе – по сути дела, речь пойдет о привлечении небольших разовых заказов, причем искать заказчиков оператор сможет только тогда, когда у него появится информация о загрузке своих площадей для государственных нужд. Его клиентами смогут быть только те фирмы, у которых возникла срочная временная потребность в складских площадях. Очевидно, что сотрудничество с такими клиентами потребует от оператора ВСЦ больших затрат (на постоянный поиск заказчиков) и не позволит ему обеспечить полную загрузку своих площадей. Кроме того, на разовой основе оператор ВСЦ сможет предоставлять только самые простые, базовые, и, как следствие, низкомаржинальные услуги. В этой ситуации есть риск того, что оператор ВСЦ будет рассматривать свободные от выполнения

государственного заказа логистические мощности не как источник дополнительной прибыли, а как обузу, ведущую к увеличению его издержек. Вследствие этого ему может оказаться выгодно сдавать свои логистические мощности не по рыночной цене, а по себестоимости или даже ниже ее – поскольку будет стоять цель не максимизации прибыли, а минимизации издержек. Такой демпинг оператора ВСЦ вызовет естественный протест со стороны других игроков рынка коммерческих логистических услуг.

Вторая проблема сходна с первой – если государство будет стабильно загружать только малую часть мощностей ВСЦ, то его оператор может заключить долгосрочные контракты с коммерческими заказчиками на предоставление им свободных площадей. Однако в случае резкого изменения размера заказа государства (вызванного, например, изменением военно-политической обстановки, проведением внезапных учений и т. д.) оператор будет вынужден расторгнуть контракты с заказчиками, чтобы высвободить площади для государства (очевидно, что государственный заказ в условиях ВСЦ имеет приоритет перед коммерческим, поскольку проект ВСЦ реализовывался в первую очередь для решения государственных задач, тогда как работа с частными заказчиками носит вторичный характер и призвана лишь дозагрузить простаивающие логистические мощности ВСЦ). Это приведет к необходимости выплаты неустойки и может сформировать репутацию оператора ВСЦ как недобросовестного игрока рынка логистических услуг, что нежелательно (так как лишит его возможности привлекать коммерческих заказчиков, и тогда единственным источником его дохода останется плата за логистическое обслуживание Вооруженных сил, что не соответствует концепции ВСЦ).

Фактически эти риски делают невозможным для оператора ВСЦ полноценный выход на рынок логистических услуг, вследствие чего он будет настаивать на максимальных гарантиях оплаты своей деятельности со стороны государства (что, как было показано выше, невыгодно для бюджета).

Отметим, что эти риски порождают сходные по природе риски для государства. Стремясь к максимизации своих рыночных доходов, оператор ВСЦ может начать оказывать давление на государство с целью максимизации объема логистических мощностей, которые будут направляться на обслуживание коммерческих заказчиков (это давление со стороны оператора ВСЦ может быть достаточно успешным, если руководство органа исполнительной власти, ответственного за взаимодействие с оператором ВСЦ, недобросовестно относится к своим обязанностям). Как следствие, запросы государства будут удовлетворяться в недостаточной степени, что может поставить под угрозу национальную безопасность.

Как нам представляется, согласовать интересы государства и оператора ВСЦ можно было бы следующим образом:

1. Государство гарантирует минимальный уровень загрузки ВСЦ и оплачивает его;
2. Государство и оператор ВСЦ фиксируют объем площадей, по которым оператор может привлекать коммерческих клиентов на условиях долгосрочного сотрудничества. Государство может претендовать на эти площади только в чрезвычайной ситуации;
3. Разница между общими площадями ВСЦ и суммой площадей по пунктам 1 и 2 загружается либо государством (в случае возникновения потребности), либо разовыми коммерческими заказами. При этом оператор ВСЦ должен взять на себя обязательство не использовать эти площади для работы в рамках долгосрочных контрактов с коммерческими заказчиками, для того, чтобы они могли быть оперативно (и без необходимости выплаты неустойки со стороны оператора ВСЦ) высвобождены для обслуживания логистических потребностей Вооруженных сил;
4. Государство берет на себя обязательство информировать оператора ВСЦ о своих потребностях в площадях (сверх минимальных по пункту 1) заблаговременно, чтобы дать оператору возможность подбирать заказчиков. Вероятно, речь должна идти о следующем механизме информирования: государство составляет среднесрочный (на будущий год) прогноз своих потребностей в логистических мощностях, а затем ежеквартально корректирует этот прогноз (на будущий квартал).

На наш взгляд, такая модель позволяет защитить законные интересы государства и оператора ВСЦ в плане максимально эффективного использования логистических мощностей (под эффективностью понимается, с одной стороны, наиболее полное и качественное удовлетворение логистических потребностей Вооруженных сил, а с другой – обеспечение высокой доходности для оператора ВСЦ за счет оптимального сочетания государственного и коммерческого заказов в структуре его деятельности).

Отметим, что использование такой модели требует алгоритма планирования потребностей государства в логистических мощностях в зависимости от геополитической обстановки и региона, в котором расположен ВСЦ (очевидно, что чем выше уровень геополитической напряженности, и чем ближе ВСЦ к очагу напряженности, тем выше будет потребность государства в использовании его мощностей для удовлетворения логистических потребностей Вооруженных сил). В настоящее время такой модели предложено не было, однако в качестве основы для ее построения, по нашему мнению, можно взять алгоритм расчета конкурентоспособности, описанный в работе [14], так как в нем заложен учет динамически изменяющегося состояния внешней среды фирмы (а геополитическая обстановка относится к элементам

внешней среды), а также рекомендации из работы [15], в которой описано влияние региональных факторов на перспективы развития партнерства.

Однако, как уже было сказано выше, риски государственно-частного партнерства не исчерпываются возможностью недостаточно эффективного использования логистических мощностей ВСЦ. Нередко гораздо большее значение может иметь риск отказа одного из партнеров от своих обязательств по контракту [16, 17]. Для частного оператора в случае реализации проекта ВСЦ этот риск воплощается в отказе государства от платы за использование логистических мощностей ВСЦ, а для государства – в отказе оператора от предоставления государству логистических услуг для нужд Вооруженных сил и в недобросовестном использовании информации, к которой оператор получил доступ благодаря сотрудничеству с государством.

К сожалению, в современных экономических и геополитических условиях эти риски нельзя недооценивать.

Рассмотрим риски отказа государства от выполнения своих финансовых обязательств перед ВСЦ. Проблема состоит в том, что в отечественной практике при распределении государственного заказа по итогам тендера достаточно широкое распространение получила модель, в соответствии с которой чиновники, проводящие тендер, требуют за присуждение победы в нем достаточно крупную сумму от участника (т. н. «откат») – примерно 30-40% от стоимости контракта [18]. Поскольку запас рентабельности проекта, как правило, недостаточен для того, чтобы оператор мог выплатить эту сумму из своей чистой прибыли, обычно смета проекта увеличивается на те же самые 30-40%. Однако поскольку проект предполагает оплату из бюджетных средств, финансовые расходы на его реализацию подвергаются проверке со стороны контролирующих органов, которые легко обнаруживают завышение сметы и опротестовывают размер оплаты, который должно произвести государство. В итоге плата за услуги оператора оказывается значительно ниже той, которая была предусмотрена контрактом, что может стать причиной банкротства оператора (именно по этому сценарию развивалась ситуация с отдельными участниками олимпийской стройки в Сочи [18]).

К сожалению, современная модель распределения госзаказа не предполагает устранения этого риска, причем он достаточно велик для того, чтобы анализ на основе существующих моделей оценки заказчика выдал бы рекомендацию потенциальному оператору отказаться от участия в таком проекте [19]. Фактически речь идет о том, что участвовать в таких тендерах могут только компании с большими лоббистскими возможностями и достаточно близкие к органам власти.

Отметим еще один специфический риск для оператора ВСЦ, порожденный современной геополитической обстановкой: обслуживая потребности Вооруженных сил

Российской Федерации, такой оператор сам может стать объектом санкций со стороны государств, недружественных России [20]. Эти санкции могут воплощаться в замораживании активов за рубежом, ограничении на совершение сделок с иностранными компаниями, запрет руководству фирмы-оператора на въезд в другие государства и т. д. Фактически этот риск означает, что участие в проекте государственно-частного партнерства по созданию ВСЦ для нужд Вооруженных сил РФ с экономической точки зрения в современных условиях целесообразно только для компаний с российским капиталом, достаточно тесно аффилированных с государством и ведущих основную деятельность на территории России (и, возможно, стран Таможенного союза).

Что же касается риска отказа оператора от исполнения своих обязательств перед государством, то он тоже существует. Если в операторе велика доля иностранного капитала, то в случае ужесточения санкционной политики против России оператор (или его головная компания) может подчиниться распоряжению властей той страны, в которой он является резидентом, и прекратить сотрудничество с Вооруженными силами России (примеры такого отказа от прибыльных контрактов иностранных фирм с российскими компаниями уже есть [20]). Аналогично, оператор может передавать информацию о состоянии Вооруженных сил Российской Федерации компетентным органам иностранного государства. Минимизировать этот риск можно путем тщательного отбора потенциальных операторов, в том числе при помощи исключения из числа возможных кандидатов тех фирм, собственниками которых являются резиденты недружественных России государств (методика учета этих рисков предложена в работе Д. В. Грошкова [21], однако в той или иной форме о необходимости учитывать риски оператора пишут все специалисты, работающие в данной области [16, 17, 23, 24, 25]; особо следует указать на статью [26], в которой дано подробное описание рисков, с которыми связано использование иностранного капитала для развития национальной экономики).

Разумеется, наша статья не претендует на полный охват всех рисков, с которыми связано сотрудничество государства и частного бизнеса в сфере обеспечения логистических потребностей Вооруженных сил. Однако мы полагаем, что она дает достаточно подробное представление о тех проблемах, с которыми может столкнуться это сотрудничество. При этом инструментами минимизации этих рисков служат, во-первых, продуманная методика принятия решения о сотрудничестве с потенциальным партнером (такими методиками должны располагать как государство, так и частные операторы), и, во-вторых, алгоритм планирования потребности государства в логистических мощностях для обслуживания нужд Вооруженных сил. На разработку именно этих инструментов, по нашему мнению, должны быть направлены будущие исследования в этой области.

Список литературы

1. Курбанов А. Х., Плотников В. А. Государственно-частное партнерство и аутсорсинг: сравнительный анализ структуры и характера отношений // В мире научных открытий. – 2013. - № 4. – С. 33-47.
2. Плотников В. А. Интеграция военного и гражданского секторов экономики как тенденция строительства военной организации страны (по материалам Тыла Вооруженных сил Российской Федерации) // Вооружение и экономика. – 2010. - № 2. – С. 85-88.
3. Котляров И. Д. Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. - № 2. – С. 112-120.
4. Шпакович Д. К., Василенок В. Л. Развитие форм государственно-частного партнерства в российской экономике // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2014. № 1. С. 21.
5. Халтурин Р. А. Особенности государственно-частного партнерства при реализации проектов транспортной инфраструктуры // Вестник Института экономики РАН. – 2014. - № 3. – С. 152-159.
6. Курбанов А. Х., Плотников В. А. Аутсорсинг в России: социальное содержание и экономические условия применения // Управленческое консультирование. – 2011. - № 3. – С. 123-131.
7. Зедина Д. Ю. Модели государственно-частного партнерства // Экономика и предпринимательство. – 2014. - № 6. – С. 85-90.
8. Котляров И. Д. Сущность аутсорсинга как организационно-экономического явления // Компетентность. – 2012. - № 5. – С. 28-35.
9. Усов Д. Ю. Теоретические основы возникновения и функционирования сетевых организаций // Экономика и предпринимательство. – 2013. - № 12-4. – С. 686-689.
10. Курбанов А. Х. Механизм реализации аутсорсинга в системе материально-технического снабжения ВС РФ: проблемы и пути решения // Вооружение и экономика. – 2011. - № 2. – С. 71-80.
11. Курбанов А. Х., Курбанов Т. Х., Плотников В. А. Модель военно-экономического обоснования стационарной системы хранения материально-технических средств тыла для ВС РФ нового облика // Вооружение и экономика. – 2011. - № 1. – С. 139-148.

12. Курбанов А. Х., Мостовой А. В., Мартынов М. Концепция военной логистики в современных социально-экономических условиях // Логистика. – 2012. – С. 55-59.
13. Фокин Н. Л., Плотников В. А. Экономическое обоснование решений по развитию инфраструктурных систем (на примере складской базы) // Экономика и управление. – 2008. - № 2. – С. 126-129.
14. Котляров И. Д., Сычева О. С. Оценка конкурентоспособности предприятия сферы услуг: модель плавающих весов // Практический маркетинг. – 2010. - № 11. – С. 11-15.
15. Курбанов А. Х., Плотников В. А. Влияние уровня экономического развития регионов России на трансформацию механизмов материально-технического обеспечения с использованием аутсорсинга // Управленческое консультирование. – 2012. - № 4. – С. 50-59.
16. Котляров И. Д. Алгоритм отбора аутсорсеров по критерию способности обеспечить целевые значения показателей, описывающих передаваемый процесс // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2012. - № 10. – С. 50-54.
17. Котляров И. Д. Оценка рисков сотрудничества с аутсорсером // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2012. - № 11. – С. 34-37.
18. Кисин С., Проценко Н. Не пережили Олимпиаду // Эксперт. – 2014. - № 16. – С. 28-30.
19. Котляров И. Д. Принятие аутсорсером решения о сотрудничестве с заказчиком на основе критерия ожидаемого экономического эффекта // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2013. - № 7. – С. 15-20.
20. Сотников А. «Газпром Бурение» осталась без контрактов с Halliburton из-за санкций // РБК. Санкт-Петербург и область. – 2014. – 27 июля. Доступно онлайн по адресу: <http://top.rbc.ru/economics/27/07/2014/939204.shtml>. Проверено 28.07.2014.
21. Грошков Д. В. Оценка рисков поставщика вещевого имущества для нужд Вооруженных сил // Экономика и предпринимательство. – 2013. - № 11. – С. 490-493.
22. Вахрушев Ю. М., Руденко А. Е., Курбанов А. Х. Методические основы выбора исполнителей заказов на поставку продукции, выполнение работ, оказание услуг в интересах военной организации страны // Экономика и предпринимательство. – 2013. - № 7. – С. 342-345.
23. Козин М. Н. Интегральная модель выбора поставщика государственного оборонного заказа с учетом фактора риска // Поволжский торгово-экономический журнал. – 2006. - № 29. – С. 75-81.

24. Курбанов А. Х., Князьнеделин Р. Оценка и отбор исполнителей государственного заказа // Проблемы теории и практики управления. – 2013. - № 9. – С. 130-136.

25. Курбанов А. Х., Плотников В. А. Направления развития институционального регулирования государственных закупок // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2011. - № 2. – С. 22-30.

26. Плотников В. А., Медведь А. А. Привлечение иностранного капитала в Россию: институциональные проблемы и экономическая безопасность // Управленческое консультирование. – 2013. - № 3. – С. 51-58.