



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА С ЧАСТНЫМИ ПАРТНЕРАМИ

Мария САТАНОВСКАЯ,

аспирант кафедры административного и финансового права
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Summary

The article is devoted to one of the urgent problems of modern relations between the state and private business. As no single view on the causes of imperfections in the implementation of public-private partnership in Ukraine, it is important legislator to focus on such relationships. The content of the article reveals the essence of partnership between the state and the investor outlines its specific features, the benefits to the parties and describes the real relationship in contractual form. In this scientific study suggestions implementation of public authorities to effective remedies.

Key words: public-private partnerships, public authority, the private partner, the concession contract, the investment project.

Аннотация

Статья посвящена одной из актуальных проблем в современных отношениях государства и частного бизнеса. В связи с отсутствием единого взгляда на причины несовершенства реализации проектов государственно-частного партнерства в Украине, важным остается концентрация внимания законодателя на таких отношениях. Содержание статьи раскрывает суть партнерства государства с инвестором, определяет его специфические черты, преимущества для сторон и характеризует реальные отношения в договорной форме. В данном научном исследовании вносятся предложения об осуществлении органами государственной власти соответствующих действенных мер.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, орган государственной власти, частный партнер, концессионный договор, инвестиционный проект.

Постановка проблемы. Форма сотрудничества частного бизнеса и государства в лице того или иного государственного органа в виде публично-частного партнерства (или государственно-частного партнерства, далее – ГЧП) была известна и ранее, однако актуальной она стала только в последнее время.

Фактически ГЧП представляет собой совместную хозяйственную деятельность, при реализации которой ресурсы обоих партнеров объединяются с соответствующим распределением рисков, ответственности и вознаграждений (возмещений) между ними, для взаимовыгодного сотрудничества на долгосрочной основе в создании (восстановлении) новых и/или модернизации (реконструкции) действующих объектов, требующих привлечения инвестиций, и пользования (эксплуатации) такими объектами.

В результате такой деятельности происходит привлечение инвесторов, реализация социальных гарантий, проектов и получение прибыли для обоих участников такого партнерства.

Развитие партнерских отношений между публичной властью и бизнесом является необходимым условием модернизации и проведения экономических реформ в Украине. Однако ГЧП делает в Украине лишь первые шаги. Несмотря на то, что законодательству

Украины, которое регулирует деятельность в этой сфере, более 10 лет (Закон Украины «О концессиях» был принят еще в 1999 году), до сих пор применение механизмов ГЧП не получило развития в нашей стране. Не реализован ни один проект ГЧП в сфере транспорта, здравоохранения, образования и т. д. Отдельные арендные и концессионные договоры, заключенные в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в лучшем случае имеют нейтральный характер. Подавляющее большинство проектов в этой сфере являются негативными примерами использования механизмов ГЧП.

Научная новизна данной статьи заключается в усовершенствовании научных подходов к пониманию содержания ГЧП как сотрудничества государства и частного бизнеса в рамках административно-правового характера.

Состояние исследования. Как показывает анализ научной литературы, на вопросах сотрудничества государства и частного партнера по механизму ГЧП сосредоточены труды И. Запатриной, П. Шептицкого, О. Винника, И. Трикоза, С. Тринчука и других ученых. Однако обоснование преимуществ партнерства в рамках ГЧП для государства и инвестора не освещены достаточно, в частности со стороны административного обеспечения реализации таких отношений.

Целью и задачей статьи является рассмотрение вариантов улучшения качества процедуры реализации проектов ГЧП на основе эффективной организационной структуры взаимодействия органов власти, бизнеса, регулирования законодательства Украины, регулирующего отношения ГЧП, в части разработки прозрачной и упрощенной процедуры взаимодействия государственных органов и частных партнеров.

Изложение основного материала. Обозначенная в законодательстве модель ГЧП, построенная на двусторонних отношениях «государство-бизнес» с гипертрофированным доминированием роли государства, содержит ряд противоречий и неувязок, оторвана от большей части общества и не предусматривает широкого диалога при подготовке и реализации проектов, имеющих общественное значение. Привлечение частного бизнеса для модернизации инфраструктуры и повышение эффективности публичных услуг требует пересмотра модели ГЧП, внедрения идеологии многостороннего партнерства и внесения на этой основе изменений в законодательство Украины.

Целесообразно отметить, что основная сфера применения ГЧП – это управление и создание инфраструктурных объектов, предоставление публичных услуг. В мире механизмы ГЧП



применяются в различных сферах: автодороги, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, здравоохранения, образование, оборона и т. д. Согласно исследованию украинского ученого А. Пильтяя, приоритетность сфер применения ГЧП зависит от уровня экономического развития стран, в частности от валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения. Так, в странах, где ВВП на душу населения ниже, чем 2000 долларов США, 88% всех проектов осуществляются в соответствии с объектами экономической инфраструктуры, 11% – социальной инфраструктуры, 1% – используется на обновление и развитие. Одновременно следует заметить, что для стран с ВВП на душу населения более 10000 долларов США на экономику инфраструктуры приходится 29% проектов, на социальную – 46%, на обновление и развитие – 25%. Перспективными для реализации в форме ГЧП для Украины считаются проекты экономической инфраструктуры (развития транспортных сетей, объектов централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения) [1].

На наш взгляд, следует согласиться с результатами исследования отмеченного выше ученого, а также с тем, что актуальность возникновения ГЧП видится в дополнительной возможности обмена опытом, в привлечении представителей частного сектора к участию в социально важных проектах, бюджетные средства на которые не всегда доходят. Для бизнеса партнерство с государством позволяет изобретение дополнительных путей получения прибыли, бизнес, сотрудничая с государством, имеет возможность зарекомендовать себя на общегосударственном уровне.

Однако на сегодня далеко не все представители бизнеса обладают базовой информацией о возможности ГЧП, кроме того, нормативно-правовое регулирование сферы ГЧП сравнительно молодое и несовершенно.

Учитывая это, предлагаем рассмотреть преимущества ГЧП для государства:

- сокращение расходов на предоставление услуг;
- активизация инвестиционной деятельности;
- эффективное управление имуществом;

– экономия финансовых ресурсов государства;

– использование опыта частных компаний;

– оптимизация распределения рисков;

– повышение эффективности инфраструктуры;

– развитие форм проектного финансирования;

– стимулирование предпринимательского мышления;

– равный диалог между властью и бизнесом;

– сохранение и создание рабочих мест.

Для частного бизнеса:

– привлечение бюджетных средств к проекту;

– доступ к ранее закрытым сферам экономики (жилищно-коммунальное хозяйство, инфраструктура и т. д.);

– расширение возможностей получения льготных кредитов под государственные гарантии от международных и отечественных финансовых учреждений на долгий срок;

– улучшение работы с государственными разрешительными органами;

– повышение статуса проекта при участии государственного партнера;

– положительный имидж в обществе;

– оптимизация распределения рисков проекта.

Стоит отметить, что отношение потенциальных инвесторов к возможности стать партнером государства в ведении общих дел крайне негативное. Их привлекает огромный рынок для проектов ГЧП и возможность долгосрочного ведения бизнеса. Но пугает политическая нестабильность, инвестиционный климат, слабость механизмов обеспечения государственной властью выполнения взятых на себя обязательств, отсутствие «историй успеха» в сфере ГЧП.

Считаем, что для более прозрачного понимания механизма реализации проектов ГЧП целесообразно рассмотреть правовую основу договоров, которые могут заключаться в рамках ГЧП.

В мире ГЧП является более широким понятием, чем концессия, аренда управления, совместная деятельность, соглашения о разделе продукции и т. п.

В Украине сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны,

Законом Украины «О государственном-частном партнерстве», принятым 1 июля 2010 № 2404-VI (далее – Закон) [2], указано, что ГЧП может реализовываться в таких договорных формах, как концессия, соглашения о разделе продукции и соглашения о совместной деятельности, а также в других договорных формах, к которым можно отнести договоры аренды и управления (при предусмотренных Законом условиях, одним из которых является длительность договорных отношений от 5 до 50 лет). С другой стороны, заключение договоров концессии и соглашений о разделе продукции в Украине может осуществляться в соответствии со специальным законодательством, предусматривающим процедуры инициирования и принятия проектов, которые значительно отличаются от тех, что предусмотрены Законом. При этом предусмотрены специальным концессионным законодательством процедуры намного проще, чем в случае заключения концессионного соглашения в соответствии с Законом. В то же время, если договоры концессии заключаются в соответствии со специальным законодательством, формально не считаются государственно-частным партнерством и, соответственно, не будут регистрироваться как ГЧП.

Что касается различий между концессией и арендой, то они достаточно существенны. Договор концессии по своей сути направлен на модернизацию инфраструктурных объектов в условиях распределения рисков между публичной властью и частным бизнесом и предусматривает привлечение средств с целью улучшения соответствующих объектов. Частному партнеру передаются обязательства по осуществлению работ по строительству (модернизации) инфраструктурных объектов, предоставлению публичных услуг в обмен на право получать платежи с потребителей за услуги (товары), которые предоставлены (произведенные) с использованием соответствующих объектов, или другую оплату [3, с. 131-132].

Арендой (афермажем) является основанное на договоре срочное платное пользование имуществом, необходимым арендатору для осуществления предпринимательской и иной деятельности. В случае аренды частный биз-



нес привлекается публичной властью преимущественно с целью эффективного управления инфраструктурным объектом. Арендатор может также осуществлять и модернизацию инфраструктурного объекта, если это предусмотрено договором. В то же время, финансирование указанных работ обеспечивается за счет публичной власти и, соответственно, связанные с модернизацией риски также остаются у публичной власти.

Так, концессионные соглашения (в том числе такие распространенные договоры, имеющие концессионную природу, как BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача) гораздо больше распространены в мире, чем договоры аренды. Согласно информации Всемирного банка в энергетической сфере, включая теплоснабжение, за период 1990 по 2000 год в развивающихся странах было заключено 196 проектов ГЧП. Из них концессионных, которые имеют концессионную природу и предусматривают новое строительство (так называемые «greenfield»), – 78%, договоров аренды и управления – 2%. При этом наибольший процент договоров аренды и управления наблюдался в африканской Сахаре (18%), Европе и Центральной Азии (12%). Последние проценты «получены» в основном за счет стран СНГ.

Но субъекты хозяйствования в основном склоняются к заключению договоров аренды и управления как имеющих меньшие риски по сравнению с концессионным договором. Кроме того, в условиях несовершенного законодательства и отсутствия эффективной системы государственного контроля инфраструктурных объектов, именно такие договоры позволяют частному сектору с большой выгодой для себя использовать инфраструктурные объекты, принадлежащие государству (территориальной общине), не заботясь о решении сложных вопросов, возникающих при модернизации соответствующих объектов. Приведенные выше цифры, а также ситуация в Украине, где в сфере теплоснабжения преимущественно используются договоры аренды и управления, подтверждают тезис о том, что договоры аренды и управления относительно инфраструктурных объектов направлены на удов-

летворение интересов частного сектора и в подавляющем большинстве игнорируют интересы государства и территориальной общины.

Если рассмотреть концессионные договоры, то наиболее привлекательными для частного бизнеса среди них являются те, которые предусматривают строительство в рамках ГЧП новых объектов инфраструктуры с последующей передачей их в эксплуатацию существующим коммунальным предприятиям. В этом случае концессионер снижает свои эксплуатационные риски, которые достаточно высоки в странах с высоким уровнем коррупции и несовершенным регуляторной средой [4, с. 101-103].

Анализируя причины, удерживающие инвесторов и государственных партнеров от применения механизмов ГЧП, в частности, нечеткость определенного законодательством алгоритма действий, предлагаем рассмотреть рекомендации по вопросам подготовки проектов ГЧП:

1. Определение проекта или объекта, который может заинтересовать потенциального частного партнера или инвестора.

2. Проведение анализа эффективности применения механизмов ГЧП.

3. Подготовка технико-экономического обоснования (бизнес-плана) проекта.

4. Подготовка предложений по осуществлению ГЧП согласно утвержденной форме, представление ее государственному партнеру.

5. Подготовка и согласование конкурсной документации по определению частного партнера будущего проекта.

6. Подготовка проекта соглашения ГЧП.

7. Проведение конкурса и определение частного партнера.

8. Подписание соглашения ГЧП между государственным партнером и победителем конкурса.

9. Процедура вступления в права управления проектом ГЧП (получение доступа к управлению государственным имуществом и т. п.).

Считаем, что необходимо обратить внимание потенциальных частных партнеров и их юристов на качество подготовки проектов ГЧП, предлагаемых для реализации (основательность технико-экономического обоснования,

четкая и понятная договорная форма ГЧП, четкость и ясность критериев привлечения частного бизнеса для реализации проекта, а также индикаторов, по которым будет оцениваться успешность реализации проекта, наличие законодательной возможности выполнения публичной властью взятых на себя обязательств, возможность управления рисками, которые планируется передать частному партнеру).

Учитывая важность определения целей долгосрочного развития ГЧП в Украине, имеющих специфический характер для общества, государства, бизнеса, формирования на этой основе стратегии развития ГЧП, считаем, что целесообразным будет принятие уполномоченными органами в сфере ГЧП следующих мероприятий:

1. Следует усилить внимание к координации анализа, систематизации и распространению успешного опыта организации системной деятельности по развитию и продвижению идеологии и методологии ГЧП через проведение публичных мероприятий, публикацию научно-методических материалов и пособий, проведение учебных мероприятий для представителей государственной власти и других участников, выполнение модельных проектов по решению типичных проблем. Необходимо обеспечить надлежащую подготовку и сертификацию лиц, выполняющих соответствующие функции, создать сеть консультативных центров, разработать проекты типовых договоров.

2. Существенного пересмотра требует сам Закон Украины «О государственно-частном партнерстве». В том виде, в котором он существует сейчас, мы не видим перспектив его применения для реализации проектов ГЧП в Украине.

Соответствующий Закон содержит ряд противоречий и неувязок, не предусматривает широкого диалога при подготовке и реализации проектов, имеющих общественное значение, и используются с применением механизмов ГЧП. Привлечение частного бизнеса для модернизации инфраструктуры и повышение эффективности публичных услуг, решение других общественно значимых проблем требует пересмотра модели ГЧП, внедрения идеи многостороннего равноправного партнерства и внесения соответствующих изменений в законодательство Украины.



Новой редакцией закона целесообразно предусмотреть две категории субъектов этого партнерства: непосредственные участники соглашения ГЧП и заинтересованные лица (ассоциации работодателей и потребителей, другие институты гражданского общества, научные и экспертные институты, профессиональные ассоциации, средства массовой информации), участие которых в процессе подготовки и реализации проектов ГЧП должно обеспечить ему большую общественную поддержку, прозрачность, обоснованность и публичность.

Закон должен носить рамочный характер, определять основы законодательства в сфере ГЧП, расширять возможности его применения с учетом требований законодательства и интересов всех секторов общества, не ограничивая публичных и частных партнеров в выборе форм взаимовыгодного сотрудничества. Необходимо четко разграничить регулирования различных форм ГЧП на основе существующих специальных законов, унифицировав отдельные процедурные вопросы, в частности, касающиеся инициирования проектов ГЧП, организации мониторинга и контроля, порядка обнародования информации и квалификационных требований. Участие в проектах ГЧП не должно тяготиться введением дополнительных процедур в уже предусмотренные специальным законодательством.

3. Необходимо на законодательном уровне урегулировать вопросы бюджетной поддержки ГЧП-проектов как на общегосударственном, так и на местном уровне, разработать и внедрить соответствующие бюджетные механизмы. Все это требует внесения изменений в Бюджетный кодекс Украины.

4. Важным фактором является совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере инвестиционной и регуляторной деятельности, а также налогового законодательства. Это важно не только для развития ГЧП в Украине, но и создания условий для нормальной деятельности и расширения любого бизнеса в нашей стране.

5. Определить ГЧП как постоянную, долгосрочную, структурированную в виде соглашения (контракта) форму сотрудничества/кооперации между публичными и частными партнерами по

проектированию, строительству, эксплуатации объектов инфраструктуры, предоставления общественных услуг, согласно которой риски, затраты, выгоды, ресурсы и ответственность распределяются между партнерами.

6. Важно определиться относительно координирующей институции в сфере ГЧП в Украине. В настоящее время в зависимости от формы реализации проектов эта функция возложена на различные центральные и местные органы власти. Необходимая координация между ними законодательством не предусмотрена. Новая редакция специального закона должна достойно урегулировать эти вопросы с учетом международного опыта.

7. Важно усилить внимание к изучению лучшего опыта по использованию механизмов ГЧП, международной практики, активизировать сотрудничество заинтересованных структур Украины с соответствующим Центром Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, повысить роль международных ассоциаций центров и учреждений ГЧП, обеспечить их деятельность необходимой поддержки государственными и международными организациями.

8. Должна быть сформирована система взаимных гарантий для общества, государства и бизнеса, обеспечено общественное понимание целей и возможностей использования этого механизма. Для этого необходимо законодательно урегулировать порядок выполнения органами публичной власти обязанностей по договору, информированию общественности, мониторингу проектов, научно-экспертному и иному сопровождению.

Выводы. Таким образом, ГЧП имеет целый ряд недостатков, что делает невозможным полноценную его реализацию в Украине, однако следует приложить усилия для их устранения как на законодательном, так и на практическом уровне. Последним аспектом могут, несмотря на имеющиеся недостатки, успешно заниматься юристы, имеющие соответствующий опыт. ГЧП в Украине должно стать эффективным инструментом развития экономики государства, образования партнерских структур, что будет способствовать развитию не только социальной сферы, но и государства в целом. Качествен-

ное развитие ГЧП в Украине возможно при условии четкого законодательного определения правовых, экономических и организационных основ функционирования ГЧП.

Список использованной литературы:

1. Пильгтай О.В. Сучасні концепції та підходи до визначення державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / О.В. Пильгтай. – Режим доступу : http://www.ukrppp.com/images/stories/PPP_Concept_2011.pdf.
2. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
3. Тринчук С. В. Шляхи формування системи управління державно-приватним партнерством в Україні / С.В. Тринчук // Держава та регіони. Сер. Держ. упр. – 2012. – № 2 – С. 131–135.
4. Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации / А.А. Алпатов, А.В. Пушкин, Р.М. Джапаридзе. – М. : Альпина Паблишерз, 2010. – 196 с.