

Д.К. Шпакович

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: АНАЛИЗ ОПЫТА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГЕРМАНИИ

Исследуется опыт Германии в области взаимодействия государства и частного сектора в формировании и реализации социально необходимых и востребованных проектов. Рассмотрены цели различных концессий, этапы и механизмы реализации таких проектов в Германии с учетом определенных особенностей, различных стратегий и преимуществ данного вида сотрудничества.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство в ЕС; государственно-частное партнерство в Германии; реализация ГЧП; концессии.

The experience of Germany in the field of cooperation between the state and the private sector in formation and realization of the projects in-demand is investigated in the article. We consider the aims of different concessions as well as stages and mechanisms of realization of such projects taking into account the specific features of different strategies and advantages of this type of cooperation.

Keywords: EU public private partnership; public private partnership in Germany; implementation of a public private partnership; concession.

При рассмотрении немецкого опыта государственно-частного партнерства следует обратить внимание на то, что в Германии нет единого органа или законов, регулирующих создание государственно-частного партнерства (ГЧП). Вместо этого существует и эффективно применяется множество актов, правил и норм. Тем не менее, на данный момент оценивается эффективность и значимость применения ГЧП на федеральном и местных уровнях для развития этой сферы государством и местными законодательными органами. Для облегчения функционирования ГЧП в Германии был принят ряд законодательных актов. Правительством также созданы институты, отвечающие за координацию и содействие развитию ГЧП [3. С. 22].

В настоящее время более 100 проектов ГЧП запланированы или находятся на стадии реализации. Они варьируются от крупных многомиллиардных инфраструктурных проектов, до более мелких проектов, таких как расширение и ремонт школ, больниц и тюрем.

Для облегчения планирования и осуществления ГЧП правительство и некоторые местные органы приняли ряд законо-

дательных мер, начиная от правил и обязательств по сотрудничеству государственного и частного секторов, до конкретного продвижения такого сотрудничества [4. С. 16].

В условиях современного финансового состояния Европы ожидается, что рост количества и стоимости реализации проектов ГЧП в Германии будет расти. Законодательство будет совершенствоваться и в дальнейшем, для облегчения планирования и осуществления ГЧП, которые находятся в процессе становления.

Государственно-частное партнерство в Германии функционирует, как правило, на основе соглашения, которое регулируется частным органом и заключен между государством и частным сектором. В качестве государственного партнера может выступать Федеративная Республика, федеративное государство или один из органов местного самоуправления. В целом, частный сектор является юридическим лицом – консорциум либо холдинг, состоящий из нескольких компаний в качестве акционеров [4. С. 35].

В таких концессиях не предусмотрен конкретный закон, обеспечивающий ос-

нову для государственно-частного партнерства. Вместо этого государственно-частное партнерство осуществляется, с учетом ряда правовых форм, в федеральных и местных правовых актах. К ним относятся конституционное и административное право, закон о государственных закупках, бюджетное право, налоговое право, финансовый и инвестиционный закон, закон о государственных субсидиях, а также концессионные соглашения.

Первый шаг на пути к более всестороннему регулированию условий государственно-частного партнерства был сделан еще в 2005 году, когда были приняты коррективы в некоторые федеральные структуры. Этот законодательный акт был призван изменить ряд ранее существовавших положений, касающихся операций ГЧП, в том числе: закон об ограничении конкуренции, постановление о государственных закупках, закон о федеральном бюджете, федеральный закон по инвестициям и налоговому законодательству [1. С. 26].

Этапы реализации проектов государственно-частного партнерства в Германии. Выделяют четыре основных этапа по реализации проектов государственно-частного партнерства.

Этап I: выявление возможных проектов. На первом этапе государственному органу необходимо определить возможные проекты и оценить экономический спрос на государственно-частное партнерство, а также экономическую, техническую и правовую целесообразность проекта.

Законодательные акты могут гласить о полном или частичном контроле государственного органа над всем процессом партнерства, в течение определенного времени, в определенных рамках государственного контроля, а также контроля частного сектора. Например, в п. 4 Конституции Германии ст. 33 предусматривает, что только государственные служащие могут осуществлять административное регулирование. Таким образом, конституционная и административная база ГЧП может требовать определенной корпоративной корректировки структуры частного сектора [2. С. 29].

Налоговые, бюджетные и инвестиционные законы и законы о государственных субсидиях могут существенно влиять на финансовую целесообразность проекта.

Проект должен также включать положения о государственной помощи (ст. 87 и 88 Договора о ЕС). Например, он должен определить, не являются ли государственные взносы на финансирование проекта ГЧП, в виде прямых выплат или в виде государственных гарантий, коррупционной схемой.

В соответствии с Законом о федеральном бюджетировании, экономическая эффективность проекта должна быть обоснована. Этого требует экономический анализ проекта государственно-частного партнерства и его сравнение с реализацией проекта на основе «обычных» закупок. Кроме того, законодательство может установить определенные ограничения на продажи или использование государственной собственности, что требует особой процедуры оформления. Поскольку такие ограничения и положения могут помешать реализации государственно-частного партнерства, на выделение земли были введены специальные правовые положения, чтобы способствовать развитию ГЧП [5. С. 27].

Этап II: подготовка и планирование. На втором этапе государственный партнер должен разработать договор, а также технические характеристики своих требований и форм для частного партнера. Договор должен определить основные характеристики проекта, например, продолжительность сотрудничества, формы контракта и уровень общественного контроля за ним. На этом этапе договорное и корпоративное право играет важную роль. В частности, тип контракта определяет взаимные права сторон и обязанности, различные модели финансирования и корпоративного устройства проекта. В Германии разнообразные типы контрактов ГЧП могут сильно отличаться друг от друга (например, концессионные договоры или лизинговые соглашения), модели включают в себя контракты управления, проекты «под ключ», различные модели аренды и концессии, модели частной собствен-

сти или использования активов.

Этап III: процедура распределения контрактов. На третьем этапе государственный сектор обычно осуществляет процедуру присуждения контракта и предлагает представление заявок от заинтересованного частного сектора. В соответствии со ст. 2 Указа о закупках, проект ГЧП подлежит формальной процедуре распределения, если его объем превышает определенный порог (например, в 2008 г. € 412000 для поставок питьевой воды, энергии или перевозок; € 133,000 для общих поставок и услуг для федеральных государственных учреждений; € 206,000 для всех других материальных услуг, а также € 5150000 для строительных проектов). В соответствии с законодательством может быть применен тендер, даже если проект остается ниже пороговых значений в постановлении о закупках. Закон о закупках часто требует применять общеевропейский тендер и дает право заявителю обратиться в правовом режиме в суд для защиты своих интересов, если в процессе прохождения конкурса интересы заявителя каким-либо образом нарушаются. Частный партнер должен подготовить и опубликовать требования, которым он соответствует, а также технические характеристики, связанные с проведением процедуры награждения в соответствии с законом о закупках. На данном этапе необходимо отслеживать все юридические тонкости этого процесса для того, чтобы процедура соответствовала всем действующим законам, и для того, чтобы права участников должным образом соблюдались.

Этап IV: реализация и контроль. На заключительном, четвертом, этапе проект реализуется. В зависимости от объекта, ряд законов может применяться во время этой фазы, например, в строительстве или транспортном проектах могут применяться положения публичного и частного права строительства, транспортного права, экологического права, гражданского права и других законов. Если проект функционирует в сфере сервисного обслуживания, необходимо взять на себя всю сферу обслуживания данного объекта, если

иное не прописано в концессионном соглашении, также частное лицо может использовать государственных служащих, если этого требует соглашение. Все эти мероприятия требуют корректировки и активного сотрудничества государства и частного сектора для скорейшего разрешения возможных трений в таком непростом деле, как государственно-частное партнерство.

Таким образом, мы полагаем, что немецкий опыт реализации государственно-частного партнерства можно частично или полностью использовать в российской экономике с учетом российских особенностей рыночной конъюнктуры. Формирование различных этапов может варьироваться, в зависимости от потребностей государства в сотрудничестве с частным сектором в реализации социально значимых программ, потребностей населения, вовлечения новых инвестиций в различные проекты, развитие различных областей рынка и т.д. [6. С. 10].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Василёнок В.Л., Алексашикина Е.И.* Развитие предпринимательства и факторы его определяющие // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2013. № 1.
2. Государственно-частное партнерство – первые шаги, декабрь 2011 г. // Государственно-частное партнерство в России: [сайт]. URL: <http://www.pppinrussia.ru/1145388> (дата обращения: 27.01.2014)
3. *Селезнев П.Л.* ГЧП и его эффективность в институциональных преобразованиях экономики. М., 2010.
4. *Public Private Partnerships In Germany* // Mondaq: Connecting knowledge & people: [сайт]. URL: <http://www.mondaq.com/x/87762/Government+Contracts+Procurement+PPP> (дата обращения: 27.01.2014)
5. *Smirnov A.* Artificial intelligence: Concepts and Applicable Uses. Lambert Academic Publishing, 2013.
6. *Smirnov A.* Creating utility – based agent using POMDP and MDP // *Ledentsov Readings*. 2013. P. 697.