

ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЗА РУБЕЖОМ И В УЗБЕКИСТАНЕ

Саидова Наргиза Шовхи кизи

Магистрант Ташкентского государственного юридического университета

Аннотация

Для стабильного экономического и устойчивого развития страны очень важно, чтобы государство имело достаточно возможностей и средств осуществлять эффективно крупные экономически-значимые и инфраструктурные проекты. Учитывая, что государственный бюджет не всегда сможет полностью покрывать все эти затраты, ему приходится использовать разные механизмы, среди которых государственно-частное партнерство сегодня показал свою актуальность. В рамках использования данного механизма, важно развивать не только принципы экономики и политики, но и совершенствовать правовую сторону данного процесса

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инфраструктура, частная финансовая инициатива, концессия, приватизация, модели и правовое регулирование государственно-частного партнерства,

В настоящее время можно наблюдать на опыте развитых стран Европы и Азии, государственно-частное партнерство с четким законодательным регулированием играет значимую роль в совершенствовании социальной инфраструктуры.

Великобритания была одним из пионеров государственно-частного партнерства в начале 1990-х годов, хотя частное финансирование инфраструктуры существовало раньше в стране. Правительство Великобритании приступило к обширной программе приватизации государственных коммунальных услуг, включая телекоммуникации, газа, электричество, воду и отходы, аэропорты и железные дороги в 1980-х и начале 1990-х. Кроме этого, существовало небольшое количество автономных концессий на транспортную инфраструктуру, когда концессионер полагался на доход конечного пользователя для получения дохода, а не на платежи от государственного сектора.

Термин «государственно-частное партнерство» используется в Великобритании для описания различных форм сотрудничества государственного и частного секторов. Преобладающей формой государственно-частного партнерства в Великобритании был проект PFI/PF2 (Private Finance Initiative – в переводе «частная финансовая инициатива»). PFI/PF2 – это структура, финансируемая проектом, в которой закупщик из государственного сектора заключает контракт на основе конкурсных торгов на проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию определенной общественной инфраструктуры.

Следующие государственные органы играют основную роль по регулированию государственно-частного партнерства в Соединенном Королевстве:

- Казначейство Ее Величества, которое устанавливает и контролирует фискальную и общую политику, а также утверждает бизнес-кейсы проекта;

- Аппарат Кабинета министров, который следит за стандартами и эффективностью государственных функций и закупок, а также утверждает отдельные маршруты и структуры закупок;
- IPA, который отчитывается перед Казначейством; Ее Величества и Кабинетом министров и поддерживает успешную реализацию инфраструктуры и крупных проектов. IPA публикует национальные планы развития инфраструктуры, охватывающие инфраструктурную политику на пятилетний период;
- Национальная комиссия по инфраструктуре, которая оценивает и предоставляет экспертные рекомендации правительству по долгосрочным инфраструктурным потребностям и приоритетам страны;
- UKIB, который предоставляет финансирование для местных и частных инфраструктурных проектов;
- закупочные органы (например, центральные правительственные ведомства и местные органы власти), которые структурируют и закупают проекты, заключают и управляют контрактами и оплачивают услуги. К ним относятся ведомства и исполнительные органы центрального правительства, органов местного самоуправления и других государственных органов;
- независимые регулирующие органы, в том числе те, которые регулируют отдельные сферы деятельности (в том числе охрану окружающей среды, здоровья и безопасности и защиту данных) и отдельных секторов (таких как газ и электроэнергия, водоснабжение, железная дорога и связь);
- UK Government Investments, компания, полностью принадлежащая Министерству финансов Великобритании, которая координирует участие государства в акционерном капитале государственных компаний, консультирует правительство по вопросам корпоративных финансов и контролирует корпоративные активы Великобритании;
- органы планирования, которые решают, давать ли разрешение на разработку проекта (соответствующий орган планирования будет зависеть от размера и местоположения проекта);
- и
- Контролер и Национальное контрольно-ревизионное управление, которые тщательно контролируют государственные расходы.

В Великобритании нет специального закона о государственно-частном партнерстве. Проекты государственно-частного партнерства по большей части продвигаются в соответствии с общими законодательными и общими правовыми полномочиями правительства и государственных органов.

Однако для обеспечения финансирования проектов государственно-частного партнерства иногда принимается первичное законодательство. Местные органы власти и другие государственные органы наделены полномочиями, предоставленными законодательством, которые в целом оказались достаточными для продвижения государственно-частного партнерства. На государственно-частное партнерство распространяются те же общие юридические требования, что и на другие типы проектов в Великобритании, включая те,

которые касаются контрактов, компаний, конкуренции, занятости и налогового законодательства.

В Великобритании в целом действует система общего права, что означает, что законодательство и прецедентное право влияет на все коммерческие сделки и принципы, лежащие в основе распределение риска. В системе общего права толкование законодательства (где его значение неясно) также основано на судебном прецеденте. Эта структура обеспечивает ясность, последовательность и гибкость, которые важны для инвесторов.

Государственно-частное партнерство не только развито в Европейских странах, но началось применяться в развитых Азиатских странах, как Корея, Япония. В этом плане, Республика Южной Кореи имеет свой передовой опыт в плане и экономического управления и правового регулирования механизмом государственно-частного партнерства.

Огромный спрос на объекты инфраструктуры создается развивающейся экономикой, которое уделяет большое внимание устойчивому развитию страны, что напрямую связано с обеспечением адекватной инфраструктуры. и можно привести наглядный пример в практике Кореи. В 90-х годах, Корея начинает запускать механизм государственно-частного партнерства в инфраструктурные объекты как автомобильные и железные дороги, морские порты и аэропорты. Корея приняла основательный закон, который можно рассматривать как политическую приверженность продвижению государственно-частного партнерства.

Инфраструктура в Южной Кореи является популярным направлением для частных инвестиций, и Корея была первой страной по государственно-частному партнерству в регионе. Активно реализуются проекты моделями ВТО «Build-Transfer-Operate» (Строительство-Передача-Эксплуатация) и ВТЛ «Build-Transfer-Lease» (Строительство-Передача-Лизинг).

Хотя институциональная база для механизма государственно-частного партнерства в Кореи начала целенаправленно развиваться в первой половине 1990-х годов, сами партнерства иногда использовались гораздо раньше из-за существующего законодательства, которое распространялось на автомобильные дороги и морские порты.

Корея впервые ввела в действие Закон «О поощрении частных капиталовложений в социальные накладные расходы» в августе 1994 года.

В декабре 1998 года он был переименован в Закон «О частном участии в инфраструктуре».

В Кореи, «Базовый план государственно-частного партнерства», Руководство по внедрению государственно-частного партнерства и Постановление «О введении в действие Закона о государственно-частном партнерстве в инфраструктуре вместе составляют институциональную основу для регулирования механизма государственно-частного партнерства.

Закон «О государственно-частном партнерстве» устанавливает 49 различных типов объектов инфраструктуры, которые имеют право на участие в проектах государственно-частного партнерства. Эти объекты разделены на 15 различных категорий, включая связь, водные ресурсы, энергетику, лесное хозяйство, логистику, социальное обеспечение, государственное жилье, военное жилье, образование и туризм. Данный Закон, по существу, определяет использование таких механизмов, как ВТЛ, ВТО, ВОТ и ВОО в контексте общепризнанных типов закупочных процедур государственно-частного партнерства.

Правовую базу для государственно-частного партнерства в Республике Узбекистан создает национальное законодательство о концессиях, приватизации, естественных монополиях, конкуренции, привлечении иностранных инвестиций, а также реформе отдельных секторов социальной и экономической инфраструктуры. Ввиду того, что многие проекты государственно-частного партнерства имеют концессионную основу, большое значение имеет национальное концессионное законодательство. В Республике Узбекистан в 1995 году одним из первых среди постсоветских государств был принят Закон «О концессиях». Данный закон регулирует организационные, экономические и правовые условия предоставления объектов в концессию иностранным инвесторам на территории Республики Узбекистан.

Однако до недавних пор не существовало какой-либо законодательной базы для проектов государственно-частного партнерства на государственном уровне, необходимой для размещения частных иностранных инвестиций в узбекские проекты государственно-частного партнерства. Это отсутствие законодательства создало непреодолимые препятствия для инвестиций. Например, до введения Закона «О государственно-частном партнерстве» отсутствовала процедура передачи активов государственно-частного партнерства, что делало проекты государственно-частного партнерства непривлекательными и неустойчивыми в долгосрочной перспективе. Также отсутствовала институциональная поддержка и была низкая прозрачность в отношении полномочий различных государственных органов в отношении этих проектов.

И только в мае 2019 года вступил Закон «О государственно-частном партнерстве» № ЗРУ-537. Данный Закон установил ряд основополагающих принципов, применимых к реализации проектов государственно-частного партнерства в Узбекистане, что является важным шагом в установлении тона защиты прав инвесторов. К этим основополагающим принципам относятся:

- равенство перед законом как государственных, так и частных партнеров;
- прозрачность правил и процедур государственно-частного партнерства;
- конкурентоспособность и объективность в выборе частного партнера;
- недискриминация;
- недопустимость коррупции.

Сфера применения данного Закона достаточно широка и не ограничивается какой-либо конкретной отраслью или сферой экономики Узбекистана. Проект может быть реализован на основе государственно-частного партнерства, если он направлен на решение экономической, социальной или инфраструктурной проблемы. И эта проблема должна быть значимой для развития страны и одобрен в этой сферы компетентным органом.

Государственно-частное партнерство как правовой инструмент сотрудничества государства и частного сектора, направленный на решение социальных и инфраструктурных задач, например, впервые введено на законодательный уровень Постановлением «О государственно-частном партнерстве в сфере дошкольного образования»

С тех пор на уровне Президента и Кабинета Министров Узбекистана был принят ряд нормативных подзаконных актов, призванных регулировать процедуры закупок проектов государственно-частного партнерства в некоторых отраслях, таких как здравоохранение, коммунальные услуги, энергетики и транспорта.

Для содействия развитию государственно-частного партнерства в Узбекистане при Министерстве финансов Постановлением Президента Республики Узбекистан создано новое государственное учреждение – Агентство по развитию государственно-частного партнерства. С первых дней с момента своего создания Агентство начала активно продвигать проекты государственно-частного партнерства, в том числе путем разработки комплексной законодательной базы.

Несмотря на то, что долгожданные изменения в Положение «О государственно-частном партнерстве» не были приняты, и с 2020 по 2022 года не произошло заметных нормативных изменений в рамках государственно-частного партнерства. Но, правительством было отдано предпочтение механизму государственно-частного партнерства в качестве правового инструмента для закупок крупных инфраструктурных проектов. Например, в течение 2022 года, было подписано 178 соглашений по проектам государственно-частного партнерства, заключено 25 проектов государственно-частного партнерства и проведены торги по 14 проектам государственно-частного партнерства.

Закон «О государственно-частном партнерстве» не предусматривает конкретного перечня государственных органов, которые могут выступать в качестве государственного партнера в соответствующей сфере регулирования. В связи с этим государственный партнер для проекта государственно-частного партнерства определяется на индивидуальной основе. Как правило, государственный партнер — это либо организация, которая владеет или управляет государственными активами, передаваемыми частному, либо организация, которая обычно выполняет действия, которые ожидаются от частного партнера в рамках проекта государственно-частного партнерства.

В проекте государственно-частного партнерства, частным инициатором выступает лицо, которое подает потенциальному государственному партнеру предложение вместе со всеми необходимыми документами. Любой коммерческий субъект, в том числе субъекты, зарегистрированные за рубежом, может инициировать проект государственно-частного партнерства.

Проекты в рамках государственно-частного партнерства можно разделять на два основных типа в зависимости от их стоимости – проекты до 10 миллионов долларов США и более 10 миллионов долларов США. Исходя из стоимости проекта, изменяется порядок и этапы осуществления и регулирования проекта.

Законодательство о государственно-частном партнерстве будет и дальше развиваться. В Положение о государственно-частном партнерстве, внести существенные поправки, отражающие потребности рынка и устраняющие законодательные неопределенности, такие как спорное требование получения разрешения правительства на изменение или расторжение соглашения о государственно-частном партнерстве.

Вступившись в силу Закон «О государственно-частном партнерстве» установил ряд основополагающих принципов, применимых к реализации проектов государственно-частного партнерства в Узбекистане, что является важным шагом в установлении защиты прав инвесторов.

Кроме этого, еще следует принять правительством новых нормативных актов по введению правил учета обязательств государства (как прямых, так и условных) по договорам государственно-частного партнерства для внесения большей ясности в порядок распределения денежных средств при бюджетном финансировании проектов государственно-частного партнерства, а также разработать процедуры ведения четкого учета и мониторинга суверенных обязательств государства по проектам государственно-частного партнерства.

Список использованных источников:

1. Закон «О государственно-частном партнерстве» № ЗРУ-537 от 10.05.2019 г.
2. Закон «О государственно-частном партнерстве» № ЗРУ-537 от 10.05.2019 г.
3. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему стимулированию и развитию системы дошкольного образования» №ПП-3651 от 05.04.2018 г.
4. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему стимулированию и развитию системы дошкольного образования» №ПП-3651 от 05.04.2018 г.
5. Список проектов государственно-частного партнерства в Узбекистане на 2020–2022 годы, которые были подписаны/завершены
6. Теория и практика государственно-частного партнерства, UNDP, 2013г.
7. A New Approach to Public Private Partnerships. London, HM Treasury, 2012г.
8. Act on public-private partnerships in infrastructure, the Republic of South Korea.