

Н.Перчинская

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Решение задач модернизации экономики Республики Молдова, развития приоритетных секторов экономики невозможно без партнерства государства и бизнеса. Теперь механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) является в Молдове основным звеном, которое может связывать интересы государства, бизнеса и общества. Главную роль в этом процессе играет государство – субъект общественной власти, включающий региональный и муниципальный уровни управления.

ГЧП – это система экономических отношений государства и частного бизнеса, которая должна трансформироваться в соответствии с целями и задачами, стоящими перед экономикой страны. Сущность ГЧП заключается в следующем: государство делегирует (но не отдает) часть своих полномочий по обеспечению устойчивого функционирования социально-производственной инфраструктуры. При этом оно не вмешивается в оперативную хозяйственную деятельность бизнеса, а лишь осуществляет мониторинг за четким соблюдением «правил игры».¹

В мировой практике государственно-частное партнерство понимается, как правило, в двух смыслах. Во-первых, это система отношений государства и бизнеса в договорной (контрактной) форме, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития и планирования. Во-вторых, это конкретные проекты, реализуемые различными государственными органами и бизнесом совместно или только частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности.²

В США под ГЧП понимается «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней определенным образом участвовать в государственной собственности в

¹ Виллисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. – 2006. – № 7. С.13.

² Gerrard, Michael B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance & Development. — 2001. — Vol.38. — № 3

большой степени по сравнению с существующей практикой. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступает реконструкция, строительство объекта государственной собственности и (или) его эксплуатация, управление и т.д.»³.

В Великобритании ГЧП получило самое широкое распространение. Данная форма хозяйствования трактуется как «ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и по повышению конкурентоспособности страны».⁴ В отдельных странах Европейского Союза даются различные определения государственно-частного партнерства.

В Республике Молдова отсутствует общепринятое толкование данного явления хозяйственной жизни. Наиболее удачным, на наш взгляд, в молдавской экономической литературе является такое определение: «*Государственно-частное партнерство – это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления*». Государство при всех условиях остается субъектом публично-правовых отношений, поскольку оно и в гражданско-правовых отношениях как суверен уже не может выступать как рядовой субъект гражданского права. Поэтому нельзя ставить вопрос об изначальном равноправии государственного и частного секторов в проектах ГЧП.⁵

В республике публично-частное партнерство находится на этапе становления, несмотря на то что начало этому процессу было положено еще в середине 90-х годов. Одновременно с процессом приватизации начали разрабатываться механизмы управления государственной собственностью совместно с частным сектором. Государственно-частное партнерство имеет разнообразные формы и обладает значительными потенциальными возможностями. Методы и конкретные формы взаимодействия государства и бизнеса существенно различаются в зависимости от зрелости и национальных особенностей рыночных отношений.

Законодательством определены формы, по которым функционирует государственно-частное партнерство в Молдове: доверительное управление, аренда/прокат, объединение частных и государственных партнеров, другие

³ Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. — 2004.

⁴ Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. — М.: Наука, 2005. — 325 с.

⁵ Инновационный вектор экономики знаний. Науч.ред. Г.Ф.Унтура; А.В.Евсеенко. Российская академия наук, Сибирское отделение Ин-та экономики и организации промышленного производства – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2011. – 279 с.

договорные формы, не запрещенные законом. На сегодняшний день проекты ГЧП в республике заключаются преимущественно в форме концессий. Более 80% проектов ГЧП, инициированных в стране, планируются либо уже осуществляются именно в этой форме. Небольшое количество проектов ГЧП реализуется в форме аренды.

Следует отметить, что Республика Молдова является одной из первых стран, где начала создаваться законодательная база в сфере государственно - частного партнерства. Так, в 1995 году Парламентом страны был принят Закон о концессиях, который является главной и наиболее эффективной формой ГЧП во всем мире. Закон «О концессиях» заложил основы развития концессии как одной из форм ГЧП в Молдове. В 2008 году вступил в силу закон Республики Молдова «О частно-государственном партнерстве». Однако, несмотря на то что эти два закона были приняты, практически до 2012 года они не действовали. Это объясняется двумя факторами: их рамочным характером и отсутствием подзаконной нормативной базы, назначение которой – конкретизация и регламентация применения законодательства на практике (инструкций, руководств, директив, положений, типовых договоров и пр.). Два закона о ГЧП не были взаимосвязаны и гармонизированы с другими законами республики.

На сегодняшний день в молдавском законодательстве термин «ГЧП» пока не имеет четкого юридического определения, поэтому трактуется экспертами неоднозначно. В функционирующем законе «О частно-государственном партнерстве» дается определение ГЧП, проектов государственно-частного партнерства, возможных форм их осуществления; устанавливаются принципы, порядок и условия взаимодействия публичного и частного партнеров при заключении и исполнении соглашений о государственно-частном партнерстве, определяются существенные условия соглашения о ГЧП, гарантии прав и законных интересов частного и публичного партнеров. Законопроект направлен на определение единых и понятных правил игры для участников проектов ГЧП, что является дополнительными гарантиями для частных инвесторов.

Управление государственно-частным партнерством.

В мировой практике для эффективного функционирования системы государственно-частного партнерства в министерствах и ведомствах, в местных органах власти созданы органы с соответствующими полномочиями и ответственностью за проекты ГЧП в своей отрасли или сфере деятельности. К ним относятся государственные агентства, отделы и департаменты в министерствах, полугосударственные (смешанные) компании, а нередко – и коммерческие структуры

В странах Европейского союза управление государственно-частными партнерствами осуществляют министерства экономики и финансов, министерства регионального развития, отдельные отраслевые министерства. В США этими вопросами ведают министерства экономики, финансов, обороны, в Канаде – министерство финансов, в Австралии – министерство провинций.⁶ В странах Европейского союза проблемами содействия, мониторинга частно-государственного партнерства и финансирования занимается ряд генеральных дирекций Комиссии ЕС, структуры Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и европейская группа Всемирного банка, а также Европейский инвестиционный банк (ЕИБ).

Что касается Республики Молдова, то система органов управления ГЧП не может быть аналогичной тем, которые сложились в зарубежных странах ввиду специфики разделения полномочий между органами исполнительной власти. Молдавская система должна органично вписываться в систему государственного управления и не противоречить ей, а также быть вертикально-интегрированной (её отдельные элементы должны подчиняться вышестоящим органам). К примеру, в Великобритании таким органом является Департамент крупных инфраструктурных проектов в рамках секретариата кабинета министров (аналог Государственной канцелярии Правительства Республики Молдова).

Государственно-частное партнерство для Республики Молдова – это достаточно новое явление. На протяжении последних лет стала проводиться последовательная политика по развитию механизмов государственно-частного партнерства, расширению практики привлечения частного сектора к решению общегородских задач, реализации общественно значимых масштабных программ и локальных проектов. В республике на всех уровнях созданы структуры, выполняющие определенные функции в процессе реализации публично-частного партнерства

Функции органа ГЧП высшего уровня в республике достаточно дифференцированы. Их можно структурировать следующим образом:

1. Разработка основ экономической политики партнерства, институциональных принципов, методов и форм привлечения бизнеса в государственные проекты; продвижение ГЧП; стандартизация договоров (контрактов); подготовка нормативно-правовых документов, законодательных актов,

⁶ Инновационный вектор экономики знаний. Науч.ред. Г.Ф.Унтура; А.В.Евсеевко. Российская академия наук, Сибирское отделение Ин-та экономики и организации промышленного производства – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2011. – 279 с.

разработка типовых (стандартизованных) контрактов государственно-частного партнерства.

2. Координация деятельности органов государственной власти, занятых в проектах ГЧП. Оказание услуг государству и бизнесу по экспертизе проектов. Помощь в технических вопросах, информационное, консультационное сопровождение проектов. Помощь в досудебном разрешении споров, возникающих между участниками проектов.

3. Образовательная деятельность, обучение и переобучение чиновников.

4. Методическая работа: подготовка и публикации соответствующих руководств, распространение идеи ГЧП в обществе и бизнес-среде.

5. Контроль и мониторинг проектов.

В Республике Молдова Постановлением Правительства № 245 от 19.04.2012 создан Национальный совет по государственно-частному партнерству. Второе заседание Совета состоялось 8 февраля 2013 года для оценки государственной политики в области государственно-частного партнерства и выработки рекомендаций для правительства по его восстановлению в стратегических приоритетных секторах экономики.

Согласно закону «О частно-государственном партнерстве» (2008 г.) данный совет представляет собой структуру общей компетенции при Правительстве (является совещательным органом). Он решает лишь некоторые задачи: оценка государственной политики в области государственно-частного партнерства; выработка рекомендаций для правительства по восстановлению такого партнерства в стратегических приоритетных секторах экономики, совершенствованию политики. Сегодня Национальный совет состоит из 27 членов с правом голоса (включая представителей центрального правительства и гражданского общества) и выполняет функцию связующего звена между государством и гражданским обществом в целях обеспечения повышения инвестиционной активности в экономике.

Управление частно-государственного партнерства, которое подчиняется Агентству публичной собственности, также не может иметь статус национального органа ГЧП, поскольку в его компетенцию не входит решение ряда важных задач. Ему непосредственно не подчиняются министерства и ведомства. Для поднятия статуса Управление необходимо вывести из подчинения Агентства и наделить его соответствующими полномочиями со стороны Правительства.

В апреле 2013 года (Постановлением № 255 от 11.04.2013) была создана Межминистерская сеть частно-государственного партнерства, в состав которой включены различные органы и публичные учреждения. Она представляет собой совещательную структуру общей компетенции, созданную из

представителей центральных органов публичного управления, которая не является юридическим лицом.

Цель ее создания – эффективное координирование деятельности в области частно-государственного партнерства между центральными органами публичного управления и подразделением ГЧП в рамках Агентства публичной собственности. Деятельность Межминистерской сети координирует подразделение частно-государственного партнерства в рамках Агентства публичной собственности.

Члены Межминистерской сети обеспечивают диалог и межведомственное сотрудничество с подразделением частно-государственного партнерства в рамках Агентства публичной собственности в части:⁷

а) координации инициирования частно-государственных партнерств на национальном уровне;

б) выявления потенциальных проектов частно-государственного партнерства в органах центрального публичного управления, которые они представляют;

в) определения на основании технико-экономических обоснований целей и условий проектов частно-государственного партнерства национального уровня для последующего их представления на утверждение в Правительство;

г) введения в действие стандартной документации по вопросу отбора частных партнеров;

д) обеспечения передачи знаний, передового опыта и рекомендаций в области частно-государственного партнерства;

е) оказания консультативной помощи частным партнерам в области введения в действие частно-государственного партнерства.

Основные проекты ГЧП в Молдове

Государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в сфере реализации общественно значимых проектов. В Молдове под государственно-частное партнерство потенциально подпадают все объекты, находящиеся в публичной собственности. Значительное количество проектов ГЧП реализуется на

⁷ Постановление № 255 от 11.04.2013 о создании Межминистерской сети частно-государственного партнерства. Опубликовано: 19.04.2013 в Monitorul Oficial № 83-90 статья № 310

местном уровне. На сегодняшний день основными проектами в формате государственно-частного партнерства являются следующие:

- Концессионный проект, утвержденный на 49 лет – SE «Международный Аэропорт Кишинэу», 2013 г. инициированный Агентством публичной собственности (частный партнер -S.R.L., „Avia Invest”).^{8 9}

- В сфере здравоохранения (2011г.) инициировано 13 проектов (частный партнер – S.R.L. „Euromed Diagnostic”), среди которых уже функционируют концессионный проект на 12 лет для предоставления диализа, радиации. Кроме того, ряд проектов ГЧП находится на стадии подготовки.

- Проект Компьютерная томография (2011г.), проводимая в Центральной районной больнице г. Орхей (контрактная система сроком на 25 лет). Частным партнером является компания Global Biomarketing Group Moldova (уже создано S.R.L. „Euroclinic”).

- Проекты для ремонта домов государственного университета Молдовы (Министерство образования).

- Два проекта "список государственных активов и перечень работ и услуг национальных общественных интересов государственно-частного партнерства" (Министерство экономики совместно с Агентством публичной собственности). Он позволит установить области государственных инфраструктурных проектов, представляющих национальный интерес и др.

Следует отметить, что в настоящее время реализация проектов ГЧП еще не отлажена, поэтому частные партнеры могут сталкиваться с невыполнением органами публичного управления своих обязательств по временным рамкам.

Проблемы на пути развития ГЧП в Молдове.

Проведенное нами исследование по проблемам функционирования государственно-частного партнерства в форме интервьюирования позволило выделить наиболее серьезные препятствия, с которыми инициаторам конкретных проектов ГЧП в Молдове приходится сталкиваться на различных этапах их реализации:

⁸ Contractul de concesiune a activelor aflate în gestiunea Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” și a terenului aferent acestora Nr.4/03 din 30 august 2013. [Accesat 12.11.2013] Disponibil: <http://www.mec.gov.md/files/martie/Contract%20concesionare%20AIC%20partea%201>.

⁹ В истории с концессией кишиневского аэропорта возник «молдавский след». 15 октября 2013 г. 12.11.2013, Disponibil: <http://omg.md/ru/112427/>

1. Отсутствие единой концепции, стратегии и тактики, которые бы раскрывали для Молдовы партнерство как форму реализации модели смешанной экономики. В нашей республике эффективное партнерство реально будет осуществляться только при условии полной ясности и предсказуемости стратегии дальнейшего развития страны. Сейчас необходимо изменить менталитет в понимании и практической реализации публично-правовых функций молдавского государства.

2. Ограниченность институционально-правовой среды развития государственно-частного партнерства, несовершенство национального законодательства, регулирующего взаимоотношения публичного собственника и частного бизнеса. Поэтому следует разработать правовые нормы, регулирующие и защищающие информацию с обеих сторон – государства и частного сектора.

3. Отсутствие постоянных долгосрочных заказов на инновационные и технологические разработки, которые тормозят формирование ГЧП, особенно в инновационной и технологической сфере. Это приводит к тому, что крупный капитал практически не участвует в инновационных разработках.

4. Отсутствие единых подходов к определению форм взаимодействия государственного и частного секторов, реализуемых на основе ГЧП:

- наличие системных ошибок в процессе построения взаимоотношений с бизнесом (они вызывают недоверие инвесторов, препятствуют осуществлению потенциально выгодных и нужных публичному собственнику проектов);

- отсутствие соответствующих полномочий у министерств, выступающих в качестве одной из сторон партнерских отношений с частным бизнесом;

- неразвитость институтов, которые обеспечивают реализацию отношений собственности.

5. Отсутствие системы постоянного взаимодействия между бизнесом и государством (нет четкого понимания увязки задач государственной инвестиционной политики с факторами развития).

6. Реально существующая дифференциация в преференциях. При наличии единой Конституции различные субъекты рыночных отношений пользуются разными правами. К примеру, крупные частные компании и государственные корпорации работают в условиях публичного права, и они пользуются различными привилегиями, которые недоступны малому и среднему бизнесу.

7. Высокий уровень коррупции во всех отраслях, сферах, регионах, муниципалитетах, который носит системный характер и привел к неэффек-

тивному использованию денежных средств. Для борьбы с коррупцией необходима четкая правовая база и желание покончить с ней.

8. Административные препоны. Незаинтересованность чиновников в развитии ГЧП, поскольку участник ГЧП защищен действующим законодательством от чиновников, что резко ограничивает поле деятельности для коррупции. Закон о концессионных соглашениях исключает возможность чиновников личного контакта с гражданами республики.

9. Слабая подготовка кадров. Контракты ГЧП являются сложными юридическими документами и требуют большой компетентности при их подготовке чиновниками и необходимых знаний у государственных служащих в области подготовки, заключения и сопровождения проектов ГЧП. Сегодня такие кадры не готовятся в молдавских вузах, так как отсутствуют квалифицированные преподаватели, недостает учебников и учебных пособий. Отсутствуют необходимые знания и на этапе разработки и инициирования проектов ГЧП.

10. Неэффективное использование резервов информационного обеспечения в распоряжении исполнительных структур. В связи с этим необходимо совершенствовать информационный менеджмент (принятие децентрализованных решений).

Возможности активизации ГЧП

1. Для предотвращения негативной тенденции в отношении госзаказа в Молдове целесообразно создать независимый институт контроля за размещением и реализацией государственных заказов.

2. Для эффективной работы ГЧП в министерствах и ведомствах, в местных органах власти республики должны быть созданы органы с соответствующими полномочиями и ответственностью за проекты ГЧП в своей отрасли или сфере деятельности. Необходимо организовывать и проводить комплексные обучающие семинары, тренинги для различных групп ответственных чиновников.

3. Следует разработать и ввести систему льгот для ГЧП: ввести на весь этап строительства инфраструктурных объектов (первые три года функционирования) уровень цен и тарифов на сырье, материалы, электричество и топливо на уровне оптовых цен.

4. Целесообразно создать целевой фонд поддержки ГЧП. Данный фонд должен поддерживаться государственным бюджетом с целью привлечения частного капитала для участия в проектах.

5. Необходимо изменить законодательство ГЧП по следующим позициям:

- разрешить региональным властям менять формы землепользования, использовать землю, меняя ее статус, расширить право продажи и залога земли;

- продавать землю только лицам, которые обязуются использовать ее в производительных целях.

6. В Министерстве информационных технологий и связи республики целесообразно сформировать центры ГЧП, которые бы обслуживали интересы двух сторон. Аналоги таких центров успешно функционируют в зарубежных странах и странах СНГ.

Выводы

1. Роль и значение института государственно-частного партнерства проявляется за счет консолидации ресурсов бизнеса и государства для решения задач развития конкурентной среды данной отрасли. В Молдове государство играет исключительную роль и часто вмешивается в автономные сферы жизни общества, в том числе и в компетенцию бизнеса. При этом государство не всегда обосновывает свои действия законодательно.

2. В настоящее время в Молдове имеются определенные достижения в сфере ГЧП: интенсивно разрабатывается нормативно-правовое обеспечение механизмов ГЧП, приняты законы и подзаконные акты, которые регламентируют ГЧП, внесены определенные поправки в другие законодательные акты, создаются институциональные основы партнерства, реализуется ряд интересных проектов, создаются институциональные основы партнерства, определяются условия и инструментарий вступления регионов в сферу ГЧП, обеспечена доступность информации и информированность потенциальных частных партнеров о проектах ГЧП в Молдове.

3. В действующем законодательстве имеются «белые пятна», которые могут создавать рискованные ситуации для интересов государственных и частных партнеров – отсутствие единой трактовки важных аспектов регламентирования ГЧП. Поэтому необходимо иметь четкое определение ГЧП как правовой нормы, которое бы включало законодательное закрепление прав и обязанностей партнеров в плане совместного использования инвестиций, собственности, разделения рисков, регламентации прав и обязанностей во владении совместной собственностью.

4. Партнерские отношения необходимо выстраивать путем перевода их на правовую равноправную договорную основу. На сегодняшний день молдавское законодательство не выделяет специально публично-правовые функции и не устанавливает связи между ними и публичной собственностью. Публично-правовые функции реализуются либо административно, ли-

бо через гражданско-правовые функции. В связи с этим трудно организовать на такой основе распределение правомочий между сторонами партнерства.

5. Государство должно активно участвовать в проектах или программах государственно-частного партнерства и осуществлять постоянный мониторинг производительности партнерства. Этот мониторинг следует проводить ежедневно, еженедельно, ежемесячно или ежеквартально по различным аспектам каждого партнерства (частота проведения должна быть зафиксирована в бизнес-плане и/или договоре).

6. В сфере государственных закупок развитие ГЧП должно осуществляться в следующих направлениях:

- передача части функций по оперативному управлению государственными закупками в негосударственные управляющие компании. На региональном уровне целесообразно делегировать функции по организации размещения государственных заказов путем проведения торгов (аукционов) и привлечения к управлению реализацией государственных проектов, например, в рамках целевых программ частных управляющих компаний с мотивацией на снижение затрат;

- развитие сотрудничества с негосударственными некоммерческими организациями, в том числе для формирования институтов и механизмов независимого контроля на основе привлечения неправительственных, общественных организаций для осуществления профессиональной экспертизы и общественного контроля на различных этапах размещения и реализации государственных заказов. Это повысит прозрачность и эффективность использования бюджетных средств.

7. Проекты государственно-частного партнерства в республике целесообразно реализовывать, используя следующие основные принципы:

- *открытость* (прозрачная и благоприятная среда для реализации ГЧП, наличие обратной связи между участниками партнерства, публикации в СМИ);

- *сопоставимость национального и международного учета* (как дополнительный фактор привлечения иностранных инвестиций в реализуемые проекты);

- *доверие* (отсутствие постоянных проверок частного бизнеса со стороны органов государственной власти);

- *непрерывность* (непрерывность взаимодействия государства и бизнеса в реализуемых проектах);

- *окупаемость* (получение прибыли частным сектором в случае участия в ГЧП).