

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАИНЕ



ЗАПАТРИНА

Ирина Викторовна

Глава Правления Украинского центра содействия развитию публично-частного партнерства, профессор, д.э.н.

История развития ГЧП в Украине довольно интересна и очень показательна с точки зрения понимания – что важно для появления у частного бизнеса интереса к модернизации инфраструктуры с использованием механизма ГЧП? Инвестиционная среда, политическая стабильность, добротное законодательство, профессиональная и готовая к равноправному диалогу публичная власть, потенциал инфраструктурного рынка, интерес к участию в финансировании инфраструктурных проектов международных финансовых институтов? Или все вместе взятое?

История ГЧП началась в Украине с 1999 года, с принятия закона о концессиях. На то время данный закон считался достаточно прогрессивным. Позднее были приняты законы об особенностях концессий (в сфере строительства автомобильных дорог, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, топливно-энергетического комплекса), а в 2010 году, – Закон «О государственно-частном партнерстве» (далее – Закон о ГЧП). Пользоваться этим обилием законодательных актов, содержащих в себе много взаимоисключающих норм, было не очень просто. Вместе с тем за время их действия было заключено около **200 договоров**, преимущественно в форме концессии¹. Со стороны, а иногда и изнутри это воспринималось как прогресс Украины по привлечению частного бизнеса в инфраструктуру на условиях государственно-частного партнерства. В то же время, при ближайшем рассмотрении ситуация была не столь радужной. По информации Министерства экономического развития и торговли Украины² из **186 зарегистрированных договоров**, заключенных на условиях государственно-частного партнерства по состоянию на 01.07.2019 г. реализуется лишь **52**, из них **35 договоров концессии**, **15 договоров** о совместной деятельности и **2** – заключены с использованием другой договорной формы (рис. 1). Более **70%** заключенных договоров (**134**) не работают, в том числе, у **4-х договоров** завершился срок действия, **17** - было разорвано,

¹ Количество заключенных за тот период договоров сложно посчитать в связи с правовой неурегулированностью вопросов мониторинга за их реализацией. Их учет осуществляется разными государственными институциями в зависимости от собственности объектов, передающихся в концессию/ГЧП, сферы деятельности, договорной формы привлечения частного партнера. Договора, заключенные органами местного самоуправления не всегда регистрировались (их регистрация не являлась обязательной). По данным Министерства экономического развития и торговли Украины по состоянию на 01.07.2019г. был заключено 186 договоров. В то же время, гарантировать, что при определении этой цифры были учтены все договора, которые можно отнести к ГЧП, нельзя.

² <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiiSnenniaDppVUkrai>
ni



Рисунок 1. Виды договоров государственно-частного партнерства по проектам, реализуемым в Украине по состоянию на 01.07.2019.

Источник: официальный сайт Министерства экономического развития и торговли Украины <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>



Рисунок 2. Состояние выполнения договоров государственно-частного партнерства в Украине на 01.07.2019

Источник: официальный сайт Министерства экономического развития и торговли Украины <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

113 – не выполняется (рис.2). Среди наиболее известных концессионных договоров, которые были расторгнуты с нулевым эффектом и для государства, и для концессионеров, строительства автомобильных дорог «Львов-Краковец» (заключен в 1999 г.) и «Львов-Броды» (заключен в 2002 г.), а также реконструкция водоканала «Лугансквода» (заключен в 2007 г.).

Проведенная в 2015 году Мировым банком оценка состояния ГЧП в Украине в контексте управления государственными финансами¹ выявила дополнительные серьезные проблемы в практическом применении механизма ГЧП / концессии в Украине, касающиеся, в том числе, и тех договоров, которые оставались в силе. Во-первых, число концессионных договоров не коррелировалось с количеством реализованных проектов. Так, например, в их перечень входило **105 договоров** по вывозу мусора из небольших населенных пунктов, заключенных одной частной компанией². В списке концессий было немало договоров, в которых концессионерами являлись физические лица-предприниматели, реализующие мелкие проекты по созданию локальных сельских систем водоснабжения. Ряд проектов, которые планировалось реализовать на условиях концессии, даже не начали выполняться, а соответствующие договора были расторгнуты лишь через достаточно продолжительное время. Ни один из концессионных договоров не предусматривал создание нового или хотя бы более-менее существенную реконструкцию существующего инфраструктурного объекта. Некие улучшения предполагались, но не сразу, а после того, как частный партнер был уже в состоянии что-либо заработать на переданном ему в концессию объекте. Ни один договор не предполагал корреляции дохода частного партнера с результативными показателями реализуемого в его рамках проекта. Таких показателей в договорах просто не было. Среди концессионеров не оказалось ни одного серьезного иностранного либо международного инвестора.

Вывод оценки международных экспертов был неутешительным - фактически все заключенные на тот момент концессионные договоры скорее можно было квалифицировать как договоры аренды, заключенные с использованием концессионного законодательства.

¹ Public-Private Partnerships in the Context of Public Investment Management in Ukraine / N. Biletska, Jay-Hyung Kim, M. Darcy, M. Dunne, I. Zapatrina – The International Bank for Reconstruction and Development) – 2016 – <http://documents.worldbank.org/curated/en/103351467993734646/Public-private-partnerships-in-the-context-of-public-investment-management-in-Ukraine-an-assessment>
² Все эти договора вошли в число тех, которые не выполняются

Понемногу интерес к использованию инструмента ГЧП стал остывать и у бизнеса, и у государства. Ситуация изменилась с внесением изменений в Закон «О государственно-частном партнерстве» в ноябре 2015 года, точнее с конца мая 2016 года, после вступления в силу этой редакции закона.

Обновленному закону удалось устранить основные противоречия, присутствовавшие как в нем самом, так и между ним и концессионным законодательством. Среди его позитивных новшеств следует отметить такие. Унифицирован и уточнен порядок инициирования предложений об осуществлении ГЧП. Применение утвержденной законом процедуры стало обязательным для всех форм ГЧП, включая концессию. Для оценки поданных на рассмотрение предложений об осуществлении ГЧП установлен единый подход независимо от того, кто является их инициатором – публичная власть или потенциальный частный партнер. Более четко обозначены характеристики, наличие которых квалифицирует проект как ГЧП; а также объектов, которые могут передаваться в ГЧП. Предусмотрено, что если в рамках договора ГЧП создаются новые объекты, то до окончания его действия эти объекты могут находиться в собственности частного партнера. Более того, частному партнеру может быть предоставлено приоритетное право приобретения в собственность созданного / реконструированного им в рамках ГЧП объекта в случае, если после завершения договора публичной властью принято решение о приватизации соответствующего имущества. Расширен перечень договорных форм, которые могут использоваться для реализации проектов на условиях ГЧП, в частности предусмотрена возможность использования смешанного договора, что позволяет более гибко подходить к структурированию проектов ГЧП, применяя к ним инновационные модели. На стороне государственного партнера в договоре ГЧП разрешено участие государственных / коммунальных предприятий, что дает возможность институционально усилить модель построения взаимоотношений в рамках реализации проектов на условиях ГЧП. Частный партнер в случае победы в конкурсе на осуществление ГЧП получил возможность привлекать к реализации проекта своих партнеров (договор ГЧП может быть заключен с компанией, созданной победителем конкурса, в которой доля победителя должна составлять более **50%**). Проведение открытого

конкурса для выбора победителя на заключение договора ГЧП является обязательным в любом случае, даже если проект иницирован частным бизнесом. Но, при этом, во-первых, конкурс признается состоявшимся даже в том случае, если на него заявился (или допущен) один участник и, во-вторых, в случае, если победу в иницированном частной компанией проекте одержала иная компания, она должна компенсировать инициатору проекта стоимость подготовки им предложения о ГЧП (не более **2,5%** от стоимости проекта). Инициатору проекта – частному бизнесу предоставлена возможность профинансировать подготовку землеустроительной документацией с последующей компенсацией его расходов. В значительной мере урегулированы вопросы передачи земли победителю конкурса по реализации проекта на условиях ГЧП. Помимо этого, предусмотрена процедура замены частного партнера по требованию финансирующей организации (так называемая процедура "step-in-rights"), а также возможность прибегнуть для решения спорных вопросов к международному арбитражу.

На протяжении 2016 года и первой половины 2017 года был принят ряд подзаконных актов, уточняющих установленные законом процедуры, и уже в начале августа 2017 года консорциум из известных зарубежных компаний (Полэнергия (Польша), «Вестингауз» (США) и EDF (Франция)) подал на рассмотрение Министерства энергетики и угольной промышленности Украины первое предложение о ГЧП по реализации проекта «Энергетический Мост: Украина - Европейский Союз»³. Стоимость проекта, предложенного к реализации, составила ориентировочно **260 млн. евро**. Немного позднее были иницированы и другие предложения об осуществлении ГЧП, подготовленные частным бизнесом, в частности: проекты по созданию системы контроля скорости на дорогах в автоматическом режиме в Киеве и в Украине в целом; проект модернизации двух морских торговых портов (Херсонский и Скадовский). В 2018 году в Министерство инфраструктуры также были поданы два предложения по Международному аэропорту «Борисполь». Одно – по реконструкции существующего и строительству нового грузового терминала, второе – по восстановлению (реконструкции) системы топливозаправки самолетов. Два других проекта были иницированы зарубежными компаниями (рис.3).

³ <https://pipeline.gihub.org/Search>

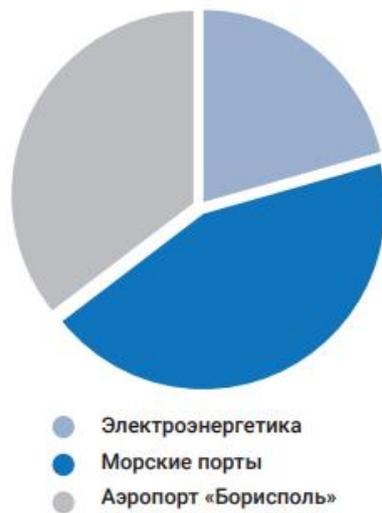


Рисунок 3. Предложения об осуществлении государственно-частного партнерства, рассмотренные Министерством экономического развития после вступления в силу новой редакции Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» по состоянию на 01.01.2019.

Источник: официальный сайт Министерства экономического развития и торговли Украины <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9a47d67e-6546-4caa-9ab0-dce86654169e&title=SistemaZboruTaUtilizatsiiBiogazuNaPoligoniTverdikhPobutovikhVidkhodivVM-Kremenchuk>

Как видим, бизнес позитивно оценил новшества в законодательстве о ГЧП и решил опробовать появившиеся возможности для реализации инфраструктурных проектов.

К сожалению, новое законодательство практически никак не повлияло на поведение публичной власти. По состоянию на лето 2019 года профильными министерствами не было подготовлено ни одного предложения об осуществлении ГЧП с использованием закрепленной в Законе о ГЧП модели. Активность в этой сфере проявило лишь Министерство инфраструктуры, но его подходы к привлечению бизнеса в подведомственную ему сферу выглядели, по меньшей мере, не логично (рис.4,5).

В январе 2018 года по просьбе министерства МФК совместно с ЕБРР начала подготовку технико-экономических обоснований по реализации в форме концессий проектов в торговых морских портах Николаева (порт «Ольвия») и Херсона. Сразу стали возникать вопросы, ответы на которые экспертное сообщество до сих пор не получило. Во-первых, почему для первых пилотных проектов были выбраны именно морские торговые порты и, в том числе, Херсонский порт, предложение по которому от

частного бизнеса на тот момент уже находилось на рассмотрении в министерстве? Это не самая проблемная инфраструктура в Украине. Куда важнее заняться автомобильными дорогами, мостами, железнодорожным сообщением. Во-вторых, почему для реализации этих проектов изначально, без тщательной проработки вопроса, было выбрано концессионное законодательство, которое к тому времени уже было признано всеми, и в том числе министерством, крайне несовершенным? Удобнее было бы воспользоваться другими формами ГЧП, предусмотренными последней версией соответствующего закона, в частности, смешанным договором. Справедливости ради следует отметить, что на момент инициирования концессионных проектов в Украине при поддержке ЕБРР началась работа по совершенствованию законодательства в сфере привлечения частного бизнеса в инфраструктуру. К концу 2018 года была подготовлена новая версия единого закона о концессиях и изменения в другие законы, затрагивающие сферу ГЧП. Видимо Министерство инфраструктуры рассчитывало, что в течение подготовки технико-экономического обоснования по двум пилотным проектам новое концессионное законодательство будет принято. Но этого не случилось. Новый законопроект до сих пор не одобрен парламентом, и конкурс по концессиям портов уже объявлен в соответствии со старым законом.

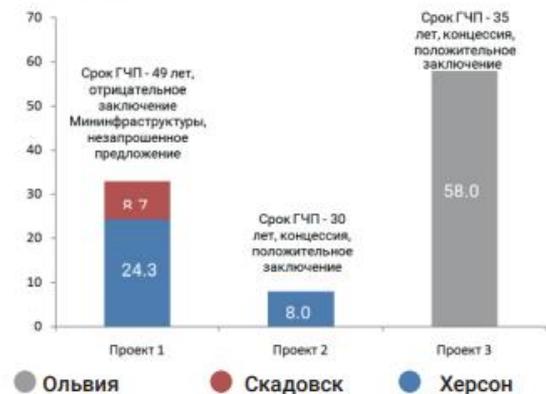


Рисунок 4. Предложения об осуществлении государственно-частного партнерства в сфере морских портов, рассмотренные Министерством экономического развития после вступления в силу новой редакции Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» по состоянию на 01.01.2019 (ориентировочная стоимость проектов в долл. США)

Источник: официальный сайт Министерства экономического развития и торговли Украины <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9a47d67e-6546-4caa-9ab0-dce86654169e&title=SistemaZboruTaUtilizatsiiBiogazuNaPoligoniTverdikhPobutovikhVidkhodivVM-Kremenchuk>

Как видим, хорошее законодательство является необходимым, но отнюдь не достаточным условием для развития государственно-частного партнерства. Важно еще понимать, каким образом им пользоваться. В Украине с этим возникли проблемы. Публичная власть оказалась не готовой к новым вызовам и не способной воспользоваться открывшимися ей возможностями, прежде всего, профессионально. Ее знаний, а в целом ряде случаев и желаний, не хватило не только для подготовки проектов ГЧП, но и для эффективной работы по оценке и запуску инициированных бизнесом инфраструктурных проектов.

С момента инициации перечисленных выше незапрошенных предложений (Unsolicited proposals) прошло два года. За это время был проведен конкурс и определен победитель проекта «Энергетический мост: Украина - Европейский Союз» (им оказался инициатор проекта), а также объявлен конкурс по проекту грузового терминала в Международном аэропорту «Борисполь». С остальными проектами возникли проблемы.

Предложение по созданию системы контроля скорости на дорогах в автоматическом режиме в Украине, поданное на рассмотрение в Министерство внутренних дел, было проигнорировано (где-то затерялось во властных кабинетах). Подобное предложение для реализации его в г. Киеве рассматривалось городской администрацией **1,5 года** (вместо **3-х месяцев**, предусмотренных законом). Оно получило позитивное заключение, было поддержано Европейской Экономической Комиссией ООН (ЕЭК ООН), но в результате еще через 8 месяцев было отклонено Киевским городским советом. И это несмотря на то, что подобного типа проекты были определены как первоочередные в Стратегии повышения безопасности дорожного движения в Украине до 2020 года, и то, что Украина до сих пор относится к странам, имеющим серьезные проблемы с безопасностью дорожного движения и высокую смертность от дорожно-транспортных происшествий.

Предложение по проекту модернизации Херсонского и Скадовского морских торговых портов было отклонено Министерством инфраструктуры через **9 месяцев** после его инициирования (вместо **3-х месяцев**, предусмотренных законом). В конце 2018 года для Херсонского порта Министерством был подготовлен новый проект, который предусматривал в **4 раза** меньше инвестиционных вложений, нежели в проекте,

предложенном частным бизнесом. Кроме того, этот проект оказался ориентированным исключительно на экспортно-импортные операции; транзитные возможности порта в нем даже не рассматривались. Скадовский морской торговый порт, оставшийся «за бортом» нового проекта, за это время окончательно «умер».

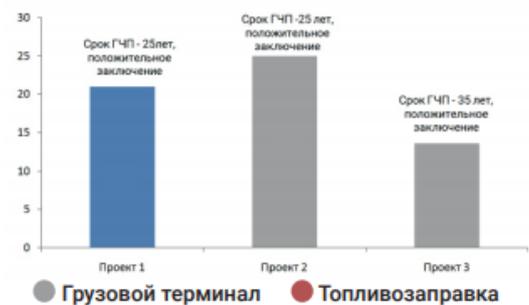


Рисунок 5. Предложения об осуществлении государственно-частного партнерства в Международном аэропорту «Борисполь», рассмотренные Министерством экономического развития после вступления в силу новой редакции Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» по состоянию на 01.01.2019 (ориентировочная стоимость проектов в долл. США)

Источник: официальный сайт Министерства экономического развития и торговли Украины <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9a47d67e-6546-4caa-9ab0-dce86654169e&title=SistemaZboruTaUtilizatsiiBiogazuNaPoligoniTverdikhPobutovikhVidkhodivVM-Kremenchuk>

Предложение по реализации проекта, предусматривающего восстановление (реконструкцию) системы топливозаправки самолетов, также постигла непростая судьба. После того, как по нему было принято позитивное решение Министерства, поступило предложение еще от одного частного инвестора, аналогичное предыдущему, но с иными техническими и финансовыми характеристиками. Новое предложение также получило одобрение Министерства. Как двигаться дальше процедурно не понятно. В итоге оба проекта с положительными заключениями находятся без движения.

Эти и другие события, происходившие в Украине в сфере ГЧП, дают возможность сделать следующие выводы.

Законодательное обеспечение в сфере ГЧП в Украине в целом находится на достаточно вы-

соком уровне и является привлекательным для частного бизнеса. Процесс его усовершенствования продолжается. При содействии ЕБРР подготовлен новый законопроект о концессиях, предусматривающий серьезные изменения в другие законодательные акты, оказывающие влияние на условия привлечения частного бизнеса в инфраструктуру. Вновь избранный Парламент уже заявил о важности совершенствования законодательства в сфере ГЧП и в скором времени мы ожидаем, что украинское законодательство, регулирующее привлечение частного бизнеса в инфраструктуру на условиях государственно-частного партнерства, станет одним из лучших в мире.

Политическая стабильность и благоприятная инвестиционная среда являются важными факторами для принятия бизнесом решений об инвестировании в инфраструктуру, но отнюдь не основными. Наш опыт показал, что, несмотря на нестабильность и политическую непредсказуемость в последние годы, а также конфликт на Востоке страны, бизнес проявлял активный интерес к инвестированию в инфраструктуру, причем не только местный, но и зарубежный. Свою роль в этом сыграли: значительный спрос на обновление инфраструктуры, хорошее законодательство и высокий человеческий потенциал. В определенной степени этому способствовали и международные организации, которые активно работают с Украиной, оказывая поддержку в проведении реформ. Сегодня, после президентских и парламентских выборов, мы рассчитываем на изменение ситуации в этой сфере в позитивном направлении.

Самым слабым звеном в привлечении частного бизнеса оказалась публичная власть (как в центре, так и на местном уровне). Ее квалификация оказалась очень слабой не только для инициирования проектов на условиях ГЧП, но и для рассмотрения предложений, с которыми выходил бизнес. Партнерские отношения между бизнесом и властью пока построить не удалось. В итоге: потеряно много времени; понесены чрезвычайно высокие транзакционные издержки и со стороны публичной власти, и со стороны бизнеса; пошатнулось доверие бизнеса к публичной власти и, соответственно, снизился его интерес к инвестициям в инфраструктуру. Сегодня к власти пришли новые люди, в основном, это представители молодого поколения с большим желанием изменить ситуацию в стране в лучшую сторону. С одной стороны, это обнадеживает. Но, с другой, видимо, на определенный

период сложности «человеческого фактора» преодолеть не удастся. Отсутствие опыта и знаний в таких сложных сферах как инфраструктура и ГЧП быстро не восполняется. Поэтому повышение институциональной способности публичной власти в этих сферах остается одной из наиболее приоритетных задач, которые нужно будет решить в ближайшем будущем.

Кроме того, набирающие обороты мировые тренды, такие как: переход от проектного к программному подходу при планировании проектов ГЧП, а также – концентрация основного внимания публичной власти на реализации проектов, ориентированных на достижение Целей устойчивого развития ООН до 2030 года и, соответственно, - на качество жизни людей, с использованием активно продвигаемой ЕЭК ООН модели "People First PPP", пока еще не стали реальностью в Украине. Причиной этого в значительной степени также является отсутствие у публичной власти необходимых знаний и опыта.

Первое в основном связано со слабостью системы государственного стратегического планирования и несовершенным управлением государственными инвестициями. Украина работает в направлении улучшения этой системы, опираясь на помощь международных организаций. Но если говорить о ГЧП, то пока еще реалии таковы, что на государственном уровне приоритетов в развитии инфраструктуры и участия в этих процессах частного бизнеса не установлено. Знаковые и востребованные обществом инфраструктурные проекты иницируются преимущественно бизнесом. При этом в условиях отсутствия четкой государственной политики в сфере инфраструктурного развития, а также национальных и городских инфраструктурных планов, для принятия подобных решений бизнесу приходится в основном ориентироваться на свою интуицию, что, конечно увеличивает его риски и, соответственно, стоимость предложенных к реализации проектов. Синергии усилий по модернизации инфраструктуры достичь не удастся.

В Украине создана хорошая правовая основа для использования модели "People First PPP". В частности, предусмотрен целый ряд форм государственной поддержки осуществлению ГЧП для проектов социальной направленности. Более того, несколько инициированных в последние годы бизнесом проектов были построены именно на этой модели. Но пока существует

целый ряд проблем, тормозящих подготовку и реализацию таких проектов. С одной стороны, профильные Министерства – потенциальные государственные партнеры не ориентируются в этом вопросе. С другой стороны, Министерство финансов и местные финансовые ведомства категорически отказываются поддерживать проекты, в которых предусматривается хоть малейшее участие бюджетных средств или предполагаются бюджетные обязательства. И не имеет значения, что в целом ряде случаев эти обязательства могут быть легко обеспечены теми дополнительными доходами в бюджет (прямыми или опосредованными), которые будут генерироваться за счет новых (восстановленных, улучшенных) в рамках исполнения договора ГЧП объектов. Очень настороженно относятся финансовые ведомства и к тем проектам, реализация которых приводит к краткосрочному снижению поступлений в бюджет (как правило, во время проведения реконструкции объекта). Подобные предложения об осуществлении ГЧП практически всегда оцениваются отрицательно. Во многом это также обусловлено низкой институциональной способностью финансовых публичных институций в этой сфере.

Обеспечение фискальной стабильности очень важно и для страны, и для органа местного самоуправления. Не менее важно понимать, что:

- современная инфраструктура является важнейшим фактором обеспечения качества жизни людей, конкурентоспособности бизнеса, социального спокойствия и политической стабильности и на уровне страны, и на уровне населенных пунктов;
- отсутствие в бюджете средств на модернизацию /создание инфраструктуры не может быть причиной того, чтобы откладывать реализацию инфраструктурных проектов «на потом». Промедление в этом вопросе крайне опасно. С одной стороны, оно увеличивает расходы на эксплуатацию существующей инфраструктуры и на ее реконструкцию в будущем. С другой стороны – создает условия для распространения миграционных настроений среди лучших представителей населения и бизнеса. Все это ведет к деградации страны (отдельных населенных пунктов);

- частный бизнес имеет средства и желание участвовать в долгосрочных инфраструктурных проектах, но при одном условии. Они должны быть для него окупаемыми. А это в странах развивающихся экономик очень редко можно обеспечить без государственной поддержки. Низкий платежеспособный спрос населения, сложившийся сегодня в нашей стране, не в состоянии обеспечить окупаемость инвестиций в инфраструктуру;
- реализуя проект ГЧП, бизнес берет на себя достаточно большие риски. Но любой риск имеет свою стоимость. В какой-то момент она может возрасти так, что проект уже не будет интересен никому – ни бизнесу, ни публичной власти. Найти баланс в этой сфере не простое дело. И именно этим должны заниматься финансовые ведомства при рассмотрении предложений об осуществлении ГЧП, независимо от того, кем они инициированы, – частным бизнесом или публичной властью. Для этого нужно построить систему оценки фискальных рисков в ГЧП и обеспечить их мониторинг на протяжении реализации соответствующих проектов.

Задач много. Сегодня они сформулированы и широко обсуждаются национальными экспертами, а также представителями международных организаций, активно работающими в сфере поддержки экономических реформ в Украине. Надеюсь, что в самое ближайшее время эти дискуссии, а также родившиеся в их рамках предложения, конвертируются в позитивные результаты, что приведет к активному участию национального и международного бизнеса в создании в Украине современной инфраструктуры.