

УДК 334.7

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Голдаева Е.В.

преподаватель,

ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет»,

Севастополь, Россия

Аннотация: Актуальной гражданско-правовой формой государственного управления, посредством которой осуществляется передача частным хозяйствующим субъектам публичных функций по созданию, развитию, модернизации, содержанию публичного имущества для оказания качественных услуг (работ) населению, является государственно-частное партнерство. Цель статьи заключается в исследовании форм и методов реализации механизмов государственно-частного партнерства в Великобритании.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, законодательство Великобритании, инвестиционное развитие, концессия, инвестиционная инфраструктура, контрактные риски.

FEATURES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE UK

Goldaeva E. V.

teacher,

Sevastopol State University,

Sevastopol, Russia

Abstract: The actual civil-legal form of public administration, through which the transfer of public functions to private economic entities for the creation, development, modernization, maintenance of public property for the provision of quality services

(works) to the population is carried out, is a public-private partnership. The purpose of the article is to study the forms and methods of implementing public-private partnership mechanisms in the UK.

Keywords: public-private partnership, UK legislation, investment development, concession, investment infrastructure, contract risks.

Государственно-частное партнерство - это модель предоставления инфраструктуры, основанная на совместной работе и разделении рисков между государственным и частным секторами. Как правило, это долгосрочные модели, существующие в течение концессионного периода от 25 до 30 лет. Предпочтительной моделью ГЧП правительства Великобритании выступает структура Частной финансовой инициативы Соединенного Королевства (PFI, ПФИ).

Правительство Великобритании впервые приняло модель контрактов PFI в 1992 году (примеры использования моделей закупок ГЧП в Соединенном Королевстве до PFI включают Dartford Crossing и Severn Bridge, введенные в эксплуатацию в 1987 и 1990 годах соответственно). Модель ПФИ, как правило, представляла собой структуру ГЧП "проектирование–строительство–финансирование–эксплуатация" или "проектирование–строительство–финансирование–поддержание". В то время как, как и в случае с ПФИ, большинство ГЧП Великобритании финансируется за счет платежей за доступность, производимых государственным сектором, меньшинство ГЧП (в основном дорожные проекты и мосты) финансируется конечным пользователем (например, через дорожные сборы). Проекты ПФИ, как правило, были структурированы таким образом, чтобы подрядчик из частного сектора не брал на себя риск спроса [1].

Передавая по контракту риски, связанные с поставками, затратами и производительностью, частному сектору, правительство стремилось защитить Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

государственный сектор от задержек, перерасхода средств и плохой работы при поставке инфраструктуры 3, используя при этом глубокие знания частного сектора, управленческие и коммерческие навыки и опыт закупок (возможно, проблемные недостатки в государственных закупках инфраструктуры).

Однако в качестве основополагающего принципа ГЧП передовая практика диктует, что риски должны распределяться между теми сторонами, которые лучше всего способны управлять их возникновением и воздействием. Некоторые комментаторы утверждают, что ПФИ пытался передать слишком большой риск частному сектору, причем частный сектор оценивал проекты соответственно, чтобы покрыть эту неэффективную передачу риска, в результате чего проекты были более дорогими для государственного сектора, чем если бы государственный сектор сохранил определенные риски (и затраты, связанные с этими рисками). Это, наряду с другими факторами, привело к росту вопросов о том, представляет ли ПФИ соотношение цены и качества [2].

Освоение первого проекта PFI, моста Скай, первоначально было медленным как по количеству, так и по стоимости проектов, но ускорило с избранием Нового лейбористского правительства Тони Блэра в 1997 году и стандартизацией контрактного подхода (нынешний подход-Стандартизация контрактов на закупки, версия 4 (SOPC4)). Число проектов PFI выросло с не более чем одного в год до 1995 года., до пика в 68 в 2004 году (с по меньшей мере 45 проектами в год в период с 1999 по 2007 год). После глобального финансового кризиса 2008 года и внедрения Базеля III (удорожание долгосрочного долга в результате создания более строгих правил достаточности капитала) количество и капитальная стоимость проектов ПФИ резко упали, и ни один проект не достиг финансового закрытия с 2016 года.

Такие изменения привели к реформам, направленным на устранение некоторых критических замечаний ПФИ/ГЧП, в результате чего правительство сделало больший акцент на эффективности, прозрачности и разделении рисков. PFI был обновлен во втором поколении модели - PF2 - в 2012 году [7].

PF2 включал в себя ряд структурных изменений в модели PFI. Ключевые изменения включали в себя [3]:

– государственный сектор принимает миноритарную долю участия в транспортных средствах PFI наряду с частным сектором (как правило, 10 - процентная доля);

– введение конкурсов финансирования части доли участия частного сектора в капитале транспортных средств PFI;

– ускорение доставки за счет сокращения продолжительности тендерного процесса;

– исключение услуг по управлению мягкими объектами (например, уборка) из сферы услуг и гибкость в отношении потенциального исключения услуг по мелкому техническому обслуживанию;

– подход с открытой книгой и механизм распределения прибыли для избыточного финансирования жизненного цикла;

– повышение прозрачности, в том числе в отношении доходности акционерного капитала частного сектора;

– перераспределение рисков, при этом государственный сектор берет на себя дополнительное распределение рисков, включая риск дополнительных капитальных затрат, возникающих в результате непредвиденного общего изменения законодательства, коммунальных расходов, загрязнения территории и страхования.

Модифицированный подход к ГЧП (PF2) поощряет, например, принятие правительством миноритарного пакета акций проектной компании. Несмотря на это, нынешняя лейбористская оппозиция ясно выразила свое несогласие с ГЧП в целом, объявив о своем намерении прекратить использование британской модели ПФИ/ГЧП в некоторых случаях, переведя активы и предоставляемые государством услуги в государственную собственность.

Многие компании, участвующие в британских проектах ПФИ/ГЧП, в настоящее время подписывают добровольный кодекс поведения (the Code of Conduct for Operational PFI/PPP Contracts 2013), который применяется ко всем ГЧП, подписавшимся сторонами, устанавливая обязательства как государственных, так и частных сторон в отношении их конструктивного участия и гибкости, а также повышения операционной эффективности их проектов. Кодекс поведения призван отразить передовую практику и должен быть подробно рассмотрен новыми участниками торгов, стремящимися войти в этот сектор. Кодекс является частью усилий правительства по снижению стоимости сделок ПФИ в рамках Программы оперативной экономии, которая с момента своего запуска уже позволила сэкономить более 1,5 млрд фунтов стерлингов и была разработана при поддержке и участии соответствующих торговых органов и широкого круга кредиторов, инвесторов, строительных подрядчиков и поставщиков услуг по управлению объектами.

Закупка работ, товаров и услуг государственными органами в Соединенном Королевстве отражает Директиву о государственных контрактах 2014/24/EUas, реализованную в законодательстве Великобритании в Положении о государственных контрактах 2015 года (the Regulations). После Брексита эти Правила продолжают применяться только с практическими корректировками. Например, ссылки на Официальный журнал Европейского союза (OJEU) будут ссылаться на британскую эквивалентную публикацию, если произойдет Брексит без сделки [4].

Правила применяются в тех случаях, когда закупаются работы, услуги или контракты на поставку, стоимость которых превышает опубликованные пороговые значения на данный год, и они не являются исключенными контрактами. Он описывает три режима. Первичный режим требует полностью регулируемых закупок, и это относится к большинству контрактов, превышающих пороговые значения. Она включает в себя рекламу возможности

в OJEU и соблюдение подробных правил при проведении конкурса. Этот режим распространяется на большинство ГЧП.

Второй режим описывает процесс закупок "легким прикосновением", который должен применяться к ограниченному числу конкретных видов контрактов, называемых "социальными и другими конкретными услугами". Существует более высокий финансовый порог, и хотя реклама в OJEU все еще требуется, сам процесс менее предписан. Этот процесс может быть использован, например, при закупке медицинского оборудования или социальных услуг.

Наконец, существует очень ограниченное регулирование в отношении контрактов "ниже порога", которые находятся между порогом *de minimis* (10 000 фунтов стерлингов) и основным порогом. Режим ниже порога требует размещения рекламы на национальном веб-сайте, но не на OJEU. В Соединенном Королевстве этот веб-сайт называется Contracts Finder, и будет включать в себя большинство, если не все, контрактов, будь то выше или ниже пороговых значений. Он знаком большинству подрядчиков в Соединенном Королевстве и является предпочтительным источником контрактных возможностей.

Существуют две вспомогательные Директивы/Правила, которые могут применяться в конкретных обстоятельствах [5]:

– Директива о концессионных контрактах 2014/23/ЕС применяется, когда государственные органы закупают концессионные контракты, то есть контракты, в которых подрядчик получает вознаграждение от третьих лиц за эксплуатацию соответствующего актива или концессии (например, платных дорог). Это вступило в силу в Соединенном Королевстве в 2016 году в соответствии с Правилами концессионного контракта 2016 года;

– Директива об обороне и безопасности 2009/81/ЕС применяется к закупкам контрактов, которые требуют более высокой степени конфиденциальности и безопасности данных из-за их конфиденциального характера, и была перенесена в законодательство Великобритании в соответствии с Положениями о контрактах на оборону и безопасность 2009 года.

Хотя уведомление ОЈЕУ все еще требуется, Правила Концессионного контракта предлагают менее обременительные правила конкуренции. Хотя он может применяться ко многим инфраструктурным проектам и ГЧП, государственный сектор не спешит использовать его в Соединенном Королевстве, предпочитая знакомство с основными Правилами государственных контрактов.

Все эти Положения требуют применения главенствующих принципов честных закупок, а именно: равного отношения ко всем участникам торгов; прозрачности требований заказчика и процессов принятия решений по отношению к участникам торгов; и недискриминации [3].

Там, где применяется полный режим, есть выбор из пяти процедур:

- открытая процедура;
- ограниченная процедура;
- процедура конкурентного диалога;
- конкурентная процедура с переговорами (часто называемая "переговорной процедурой"); и
- процедура инновационного партнерства.

Таким образом, открытые и ограниченные процедуры не допускают какой-либо формы переговоров или обсуждения между участником торгов и органом (хотя уточнение предложений допускается). Они, как правило, считаются непригодными для закупки сложных ГЧП. Инновационные партнерства являются новой особенностью Директив 2014 года, но, по-видимому, не получили большого распространения. Они уместны в тех случаях, когда орган власти стремится к рынку, чтобы разработать новый продукт для удовлетворения своих потребностей и быть "первым клиентом" такого продукта.

Общепринятая практика ГЧП в Соединенном Королевстве на протяжении многих лет колебалась между процедурой переговоров и процедурой конкурентного диалога. До 2006 года предпочтение отдавалось более раннему

варианту переговорной процедуры, который был чрезвычайно гибким и позволял отменить выбор одного участника торгов на ранней стадии процесса. Однако Соединенное Королевство подверглось резкой критике за это, и, как правило, считалось, что отсутствие конкуренции в ходе переговоров по ключевым контрактам скорее затягивало присуждение контракта, чем облегчало его, поскольку все условия часто ошибочно рассматривались для переговоров "предпочтительным" участником торгов и органом. К 2006 году Соединенное Королевство работало с Комиссией ЕС над разработкой процедуры конкурентного диалога в качестве альтернативы, которая позволяла вести переговоры с несколькими участниками торгов только до представления окончательных тендерных заявок, после чего дальнейшее обсуждение не проводилось. В период с 2006 по 2015 год правительство Великобритании выступало за этот новый процесс, но на практике он, как правило, считался худшим из всех миров. Это потребовало значительных ресурсов и времени (для участников торгов и органов власти), чтобы провести переговоры по нескольким контрактам до стадии, когда окончательная тендерная заявка может быть принята без дальнейшего обсуждения.

В Директивах 2014 года эта критика была устранена путем внесения поправок в процедуру конкурентного диалога, чтобы разрешить некоторые переговоры с предпочтительным поставщиком после окончательных тендеров при условии отсутствия существенных изменений. Между тем переговорная процедура в Директиве по государственным контрактам больше не допускает переговоров после окончательного тендера. Конкурентный диалог, возможно, теперь является более гибкой процедурой. Возможно, по этой причине правительство Великобритании ослабило свой политический запрет на использование переговорной процедуры, и, по иронии судьбы, государственные органы вернулись к ней, возможно, полагая, что она все еще обеспечивает свою прежнюю гибкость. Это опять-таки самая распространенная процедура для крупных ГЧП [5].

Какой бы процесс ни был выбран, нехватка государственных ресурсов и ужесточение правовых бюджетов привели к тому, что основное внимание было уделено сокращению сроков закупок. Для этого государственные органы, как правило, ограничивают те области, которые они готовы обсуждать или вести переговоры. Часто основные условия вообще не обсуждаются, обсуждаются только технические решения. Как можно больше любых переговоров также теперь ведутся в электронном виде с использованием веб-приложений. Времена, когда переговоры о ГЧП длились три года, давно прошли.

Закон о закупках предоставляет ряд средств правовой защиты недовольным участникам торгов, таких как право на возмещение ущерба и в некоторых случаях право на то, чтобы контракт был признан недействительным. Эти средства правовой защиты могут быть найдены в Правилах, хотя и подлежат очень коротким срокам исковой давности. Суды в Англии и Уэльсе в прошлом, возможно, были несимпатичны к проблемам законодательства о закупках, и уровень судебных разбирательств остается относительно низким по сравнению с остальной Европой (и со сравнительно низким уровнем успеха, хотя он неуклонно растет в течение последнего десятилетия) [6].

Закупающие органы также подпадают под действие законов о свободе информации, и заключенные контракты, как правило, публикуются (как правило, с редакцией особо конфиденциальной информации).

Досрочное расторжение договора и компенсация. Орган, как правило, имеет возможность расторгнуть контракт в случае неисполнения обязательств подрядчиком или постоянного нарушения. Проектный контракт должен предоставить подрядчику время для устранения нарушений. Права на прекращение полномочий, как правило, подпадают под действие вступительных прав старших спонсоров проекта. В некоторых случаях органу может потребоваться выплатить компенсацию подрядчику при расторжении контракта, если, например, расторжение контракта приведет к автоматическому приобретению актива или земли, необходимых для реализации проекта.

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

Контракт по проекту может включать в себя право органа на добровольное расторжение контракта, и в этом случае подрядчик должен получить полную компенсацию, включая погашение основного долга проекта и доходность собственного капитала спонсора подрядчика.

Подрядчик, как правило, может расторгнуть контракт за неисполнение полномочий, которое будет включать в себя неуплату, нарушения, которые препятствуют предоставлению услуг, и нарушение ограничений на уступку (включая периоды блокировки). Как правило, в этих обстоятельствах подрядчик получает полную компенсацию. Продолжающиеся форс-мажорные обстоятельства, которые не могут быть разрешены в разумные сроки, приведут к прекращению действия договора. Поскольку эти события не являются виной ни одной из сторон, финансовые последствия должны быть разделены, и поэтому компенсация будет осуществляться на основе отсутствия вины. Таким образом, в то время как старший долг будет погашен, капитал спонсора подрядчика будет возвращен только по "номиналу" [7].

В контракте будут подробно изложены условия расчета любой компенсации, причитающейся по нему. Это фундаментальное требование для старших спонсоров проекта и инвесторов в акции.

Возможно, самым заметным решением PPP/PFI в 2018 году было *Tees Esk & Wear Valley NHS Foundation Trust v. Three Valley Healthcare Limited* и *Bank of Scotland PLC*, которые касались возможности расторжения проектного соглашения в соответствии с обслуживанием уведомлений о расторжении в соответствии с прямым соглашением спонсоров (FDA), FDA предусмотрело, что два конкретных уведомления должны быть поданы государственным органом. Финансирующие организации оспаривали действительность второго уведомления на том основании, что уведомление должно было содержать подробную информацию о суммах, причитающихся проектной компанией государственному органу, и других обязательствах проектной компании (государственный орган сделал "надлежащий запрос"), но не содержало такой

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

информации и поэтому было недействительным. Цель этого второго уведомления состояла в том, чтобы дать спонсорам возможность оценить, хочет ли он участвовать в проекте, и аргумент спонсоров состоял в том, что второе уведомление, переданное государственным органом, было недействительным, поскольку оно содержало недостаточную детализацию (с некоторыми главами претензий, помеченными "ТВС"). Спонсоры также утверждали, что нет никаких доказательств того, что государственный орган провел "надлежащее расследование". Судья вынес решение против спонсоров, уточнив, что если бы спонсоры решили вмешаться в проект после второго уведомления, то они несли бы ответственность только за количественные обязательства. Однако государственный орган не обязан был давать количественную оценку другим обязательствам, и на государственном органе не было (подразумеваемого) обязательства предоставлять доказательства своих запросов для того, чтобы уведомления были действительными [8].

Известные недавние решения по закону о закупках в 2019 году включают решение Апелляционного суда по делу *Ocean Outdoor UK Ltd v. Hammersmith and Fulham LBC*.⁴⁸ Это подтверждает предыдущее мнение Суда по технологиям и строительству и дает окончательное руководство относительно того, когда определенные концессионные соглашения подпадают под полный объем режима закупок ЕС как "концессионные контракты на услуги" или могут ли государственные органы свободно вести прямые переговоры. Речь шла об аренде рекламных площадей, предоставленных местным органом власти на его земельном участке. Суд установил, что концессии, которые не включали каких-либо явных обязательств по строительству чего-либо или предоставлению услуг государственному органу, которые государственный орган в противном случае должен был бы выполнять или которые были бы в интересах Совета или резидентов, не охватывались режимом закупок. Это происходило несмотря на то, что арендные платежи производились исходя из предположения, что будут оказываться рекламные услуги, и существовало право расторжения договора, *Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327*

если арендная плата не была уплачена. Эта рента не была денежным процентом за услуги. Кроме того, будет применяться исключение для земельных соглашений.

Библиографический список:

1. Крутова И.Н. Видовая характеристика государственно-частных партнерств Великобритании // Studium. 2010. № 3 (16). с.1-14
2. Савин М. Государственно-частное партнерство в Великобритании: достижения и перспективы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10. № 2. с.102-110
3. Daniels, R. J. and J. Triebcock (1996), "Private Provision of Public infrastructure; an organizational analysis of the next privatization frontier"// University of Toronto Law Journal, 46, С. 375 - 425.
4. "The economics of the Private finance initiative" // Oxford review of economic policy, 13 (4)
5. Hellard, R. B. (1995), "Project Partnering principle and practice", London: Thomas Telford.
6. Markovskaya E.I., a,Holodkova V.V., b,Radushinsky D.A. Public-Private Partnerships: Approaches to Assessing Economic Effects for Stakeholders // Journal of Transport Economics and Policy (JTEP), 47(1), с. 143-155
7. Cossons, A. (1934), "The turnpike roads of Nottinghamshire" // Historical Association Leaflet, № 97, London: G. Bell and Sons Ltd.
8. Горчакова Д.Ю. Практика применения государственно-частного партнерства в Великобритании // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 8. С. 62-65.

Оригинальность 94%