

Принципы применения подхода государственно-частного партнерства в процессе создания "единого окна" и системы портового сообщества в Украине

Введение

Государственно-частное партнерство (ГЧП) является новой моделью, с помощью которой правительство и частный сектор работают вместе в долгосрочных отношениях, чтобы обеспечить важные государственные услуги. ГЧП сегодня широко применяется по миру в сферах транспорта, энергетики, телекоммуникаций, здравоохранения и образования. Задачи, стоящие перед правительствами для реализации ГЧП, были выявлены ЕЭК ООН несколько лет назад, и в рамках поддержки были разработаны семь принципов надлежащего управления в ГЧП (ЕЭК ООН, 2008 г.). Настоящий документ детально рассматривает семь принципов, содержащихся в руководстве ЕЭК ООН по надлежащему управлению в государственно-частном партнерстве.

ГЧП можно использовать в дальнейшем развитии системы портового сообщества (СПС) — локальное "единое окно" (ЕО), которое уже создано в портах Одесского региона. Система портового сообщества в Одессе построена и эксплуатируется частным бизнесом. Оператором системы является компания, которая называется ППЛ 33-35¹. Настоящий документ и принципы ГЧП можно использовать и при последующих шагах в создании "единого окна" в Украине: морского или транспортного ЕО или в определенный момент в будущем — национального, таможенного ЕО. Так как в условиях ГЧП государство заключает контракт с частным сектором, который приносит капиталы и возможности исполнения проектов в срок и в рамках бюджета, но государственный сектор продолжает нести ответственность за оказание качественных услуг населению, то можно рассматривать ГЧП как подходящий инструмент для внедрения инструментов упрощения процедур торговли, таких как "единое окно".

Эта статья подготовлена в качестве справочного документа для семинаров ЕЭК ООН по упрощению процедур торговли и "единому окну" в Украине, поэтому она написана с акцентом на особенности этой страны.

Определения

Для целей настоящего документа мы принимаем следующие определения государственно-частного партнерства, "единого окна", системы портового сообщества:

Государственно-частное партнерство (ГЧП)

В соответствии с Практическим руководством по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства ЕЭК ООН, государственно-частное партнерство (ГЧП) имеет своей целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставление услуг государственного сектора. Его ключевыми особенностями являются: а) долгосрочность обеспечения и предоставления услуг (иногда сроком до 30 лет); б) передача рисков частному сектору; в) многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами. ГЧП относится к "инновационным методам, используемым государственным сектором для заключения контракта с частным сектором, который приносит свои капиталы и свои возможности обеспечивать проекты в срок и в рамках бюджета, в то время как государственный сектор продолжает нести ответственность за оказание этих услуг для населения по пути, который приносит пользу обществу и обеспечивает экономическое развитие и улучшение качества жизни".

"Единое окно" (ЕО)

Рекомендация № 33 ЕЭК ООН определяет ЕО как механизм, позволяющий сторонам, участвующим в торговых и транспортных операциях, представлять стандартизованную информацию и документы с использованием единого пропускного канала в целях выполнения всех регулирующих требований, касающихся импорта, экспорта и транзита. Если информация имеет электронный формат, то отдельные элементы данных должны представляться только один раз.

Система портового сообщества (СПС)

Международная ассоциация систем портового сообщества (IPCSA) определяет ИСПС как нейтральную и открытую электронную платформу, дающую разумный и безопасный

¹ Компания названа в честь Рекомендаций № 33, 34 и 35 ЕЭК ООН и СЕФАКТ ООН (для более подробной информации о функционировании системы, пожалуйста, см. www.singlewindow.org). Система не была передана в государственный сектор, хотя порты в Украине до сих пор являются государственными. Частная компания в качестве оператора является полностью приемлемой для СПС: в некоторых портах в Европе СПС являются 100% частными (среди них — Гамбургская Dakosy AG), а в других портах СПС были построены на основе ГЧП.

обмен информацией между государственными и частными заинтересованными сторонами для повышения эффективности и конкурентоспособности в портовых и аэропортовых сообществах. Документы и информация могут быть связаны электронным способом для лучшей и более быстрой координации среди всех этих заинтересованных сторон в портовом сообществе. Портовое ЕО обычно подключается к системе электронного таможенного декларирования и другим регулирующим органам. Система должна оптимизировать, управлять и автоматизировать портовые и логистические процедуры посредством однократного представления данных и подключения транспортных и логистических цепочек.

Рекомендация № 33 определяет ИСПС как тип ЕО, хотя некоторые эксперты считают, что это два разных понятия. В Европейской комиссии два генеральных директората имеют две различные программы по созданию систем ЕО в масштабах всего Евросоюза, а именно: (1) Генеральный директорат по налогам и таможенному союзу (DG TAXUD) предусматривает в своем "многолетнем стратегическом плане развития электронной таможни" создание 28 национальных ЕО на основе таможни и (2) Генеральный директорат по мобильности и транспорту (DG MOVE) предусматривает в директиве 2010/65/EU² создание "национальных ЕО" для морского транспорта в тех странах Евросоюза и Общего европейского пространства (т.е. включая Норвегию), где есть морские порты.

ГЧП в контексте ЕО и ИСПС

Государственно-частное партнерство (ГЧП) вовлекает частный сектор в определенные аспекты обеспечения инфраструктурных активов и новых или уже существующих инфраструктурных услуг, которые традиционно предоставлялись государством. В случае ЕО или ИСПС мы говорим, прежде всего, о развитии информационной системы, где права интеллектуальной собственности также рассматриваются. Только ограниченная часть деятельности по развитию ЕО является развитием инфраструктуры. С юридической точки зрения ГЧП включает в себя делегирование государственной власти правомочий для того, чтобы частные предприятия предоставляли общественные услуги. Сбор документов и информации от хозяйственных субъектов, осуществляющих внешнеторговые операции, и их распределение между контролирующими органами в целях контроля на соответствие товаров и сопутствующей информации регулятивным нормам государства для защиты общества от финансовых, террористических, эпидемиологических и других угроз является ключевой суверенной функцией соответствующих органов. Предоставление функций по обеспечению этих задач частному сектору оправдывается единственно повышением эффективности предоставления услуг населению и торговым операторам.

В этом смысле ГЧП включает в себя:

- долгосрочные договорные отношения;
- распределение рисков между государственными и частными организациями;
- государственный сектор сохраняет конечную ответственность за предоставление услуг;
- оплата государственным сектором услуг оператора частного сектора в зависимости от эффективности;
- оплата начинается только тогда, когда начинается предоставление услуг (эта характерная черта содействует своевременному пополнению бюджетных средств).

Множество ЕО и ИСПС в мире разработаны, используя ГЧП. Преимущества использования ГЧП описаны в тематических исследованиях на сайте *репозитория* "единых окон" ЕЭК ООН³. Тем не менее, не существует единого мнения об их общем воздействии и о том, каковы же плюсы и минусы использования ГЧП при создании ЕО или ИСПС. Существует ряд основных функций ЕО и ИСПС, которые делают их хорошими кандидатами для реализации через ГЧП.

В целом затраты на разработку и эксплуатацию ИСПС (или морского ЕО) могут варьироваться между EUR2 млн (в Барселоне) и EUR100 млн (в Японии). Они гораздо ниже по сравнению с затратами на разработку "логистических коридоров" на основе различных видов транспорта.

- Расходы на техническое обслуживание ЕО частично передаются частному сектору, а распределение ролей, задач и рисков легко может быть определено.

² Директива Европейского Парламента и Совета 2010/65/EU от 20.10.2010 г. о формальностях учета для морских судов, прибывающих и/или отправляющихся из портов стран-членов Евросоюза, которая заменяет Директиву 2002/6/ЕС (текст касается Европейского Экономического Пространства) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0065&from=EN>

³ http://www.unecce.org/cefact/single_window/welcome.html

- Предоставление услуг торговому сообществу, которое хочет и может платить за эти услуги, так как при этом они экономят свои эксплуатационные расходы, создает хороший способ образования потока доходов как основы для эксплуатации и обслуживания многих ГЧП.

- В некоторых случаях возможно увеличение количества персонала приблизительно до 30—40 человек для запуска объекта, его эксплуатации и проведения обучения тому, как партнерство будет работать. ЕО не повлечет сокращения персонала, как это делают многие ГЧП в портах.

Обоснование использования ГЧП в создании ЕО включает в себя следующие факторы:

- ГЧП как способ финансирования проектов, которые иначе были бы "не по средствам" государственному партнеру (именно этот случай был с одесским портовым сообществом);

- привлечение инноваций и технологий частного сектора;

- экономия средств на протяжении всего срока существования;

- позволяет правительственным органам более эффективно сосредоточиться на своей основной миссии по защите общества от правонарушений.

Основные требования к созданию ГЧП

Общее заблуждение о государственно-частном партнерстве (ГЧП) состоит в том, что оно требует меньшего участия государственного сектора; в действительности оно требует большего. Нужен мощный государственный сектор, который сможет принять новую роль и развивать новые навыки. Слабые ведомства могут затруднить применение программ ГЧП. Кроме того, плохо построенные, непрозрачные проекты могут привести к провалу и значительным разочарованиям. В свою очередь, это может вызвать неблагоприятную реакцию и образование политической оппозиции в отношении всей концепции партнерских отношений между государственным и частным секторами в развитии инфраструктуры или ЕО.

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) подготовила руководство по надлежащему управлению в ГЧП (ЕЭК ООН, 2008 г.). Его цель заключается в том, чтобы помочь правительствам в реализации выгод, полученных от ГЧП, путем укрепления их механизмов управления. Руководство содержит **семь принципов надлежащего управления в ГЧП**, а также пути, по которым каждый принцип может быть достигнут:

- последовательная политика ГЧП для обеспечения четкого руководства и лидерства;

- стабильные вспомогательные институты в рамках правительства с навыками в определении, запуске, осуществлении и контроле проектов;

- нормативно-правовая база, которая предполагает ясность, простоту и предсказуемость правовых процессов;

- справедливое распределение рисков между государственным и частным секторами;

- прозрачность, открытость и честность в выборе частных партнеров;

- ставить людей на первое место, делая проекты подотчетными им в целях обеспечения их осуществления и эффективности;

- устойчивое развитие и гарантии, что результаты имеют максимально положительное влияние на развитие и на защиту окружающей среды.

Любое правительство, которое планирует программу ГЧП, должно сделать **проверку соответствия с реальными потребностями общества** и дать себе ответы на следующие три вопроса. Существует ли жизнеспособная финансовая и правовая основа, способная поддерживать долгосрочные инвестиции частного сектора? Есть ли готовность платить за советы/консультации по тому, какие проблемы надо решать и как находить эти решения? Может ли нынешнее или будущее правительство гарантировать оплату услуг в течение всего срока действия контракта (например, 30 лет)? Эти вопросы представляются вполне реальными, например, в том случае, если правительство Украины начнет строить "национальное" морское или вообще транспортное ЕО.

Как семь принципов могут содействовать реализации концепции ЕО?

Рассмотрим каждый из семи принципов, содержащихся в Руководстве ЕЭК ООН по ГЧП, для ведения ГЧП.

Политика

I. Интеграция проекта ГЧП в благоприятную в целом политику ГЧП

Проекты являются успешными там, где правительства поддерживают принцип участия частного сектора в предоставлении государственных услуг. Политическая воля должна существовать для того, чтобы двигать страну или весь регион к достижению оптимальности

затрат на государственные услуги. Наличие политической воли должно сопровождаться созданием благоприятной институциональной и правовой среды для ГЧП в целом.

Должно быть признание принципа единого бюджета на протяжении всего срока проекта и обязанность к долгосрочному финансированию (на 15—30 лет), в частности, чтобы государство запланировало в долгосрочном плане свои обязательства.

Проекты также выиграют от того, что они будут частью комплексной программы, которая стремится поддержать упрощение процедур торговли, порт и увязку между разными видами транспорта, такими как морской, дорожный и железнодорожный. В Африке так называемые "логистические коридоры", в которых ЕО или ИСПС являются отдельными звеньями, оказались весьма успешными.

Наращивание потенциала

II. Развитие потенциала для применения ГЧП

Важно, чтобы правительства также увеличили свою способность проектировать, разрабатывать и управлять ГЧП, учреждать институты поддержки ГЧП, которые могут давать советы по документации, процедурам, бизнес-процессам, информационным технологиям и целому ряду смежных вопросов. При необходимости они могут привлекать международных экспертов, чтобы убедиться, что проект соответствует наилучшей международной практике. Если правительство (Министерство инфраструктуры) решится на построение морского или транспортного ЕО, то весьма логично, что оно будет использовать опыт стран, в которых уже построены такие окна, таких как Финляндия или Япония.

Должностные лица должны быть в состоянии определить услуги, необходимые с точки зрения конечных результатов, вместо обычного подхода с точки зрения обозначения вложений. Они должны быть готовы принимать гибкие решения, при которых можно сэкономить деньги и повысить уровень обслуживания. Обучение должностных лиц государственного сектора опытными представителями государственного и частного сектора защищает от повторения ошибок, сделанных в других странах, и сокращает время изучения и внедрения.

В Украине нет специального агентства по ГЧП на национальном правительственном уровне, и политика и обучение теперь отстают от других стран региона, например, от Беларуси. Для построения и функционирования национального транспортного или таможенного ЕО потребуются новые навыки ГЧП для государственного и частного секторов.

Правовая основа

III. Благоприятная правовая основа должна существовать, в том числе для обеспечения возможности проекту претендовать на долгосрочные международные инвестиции

Правовые рамки должны быть модернизированы и упрощены, а также должны обеспечить защиту международных инвесторов посредством подходящей системы урегулирования споров и современной и эффективной судебной системы.

Для развития ГЧП странам требуются надежные, предсказуемые, стабильные, логичные и ориентированные на рыночную экономику законные и регулятивные рамки. Четкие рамки закона и права должны базироваться на нескольких ключевых принципах и приоритетах, таких как: а) защита прав инвесторов в области распоряжения своей собственностью и активами; б) повышение качества нормативно-правовой базы за счет уменьшения количества правовых норм, их улучшения и упрощения; в) исполнение законов, учитывающих интересы бизнеса; г) повышение эффективности контроля над соблюдением требований контрактов и д) развитие системы юридических норм и правил регулирования ГЧП на основе консультаций по вопросам, напрямую связанным с запуском проектов и их управлением, включая консультации по концессиям, налогам, конкуренции, закупкам и регулированию деятельности компаний.

Меньшее число законов, более совершенные и более простые нормы будут способствовать успешной реализации проектов ГЧП. Совершенствование юридических процедур предполагает также совершенствование арбитражного производства и справедливое и последовательное исполнение норм права, а также более обширные консультации. Важно повышать уровень квалификации юристов и судей, особенно относительно прав кредиторов "войти в проект", и в то же самое время важно побуждать граждан использовать возможности, предоставляемые действующим законодательством. В Украине существует ряд недостатков в правовой основе, касающейся ГЧП. Будущее

законодательство по этим вопросам должно учитывать потребности проектов на основе ГЧП. Какие правовые недостатки в области ГЧП в Украине⁴:

- сложность, множество уровней и бюрократия механизма ГЧП в Законе Украины по ГЧП от 1.07.2010 г. № 2404-VI;
- противоречия между органами власти, имеющими дело с ГЧП;
- непрозрачные механизмы запуска проектов ГЧП и выбора частных партнеров;
- ограниченная ответственность государственного партнера, что ограничивает стимулы частных партнеров для сотрудничества;
- отсутствие в Бюджетном кодексе Украины норм, гарантирующих компенсации убытков частного партнера, связанных с неисполнением государством обязательств по проектам ГЧП;
- отсутствие налоговых и таможенных льгот для компаний, реализующих проекты ГЧП.

Риски

IV. Сбалансированное распределение рисков

Должно быть справедливое распределение рисков между государственным и частным партнерами, которое обеспечит высокий шанс создания прибыльного дохода частного сектора, и в то же время не будет ставить под угрозу инвестиции частного сектора в том случае, если услуги не предоставляются на требуемом уровне. В этой связи компания-оператор ЕО не должна пользоваться монопольным положением. Вместо этого необходимо создание конкурентной среды.

В Украине нет достаточной прозрачности часто именно в области распределения рисков. В проектах, связанных с информационными технологиями (ИТ), риски распределяются нелегко: как правило, потому что программное обеспечение в ИТ является плохим обеспечением залога. Распределение рисков является критически важным средством достижения финансовой привлекательности проектов.

Прозрачные закупки

V. Открытая процедура закупок имеет решающее значение для достижения успеха

Необходимость проконсультироваться с рынком и убедиться, что правительство получило самую выгодную сделку в условиях конкурентной среды, является важной особенностью ГЧП. Во всех странах это предполагает диалог с частным сектором, включая следующее:

- реклама возможностей;
- обсуждение условий контракта;
- проведение брифингов для бизнес-сообщества;
- управление подготовкой контракта;
- создание группы управления проектом;
- определение результатов (в отличие от затрат), к которым приведет проект;
- оценить предложения бизнес-сообщества и вести переговоры с небольшой группой компаний, выдвигающих предложения для достижения оптимальных результатов с точки зрения интересов общества.

Экологическая устойчивость

VI. Необходимо убедиться, что достижение определенных коммерческих целей не происходит за счет ущерба окружающей среде

ЕО в качестве механизма безбумажной торговли построено на принципе охраны окружающей среды, но, тем не менее, ряд целей "зеленой экономики" должны выполняться при развитии ЕО на основе ГЧП.

Люди

VII. Люди на первом месте

Очень немногие ГЧП адекватно консультируют конечных пользователей, поэтому ГЧП должны разработать надлежащие консультативные механизмы с тем, чтобы ГЧП становились все более популярными и отражали общественный интерес. Правительства должны консультироваться с общественностью и всеми заинтересованными сторонами в процессе разработки системы ЕО. В этом смысле проект не должен просто привести к сокращению работающих в области собирания торговой информации и контроля над потоками товаров и сопровождающей информации.

⁴ Источник: Статья "Украинское законодательство о ГЧП не способствует развитию отношений с инвесторами" Ирины Селивановой, Юридическая практика, № 40, 3.10.2013 г.

Ряд различных моделей могут быть применены в разработке СПС и морского ЕО, таких как: "приобретение—строительство—эксплуатация" (BBO — Buy—Build—Operate); "строительство—владение—эксплуатация" (BOO — Build—Own—Operate); "строительство—владение—эксплуатация—передача" (BOOT — Build—Own—Operate—Transfer); "строительство—эксплуатация—передача" (BOT — Build—Operate—Transfer); "строительство—аренда—эксплуатация—передача" (BLOT — Build—Lease—Operate—Transfer); "проектирование—строительство—финансирование—эксплуатация" (DBFO — Design—Build—Finance—Operate); "участие в финансировании" (Finance Only); "контракт на эксплуатацию и обслуживание" (O&M — Operation & Maintenance Contract); "проектирование—строительство" (DB — Design—Build) и "право на эксплуатацию" (Operation License). К этим моделям некоторые эксперты добавили бы другие, например: "традиционную" модель, "проектирование—строительство—обслуживание" (DBM), "проектирование—строительство—обслуживание—эксплуатация" (DBMO), "проектирование—строительство—финансирование—обслуживание" (DBFM), "проектирование—строительство—финансирование—обслуживание—эксплуатация" (DBFMO), "строительство—передача—эксплуатация" (BTO), "обратная аренда" (Leaseback) и "концессия" (Concession), которые были использованы в различных местах по всему миру. В Приложении 1 этой статьи описаны основные модели ГЧП. ЕЭК ООН предлагает соответствующим органам и бизнесу в Украине рассмотреть проведение очередных этапов по созданию ЕО в Украине (в частности, если они покрывают целые сектора украинской экономики, такие как морской или вообще все виды транспорта) на основе ГЧП по следующим причинам:

1) ГЧП успешно используется для строительства и эксплуатации возможностей ЕО по всему миру, и это наглядно демонстрирует преимущества использования этого подхода. Морское ЕО было построено в Финляндии — первый такой объект в одной из европейских стран, охватывающий весь морской торговый сектор. Это было достигнуто благодаря исключительному доверию между государственным и частным секторами и способствовало увеличению торгового оборота и доходов. ЕО в Сингапуре, которое играет важную роль в экономике этой страны, также было построено с использованием ГЧП. ЕО в Сенегале было также основано на ГЧП. Краткое описание этих примеров в Приложении 4 настоящей статьи.

2) Навыки и специальные знания частного сектора в области ИТ являются критически важными для упрощения процедур торговли с использованием новых технологий. В большинстве стран они дополняют возможности государственного сектора, чтобы обеспечить эффективное функционирование ИТ-систем для XXI века.

Обычно используют следующие модели для описания типичных соглашений партнерства:

"Приобретение—строительство—эксплуатация" (BBO — Buy—Build—Operate): передача государственного имущества частной и квазигосударственной структуре на условиях контракта, согласно которому имущество должно быть модернизировано и эксплуатироваться определенный период времени. Государственный контроль осуществляется на протяжении действия контракта о передаче имущества.

"Строительство—владение—эксплуатация" (BOO — Build—Own—Operate): частный сектор финансирует, строит, владеет и эксплуатирует сооружение или оказывает услугу на основе пожизненного владения или аренды. Государственные ограничения устанавливаются в оригинальном соглашении и посредством функционирования постоянного регулирующего органа.

"Строительство—владение—эксплуатация—передача" (BOOT — Build—Own—Operate—Transfer): структура частного сектора получает франшизу на финансирование, формирование, построение и эксплуатацию сооружения (а также на взимание платы за использование) на определенный период, по истечении которого право собственности возвращается государству.

"Строительство—эксплуатация—передача" (BOT — Build—Operate—Transfer): частный сектор проектирует, финансирует и строит новое сооружение на основе долгосрочного концессионного соглашения и эксплуатирует его в период действия этого соглашения. По истечении срока действия соглашения право собственности возвращается государственному сектору, если это право еще не перешло по причине завершения проекта. Фактически, такая форма охватывает модели BOOT и BLOT с единственным отличием — по форме собственности объекта.

"Строительство—аренда—эксплуатация—передача" (BLOT — Build—Lease—Operate—Transfer): компания частного сектора получает франшизу на финансирование, проектирование, строительство и эксплуатацию арендуемого сооружения (а также и взимание платы с потребителей услуги) на период аренды, внося рентную плату.

"Проектирование—строительство—финансирование—эксплуатация" (DBFO — Design—Build—Finance—Operate): частный сектор проектирует, финансирует, строит и эксплуатирует новое сооружение на основе и в период долгосрочной аренды. Частный сектор передает новое сооружение государственному сектору по истечении аренды.

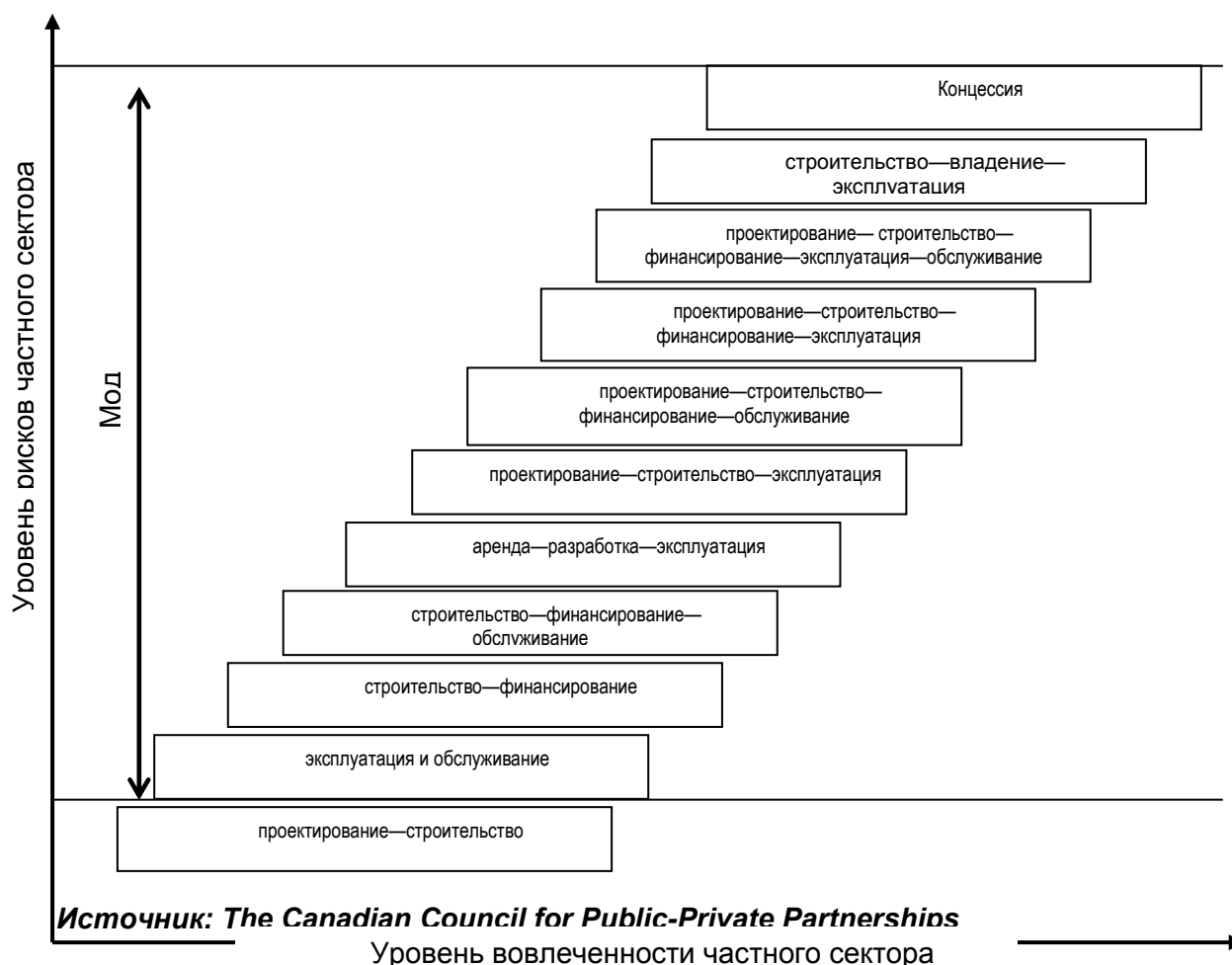
"Участие в финансировании" (Finance Only): структура частного сектора (как правило, компания по оказанию финансовых услуг) финансирует проект напрямую или посредством различных механизмов, таких как долгосрочная аренда или выпуск ценных бумаг (облигаций).

"Контракт на эксплуатацию и обслуживание" (O&M — Operation & Maintenance Contract): частное предприятие в соответствии с условиями контракта эксплуатирует определенный период времени имущество, принадлежащее государственному сектору. Право собственности на имущество сохраняется за государственной структурой. Многие не склонны рассматривать такую модель как ГЧП и называют такие контракты сервисными или контрактами на обслуживание.

"Проектирование — строительство" (DB — Design—Build): частный сектор проектирует и строит объекты инфраструктуры на основе строительного контракта немедленной эксплуатации для удовлетворения запросов государственного сектора на услуги, часто оказываемые по фиксированной стоимости. Таким образом, риск за перерасход передается частному сектору. (Многие не склонны рассматривать модель DB в рамках ГЧП и называют такие отношения контрактами на выполнение государственного заказа).

"Право на эксплуатацию" (Operation License): частный оператор получает право (лицензию) на производство и предоставление общественной услуги, как правило, на определенный период. Такая модель часто используется в проектах по информационным технологиям (ИТ).

Доступны различные варианты предоставления общественных услуг — от прямого предоставления услуг непосредственно государством (министерством или правительством) до полной приватизации, когда правительство передает всю ответственность, риски и все вознаграждение за предоставление услуги частному сектору. В рамках всего спектра возможных моделей ГЧП может быть классифицировано по масштабу вовлеченности государственного и частного секторов и степени распределения рисков. Пример упрощенной классификации (Канадский Совет по ГЧП), включающей некоторые из

Диаграмма. Виды государственно-частного партнерства: распределение рисков и вовлеченность частного сектора**Выводы**

Использование ГЧП для СПС и ЕО было успешным во многих случаях по всему миру, также как и проекты ГЧП, сосредоточенные на развитии инфраструктуры в портах. Однако есть конкретные проблемы в случаях строительства различных форм ЕО на условиях ГЧП, которые должны быть изучены и рассмотрены. Очень важно еще на начальном этапе собрать и представить заинтересованным сторонам различные примеры успешного осуществления подобных проектов. Это придаст больше уверенности государственному и частному секторам в развитии ГЧП для создания ЕО как в Украине, так и в других странах.

ИСПС уже создана в портах Одесского региона путем привлечения частных инвестиций экспедиторской организацией АО "ПЛАСКЕ". Оператором ИСПС является частная компания под названием ООО "ППЛ 33-35". Частный сектор в Украине добровольно принял совет ЕЭК ООН разработать ИСПС в Одессе как инструмент упрощения процедур торговли в качестве пилотного проекта, который может послужить примером для секторального (морского или транспортного) и/или национального ЕО, основанного на оформлении таможенных формальностей. Во-первых, ИСПС была создана по заказу Одесского порта. Потом был подписан Меморандум о взаимопонимании с соседним портом Ильичевска с тем, чтобы развить эту систему в этом порту, а также в порту "Южный", "сухом порту" Одессы и речном порту города Рени (на реке Дунай), создавая тем самым ключевое звено в потоках торговой информации между морским и речным транспортом. Инвестиции были частными, но осуществлялись под контролем коммерческого отдела Одесского морского торгового порта. Не была принята бизнес-модель, в соответствии с которой частный сектор будет инвестировать, покрывать свои инвестиции, получать прибыль, а затем переводить систему в находящиеся в государственной собственности порты, или оставить ее работать как государственно-частное партнерство. Были выдвинуты следующие аргументы: во-первых, в государственном секторе (в порту) не было финансовых и организационных ресурсов и, в общем, возможности для реализации проекта (несмотря на то, что проект был предложен

администрацией порта). Во-вторых, только частный инвестор может продолжить обслуживание и эксплуатацию системы после того, как она начала работать. В-третьих, только частный инвестор взял на себя риски для финансовой поддержки проекта на начальном этапе.

Исключительно важно с самого начала разработать, согласовать между государственными и частными заинтересованными сторонами, а потом внедрить бизнес-план, включающий анализ затрат и выгод, источники начальных инвестиций, их возмещение, способ финансирования поддержки системы (будет ли она на основе оплаты услуг), способ распределения собственности и доходов от функционирования системы и т.д.

Следующим планируемым шагом в Украине является создание морского или транспортного ЕО, охватывающего все порты и различные виды транспорта в стране. На этой второй стадии разработки концепции ЕО в Украине представляется, что модель ГЧП следует рассматривать гораздо более серьезно, чем на уровне ИСПС. На этом новом уровне (целого сектора экономики — морского транспорта или даже всего транспортного сектора) важно сохранить государственный сектор в общей картине во избежание рисков создания монополии и чрезмерной концентрации основных функций государственных учреждений в частных руках. В Финляндии, например, морское ЕО под названием PortNet существует как компания под эгидой Министерства транспорта. В Марокко в 2011 г. была создана система (с тем же именем PortNet) с инвестициями в сумме EUR8 млн от Национальной администрации портов. Когда система заработала, она была расширена, чтобы охватить таможенную и другие регулятивные органы, а собственность сейчас распределена между государственной Национальной администрацией портов (60%) и частными торговыми операторами (40%). На данный момент пользование системой является бесплатным, но оплата за услуги будет вводиться.

В Украине были сделаны первые шаги для создания такого механизма. Администрация морских портов Украины под эгидой Министерства инфраструктуры сделала первые шаги по созданию морского ЕО, следуя идее Директивы 2010/65/EU Евросоюза о формальностях очистки судов, прибывающих в и/или отбывающих из портов.⁶ Директива, которая выполняется Генеральным директором Европейской комиссии, занимающимся мобильностью (GD MOVE), предусматривает создание сети "национальных" (морских) ЕО в Евросоюзе. На самом деле, некоторые страны, в том числе и Украина, могут сосредоточиться на построении ЕО на всем транспортном секторе, используя ГЧП. Использование опыта и программного обеспечения ИСПС в Одессе может стать отличной основой для построения морского или транспортного ЕО на основе одной из моделей ГЧП, перечисленных в Приложении 1. Директива 2010/65/EU Евросоюза возлагает ответственность за построение морского "единого окна" на государства, но оставляет для них возможность выбрать конкретную форму построения и функционирования системы, в том числе, кто будет исполнителем — частный или государственный сектор. Во всяком случае, необходимо обеспечить соблюдение приоритетных условий для выполнения функций государства в области регулирования международной торговли, а также создание условий для свободной конкуренции.

**ХАМИЛТОН Джеффри, АПОСТОЛОВ Марио,
ТАРШИС Полина, ТИТАРЕНКО Сабина,
Европейская экономическая комиссия ООН**

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=8971&no=2>