

Принципи застосування підходу державно-приватного партнерства у процесі створення "єдиного вікна" та системи портового співтовариства в Україні

Введення

Державно-приватне партнерство (ДПП) є новою моделлю, за допомогою якої уряд і приватний сектор співпрацюють у довгострокових відносинах, щоб забезпечити важливі державні послуги. ДПП сьогодні широко застосовується у світі у сферах транспорту, енергетики, телекомунікацій, охорони здоров'я та освіти. Завдання, які стоять перед урядами для реалізації ДПП, були виявлені ЄЕК ООН кілька років тому, і в рамках підтримки були розроблені сім принципів належного врядування у ДПП (ЄЕК ООН, 2008). Цей документ детально розглядає сім принципів, які містяться у керівництві ЄЕК ООН щодо належного управління в державно-приватному партнерстві.

ДПП можна використовувати в подальшому розвитку системи портового співтовариства (СПС) - локальне "єдине вікно" (ЄВ), яке вже створено у портах Одеського регіону. Система портового співтовариства в Одесі побудована й експлуатується приватним бізнесом. Оператором системи є компанія, яка називається "ППЛ 33-35"¹. Цей документ і принципи ДПП можна використовувати і при наступних кроках у створенні "єдиного вікна" в Україні: морського або транспортного ЄВ або в певний момент у майбутньому - національного, митного ЄВ. Оскільки в умовах ДПП держава укладає контракт з приватним сектором, який приносить капітали і можливості виконання проектів у строк і в рамках бюджету, але державний сектор продовжує нести відповідальність за надання якісних послуг населенню, то можна розглядати ДПП як належний інструмент для впровадження інструментів спрощення процедур торгівлі, таких, як "єдине вікно".

Цю статтю підготовлена в якості довідкового документа для семінарів ЄЕК ООН щодо спрощення процедур торгівлі та "єдиного вікна" в Україні, тому вона написана з акцентом на особливості цієї країни.

Визначення

Для цілей цього документа ми приймаємо такі визначення державно-приватного партнерства, "єдиного вікна", системи портового співтовариства:

Державно-приватне партнерство (ДПП)

Відповідно до Практичного керівництва з питань ефективного управління у сфері державно-приватного партнерства ЄЕК ООН, державно-приватне партнерство (ДПП) має своєю метою забезпечити фінансування, планування, виконання та експлуатацію об'єктів, виробництв та надання послуг державного сектора. Його ключовими особливостями є: а) довгостроковість забезпечення та надання послуг (іноді строком до 30 років); б) передача ризиків приватному сектору; в) різноманіття форм довгострокових контрактів, що укладаються юридичними особами з державними та муніципальними структурами. ДПП відноситься до "інноваційних методів, що використовуються державним сектором для укладання контракту з приватним сектором, який приносить свої капітали і свої можливості забезпечувати проекти у строк і в рамках бюджету, у той час як державний сектор продовжує нести відповідальність за надання цих послуг для населення шляхом, який приносить користь суспільству та забезпечує економічний розвиток і поліпшення якості життя".

"Єдине вікно" (ЄВ)

Рекомендація № 33 ЄЕК ООН визначає ЄВ як механізм, який дозволяє сторонам, що беруть участь у торговельних і транспортних операціях, представляти стандартизовану інформацію та документи з використанням єдиного пропускового каналу з метою виконання всіх регулятивних вимог, які стосуються імпорту, експорту і транзиту. Якщо інформація має електронний формат, то окремі елементи даних повинні подаватися одноразово.

¹ Компанію названо на честь Рекомендацій № 33, 34 і 35 ЄЕК ООН та СЕФАКТ ООН (для більш докладної інформації про функціонування системи, будь ласка, див. www.singlewindow.org). Систему не було передано до державного сектора, хоча порти в Україні досі є державними. Приватна компанія в якості оператора є цілком прийнятною для СПС: у деяких портах Європи СПС є на 100% приватними (серед них - Гамбурзька Dakosy AG), а в інших портах СПС були побудовані на основі ДПП.

Система портового співтовариства (СПС)

Міжнародна асоціація систем портового співтовариства (IPCSA) визначає ІСПС як нейтральну і відкриту електронну платформу, яка дає розумний і безпечний обмін інформацією між державними та приватними заінтересованими сторонами для підвищення ефективності та конкурентоздатності у портових та аеропортових спільнотах. Документи та інформація можуть бути пов'язані електронним способом для кращої і швидшої координації серед усіх цих заінтересованих сторін у портовому співтоваристві. Портове ЄВ зазвичай підключається до системи електронного митного декларування та інших регулюючих органів. Система повинна оптимізувати, керувати й автоматизувати портові та логістичні процедури за допомогою одноразового представлення даних і підключення транспортних і логістичних ланцюжків.

Рекомендація № 33 визначає ІСПС як тип ЄВ, хоч деякі експерти вважають, що це два різних поняття. В Європейській комісії два генеральних директори мають дві різні програми зі створення систем ЄВ у масштабах усього Євросоюзу, а саме: (1) Генеральний директорат з податків і митного союзу (DG TAXUD) передбачає у своєму "Багаторічному стратегічному плані розвитку електронної митниці" створення 28 національних ЄВ на основі митниці та (2) Генеральний директорат з мобільності і транспорту (DG MOVE) передбачає в директиві 2010/65/EU² створення "національних ЄВ" для морського транспорту в тих країнах Євросоюзу та Спільного європейського простору (тобто включаючи Норвегію), де є морські порти.

ДПП в контексті ЄВ та ІСПС

Державно-приватне партнерство (ДПП) залучає приватний сектор до певних аспектів забезпечення інфраструктурних активів і нових або вже наявних інфраструктурних послуг, які традиційно надавалися державою. У разі ЄВ або ІСПС ми говоримо, насамперед, про розвиток інформаційної системи, де права інтелектуальної власності також розглядаються. Тільки обмежена частина діяльності з розвитку ЄВ є розвитком інфраструктури. З юридичної точки зору, ДПП включає у себе делегування державною владою правомочностей для того, щоби приватні підприємства надавали громадські послуги. Збір документів та інформації від господарських суб'єктів, що здійснюють зовнішньоторговельні операції, та їх розподіл між контролюючими органами з метою контролю відповідності товарів та супутньої інформації регулятивним нормам держави для захисту суспільства від фінансових, терористичних, епідеміологічних та інших загроз є ключовою суверенної функцією відповідних органів. Надання функцій із забезпечення цих завдань приватному сектору виправдовується єдиним підвищенням ефективності надання послуг населенню і торговим операторам.

У цьому сенсі ДПП включає в себе:

- довгострокові договірні відносини;
- розподіл ризиків між державними та приватними організаціями;
- державний сектор зберігає кінцеву відповідальність за надання послуг;
- оплата державним сектором послуг оператора приватного сектора в залежності від ефективності;
- оплата починається тільки тоді, коли починається надання послуг (ця характерна риса сприяє своєчасному поповненню бюджетних коштів).

Безліч ЄВ і ІСПС у світі розроблені з використанням ДПП. Переваги використання ДПП викладені у тематичних дослідженнях на сайті *репозиторію* "єдиних вікон" ЄЕК ООН³. Тим не менш, не існує єдиної думки про їх загальний вплив і про те, які ж є плюси й мінуси використання ДПП при створенні ЄВ або ІСПС. Існує ряд основних функцій ЄВ та ІСПС, які роблять їх добрими кандидатами для реалізації через ДПП.

В цілому, витрати на розробку й експлуатацію ІСПС (або морського ЄВ) можуть варіюватися між EUR 2 млн. (у Барселоні) і EUR 100 млн. (в Японії). Вони набагато нижчі у порівнянні з витратами на розробку "логістичних коридорів" на основі різних видів транспорту.

- Витрати на технічне обслуговування ЄВ частково передаються приватному сектору, а розподіл ролей, завдань і ризиків легко може бути визначений.

² Директива Європейського Парламенту та Ради 2010/65/ЄС від 20.10.2010 про формальності обліку для морських суден, що прибувають та/або відбувають із портів країн-членів Євросоюзу, яка замінює Директиву 2002/6/ЄС (текст стосується Європейського Економічного Простору) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0065&from=EN>

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

- Надання послуг торговому співтовариству, яке хоче й може платити за ці послуги, тому що при цьому воно економить свої експлуатаційні витрати, створює гарний спосіб утворення потоку доходів як основи для експлуатації та обслуговування багатьох ДПП.

- У деяких випадках можливе збільшення кількості персоналу приблизно до 30-40 осіб для запуску об'єкта, його експлуатації та проведення навчання тому, як партнерство працюватиме. ЄВ не потягне скорочення персоналу, як це роблять багато ДПП в портах.

Обґрунтування використання ДПП у створенні ЄВ включає до себе наступні фактори:

- ДПП як спосіб фінансування проектів, які інакше були б "не по кишені" державному партнеру (саме цей випадок був з одеським портовим співтовариством);
- залучення інновацій і технологій приватного сектора;
- економія коштів протягом усього терміну існування;
- дозволяє урядовим органам більш ефективно зосередитися на своїй основній місії по захисту суспільства від правопорушень.

Основні вимоги до створення ДПП

Загальна помилка щодо державно-приватного партнерства (ДПП) полягає у тому, що воно вимагає меншої участі державного сектора; насправді воно вимагає більшого. Потрібен потужний державний сектор, який зможе прийняти нову роль і розвивати нові навички. Слабкі відомства можуть ускладнити застосування програм ДПП. Крім того, погано побудовані, непрозорі проекти можуть призвести до провалу і значних розчарувань. У свою чергу, це може викликати несприятливу реакцію та створення політичної опозиції щодо всієї концепції партнерських відносин між державним і приватним секторами у розвитку інфраструктури або ЄВ.

Європейська економічна комісія Організації Об'єднаних Націй (ЄЕК ООН) підготувала керівництво щодо належного управління у ДПП (ЄЕК ООН, 2008). Його мета полягає в тому, щоб допомогти урядам у реалізації вигод, отриманих від ДПП, шляхом зміцнення їх механізмів управління. Керівництво містить **сім принципів належного врядування в ДПП**, а також шляхи, якими кожен принцип може бути досягнутий:

- послідовна політика ДПП для забезпечення чіткого керівництва та лідерства;
- стабільні допоміжні інститути в рамках уряду з навичками у визначенні, запуску, здійсненні та контролі проектів;
- нормативно-правова база, яка передбачає ясність, простоту і передбачуваність правових процесів;
- справедливий розподіл ризиків між державним і приватним секторами;
- прозорість, відкритість і чесність у виборі приватних партнерів;
- ставити людей на перше місце, роблячи проекти підзвітними їм з метою забезпечення їх здійснення та ефективності;
- сталий розвиток і гарантії того, що результати мають максимально позитивний вплив на розвиток та на захист навколишнього середовища.

Будь-який уряд, який планує програму ДПП, має зробити перевірку на відповідність реальними потребами суспільства і дати собі відповіді на наступні три питання. Чи існує життєздатна фінансова та правова основа, здатна підтримувати довгострокові інвестиції приватного сектора? Чи є готовність платити за поради/консультації з того, які проблеми треба вирішувати та як знаходити ці рішення? Чи може нинішній або майбутній уряд гарантувати оплату послуг протягом усього терміну дії контракту (наприклад, 30 років)? Ці питання є цілком реальними, наприклад, в тому випадку, якщо уряд України почне будувати "національне" морське або взагалі транспортне ЄВ.

Як сім принципів можуть сприяти реалізації концепції ЄВ?

Розглянемо кожен із семи принципів, що містяться в Керівництві ЄЕК ООН по ДПП, для ведення ДПП.

Політика

I. Інтеграція проекту ДПП в сприятливу в цілому політику ДПП

Проекти є успішними там, де уряди підтримують принцип участі приватного сектору у наданні державних послуг. Політична воля повинна існувати для того, щоб рухати країну або весь регіон до досягнення оптимальності витрат на державні послуги. Наявність політичної волі має супроводжуватися створенням сприятливого інституційного і правового середовища для ДПП в цілому.

Має бути визнання принципу єдиного бюджету протягом усього терміну проекту та обов'язок щодо довгострокового фінансування (на 15-30 років), зокрема, щоб держава запланувала у довгостроковому плані свої зобов'язання.

Проекти також виграють від того, що вони будуть частиною комплексної програми, яка прагне підтримати спрощення процедур торгівлі, порт та ув'язку між різними видами транспорту, такими як морський, дорожній і залізничний. В Африці так звані "логістичні коридори", в яких ЄВ або ІСПС є окремими ланками, виявилися досить успішними.

Нарощування потенціалу

II. Розвиток потенціалу для застосування ДПП

Важливо, щоб уряди також збільшили свою здатність проектувати, розробляти й керувати ДПП, засновувати інститути підтримки ДПП, які можуть давати поради щодо документації, процедур, бізнес-процесів, інформаційних технологій і цілого ряду суміжних питань. За необхідності вони можуть залучати міжнародних експертів, щоб переконатися, що проект відповідає найкращій міжнародній практиці. Якщо уряд (Міністерство інфраструктури) зважиться на побудову морського або транспортного ЄВ, то досить логічно, що воно буде використовувати досвід країн, в яких вже побудовані такі вікна, таких, як Фінляндія чи Японія.

Посадові особи мають бути у змозі визначити послуги, необхідні з точки зору кінцевих результатів, замість звичайного підходу з точки зору визначення вкладень. Вони повинні бути готові приймати гнучкі рішення, за яких можна заощадити гроші й підвищити рівень обслуговування. Навчання посадових осіб державного сектора досвідченими представниками державного і приватного сектора захищає від повторення помилок, зроблених в інших країнах, і скорочує час вивчення та впровадження.

В Україні немає спеціального агентства з ДПП на національному урядовому рівні, і політика та навчання тепер відстають від інших країн регіону, наприклад, від Білорусі. Для побудови й функціонування національного транспортного чи митного ЄВ будуть потрібні нові навички ДПП для державного та приватного секторів.

Правова основа

III. Сприятлива правова основа має існувати, у тому числі, для забезпечення можливості проекту претендувати на довгострокові міжнародні інвестиції

Правові рамки мають бути модернізовані й спрощені, а також повинні забезпечити захист міжнародних інвесторів за допомогою належної системи врегулювання суперечок і сучасної та ефективної судової системи.

Для розвитку ДПП країнам потрібні надійні, передбачувані, стабільні, логічні й орієнтовані на ринкову економіку законні та регулятивні рамки. Чіткі рамки закону і права повинні базуватися на кількох ключових принципах і пріоритетах, таких як: а) захист прав інвесторів в області розпорядження своєю власністю й активами; б) підвищення якості нормативно-правової бази за рахунок зменшення кількості правових норм, їх поліпшення і спрощення; в) виконання законів, що враховують інтереси бізнесу; г) підвищення ефективності контролю за дотриманням вимог контрактів і д) розвиток системи юридичних норм і правил регулювання ДПП на основі консультацій із питань, безпосередньо пов'язаних із запуском проектів та керуванням ними, включаючи консультації щодо концесії, податків, конкуренції, закупівель і регулювання діяльності компаній.

Менша кількість законів, досконаліші і простіші норми сприятимуть успішній реалізації проектів ДПП. Вдосконалення юридичних процедур передбачає також удосконалення арбітражного провадження і справедливе і послідовне виконання норм права, а також більш широкі консультації. Важливо підвищувати рівень кваліфікації юристів і суддів, особливо щодо прав кредиторів "увійти до проекту", і в той же самий час важливо спонукати громадян використовувати можливості, надані чинним законодавством. В Україні існує ряд недоліків у

правовій основі, що стосується ДПП. Майбутнє законодавство з цих питань повинно враховувати потреби проектів на основі ДПП. Які правові недоліки в галузі ДПП в Україні⁴:

- складність, множинність рівнів і бюрократія механізму ДПП у Законі України про ДПП від 01.07.2010 № 2404-VI;
- суперечності між органами влади, які мають справу з ДПП;
- непрозорі механізми запуску проектів ДПП і вибору приватних партнерів;
- обмежена відповідальність державного партнера, що обмежує стимули приватних партнерів для співпраці;
- відсутність у Бюджетному кодексі України норм, які гарантують компенсації збитків приватного партнера, пов'язаних з невиконанням державою зобов'язань за проектами ДПП;
- відсутність податкових і митних пільг для компаній, які реалізують проекти ДПП.

Ризики

IV. Збалансований розподіл ризиків

Має бути справедливий розподіл ризиків між державним та приватним партнерами, яке забезпечить високий шанс створення прибуткового доходу приватного сектора, і, в той же час, не буде ставити під загрозу інвестиції приватного сектора у разі, якщо послуги не надаються на належному рівні. У зв'язку з цим компанія-оператор ЄВ не повинна користуватися монопольним становищем. Замість цього необхідне створення конкурентного середовища.

В Україні немає достатньої прозорості часто саме в області розподілу ризиків. У проектах, пов'язаних з інформаційними технологіями (ІТ), ризики розподіляються нелегко: як правило, тому що програмне забезпечення в ІТ є поганим забезпеченням застави. Розподіл ризиків є критично важливим засобом досягнення фінансової привабливості проектів.

Прозорі закупівлі

V. Відкрита процедура закупівель має вирішальне значення для досягнення успіху

Необхідність проконсультуватися з ринком і переконатися, що уряд отримав найвигіднішу угоду в умовах конкурентного середовища, є важливою особливістю ДПП. В усіх країнах це передбачає діалог з приватним сектором, включаючи наступне:

- реклама можливостей;
- обговорення умов контракту;
- проведення брифінгів для бізнес-спільноти;
- управління підготовкою контракту;
- створення групи управління проектом;
- визначення результатів (на відміну від витрат), до яких призведе проект;
- оцінити пропозиції бізнес-спільноти та вести переговори з невеликою групою компаній, що висувають пропозиції для досягнення оптимальних результатів з точки зору інтересів суспільства.

Екологічна стійкість

VI. Необхідно переконатися, що досягнення певних комерційних цілей не відбувається за рахунок збитку навколишньому середовищу

ЄВ в якості механізму безпаперової торгівлі побудовано на принципі охорони навколишнього середовища, але, тим не менше, ряд цілей "зеленої економіки" повинні виконуватися при розвитку ЄВ на основі ДПП.

Люди

VII. Люди на першому місці

Дуже небагато ДПП адекватно консультують кінцевих користувачів, тому ДПП повинні розробити належні консультативні механізми з тим, щоб ДПП ставало все більш популярним

⁴ Джерело: стаття "Украинское законодательство о государственно-частном партнерстве не способствует развитию отношений с инвесторами" Ирины Селівановой, Юридическая практика, № 40, 03.10.2013

і відображувало суспільний інтерес. Уряди повинні консультиватися з громадськістю та всіма зацікавленими сторонами в процесі розробки системи ЄВ. У цьому сенсі проект не повинен просто привести до скорочення працюючих в області збирання торговельної інформації та контролю над потоками товарів і супровідної інформації.

Основні моделі ДПП

Низка різних моделей може бути застосована у розробці СПС і морського ЄВ, таких як: "придбання - будівництво - експлуатація" (BBO - Buy - Build - Operate); "Будівництво - володіння - експлуатація" (BOO - Build - Own - Operate); "Будівництво - володіння - експлуатація - передача" (BOOT - Build - Own - Operate - Transfer); "Будівництво - експлуатація - передача" (BOT - Build - Operate - Transfer); "Будівництво - оренда - експлуатація - передача" (BLOT - Build - Lease - Operate - Transfer); "Проектування - будівництво - фінансування - експлуатація" (DBFO - Design - Build - Finance - Operate); "Участь у фінансуванні" (Finance Only); "Контракт на експлуатацію та обслуговування" (O & M - Operation & Maintenance Contract); "Проектування - будівництво" (DB - Design - Build) і "право на експлуатацію" (Operation License). До цих моделей деякі експерти додали б інші, наприклад: "традиційну" модель, "проектування - будівництво - обслуговування" (DBM), "проектування - будівництво - обслуговування - експлуатація" (DBMO), "проектування - будівництво - фінансування - обслуговування" (DBFM), "проектування - будівництво - фінансування - обслуговування - експлуатація" (DBFMO), "будівництво - передача - експлуатація" (BTO), "зворотна оренда" (Leaseback) і "концесія" (Concession), які були використані в різних місцях по всьому світу. У Додатку 1 до цієї статті описані основні моделі ДПП. ЄЕК ООН пропонує відповідним органам і бізнесу в Україні розглянути проведення чергових етапів створення ЄВ в Україні (зокрема, якщо вони покривають цілі сектори української економіки, такі як морський або взагалі всі види транспорту) на основі ДПП з наступних причин:

1) ДПП успішно використовується для будівництва та експлуатації можливостей ЄВ по всьому світу, і це наочно демонструє переваги використання цього підходу. Морське ЄВ було побудовано у Фінляндії - перший такий об'єкт в одній з європейських країн, що охоплює весь морський торговельний сектор. Це було досягнуто завдяки винятковій довірі між державним і приватним секторами та сприяло збільшенню торговельного обороту і доходів. ЄВ в Сінгапурі, яке відіграє важливу роль в економіці цієї країни, також було побудовано з використанням ДПП. ЄВ в Сенегалі було також засновано на ДПП. Короткий опис цих прикладів у Додатку 4 до цієї статті.

2) Навички та спеціальні знання приватного сектора в галузі ІТ є критично

Додаток 1. Основні моделі ДПП⁵

Зазвичай використовують наступні моделі для опису типових угод партнерства:

"Придбання - будівництво - експлуатація" (BBO - Buy - Build - Operate) : передача державного майна приватній та квазідержавній структурі на умовах контракту, згідно з яким майно має бути модернізовано і експлуатуватися певний період часу. Державний контроль здійснюється протягом дії контракту про передачу майна.

"Будівництво - володіння - експлуатація" (BOO - Build - Own - Operate): приватний сектор фінансує, будує, володіє і експлуатує споруду або надає послугу на основі довічного володіння чи оренди. Державні обмеження встановлюються в оригінальному угоді і за допомогою функціонування постійного регулюючого органу.

"Будівництво - володіння - експлуатація - передача" (BOOT - Build - Own - Operate - Transfer): структура приватного сектора отримує франшизу на фінансування, формування, побудова та експлуатацію споруди (а також на стягування плати за використання) на певний період, після закінчення якого право власності повертається державі.

"Будівництво - експлуатація - передача" (BOT - Build - Operate - Transfer): приватний сектор проектує, фінансує і будує нову споруду на основі довгострокового концесійної угоди і експлуатує його в період дії цієї угоди. Після закінчення терміну дії угоди право власності повертається державному сектору, якщо це право ще не перейшло через завершення проекту. Фактично, така форма охоплює моделі BOOT і BLOT з єдиною відмінністю - за формою власності об'єкта.

"Будівництво - оренда - експлуатація - передача" (BLOT - Build - Lease - Operate - Transfer) : компанія приватного сектора отримує франшизу на фінансування, проектування, будівництво та експлуатацію орендованого споруди (а також і стягування плати зі споживачів послуги) на період оренди, вносячи рентну плату.

"Проектування - будівництво - фінансування - експлуатація" (DBFO - Design-Build-Finance-Operate): приватний сектор проектує, фінансує, будує і експлуатує нова споруда на основі і в період довгострокової оренди. Приватний сектор передає нова споруда державному сектору після закінчення оренди.

"Участь у фінансуванні" (Finance Only): структура приватного сектора (як правило, компанія з надання фінансових послуг) фінансує проект безпосередньо або за допомогою різних механізмів, таких як довгострокова оренда або випуск цінних паперів (облігацій).

"Контракт на експлуатацію та обслуговування" (O & M - Operation & Maintenance Contract): приватне підприємство відповідно до умов контракту експлуатує певний період часу майно, що належить державному сектору. Право власності на майно зберігається за державною структурою. Багато хто не схильні розглядати таку модель як ДПП і називають такі контракти сервісними або контрактами на обслуговування.

"Проектування - будівництво" (DB - Design - Build): приватний сектор проектує і будує об'єкти інфраструктури на основі будівельного контракту негайної експлуатації для задоволення запитів державного сектора на послуги, часто надаються за фіксованою вартістю. Таким чином, ризик за перевитрату передається приватному сектору. (Багато хто не схильні розглядати модель DB в рамках ДПП і називають такі відносини контрактами на виконання державного замовлення).

"Право на експлуатацію" (Operation License) : приватний

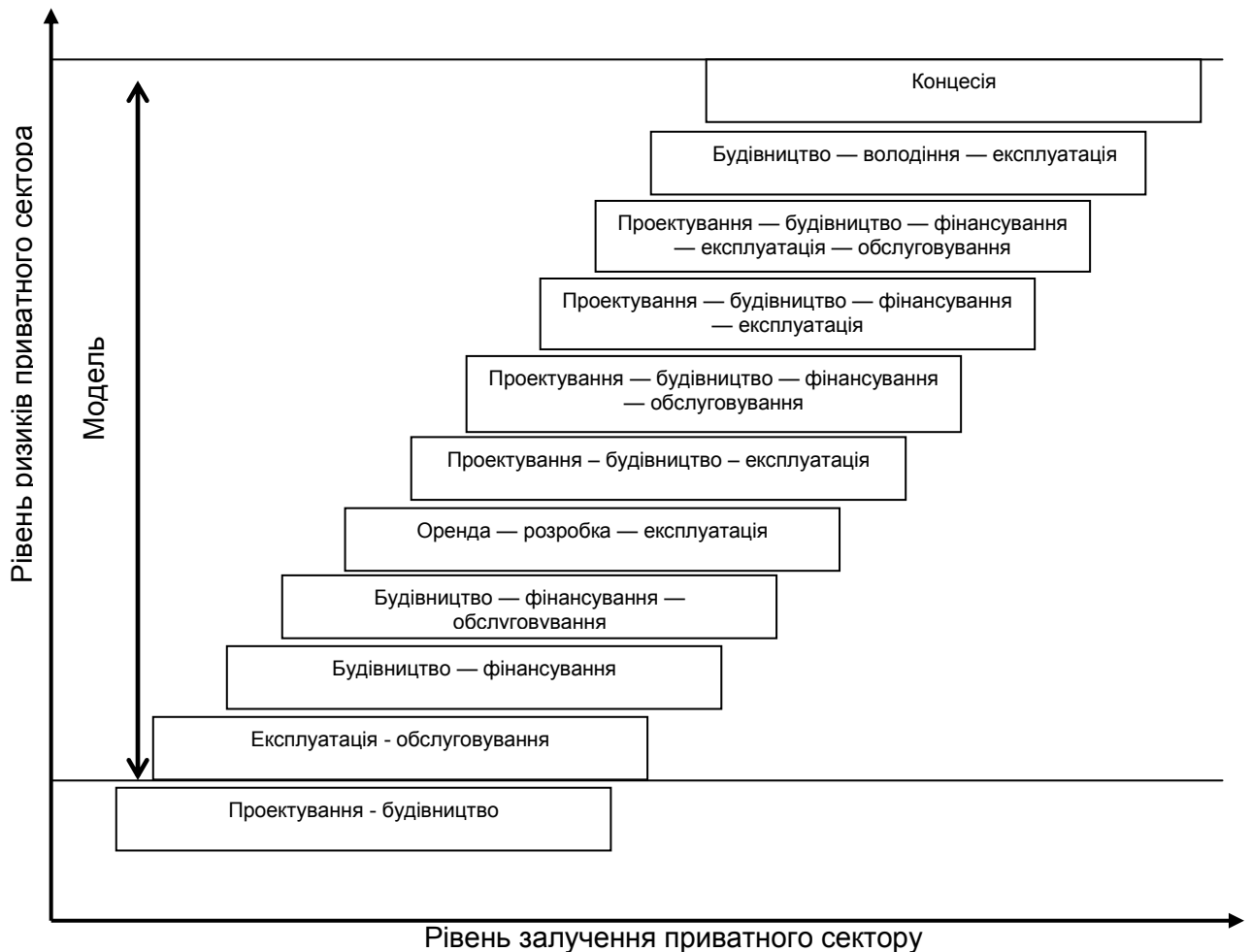
⁵ Європейська Економічна Комісія ООН. "Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства", Нью-Йорк і Женева, Організація Об'єднаних Націй, 2008 рік, стор. 2—5. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp_r.pdf

важливими для спрощення процедур торгівлі з використанням нових технологій. У більшості країн вони доповнюють можливості державного сектора, щоб забезпечити ефективне функціонування ІТ-систем для ХХІ століття.

оператор отримує право (ліцензію) на виробництво та надання громадської послуги, як правило, на певний період. Така модель часто використовується в проектах з інформаційних технологій (ІТ).

Доступні різні варіанти надання громадських послуг - від прямого надання послуг безпосередньо державою (міністерством або урядом) і до повної приватизації, коли уряд передає всю відповідальність, ризики та всю винагороду за надання послуги приватному сектору. В рамках всього спектру можливих моделей ДПП може бути класифіковане за масштабом залучення державного і приватного секторів і ступеня розподілу ризиків. Приклад спрощеної класифікації (Канадська Рада з ДПП), що включає деякі із зазначених вище моделей ДПП, наведено у наступній діаграмі.

Діаграма. Види державно-приватного партнерства: розподіл ризиків і залучення приватного сектору



Джерело: The Canadian Council for Public-Private Partnerships

Висновки

Використання ДПП для СПС та ЄВ було успішним в багатьох випадках по всьому світу, також як і проекти ДПП, зосереджені на розвитку інфраструктури в портах. Однак, є конкретні проблеми у випадках побудови різних форм ЄВ на умовах ДПП, які мають бути вивчені й розглянуті. Дуже важливо ще на початковому етапі зібрати і представити зацікавленим сторонам різні приклади успішного здійснення подібних проектів. Це додасть упевненості державному і приватному секторам в розвитку ДПП для створення ЄВ як в Україні, так і в інших країнах.

ІСПС вже створена в портах Одеського регіону шляхом залучення приватних інвестицій експедиторської організації АТ "ПЛАСКЕ". Оператором ІСПС є приватна компанія під назвою ТОВ "ППЛ 33-35". Приватний сектор в Україні добровільно прийняв пораду ЄЕК ООН розробити ІСПС в Одесі як інструмент спрощення процедур торгівлі в якості пілотного проекту, який може послужити прикладом для секторального (морського або транспортного)

та/або національного ЄВ, заснованого на оформленні митних формальностей. По-перше, ІСПС була створена на замовлення Одеського порту. Потім був підписаний Меморандум про взаєморозуміння з сусіднім портом Іллічівська, з тим, щоб розвинути таку систему в цьому порту, а також у порту "Південний", "сухому порту" Одеси та річковому порту міста Рені (на річці Дунай), створюючи тим самим ключову ланку у потоках торгової інформації між морським і річковим транспортом. Інвестиції були приватними, але здійснювалися під контролем комерційного відділу Одеського морського торгового порту. Не була прийнята бізнес-модель, відповідно до якої приватний сектор буде інвестувати, покривати свої інвестиції, отримувати прибуток, а потім переводити систему в порти, які знаходяться в державній власності, або ж залишити її працювати як державно-приватне партнерство. Були висунуті наступні аргументи: по-перше, в державному секторі (в порту) не було фінансових і організаційних ресурсів і, загалом, можливості для реалізації проекту (незважаючи на те, що проект був запропонований адміністрацією порту). По-друге, тільки приватний інвестор може продовжити обслуговування та експлуатацію системи після того, як вона почала працювати. По-третє, тільки приватний інвестор взяв на себе ризики для фінансової підтримки проекту на початковому етапі.

Винятково важливо із самого початку розробити, погодити між державними та приватними заінтересованими сторонами, а потім упровадити бізнес-план, що включає аналіз витрат і вигод, джерела початкових інвестицій, їх відшкодування, спосіб фінансування підтримки системи (чи буде вона на основі оплати послуг), спосіб розподілу власності і доходів від функціонування системи тощо.

Наступним планованим кроком в Україні є створення морського або транспортного ЄВ, що охоплює всі порти і різні види транспорту в країні. На цій другій стадії розробки концепції ЄВ в Україні видається, що модель ДПП слід розглядати набагато серйозніше, ніж на рівні ІСПС. На цьому новому рівні (цілого сектора економіки - морського транспорту або навіть цілого транспортного сектору) важливо зберегти державний сектор у загальній картині, щоб уникнути ризиків створення монополії та надмірної концентрації основних функцій державних установ у приватних руках. У Фінляндії, наприклад, морське ЄВ під назвою PortNet існує як компанія під егідою Міністерства транспорту. У Марокко 2011 року була створена система (з тим же ім'ям PortNet) з інвестиціями на суму EUR 8 млн. від Національної адміністрації портів. Коли система запрацювала, вона була розширена, щоб охопити митницю та інші регулятивні органи, а власність зараз розподілена між державною Національною адміністрацією портів (60%) і приватними торговими операторами (40%). На даний момент користування системою є безкоштовним, але оплату за послуги буде введено.

В Україні були зроблені перші кроки для створення такого механізму. Адміністрація морських портів України під егідою Міністерства інфраструктури зробила перші кроки до створення морського ЄВ, дотримуючись ідеї Директиви 2010/65/EU Євросоюзу про формальності очищення суден, що прибувають до і/або відбувають з портів⁶. Директива, що виконується Генеральним директором Європейської комісії, який займається мобільністю (GD MOVE), передбачає створення мережі "національних" (морських) ЄВ в Євросоюзі. Насправді, деякі країни, в тому числі й Україна, можуть зосередитися на побудові ЄВ на всьому транспортному секторі, використовуючи ДПП. Використання досвіду і програмного забезпечення ІСПС в Одесі може стати відмінною основою для побудови морського або транспортного ЄВ на основі однієї з моделей ДПП, перелічених у Додатку 1. Директива 2010/65/EU Євросоюзу покладає відповідальність за побудову морського "єдиного вікна" на держави, але залишає для них можливість вибрати конкретну форму побудови і функціонування системи, в тому числі, хто буде виконавцем - приватний чи державний сектор. У всякому разі, необхідно забезпечити дотримання пріоритетних умов для виконання функцій держави в галузі регулювання міжнародної торгівлі, а також створення умов для вільної конкуренції.

**ХАМИЛТОН Джефрі, АПОСТОЛОВ Маріо,
ТАРШИС Поліна, ТИТАРЕНКО Сабіна,**

Європейська економічна комісія ООН

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