

Японский Закон о PFI не содержит конкретных требований к отраслевой принадлежности, масштабам и методам реализации проектов государственно-частного партнерства. Базовые принципы предусматривают лишь обязанность властей подготовить материалы об общем содержании проекта, его основных параметрах. Решение же вопросов о времени начала реализации отбираемых проектов, их количестве и характеристиках оставляется на усмотрение заинтересованных министерств и ведомств, а также местных властей.

В то же время, если решение о реализации того или иного проекта принято, власти должны сформулировать принципы его имплементации, касающиеся, в частности, отбора проекта, выбора участников проекта, состава участников проекта, определения места расположения и масштабов объектов, мер, которые необходимо принять в случае возникновения разногласий или в случае возникновения трудностей с реализацией проекта, юридических и налоговых вопросов, а также мер финансового содействия.

Выработанные Комитетом по содействию развитию PFI «основные направления» рекомендуют следующие процедуры для отбора участников проектов: предварительный отбор участников конкурсов, процедуры запроса предложений, определение проектов, которые не подлежат конкурсным процедурам, предложения, инициированные частным сектором.

В числе основополагающих принципов, зафиксированных в Законе, фигурируют положения об обязательности соблюдения принципов честной конкуренции и прозрачности при выборе участников проекта. Прозрачность выбора участника проекта означает обязательность предания гласности решений, касающихся результатов конкурса, критериев и методов отбора и исключение из процедуры отбора информации, которая может нанести ущерб конкурсному характеру или законным правам частных компаний.

Иногда частные компании в порядке собственной инициативы вносят властям предложения о тех или иных проектах государственно-частного партнерства, которые могут проистекать из соображений частного сектора об инфраструктурных потребностях, которые могут быть удовлетворены за счет финансирования из частных источников. Они могут содержать инновационные идеи, касающиеся технологий, финансирования, управления, которыми государственный сектор не обладает или не в состоянии реализовать самостоятельно. С учетом этого для

властей, выступающих в качестве заказчика, важно продумать возможность и необходимость применения к таким проектам специальных процедур, отличающихся от тех, которые применяются в отношении проектов, инициированных государством. основополагающие принципы предусматривают, что правительство должно стремиться к реализации инициированных частным сектором предложений и предоставлять им стимулы, аналогичные тем, которые применяются в случае проектов, инициированных государством.

Исходя из зафиксированного в концепции принципа минимального вмешательства государства в деятельность частного сектора по реализации проектов PFI, Законом регламентируется лишь минимальный круг требований к частным операторам, а именно: составление плана реализации проекта, необходимость согласия местного органа законодательной власти на реализацию проекта и (это также новелла закона, связанная с внесением поправок) сопряженность с системой уполномоченных управляющих (ст. 10).

В свете изначальной концепции PFI частный сектор должен выступать в качестве главного финансового инструмента реализации инфраструктурных проектов. Однако включение в Закон статей о мерах государственной поддержки (ст. 11-17) свидетельствует о том, что японские власти предпочли вариант, несколько отличный от изначальной концепции PFI. Меры поддержки реализации проектов PFI включают приобретение государством долговых обязательств операторов на срок от 5 до 30 лет (ст. 11), сдачу в аренду государственной административной собственности (ст. 11-2, 11-3), предоставление в безвозмездное пользование государственной собственности (ст. 12); предоставление беспроцентных кредитов по линии государственных финансовых институтов для проектов, «имеющих особо высокую общественную значимость» (ст. 13), финансовое содействие проектам, имеющим особо высокую общественную значимость в форме выпуска государством или органами местной власти ценных бумаг (ст. 14), содействие в приобретении земли (ст. 15), финансовые и налоговые льготы (ст. 16), смягчение мер административного регулирования (ст. 17).

Указанные положения свидетельствуют о намерении японского государства использовать государственно-частное партнерство и в качестве инструмента политики стимулирования экономики, используя бюджетное финансирование. В этой связи нельзя не согласиться с японским исследователем К. Оути, полагающим, что широкое использование вышеприведенного инструментария, по большому счету, девальвирует главную идею PFI, направленную

на повышение эффективности использования государственной собственности и государственных финансов, и создает возможности для манипулирования рыночными принципами.

Представляется целесообразным отдельно остановиться и на поправках к Закону о PFI, принятых в последние годы.

Во-первых, в соответствии с принятыми поправками стали более весомыми цели закона, тем более что внесенные изменения носят концептуальный характер. Если ранее под понятием инфраструктура, инфраструктурный проект имелись в виду, в основном, овеществленные, материальные категории (строения, объекты и т.д.), то теперь в него ясно включена и сфера общественных услуг. В качестве одной из целей, стоящих перед инициативой частного финансирования, определено предоставление населению экономических и качественных общественных услуг.

Необходимость в более четкой фиксации предоставления услуг в качестве цели проектов была обусловлена прежде всего постепенно набирающей вес долей управленческих функций в деятельности частных операторов. Например, функционирование построенной ранее городской больницы г. Явата переведено в рамки государственно-частного партнерства. Частному сектору поручена эксплуатация и управление больницей - без оказания собственно медицинских услуг. При прежней формулировке закона деятельность такого партнерства была бы невозможна.

Во-вторых, перечень государственных администраторов проектов государственно-частного партнерства расширен за счет включения в него также глав обеих палат парламента и Верховного судьи Японии. Связано это с тем, что уже сейчас в стране осуществляется ряд проектов государственно-частного партнерства, касающихся объектов государственной собственности, закрепленной за этими государственными органами (реконструкция зданий палат парламента, строительство административных зданий Верховного суда).

В-третьих, в Законе более четко сформулированы положения о повышении эффективности использования государственной собственности в процессе функционирования системы государственно-частного партнерства.

В-четвертых, в Закон включены положения о специальных мерах по сдаче государственной собственности в аренду частным операторам проектов. Это расширило практические возможности

сотрудничества между государством и бизнесом, сделало государственно-частное партнерство более привлекательным в глазах частного сектора.

Например, эти положения сделали возможной реализацию проектов государственно-частного партнерства по схеме BOT (Build, Operate, Transfer - строительство-эксплуатация-передача) на землях, являющихся собственностью государства, за счет передачи таких земель в долгосрочную аренду частным операторам проектов. Кроме того, они сделали более привлекательным для частного сектора осуществление проектов PFI по строительству и управлению многофункциональными зданиями за счет предоставления ему возможности сдавать в субаренду свободные площади в таких зданиях.

В-пятых, ряд несчастных случаев на объектах государственно-частного партнерства подтолкнул законодателя специально оговорить в законе необходимость уделения должного внимания вопросам безопасности при реализации проектов.

Несмотря на существенное укрепление правовой базы государственно-частного партнерства, в Японии в этой области все еще сохраняется немало проблем, основной из которых является сопряженность закона о PFI с другими законодательными актами. Хотя во многие законодательные акты после принятия закона о PFI были внесены поправки, учитывающие новые моменты во взаимоотношениях государства и частного сектора, в характере использования государственной собственности и т.д., в законодательстве все еще остается немало нестыковок и разночтений, нуждающихся в устранении.

Так, в соответствии с Законом об общественных услугах, предоставление государственных услуг подлежит специальному режиму правового регулирования, который включает правила, процедуры, инструменты и институты, не во всем совпадающие с положениями закона о PFI.

Другим примером может служить действующий Закон о государственной собственности. Государственные инфраструктурные объекты, такие как реки, основные дороги, порты, аэропорты, в принципе относятся к категории административной собственности, регламентируемой также специальными секторальными законами, – Законом о реках, Законом о дорогах, Законом о портах. В соответствии со ст. 18 Закона государственная административная собственность не подлежит сдаче в аренду, обмену, продаже, передаче,

инвестированию или передаче в доверительное управление. Таким образом, Законом исключается даже возможность подключения частного сектора к сделкам с государственной собственностью.

Закон же о PFI содержит положения, не стыкующиеся с положениями законодательства о государственной собственности. Во-первых, в соответствии со ст. 11-12 Закона о PFI в рамках отобранных инфраструктурных проектов государственные и местных органы власти могут передавать в бесплатное пользование объекты государственной административной собственности и сдавать в аренду объекты государственной собственности частным операторам. Во-вторых, в соответствии со ст. 17 Закона о PFI, государственные и местные власти должны стремиться к устранению и смягчению мер регулирования, которые препятствуют мобилизации креативности и технических возможностей частного сектора (ст. 17). Таким образом, получается, что в соответствии с положениями Закона о PFI, секторальные законы и законы об управлении государственной собственностью должны быть отменены или смягчены, если это необходимо для развития государственно-частного партнерства (ст. 41). В то же время в нем не определяется, какие законы являются релевантными, а также в каких случаях и как должны осуществляться меры дерегулирования. И хотя государством декларировано, что законы об управлении государственной собственностью должны строго исполняться и не должны пересматриваться, очевидно, что существующая система имеет нестыковки, касающиеся правового положения частных операторов, которые по закону о PFI участвуют в управлении государственной собственностью или в предоставлении государственных услуг.

Проекты PFI зачастую реализуются по системе проектного финансирования, при использовании которой временной горизонт проекта составляет, как правило, 20-30 лет. С учетом этого в Закон о PFI было включено положение (ст. 11) о допустимости системы проектного финансирования и долгосрочных (до 30 лет) государственно-частных партнерств. Между тем в соответствии со ст. 15 Закона о финансах, правительство не может владеть долговыми обязательствами, превышающими 5-летний срок. Данное положение ограничивает государственные долгосрочные обязательства в сфере инфраструктуры и является причиной того, что контракты «спот» были наиболее распространенной формой, использовавшейся при реализации инфраструктурных проектов.

Вышеприведенные примеры, однако, свидетельствуют не столько о недостатках японского законодательства, касающегося

государственно-частного партнерства, сколько об упущениях в работе законодательных органов страны, не принявших оперативных мер по приведению содержания прежних законодательных актов в соответствие с новым законодательством.

В целом анализ японской системы правового регулирования государственно-частного партнерства позволяет сделать несколько, как нам представляется, важных выводов.

Японский опыт свидетельствует о необходимости принятия специального закона о государственно-частном партнерстве. Данный шаг имеет немаловажное политическое значение, ясно свидетельствуя о твердости намерений правительства развивать партнерства. Принципы, которые инкорпорируются в такой специальный закон, рассматриваются частным сектором по сути как политические обязательства государства, что придает частному бизнесу дополнительную уверенность в жизнеспособности такой формы сотрудничества с государством.

Законодательство по вопросам государственно-частного партнерства должно корреспондироваться с другими смежными законами, не образуя «зазоров» и не давая возможностей для разного толкования. В этом смысле японский опыт дает, скорее, негативный пример того, чего надо избегать при формировании системы правового регулирования государственно-частного партнерства. На этом фоне более выигрышно выглядит южнокорейский Закон о государственно-частном партнерстве, в котором содержится статья о верховенстве данного закона над другими законодательными актами, гласящая: «Данный закон имеет преимущество над другими соответствующими законами в части, касающейся проектов, реализуемых с использованием частных инвестиций».

Японский опыт говорит также в пользу необходимости по возможности более широкого дополнения рамочного закона подзаконными и нормативными актами, регламентирующими критерии и процедуры, касающиеся реализации проектов государственно-частного партнерства на различных стадиях. Японский Закон о PFI декларирует базовые принципы отбора проектов и их участников, но не регламентирует конкретные меры и процедуры, которые должны применяться при имплементации проектов, конкурсные правила и т.д. Большая часть вопросов, касающаяся разработки проектов, оставляется на усмотрение

соответствующего министерства или ведомства, в результате чего властям, особенно местным, порой непросто обсуждать конкретные детали реализации проектов.

Желательно, чтобы со стороны государства были определены специальные процедуры рассмотрения предложений, инициированных частным сектором, которые могут выдвигаться им в результате изучения проекта через призму собственного видения. Такие предложения инновационного характера – даже если они не вписываются в регламентированные процедурные схемы - могут реально содействовать усовершенствованию проекта с технологической, финансовой и управленческой точек зрения. Одним из наиболее серьезных недостатков японского закона о PFI является то, что в нем вообще не упоминаются проекты, инициированные частным сектором. Позиция же государства по отношению к предложениям этой категории сформулирована лишь в Базовых принципах, гласящих, что государство будет стремиться к продвижению предложений, инициированных частным сектором, и что реализация проектов должна быть обеспечена стимулами, аналогичными тем, которые предоставляются проектам, поддержанным государством.

Японская практика свидетельствует, что весьма желательной является регламентация в законодательных и нормативных актах тех мер стимулирования, с помощью которых частный сектор мог бы предметно и конкретно подойти к изучению технико-экономического обоснования проекта. Японский Закон о PFI и Базовые принципы обрисовывают контуры правового режима, системы административного регулирования, налогового режима, мер государственного финансового содействия, в русле которых должны действовать власти различных уровней, выработывая свою позицию в отношении того или иного проекта. В то же время в этих документах не раскрывается содержание конкретных мер, которые должны быть приняты государственными властями.

Список использованной литературы:

1. Минкан сикин надо но кацуё:-ни ёру ко:кё: сисэцу надо но сэйби надо но сокусин-ни кансуру хо:рицу. Хэйсэй 11-нэн 7-гацу 30-нити хо:рицу дай 117-го.

2. UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects. United Nations, New York, 2001. P. 62-64.

3. Value For Money, досл. «ценность за деньги» – соотношение цены и качества.

4. Ouchi Katsuki. Nihon-ban no PFI to PFI ho: no mondai. «Keizai zaisei mondai» 19.04.1999. P. 36.

5. По данным сайта японской Ассоциации содействия развитию PFI <http://www.pfikyokai.org>

6. Fumiyo Harada. Legal Framework for Private Participation in Infrastructure in the Selected East Asian Countries. Development Bank of Japan. 2002. P.24.