

В.Е. Сазонов

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЮЖНО-АФРИКАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация. Статья посвящена исследованию особенностей правового обеспечения и реализации государственно-частного партнерства в ЮАР. Исследованы нормативные правовые акты на федеральном и кантональном уровнях, регулирующие указанные вопросы. Показаны проблемы и перспективы развития законодательства о государственно-частном партнерстве.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, государственное управление, публичные интересы, публичные услуги, государственные закупки, инфраструктура, Южно-Африканская Республика.

Южно-Африканская Республика входит в число ведущих государств мира по эффективности государственной политики и законодательства, регламентирующих сферу государственно-частных партнерств, а также по разработанности всей системы государственно-частных партнерств в целом¹.

В течение многих лет в Южно-Африканской Республике производится активная поддержка со стороны государства по привлечению частного сектора к участию в обеспечении инфраструктуры.

История применения государственно-частных партнерств в ЮАР официально берет свое начало в 1997 г., когда была учреждена межправительственная рабочая группа с целью разработки соответствующей государственной политики, законодательства и институциональных реформ.

Ранние проекты в рамках государственно-частных партнерств были реализованы в период с 1997 по 2000 гг. при строительстве дорог, зданий пенитенциарной инфраструктуры и объектов водного обеспечения².

Так, при участии Ведомства национальных дорог ЮАР было осуществлено строительство двух платных дорог, Департамент общественных работ и Департамент исправительных учреждений совместно с частным сектором реализовали проекты по строительству двух тюрем, кроме того, государственные структуры по обеспечению национальных парков ЮАР осуществили реализацию проектов в области туризма путем заключения соответствующих концессионных договоров³. Всего такого рода проектов было реализовано шесть, указанные проекты явились пилотными в целях даль-

нейшего содействия применению государственно-частных партнерств⁴.

В декабре 1999 г. были одобрены стратегические основы осуществления государственно-частных партнерств, которые нашли свое отражение в соответствующих правилах Национального казначейства, выпущенных в апреле 2000 г. К середине 2000 г. в составе Национального казначейства был создан Отдел по государственно-частным партнерствам⁵, являющийся основным органом государственного управления в рассматриваемой сфере в этой стране⁶ в связи с принятием в 1999 г. Закона «Об управлении государственным бюджетом», устанавливающего структуру государственного управления в области осуществления государственных закупок и предоставления государственных услуг. Указанный Отдел является консультативным органом в области применения института государственно-частных партнерств, а также осуществляет государственное управление в данной сфере⁷.

В функции Отдела входит также оказание технических консультаций органам государственной власти в отношении эффективности выполнения потенциальных проектов и договоров о закупках, содействие применению государственно-частных партнерств. Кроме того, Отдел должен непрерывно развиваться в качестве центра передового опыта в области государственно-частных партнерств⁸.

¹ Public private partnership manual. National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act / National Treasury PPP Unit // <<http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Main%20Intro+Contents.pdf>>.

² South Africa // <<http://www.serco.com/instituteresource/regions/mea/southafrica/index.asp>>.

³ Public private partnership. About the PPP Unit / National Treasury PPP Unit. – <<http://www.ppp.gov.za/Pages/About.aspx>>.

⁴ Burger P. The dedicated PPP Unit of The South African National Treasury // <<http://www.oecd.org/mena/governance/37146964.pdf>>. 20 p.

⁵ Public private partnership. About the PPP Unit / National Treasury PPP Unit. – <<http://www.ppp.gov.za/Pages/About.aspx>>.

⁶ Burger P. The dedicated PPP Unit of The South African National Treasury // <<http://www.oecd.org/mena/governance/37146964.pdf>>. 20 p.

⁷ Municipal Investment Regulations (Issued in terms of the Municipal Finance Management Act № 56/2003 // Government Gazette. – 01.04.2005. – № 27431.

⁸ Public private partnership. About the PPP Unit / National Treasury PPP Unit. – <<http://www.ppp.gov.za/Pages/About.aspx>>.

На настоящий момент Отдел по государственно-частным партнерствам при Национальном казначействе ЮАР состоит из семнадцати специалистов, осуществляющих свою деятельность по содействию реализации проектов в различных сферах, таких, как здравоохранение, энергетика, обеспечение водных ресурсов, дорожно-транспортная инфраструктура, туризм, образование, поддержка бизнеса, международные отношения, управление и контроль за заключением и исполнением обязательств по контрактам, обеспечение мест для проживания населения и обеспечение государственного бюджета⁹.

Документально закрепленное в официальных источниках понятие государственно-частного партнерства и данной концепции в целом впервые появилось в 1998 г. с принятием Белой книги по органам местного самоуправления¹⁰ от 9 марта 1998 г.¹¹

Белая книга по органам местного самоуправления в п. 3.3 раздела В указывает, что в целях достижения более эффективного оказания услуг муниципальные образования вправе прибегать к сотрудничеству с неправительственными организациями и привлекать инвестирование проектов со стороны частного сектора, в том числе, в целях реализации проектов по развитию инфраструктуры, которые не обязательно должны финансироваться из средств бюджетов муниципальных образований.

Пункт 2.2.6 раздела F Белой книги по органам местного самоуправления содержит информацию о наиболее часто используемых на тот момент формах государственно-частных партнерств. Так, к моменту формирования законодательной базы регулирования такого рода сотрудничества, партнерства между государственным сектором и частным, осуществлявшиеся в отношении проектов, не требовавших крупных инвестиционных вложений, чаще всего представляли собой отношения в рамках концессионных договоров или договоров об аренде, которые заключались на длительный срок и подразумевали передачу ответственности за развитие проекта и соответствующих рисков частной компании. Наиболее распространенной моделью такого рода договоров являлась модель, согласно которой частная компания производит строительство, эксплуатацию и дальнейшую передачу объекта муниципальному образованию, также зачастую использовалась схема, подразумевающая строительство, владение, экс-

плуатацию и передачу объекта, а также схема, согласно которой производится частным партнером строительство, эксплуатация, обучение и передача объекта.

Пункт 2.2.4 раздела F Белой книги по органам местного самоуправления определяет сотрудничество с неправительственными организациями в форме государственно-частных партнерств как эффективный способ получения требуемых для осуществления надлежащего обеспечения и развития инфраструктуры знаний и опыта, кроме того, содействующий экономическому развитию муниципальных образований¹².

В качестве значимого преимущества применения института государственно-частных партнерств выделялся также то, что такого рода организации зачастую имеют тесные связи с разного рода общественными группами и имеют возможность выступать в качестве посредников, содействуя реализации государственных инициатив¹³.

На настоящий момент правовое регулирование государственно-частных партнерств в Южно-Африканской Республике осуществляется нижеследующими нормативно-правовыми актами:

- Конституция Южно-Африканской Республики от 1996 г.;¹⁴
- Закон «Об управлении государственным бюджетом» от 1999 г. № 1 (с последующими изменениями)¹⁵;
- Правила № 16 Национального казначейства от 2003 г. к Закону «Об управлении государственным бюджетом» от 1999 г. (с последующими изменениями)¹⁶;
- Правила Национального казначейства для департаментов, торговых предприятий, органов и учреждений, создаваемых в соответствии с Конституцией, и общественных организаций от 2005 г.;¹⁷
- Закон «Об управлении бюджетами муниципальных образований» от 2003 г.;¹⁸

¹² The White Paper on Local Government, 9 March 1998. – б.м., 1998. 120p. <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=108131>>.

¹³ The White Paper on Local Government, 9 March 1998. – б.м., 1998. 120p. <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=108131>>.

¹⁴ Constitution of The Republic of South Africa, № 108 of 1996 // <<http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf>>.

¹⁵ Public Finance Management Act № 1 of 1999 // Government Gazette. – 1999. – № 19814.

¹⁶ National Treasury Regulation 16 (Issued in terms of the Public Finance Management Act, 1999) // Government Gazette. – 24.10.2003. – № 25605.

¹⁷ Treasury Regulations for departments, trading entities, constitutional institutions and public entities, March 2005 (Issued in terms of the Public Finance Management Act, 1999) // <http://finance.mpu.gov.za/treasury_regulations_2005.pdf>.

¹⁸ Municipal Finance Management Act № 56 of 2003 // Government Gazette. – 02.02.2003. – № 26019.

⁹ Public private partnership. About the PPP Unit / National Treasury PPP Unit. – <<http://www.ppp.gov.za/Pages/About.aspx>>.

¹⁰ The White Paper on Local Government, 9 March 1998. – б.м., 1998. – 120 p. <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=108131>>.

¹¹ Bolton P. Public-private partnerships in South Africa // *Partenariats public-privé: Rapports du XVIIIe congrès de l'académie internationale de droit comparé / Sous la direction de François Lichère*. Bruxelles: Bruylant; Groupe De Boeck s.a., 2011. – XV; 532 p. P. 39–67.

- Правила «Об инвестициях в муниципалитетах» от 2005 г.; к Закону «Об управлении бюджетами муниципальных образований» от 2003 г.,¹⁹
- Закон «Об основах регулирования осуществления льготных закупок» от 2000 г. № 5²⁰;
- Правила осуществления льготных закупок от 2001 г.²¹ [12].
- Кроме того, государственно-частные партнерства в ЮАР подпадают под действие следующих документов:
- Руководство по государственно-частным партнерствам Национального Казначейства²²;
- Стандартизированные положения Национального Казначейства о государственно-частных партнерствах²³;
- Руководящие принципы предоставления услуг и осуществления государственно-частных партнерств на уровне муниципальных образований Национального Казначейства²⁴.

Статья 217 Конституции ЮАР определяет, что когда орган государственной власти на национальном уровне, уровне провинции или на уровне муниципального образования заключает договор на оказание услуг или предоставление какого-либо рода товаров, он должен осуществлять свою деятельность в данной области в соответствии с принципами справедливости, равноправия, транспарентности, конкуренции и рентабельности²⁵.

Определение государственно-частного партнерства содержится в ст. 1 Правил № 16 Национального казначейства от 2003 г. к Закону «Об управлении государственным бюджетом» от 1999 г. Согласно Прави-

лам, «государственно-частным партнерством является коммерческая сделка между государственным органом или государственной организацией и стороной, представляющей частный сектор, в рамках которой частный партнер осуществляет функции государственного органа или государственной организации на определенный или неопределенный срок либо приобретает право на использование объектов государственной собственности в коммерческих целях на определенный или неопределенный срок, при этом получая выгоду либо в результате осуществления вышеуказанной деятельности, либо в результате получения вознаграждения, выплаты в счет которого производятся из фонда доходов от объекта, либо в результате получения средств со сборов, взимаемых с пользователей или клиентов, либо в результате сочетания указанных способов»²⁶.

Статья 120 гл. 11 Закона «Об управлении бюджетами муниципальных образований» от 2003 г. определяет основные условия и процессуальные положения реализации государственно-частных партнерств на уровне муниципальных образований.

Представляются интересными положения о том, что муниципалитеты могут вступать в соглашения о государственно-частном партнерстве лишь в том случае, когда такого рода сотрудничество позволяет обеспечить получение приемлемого качества по доступной цене, и при этом соответствующие технические, эксплуатационные и финансовые риски ложатся на частного партнера²⁷.

В Универсальном законе «О расширении экономических прав и возможностей чернокожих» от 2003 г. № 53 (с последующими изменениями)²⁸ так же упоминается применение института государственно-частного партнерства для развития инфраструктуры.

Руководство по государственно-частным партнерствам Национального Казначейства представляет собой своего рода справочник по эффективному осуществлению государственно-частных партнерств. Так, например, модуль № 2 Руководства определяет действия, которые необходимо осуществить непосредственно до заключения договора о государственно-частном партнерстве, включая проведение определенной аналитической работы по сравнению цен²⁹.

¹⁹ Municipal Investment Regulations (Issued in terms of the Municipal Finance Management Act № 56/2003 // Government Gazette. – 01.04.2005. – № 27431.

²⁰ Preferential Procurement Policy Framework Act № 5 of 2000 // Government Gazette. – 03.02.2000. – № 20854.

²¹ Preferential Procurement Regulations, 2001 // Government Gazette. – 10.08.2001. – № 22549.

²² Public private partnership manual. National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act / National Treasury PPP Unit // <<http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Main%20Intro+Contents.pdf>>.

²³ Standardised PPP Provisions / National Treasury PPP Unit. – <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Standardised%20PPP%20Provisions/National%20Treasury%20PPP%20Practice%20Note%20No%201%20of%202004;%20Standardised%20PPP%20Provisions;%20First%20Issue;%2011%20March%202004_1.pdf>.

²⁴ Municipal Services and PPP Guidelines / National Treasury PPP Unit. – <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cpsi/unpan034159.pdf>>; <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/ZAGov-MunicipalDeliveryServices-PPPGuidelines-table_of_content.pdf>.

²⁵ Constitution of The Republic of South Africa, № 108 of 1996 // <<http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf>>.

²⁶ National Treasury Regulation 16 (Issued in terms of the Public Finance Management Act, 1999) // Government Gazette. – 24.10.2003. – № 25605.

²⁷ Municipal Finance Management Act № 56 of 2003 // Government Gazette. – 02.02.2003. – № 26019.

²⁸ The Broad-Based Black Economic Empowerment Act № 53 of 2003 // Government Gazette. – 09.01.2004. – № 25899.

²⁹ Public private partnership manual. National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act / National Treasury PPP Unit // <<http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Main%20Intro+Contents.pdf>>.

Руководство охватывает полный цикл реализации проекта в рамках государственно-частного партнерства.

Руководящие принципы предоставления услуг и осуществления государственно-частных партнерств на уровне муниципальных образований Национального Казначейства также содержат положения относительно полного цикла реализации проекта в рамках государственно-частного партнерства применительно именно к особенностям муниципалитетов. Кроме того, содержатся рекомендации относительно реализации проектов в определенных областях, таких, как, реализация твердых отходов и водоснабжение³⁰.

Что касается реализации проектов на уровне муниципалитетов, то нельзя не упомянуть о том, что в 2000 г. была издана Белая книга о партнерствах в отношении оказания услуг в муниципальных образованиях³¹, представляющая собой доклад-руководство по предоставлению услуг по обеспечению инфраструктуры на уровне муниципальных образований с помощью привлечения участия частного сектора.

В п. 1.3 Белой книги о партнерствах в отношении оказания услуг в муниципальных образованиях указывается, что такого рода соглашения органов местного самоуправления с предприятиями частного сектора, потенциально приводят к увеличению эффективности оказываемых в рамках такого рода соглашений услуг, а значит — и к увеличению возможностей их предоставления, а также к существенной экономии бюджетных средств.

Важно, что предприятие со стороны частного сектора для заключения договора о государственно-частном партнерстве выбирается путем проведения соответствующего тендера, таким образом, реализуется принцип конкуренции, что также положительно сказывается на качестве предоставляемых услуг.

Белая книга о партнерствах в отношении оказания услуг в муниципальных образованиях также содержит основные принципы и возможные варианты проведения политики в области государственно-частных партнерств на уровне муниципалитетов.

В качестве наиболее типичных для такого рода отношений договоров Белая книга о партнерствах в отношении оказания услуг в муниципальных образованиях выделяет договор на оказание услуг, договор аренды, договоры, осуществляемые по схеме, в мировой клас-

сификации государственно-частных партнерств обозначаемой аббревиатурой BOT, которая подразумевает осуществление частным партнером строительства, эксплуатации объекта и дальнейшую его передачу муниципальному образованию, а также концессионные договоры³².

Что касается реализации проектов в рамках государственно-частных партнерств в различных областях, то в Южно-Африканской Республике наблюдается определенное распределение, сложившееся на практике. На национальном уровне такого рода сотрудничество применяется, как правило, для строительства служебных зданий органов государственной власти и зданий пенитенциарной инфраструктуры, на уровне провинций государственно-частные партнерства в основном реализуются в отношении системы здравоохранения, туризма и образования, а на уровне муниципальных образований данный механизм используется для обеспечения муниципальной инфраструктуры в целом³³.

В качестве примеров проектов, реализованных в рамках государственно-частных партнерств, можно привести больницу Инкоси Альберт Лутули, построенную при участии Отдела здравоохранения провинции Квазулу-Натал, Государственный институт вакцинации при поддержке Департамента здравоохранения ЮАР, линии скоростного железнодорожного сообщения в провинции Гаутенг³⁴.

Большинство инфраструктурных проектов при участии частного сектора в ЮАР реализуется по схеме «Проектирование — строительство — эксплуатация — передача» либо «Проектирование — строительство — финансирование — эксплуатация — передача». Сроки исполнения обязательств по таким договорам в среднем варьируются от четырех до тридцати лет³⁵.

³⁰ Municipal Services and PPP Guidelines / National Treasury PPP Unit. — <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cpsi/unpan034159.pdf>>; <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/ZAGov-MunicipalDeliveryServices-PPPGuidelines-table_of_content.pdf>.

³¹ White Paper on Municipal Service Partnerships, April 2000 / Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs. — Government Gazette — 26.04.2000. — № 21126.

³² White Paper on Municipal Service Partnerships, April 2000 / Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs. — Government Gazette — 26.04.2000. — № 21126.

³³ Bolton P. Public-private partnerships in South Africa // *Partenariats public-privé: Rapports du XVIIIe congrès de l'académie internationale de droit comparé / Sous la direction de François Lichère*. — Bruxelles: Bruylant; Groupe De Boeck s.a., 2011. — XV; 532 p. P. 39–67.

³⁴ PPP Projects signed in terms of Treasury Regulation 16, as at November 2011 // <<http://www.ppp.gov.za/Documents/Closed%20PPP%20Projects%20as%20at%20December%202011.pdf>>.

³⁵ PPP Projects signed in terms of Treasury Regulation 16, as at November 2011 // <<http://www.ppp.gov.za/Documents/Closed%20PPP%20Projects%20as%20at%20December%202011.pdf>>.

Библиографический список:

1. Bolton P. Public-private partnerships in South Africa // Partenariats public-privé: Rapports du XVIIIe congrès de l'académie internationale de droit comparé / Sous la direction de François Lichère. Bruxelles: Bruylant; Groupe De Boeck s.a., 2011. – XV; 532 p. P. 39–67.
2. The Broad-Based Black Economic Empowerment Act № 53 of 2003 // Government Gazette. 09.01.2004. № 25899.
3. Burger P. The dedicated PPP Unit of The South African National Treasury // <<http://www.oecd.org/mena/governance/37146964.pdf>>. 20 p.
4. Constitution of The Republic of South Africa, № 108 of 1996 // <<http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf>>.
5. Farrugia C., Reynolds T., Orr R.J. Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective. Stanford (CA, USA), 2008. 43 p.
6. Municipal Finance Management Act № 56 of 2003 // Government Gazette. 02.02.2003. № 26019.
7. Municipal Investment Regulations (Issued in terms of the Municipal Finance Management Act № 56/2003 // Government Gazette. 01.04.2005. № 27431.
8. Municipal Services and PPP Guidelines / National Treasury PPP Unit. – <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cpsi/unpan034159.pdf>>; <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/ZAGov-MunicipalDeliveryServices-PPPGuidelines-table_of_content.pdf>.
9. National Treasury Regulation 16 (Issued in terms of the Public Finance Management Act, 1999) // Government Gazette. 24.10.2003. № 25605.
10. PPP Projects signed in terms of Treasury Regulation 16, as at November 2011 // <<http://www.ppp.gov.za/Documents/Closed%20PPP%20Projects%20as%20at%20December%202011.pdf>>.
11. Preferential Procurement Policy Framework Act № 5 of 2000 // Government Gazette. 03.02.2000. № 20854.
12. Preferential Procurement Regulations, 2001 // Government Gazette. 10.08.2001. № 22549.
13. Public Finance Management Act № 1 of 1999 // Government Gazette. 1999. № 19814.
14. Public private partnership. About the PPP Unit / National Treasury PPP Unit. – <<http://www.ppp.gov.za/Pages/About.aspx>>.
15. Public private partnership manual. National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act / National Treasury PPP Unit // <<http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Main%20Intro+Contents.pdf>>.
16. South Africa // <<http://www.serco.com/instituteresource/regions/mea/southafrica/index.asp>>.
17. Standardised PPP Provisions / National Treasury PPP Unit. – <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Standardised%20PPP%20Provisions/National%20Treasury%20PPP%20Practice%20Note%20No%201%20of%202004;%20Standardised%20PPP%20Provisions;%20First%20Issue;%2011%20March%202004_1.pdf>.
18. The White Paper on Local Government, 9 March 1998. – б.м., 1998. – 120 p. <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=108131>>.
19. Treasury Regulations for departments, trading entities, constitutional institutions and public entities, March 2005 (Issued in terms of the Public Finance Management Act, 1999) // <http://finance.mpu.gov.za/treasury_regulations_2005.pdf>.
20. White Paper on Municipal Service Partnerships, April 2000 / Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs. – Government Gazette. 26.04.2000. № 21126.