

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПЕРУ

Сазонов В.Е.

кандидат юридических наук, член Экспертного совета Комитета Государственной Думы РФ
по вопросам собственности, председатель коллегии адвокатов «Сазонов, Маркин и партнеры» (Россия)

УДК 33(85)
ББК 65.9(7Пер)

Статья посвящена особенностям и проблемам реализации государственно-частного партнерства в Перу.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственное управление, публичные интересы, Перу.

Sazonov V.E.

PECULIARITIES OF LEGAL PROVISION AND REALIZATION OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN PERU

The article is devoted to peculiarities and problems of state-private partnership in Peru.

Key words: state-private partnership, state government, public interests, Peru.

Государственно-частные партнерства являются способом обеспечения предоставления публичных услуг пользователям, обращающихся к частным предприятиям.

Южная Америка является регионом мира, где опыт государственно-частного партнерства весьма велик. Более того, насчитывает для ряда стран (Бразилия и др.) сотни лет. Практически в каждой стране этого региона в той или иной мере задействованы механизмы государственно-частного партнерства для развития инфраструктуры, в других целях.

Специальные комплексные профильные нормативные правовые акты в области государственно-частного партнерства действуют в следующих странах Южной Америки: Аргентина, Бразилия, Колумбия, Перу, Уругвай. В Чили и некоторых других странах реализовано минимально сбалансированное обеспечивающее правовое регулирование отдельных аспектов государственно-частного партнерства (в том числе вопросы концессий) при отсутствии специального комплексного профильного нормативного правового акта в области государственно-частного партнерства.

В настоящей статье обратимся к опыту Перу в связи с тем, что по развитости законодательства о ГЧП эта страна вместе с Бразилией находится на первом месте среди всех стран Южной Америки.

Практический опыт государственно-частного партнерства в Перу официально ведется от 1998 года, когда был запущен проект линии электропередач

Мантаро – Сокабая (Línea de Transmisión Eléctrica Mantaro-Socabaya [1, p. 1]).

Нормативную основу указанного проекта составил Законодательный Декрет № 839 от 19.08.1996, введший в действие Закон о поощрении привлечения частных инвестиций в работу публичной инфраструктуры и в предоставление публичных услуг. Этот акт считается одним из первых нормативных актов в правовом обеспечении государственно-частного партнерства (в современном понимании) в Перу.

В Перу государственно-частное партнерство реализуется преимущественно в форме концессии, то есть, договора, подписанного между государством и предприятием либо консорциумом предприятий, посредством которого государство (на национальном или региональном уровне) либо муниципалитет обеспечивает реализацию и эксплуатацию определенных общественных работ в инфраструктуре или предоставление инфраструктурных и иных публичных услуг в определенные сроки. Государственно-частное партнерство предполагает прямое предоставление публичных услуг потребителям со стороны частного предприятия [2, p. 4].

Согласно Конституции Перу, «государство признает экономический плюрализм. Национальная экономика основывается на сосуществовании различных форм собственности и предпринимательства. Только на основании прямо выраженных предписаний закона допускается субсидиарное осуществление государ-

ством предпринимательской деятельности, в прямой или косвенной форме, при условии ее соответствия наивысшей степени публичного интереса либо явной национальной пользе. Предпринимательская деятельность подчиняется одним и тем же нормам права, независимо от того, осуществляется она частными лицами или государством» (статья 60). При этом согласно статье 62 Конституции Перу, «свобода договора гарантирует сторонам возможность заключения не противоречащего действующим нормам договора. Условия договора не могут быть изменены законом или иными нормативными актами. Споры, вытекающие из договорных отношений, разрешаются только в арбитражном или судебном порядке с применением механизмов защиты, предусмотренных договором или законом. Посредством контрактов, имеющих силу закона, государство может давать гарантии или предоставлять обеспечение. Указанные контракты могут быть изменены на законодательном уровне, без ущерба для механизмов защиты, упомянутых в предыдущем абзаце» [3, с. 803-804].

Указанные статьи являются конституционно-правовыми основами государственно-частного партнерства в Перу.

Корпус нормативных правовых актов регулирующих концессии также включает следующие акты:

– Закон от 19.05.2008 № 29230 о стимулировании местных и региональных государственных инвестиций с участием частного сектора;

– Законодательный Декрет от 03.06.2008 № 1012 – Рамочный Закон о государственно-частном партнерстве для создания производственной занятости и об установлении нормативного правового обеспечения ускорения процесса продвижения частных инвестиций;

– Президентский Указ от 08.12.2008 № 147-2008-EF «Об утверждении Регламента к Закону о стимулировании местных и региональных государственных инвестиций с участием частного сектора – Закону № 29230»;

– Президентский Указ от 08.12.2008 № 146-2008-EF – Регламент к Законодательному Декрету № 1012 об утверждении Рамочного Закона о государственно-частном партнерстве для создания производственной занятости и об установлении нормативного правового обеспечения ускорения процесса продвижения частных инвестиций;

– Законодательный Декрет от 03.06.2008 № 1017 – Закон о государственной контрактации;

– Президентский Указ от 31.12.2008 № 184-2008-EF – Регламент к Законодательному Декрету № 1017;

– Законодательный Декрет от 20.06.2008 № 1031 о содействии повышению эффективности государственных предприятий;

– Законодательный Декрет № 674 от 1991;

– Декрет-Закон от 06.11.1990 № 25844 – Закон о концессиях в области электроэнергетики.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим взаимодействие государственного сектора с частным в виде государственно-частных партнерств является Законодательный Декрет № 1012, введенный в действие Рамочный Закон о государственно-частном партнерстве для создания производственной занятости и об установлении нормативного правового обеспечения ускорения процесса продвижения частных инвестиций.

Данный Законодательный Декрет устанавливал рамочное регулирование государственно-частных партнерств, содержал нормы, способствующие привлечению частных инвестиций в публичный сектор, в том числе закрепил в перуанском законодательстве понятие государственно-частного партнерства, основные способы осуществления, а также принципы реализации проектов в рамках государственно-частных партнерств.

В соответствии со статьей 3 указанного Законодательного Декрета, «государственно-частное партнерство является одной из разновидностей участия частных инвестиций, включающих в том числе опыт, знания, оборудование, технологии, в рамках которого происходит распределение ресурсов и рисков, причем, последние, как правило, несет на себе по большей части именно частный сектор, с целью создания, развития, улучшения, эксплуатации, содержания и технического обслуживания публичной инфраструктуры или предоставления публичных услуг».

Статья 4 указанного Законодательного декрета устанавливает классификацию государственно-частных партнерств:

1. Выделяется такой вид сотрудничества в рамках государственно-частного партнерства, который можно назвать самоподдерживающимся; при осуществлении реализации инфраструктурных проектов или предоставлении государственных услуг таким образом со стороны государственного партнера не представляется никаких финансовых гарантий, либо такие гарантии предоставляются, но на самом минимальном уровне, кроме того, нефинансовые гарантии предполагают минимальный уровень использования каких-либо государственных ресурсов, либо не предусматривают такой возможности вовсе [4, р. 1].

2. В качестве второго вида государственно-частных партнерств указанный Законодательный Декрет признает финансируемую модель осуществления такого сотрудничества, в рамках которой, согласно специфике реализуемых проектов, государственный сектор осуществляет финансирование проектов или предоставление услуг совместно с частным партне-

ром, либо предоставляет нефинансовые гарантии, подразумевающие использование государственных ресурсов.

Статья 5 Законодательного Декрета устанавливает основные принципы осуществления государственно-частных партнерств, к которым относится достижение эффективного уровня качества по соответствующей цене, транспарентность, компетентность, а также адекватное распределение рисков [5, р. 1].

Следует также упомянуть Президентский Указ от 03.10.2003 № 027-2003-VIVIENDA, утвердивший Регламент территориального планирования и городского развития [6, р. 1], внесший существенный вклад в развитие государственно-частного партнерства в Перу.

Исполнение обязательств по договорам о государственно-частных партнерствах значительно отличается от исполнения обязательств по договорам на выполнение общественных работ, а также конечных результатов такой деятельности, поскольку общественные работы являются в данном случае промежуточным звеном в процессе осуществления предоставления услуг или реализации инфраструктурных проектов, лишь обеспечивая возможности для их осуществления в полном смысле [7, р. 4].

Одной из распространенных схем осуществления государственно-частных партнерств является сотрудничество государственного сектора с частным в соответствии с моделью, во всемирной терминологии обозначаемой аббревиатурой BOT, которая подразумевает заключение договора, в соответствии с которым создается компания специального назначения, несущая обязательства по обеспечению реализации всех элементов проекта, таких как сбор денежных и иных средств, выплата долга акционерам, найм строителей и осуществление контроля за их деятельностью, и, соответственно, обеспечивает осуществление строительства, эксплуатацию и дальнейшую передачу объекта инфраструктуры государственному партнеру. Если говорить о концепции перуанской модели государственно-частных партнерств, то можно отметить, что концессионер в данном случае получает финансирование в виде выплат государственным партнером возмещения по инвестиционным расходам, расходам на содержание, техническое обслуживание и эксплуатацию, которые уменьшаются за счет вычета размеров государственных пошлин, а также иных сборов, взимаемых за счет осуществления данной деятельности в рамках государственно-частных партнерств в форме концессий [8, р. 6,8].

В соответствии с моделью государственно-частных партнерств, наиболее часто применяемой в Перу при осуществлении сотрудничества с Министерством экономики и финансов, Агентством по содействию

привлечению частных инвестиций и Министерством транспорта и связи, основными выплатами, осуществляемыми государством концессионеру, являются, во-первых, ежегодные выплаты за выполнение работ, направленные на возмещение реальных расходов на строительство, улучшение или восстановление объекта инфраструктуры, а, во-вторых, ежегодные выплаты за обслуживание и эксплуатацию [9, р. 8,9].

Обоснованно привести некоторые примеры реализации проектов в рамках государственно-частных партнерств в Перу. Так, первостепенное внимание уделяется привлечению частных инвестиций и реализации проектов по развитию и обеспечению социальной инфраструктуры и предоставления государственных услуг в сфере энергетики, портового и аэропортового проектирования и строительства, обеспечения и развития наземного транспорта, туризма, сельского хозяйства, строительства и обеспечения деятельности пенитенциарных учреждений, а также в сфере развития телекоммуникаций [10, р. 1].

Так, в сфере энергетики можно отметить реализацию таких проектов, как строительство линий связи Трухильо – Чиклайо (Trujillo – Chiclayo), Моебамба – Икитос (Moyobamba – Iquitos), газопровод в Трухильо в соответствии с рисунком 1. На настоящий момент осуществляется строительство Многоцелевого Северного причала в Кальяо (Terminal Norte Multipropósito del Callao) в соответствии с рисунком 2, портовый вокзал в Икитосе и в Сан-Хуан-де-Марконе [11, р. 1] (реализация строительства последнего, надо отметить, на настоящий момент приостановлена, поскольку план проекта был принят без проведения какого-либо конкурса или тендера, и сейчас более приоритетной является реализация иного проекта) [12, р. 1].

Заявлен проект ГЧП по строительству крупного международного аэропорта Чинчеро-Куско (Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco) в соответствии с рисунком 3.

Одной из проблем, возникающих при осуществлении государственно-частных партнерств в Перу, равно как и одной из причин, почему такого рода сотрудничество характеризуется низким уровнем дохода для частных партнеров, являются высокие риски, бремя которых, как правило, несет именно частный партнер. Однако, нельзя не отметить, что такого рода проекты имеют высокую социальную значимость, поэтому государство, в целях содействия привлечению частных инвестиций для участия в развитии и обеспечении инфраструктуры, а также предоставлении государственных услуг, контролирует, путем принятия соответствующих мер и принятия некоторых обязательств, вероятность возникновения и размеры таких рисков, а также уровень доходности проектов в рамках государственно-частных партнерств [13, р. 1].

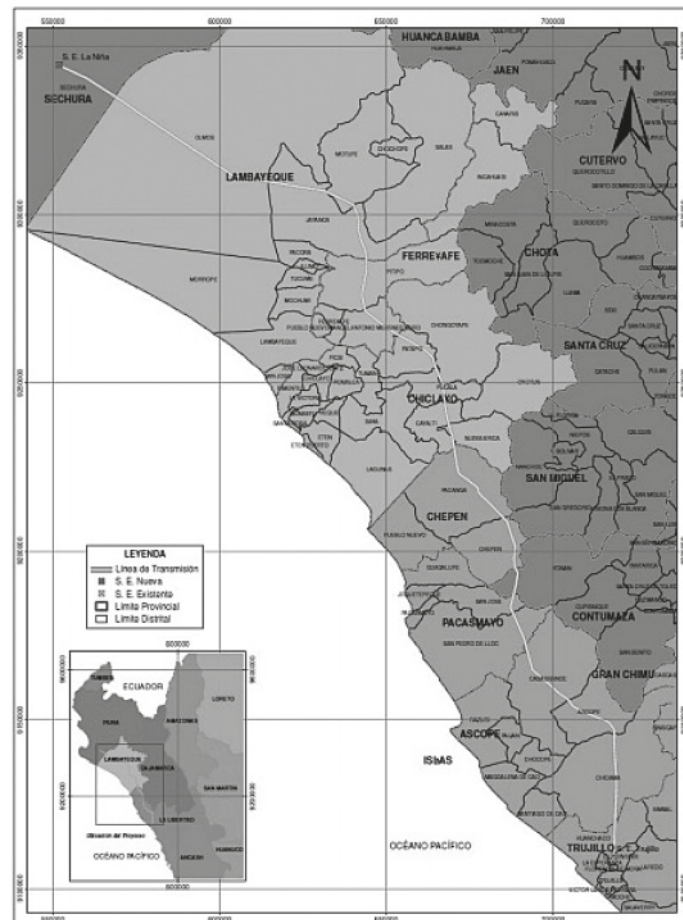


Рис. 1. План проекта строительства высоковольтной линии из Трухильо

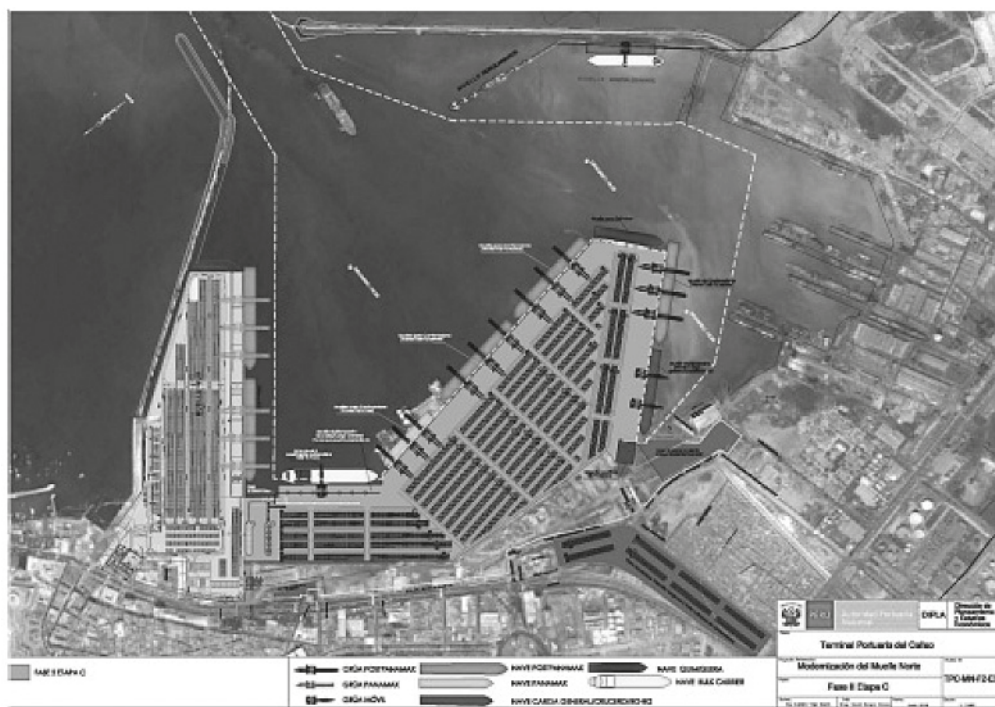


Рис. 2. Эскиз Многоцелевого Северного причала в Кальяо

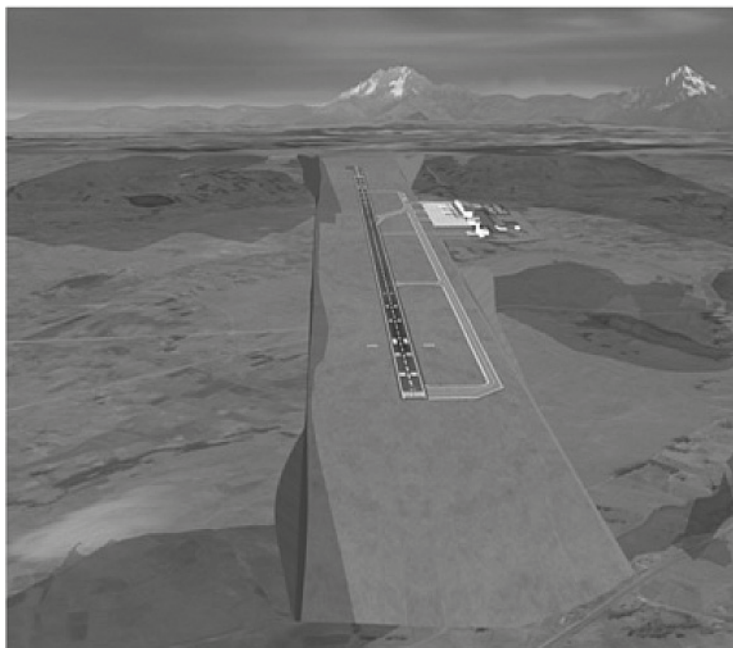


Рис. 3. Эскиз проекта аэропорта Чинчеро-Куско

В связи с этим было принято Постановление Министерства экономики и финансов № 496-2007-EF/75, устанавливающая нормы в отношении некоторых вопросов, связанных с доходами, получаемыми от реализации проектов, а также Постановление Генерального директора Генерального управления по экономическим и социальным вопросам № 004-2007-EF/65.01, так же касающееся вопросов, связанных с доходами от эксплуатации проектов, реализуемых в рамках государственно-частных партнерств в виде концессионных соглашений [14, р. 1].

Несмотря на проблемы процесс развития института государственно-частного партнерства в Перу был достаточно положительным, однако, учитывая большие инвестиционные потребности страны в обеспечении инфраструктуры, важно дальнейшее развитие этого института, чтобы помочь преодолеть разрыв инфраструктуры между тем, что имеется, и тем, что требуется стране. В 2012 году в Перу было заявлено 10 приоритетных проектов государственно-частного партнерства с суммарной ценой в 1 миллиард долларов США [15, р. 1].

Основной орган осуществляющий управление в сфере государственно-частного партнерства – Агентство Перу по содействию привлечению частных инвестиций «Proinversión» (Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Perú («Proinversión»)) [16, р. 1]. Это Агентство разрабатывает и осуществляет национальную политику в области содействия привлечению частных инвестиций, а также осуществляет контроль за выполнением обязательств по оплате со стороны инвесторов, участвует в международ-

ных переговорах по инвестиционным соглашениям, представляет консультации органам государственной власти.

Литература:

1. Las Asociaciones Público Privadas en el Perú y los 10 proyectos priorizados para el 2012 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.gerenciapublica.org.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=956&catid=54&Itemid=74. (дата обращения 17.02.2012)
2. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.
3. Конституции государств Америки: В 3 т. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. 1168 с.
4. Aldunate E. PPS en América Latina. Experiencias de Brasil, Chile, Colombia y Perú / ILPES/CEPAL [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/noticias/8/37738/ZacatecasAldunate.pdf>. (дата обращения 17.02.2012)
5. Decreto Legislativo de 03.06.2008 № 1012 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/Normatividad/DL%201012%20Ley%20Marco%20APP.pdf>. (дата обращения 17.02.2012)
6. Decreto Supremo № 027-2003-VIVIENDA de 3 de octubre de 2003 – Reglamento de Acondicion-

amiento Territorial y Desarrollo Urbano [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://es.scribd.com/doc/17289992/DECRETO-SUPREMO-N-0272003VIVIENDA-Aprueban-el-Reglamento-de-Acondicionamiento-Territorial-y-Desarrollo-Urbano>, <http://www.caplima.pe/documentos/DS027-2003-VIV.PDF>. (дата обращения 17.02.2012)

7. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.

8. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.

9. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. – Lima (Perú): ProInversión, 2005. – 12 p. – P. 8–9. [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/doc_complementarios/Asociaciones%20Publico%20Privadas%20en%20Peru.pdf. (дата обращения 17.02.2012)

10. Principales Proyectos / Ministerio de Economía y Finanzas // [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (дата обращения 17.02.2012)

11. Principales Proyectos / Ministerio de Economía y Finanzas // [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (дата обращения 17.02.2012)

12. Terminal Portuario de San Juan de Marcona / ProInversión // [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaFichaHijo.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=4354>. (дата обращения 17.02.2012)

13. Pasivos Contingentes / Ministerio de Economía y Finanzas // [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es (дата обращения 17.02.2012); *Huapaya Nava M.* Asociación Público Privada con participación de empresas del Estado // Gestión Pública y Desarrollo. 2011, Setiembre. P. A5–A7. [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2011/seti/revges_1331.pdf. (дата обращения 17.02.2012)

14. Pasivos Contingentes / Ministerio de Economía y Finanzas // [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (дата обращения 17.02.2012)

15. Las Asociaciones Público Privadas en el Perú y los 10 proyectos priorizados para el 2012 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [\[ciapublica.org.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=956&catid=54&Itemid=74\]\(http://ciapublica.org.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=956&catid=54&Itemid=74\) \(дата обращения 17.02.2012\)](http://www.geren-</p></div><div data-bbox=)

16. Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco (AICC) [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.proinversion.gob.pe>. (дата обращения 17.02.2012)

References:

1. Las Asociaciones Público Privadas en el Perú y los 10 proyectos priorizados para el 2012 [e-resource] // Access mode: URL: http://www.gestionpublica.org.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=956&catid=54&Itemid=74. (Access date 17.02.2012)

2. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.

3. Constitution of the American states: in 3 v. / Edited by T.Ya. Khabriyeva. V.3: The Southern America. M.: Institut zakonodatelstva I sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, 2006. 1168 p.

4. Aldunate E. PPS en América Latina. Experiencias de Brasil, Chile, Colombia y Perú / ILPES/CEPAL [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/noticias/8/37738/ZacatecasAldunate.pdf>. (Access date 17.02.2012)

5. Decreto Legislativo de 03.06.2008 № 1012 [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/Normatividad/DL%201012%20Ley%20Marco%20APP.pdf>. (Access date 17.02.2012)

6. Decreto Supremo № 027-2003-VIVIENDA de 3 de octubre de 2003 – Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano [e-resource] // Access mode: URL: <http://es.scribd.com/doc/17289992/DECRETO-SUPREMO-N-0272003VIVIENDA-Aprueban-el-Reglamento-de-Acondicionamiento-Territorial-y-Desarrollo-Urbano>, <http://www.caplima.pe/documentos/DS027-2003-VIV.PDF>. (Access date 17.02.2012)

7. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.

8. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.

9. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. – Lima (Perú): ProInversión, 2005. – 12 p. – P. 8–9. [e-resource] // Access mode: URL: http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/doc_complementarios/Asociaciones%20Publico%20Privadas%20en%20Peru.pdf. (Access date 17.02.2012)

10. Principales Proyectos / Ministerio de Economía y Finanzas // [e-resource] // Access mode: URL: [156](http://www.geren-</p></div><div data-bbox=)

www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (Access date 17.02.2012)

11. Principales Proyectos / Ministerio de Economía y Finanzas // [e-resource] // Access mode: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (Access date 17.02.2012)

12. Terminal Portuario de San Juan de Marcona / ProInversion // [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/Plantilla-FichaHijo.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=4354>. (Access date 17.02.2012)

13. Pasivos Contingentes / Ministerio de Economía y Finanzas // [e-resource] // Access mode: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es (Access date 17.02.2012); *Huapaya Nava M.* Asociación Público Pri-

vada con participación de empresas del Estado // Gestión Pública y Desarrollo. 2011, Setiembre. P. A5–A7. [e-resource] // Access mode: URL: http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2011/seti/revges_1331.pdf. (Access date 17.02.2012)

14. Pasivos Contingentes / Ministerio de Economía y Finanzas // [e-resource] // Access mode: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (Access date 17.02.2012)

15. Las Asociaciones Público Privadas en el Perú y los 10 proyectos priorizados para el 2012 [e-resource] // Access mode: URL: http://www.gerenciapublica.org.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=956&catid=54&Itemid=74 (Access date 17.02.2012)

16. Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco (AICC) [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.proinversion.gob.pe>. (Access date 17.02.2012)