

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Европейская экономическая комиссия
Организации Объединенных Наций

ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО
ПО ВОПРОСАМ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2008

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящей публикации не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

ECE/CECI/4

© Организация Объединенных Наций, 2008 год

Все права охраняются
Отпечатано в Организации Объединенных Наций, Женева (Швейцария)

**ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

В продаже под No. 08.П.Е.1

ISBN: 978-92-1-4160403

ПРЕДИСЛОВИЕ

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в предоставлении общественных услуг быстро развивается и вызывает большой интерес во всем мире. Но почему эта концепция, едва упоминаемая десять лет назад, в настоящее время привлекает такой значительный интерес? Ответ заключается в том, что ГЧП, прежде всего, помогает избежать возможного негативного эффекта от исключительной прерогативы государства на собственность и оказание услуг, с одной стороны, и полной приватизации, с другой. ГЧП сочетает в себе лучшее из «двух миров»: частный сектор и его ресурсы, управленческие навыки и технологии, а также государственный сектор с его регулирующей деятельностью и защитой общественных интересов. Этот сбалансированный подход особенно приветствуется в предоставлении общественных услуг, которые касаются основных потребностей каждого человека.

Имеется много веских причин, почему правительства стран региона ЕЭК ООН и всего мира приветствуют развитие ГЧП, а также множество свидетельств его успешного функционирования. Сегодня ГЧП ставит ряд организационных и институциональных задач перед государственным сектором. Являясь сложным механизмом, ГЧП требует развития различных навыков и создания специализированных структур, новых институтов поддержки, а также приводит к штатным изменениям в государственных органах власти. Для качественного функционирования ГЧП необходимо: развитие институтов; соблюдение прозрачных и эффективных процедур реализации проектов; ответственность органов власти перед обществом; компетентные государственный и частный сектора, то есть "эффективное управление". Для решения этой задачи ЕЭК ООН разработала данное Практическое руководство для политиков, государственных служащих и представителей частного сектора. Мы надеемся, что Руководство, которое включает в себя принципы эффективного управления ГЧП, будет полезным для всех сторон, вовлеченных в процесс партнерства, а также будет содействовать осуществлению этих принципов.

Необходимость укрепления потенциала государственных органов власти на всех уровнях в целях успешного осуществления ГЧП широко признана в рамках системы ООН. Данное Руководство является началом работы в этом направлении. ЕЭК ООН будет использовать Руководство как основу для разработки учебных модулей, которые будут способствовать дальнейшему решению задачи по укреплению потенциала. Мы надеемся, что данное Руководство окажет практическую помощь в реализации целей ООН в области экономического и социального развития.



Марек Белька
Исполнительный секретарь
Европейской экономической комиссии ООН

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Многие эксперты работали над подготовкой Практического руководства. Особенно хотелось бы поблагодарить Бруно де Казале, Эдварда Фаркухарсона, Джоузефа Инфанте, Ехуда Раве, Яна ван Шоонховена, Энтони Смита, Артура Смита, Владимира Варнавского и Каролину Виссер за их ценный вклад в подготовку данной публикации. Роберт Лалка, Полина Таршис, Кэтрин Годри, Татьяна Чернявская, Татьяна Апатенко и Виктория Гудева также оказали существенную помощь в подготовке публикации. Группу Секретариата ЕЭК ООН по подготовке Практического руководства возглавил Джеффри Гамильтон.

ЕЭК ООН хотела бы выразить признательность за перевод Практического руководства с английского языка и редактирование русского текста коллективу специалистов Государственного университета - Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ) и его Ректору Я.И. Кузьминову. Также ЕЭК ООН хотела бы поблагодарить Институт проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ и его Директора А.В. Клименко за оказание спонсорской поддержки. Хотелось бы выразить особую благодарность Руководителю группы по подготовке русскоязычной версии Практического руководства и ее научному редактору В.А. Королеву, а также переводчикам О.В. Перфильевой, А.П. Шадриковой и техническим редакторам А.В. Каргаевой, П.В. Королеву и А.П. Шадриковой.

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОЯЗЫЧНОМУ ИЗДАНИЮ

Глубокие политические, экономические и социальные преобразования последних двух десятилетий в странах с переходной экономикой, интенсивные процессы глобализации в современном мире создали почву для консолидации усилий власти и бизнес-сообщества в решении задач удовлетворения потребностей населения в широком спектре услуг, традиционно являвшихся сферой ответственности органов государственной власти и местного самоуправления. Возникшие на этом пути проблемы потребовали комплекса мер, выходящих за рамки компетенции и финансовых возможностей государственного и частного секторов и привели к появлению нового феномена - государственно-частного партнерства (ГЧП).

В условиях полномасштабного перехода к рыночной экономике Российская Федерация и страны СНГ рассматривают ГЧП в качестве важного механизма развития и повышения конкурентоспособности. В нашей стране за последние годы созданы необходимые предпосылки: определены исходная нормативно-правовая база и институты развития и поддержки такого партнерства; накапливается опыт формирования потока проектных заявок; делаются попытки реального применения концессионного законодательства в крупных инфраструктурных проектах; все в больших масштабах партнерские проекты реализуются в коммунальном хозяйстве и в сфере культуры; ведется поиск путей использования механизмов ГЧП в высокотехнологичных отраслях производства продукции и услуг, в сфере здравоохранения, науки и образования.

Подготовка и реализация проектов по развитию инфраструктуры межгосударственного, национального, регионального и муниципального значения с использованием механизмов и разнообразных форм ГЧП в нашей стране и в других странах с переходной экономикой являются приоритетной задачей. Планируемое существенное повышение доли частного капитала в программах социально-экономического развития невозможно без использования опыта стран.

Новейший опыт международного сообщества по развитию ГЧП, аккумулированный в Практическом руководстве, заслуживает внимательного изучения и может быть успешно адаптирован к реалиям каждой отдельной страны. Этот документ может быть также использован для создания системы образовательных программ и учебных курсов повышения квалификации и подготовки кадров государственных и муниципальных служащих по проблематике взаимодействия государства и бизнеса. Его практическая ориентация и комплексность позволяют сформировать программы и отдельные разделы курсов для специалистов, которые на практике будут создавать условия для масштабного внедрения инновационных механизмов государственно-частного партнерства.



Ярослав Кузьминов
Ректор Государственного университета – Высшей школы экономики,
Член Правительственных комиссий по проведению Административной реформы и по
оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов
исполнительной власти Российской Федерации

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	vii
ВВЕДЕНИЕ	vii
ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ И КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ	viii
ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ	viii
<i>ЧАСТЬ I. ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ</i>	
1.1. Новые возможности, отличительные черты и необходимость эффективного управления	1
<i>ЧАСТЬ II. ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА</i>	
2.1. Принципы эффективного управления в сфере ГЧП	15
2.2. Политика в сфере ГЧП	21
2.3. Укрепление потенциала	27
2.4. Совершенствование нормативно-правовой базы	35
2.5. Распределение рисков	43
2.6. Процедура тендера в рамках ГЧП	56
2.7. Интересы людей – на первое место	71
2.8. Окружающая среда	79
<i>ЧАСТЬ III. ПРИМЕРЫ УСПЕШНЫХ ПРАКТИК</i>	
<i>ПРИМЕРЫ УСПЕШНЫХ ПРАКТИК</i>	
3.1. Канада	88
3.2. Франция	92
3.3. Израиль	96
3.4. Таджикистан	100
3.5. США	103
РЕЗЮМЕ	107
ГЛОССАРИЙ	109

Предисловие

Альянс в поддержку партнерства между государственным и частным секторами Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций был учрежден в 2001 году с целью повышения уровня осведомленности, совершенствования способностей и навыков специалистов предприятий государственного сектора по учреждению успешного государственно-частного партнерства¹ в Европе. С этой целью Альянс разработал информационно-методические материалы по лучшим практикам организации государственно-частного партнерства, провел работу по подготовке образовательных и учебных материалов в этой сфере, финансировал соответствующие тематические конференции, круглые столы и семинары. В ходе своего последнего совещания и в связи с дефицитом доступной по данной теме информации Альянс решил подготовить специальное руководство, раскрывающее практики эффективного и успешного управления в сфере государственно-частного партнерства.

В результате реформы Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) был учрежден новый Комитет по экономическому сотрудничеству и интеграции, который взял на себя в том числе функции и обязанности ранее существовавшего Альянса. В связи с необходимостью завершить работу по подготовке Практического руководства (далее Руководство) Правительство Израиля в сотрудничестве с ЕЭК ООН организовало международную конференцию, пригласив зарубежных экспертов из разных стран для обмена опытом по созданию условий для развития и управления государственно-частным партнерством². Также была создана международная сеть экспертов, объединяющая в своей работе экспертов из ранее существовавшего Альянса, для выполнения программы работы по развитию государственно-частного партнерства. Вновь созданный Комитет внес предложение в Секретариат ЕЭК ООН о подготовке соответствующего руководства, раскрывающего наилучшие практики создания ГЧП и их использование в целях реализации программ содействия развитию ГЧП, особенно в странах с переходной экономикой.

Введение

Последние пятнадцать лет для большинства государств явились периодом борьбы за эффективность экономического развития и повышения уровня конкурентоспособности через развитие ключевых элементов национальной инфраструктуры. В результате этого произошло усиление интереса к частным предприятиям со стороны государства с точки зрения использования их потенциала для финансирования, создания и реализации специальных проектов, направленных на развитие инфраструктуры. Ранее плохо

¹ В данной публикации термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП) используется в качестве основополагающего определения механизма сотрудничества государственного и частного секторов. В контексте множества проектов ГЧП этот термин также может использоваться во множественном числе, т.е. «государственно-частные партнерства».

² Международная конференция на тему «Обмен знаниями и наращивание потенциала в области поощрения успешного партнерства между государственным и частным секторами в регионе ЕЭК ООН», Тель-Авив, Израиль, 5-8 июня 2007 г.

развитое и немногочисленное государственно-частное партнерство теперь превратилось в инструмент усиления экономической конкурентоспособности и развития услуг инфраструктуры. Все чаще государственно-частное партнерство начинают рассматривать как один из эффективных механизмов восполнения дефицита средств для развития инфраструктуры в большинстве стран ЕЭК ООН.

Основные вызовы и ключевые вопросы

Одной из основных проблем, с которыми сталкиваются все государства, стремящиеся развивать государственно-частное партнерство, является проблема выработки процедур и стимулирования процессов, обеспечивающих эффективность функционирования ГЧП и учреждение новых институтов. Кроме того, ГЧП требуют создания нового типа государственной и общественной экспертизы, содействующей реализации проектов и отслеживающей их результативность. Руководство затрагивает следующие основные вопросы развития ГЧП:

- a) Что означает управление ГЧП?
- b) Каким образом государства обеспечивают совершенствование принципов управления?
- c) Какого рода технические, финансовые, законодательные и другие проблемы необходимо преодолеть для развития ГЧП?
- d) Каким образом можно одновременно повысить эффективность ГЧП и достичь целей социального и экономического развития, а также сохранить окружающую среду?

Основные цели

Основные цели Руководства:

1. Продемонстрировать, каким образом государство и частный сектор могут совершенствовать управление ГЧП; и
2. Создать основу для разработки обучающих модулей для ГЧП.

Руководство состоит из введения и трех частей.

Во Введении дано определение ГЧП, представлены разнообразные модели ГЧП и описаны преимущества учреждения той или иной модели ГЧП. Подчеркивая несформированность и недостаточный уровень развития ГЧП в большинстве стран, в Руководстве отмечается, что недостаточная отработанность процессов, процедур и уполномоченных институтов, то есть, соответственно, неэффективность управления, является основным препятствием для развития и расширения возможностей использования ГЧП.

Последующие части Руководства описывают специфику управления в различных сферах, обращая внимание на главные трудности и способы их преодоления, завершая рассмотрение описанием ряда конкретных примеров (Часть III).

Часть II состоит из 8 разделов.

В Разделе 1 рассматривается важность эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства, даются несколько основных принципов и областей формирования ГЧП. Также затрагиваются первоочередные цели и задачи управления государственно-частным партнерством и перспективы их развития, а также экономические преимущества. Обращая внимание на то, что данные цели и задачи пока еще не получили достаточного развития, в разделе предлагается узнать, каким образом подготовленное Европейской экономической комиссией ООН Руководство для обеспечения эффективного управления в сфере ГЧП может быть использовано для интеграции основных предложенных принципов в процесс создания ГЧП.

В Разделе 2 объясняется необходимость изложения основных принципов ГЧП в «стратегическом плане действий», который бы фиксировал основные цели создания ГЧП. Также рассматривается важность достижения консенсуса, определения реальных проектов, установления реалистичных целей для ГЧП и организации консультационных механизмов для основных участников процесса.

В Разделе 3 обсуждаются вопросы наращивания потенциала по созданию ГЧП. Приводятся доводы в пользу комбинированного подхода при накоплении специальных знаний по ГЧП, предполагающего одновременное использование преимуществ от привлечения международных экспертов и принятия мер по учреждению институтов управления и реализации возможностей для обучения специалистов. Признается необходимость в развитии соответствующих навыков по созданию и управлению ГЧП, а также в создании национальных органов управления ГЧП.

В Разделе 4 указывается на необходимость создания ясной законодательной и регуляторной базы как одного из необходимых условий эффективного функционирования ГЧП. Рассматриваются основные принципы и приоритеты создания нормативно-правовой базы, т.е. принятие простых и четких законов.

В Разделе 5 рассматривается важность учета различного рода рисков, и как правительства должны определять конкретные риски и быть готовыми снижать их степень. Правительства должны принимать часть рисков на себя и быть способными участвовать в решении проблем частного сектора в преодолении рисков бюрократизации и изменений основных договоренностей и соглашений. Однако также высказывается предостережение от использования таких гарантий, которые сводили бы на нет стимулы для эффективного функционирования частного сектора.

В Разделе 6 демонстрируется важность соблюдения принципов прозрачности, нейтральности и недискриминационности в обеспечении тендерных процедур ГЧП. В качестве примера применения и действенности данных принципов приводятся страновые практики Нидерландов, Великобритании и США.

В Разделе 7 показывается, почему и каким образом приоритетный учет потребностей населения способствует достижению целей органов государственного и муниципального управления при создании ГЧП.

В Разделе 8 рассматриваются экологические факторы, которые необходимо учитывать при создании ГЧП. Проводится идея о том, что цели охраны природы и частные источники финансирования ГЧП не являются взаимоисключающими. Демонстрируются действия государств, стимулирующие развитие соглашений ГЧП по предоставлению общественных услуг более щадящими по отношению к природе способами, поддерживающими задачи охраны окружающей среды.

ЧАСТЬ I

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

1.1. НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ, ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ И НЕОБХОДИМОСТЬ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Что такое государственно-частное партнерство?

Государственно-частное партнерство (ГЧП) основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора. Его ключевыми особенностями являются:

- a) Долгосрочность обеспечения и предоставления услуг (иногда сроком до 30 лет);
- b) Передача рисков частному сектору;
- c) Многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами.

ГЧП обращается к инновационным методам, применяемым государственным сектором для заключения контракта с частным сектором, использующим свой капитал и управленческий потенциал при реализации проектов в соответствии с установленными временными рамками и бюджетом, в то время как государственный сектор сохраняет ответственность за обеспечение населения этими услугами выгодным для него способом и оказывает позитивное воздействие на экономическое развитие и повышение качества жизни населения.

Различные типы ГЧП...

Существуют различные типы ГЧП, создаваемые в силу разных причин, покрывающие широкий круг рыночных сегментов и отражающие разного рода потребности государства в услугах инфраструктуры. Несмотря на разнообразие типов ГЧП, можно выделить две основные категории: институциональное ГЧП, которое охватывает все формы совместных предприятий между государственными и частными участниками; и контрактное ГЧП.

...С интенсивным развитием за последнее время ГЧП контрактного типа в форме концессионной модели, где за услуги «платит пользователь»...

Концессии, имеющие длительную историю государственно-частного финансирования, в наибольшей мере ассоциируются с ГЧП. При внедрении в государственный сектор принципов управления, принятых в частном секторе, частного финансирования и «ноу-хау», концессии стали самой используемой формой такого вида финансирования. Концессии представляют собой контрактную организацию, при которой государственный сектор передает объект (недвижимость) или право оказывать услугу частному предприятию, которое осуществляет управление ГЧП в течение определенного периода времени. Часто контракт предусматривает проектирование и строительство объекта для производства услуги. Типичная терминология для таких контрактов описывает в большей или меньшей степени их функции. Контракты, включающие множество функций, являются: контрактами «концессионными» или контрактами «проектирование - строительство - финансирование - эксплуатация»

("Design - Build - Finance - Operate"), так как они охватывают все указанные выше элементы: финансирование, проектирование, строительство, управление и техническое обслуживание. Часто данные виды контрактов финансируются за счет потребителя (например, плата за питьевую воду, газ и электричество, общественный транспорт и т.д., однако это не распространяется на «социальное» ГЧП в таких сферах деятельности, как здравоохранение, исправительная система, суды, образование, дороги и оборона).

...И частной финансовой инициативы (ЧФИ), модели, когда «платит государственный сектор»...

Другая модель основана на частной финансовой инициативе (ЧФИ), получившей развитие с 1992 г. в Великобритании. Сегодня эта инициатива адаптирована отчасти в Канаде, Франции, Нидерландах, Португалии, Ирландии, Норвегии, Финляндии, Австралии, Японии, Малайзии, США и Сингапуре как составляющая программы реформ по предоставлению государственных услуг. В отличие от классической концессионной модели, в ЧФИ схема финансирования является иной. По схеме ЧФИ (так называемая «теневая концессия») контракты по государственным услугам и работам, финансируемые частным сектором, охватывают те же элементы, но по практическим соображениям обычно оплачиваются не потребителями, а государством, например, общественное освещение, больницы, школы, дороги с «теневой оплатой», когда плата за пользование зависит от объема перевозок и производится государством по фиксированным ставкам.

Главным элементом финансирования, благодаря которому местные власти в состоянии платить частному сектору за такие проекты, являются выдаваемые центральными властями кредиты ЧФИ³. ЧФИ является не только разновидностью заимствований; займы возвращаются по истечении периода ЧФИ поставщиком услуг, который несет риск, в случае если услуга надлежащего качества не оказана. В таком случае местные органы власти передают частному партнеру ответственность за разработку схемы ЧФИ и контроль за поставкой услуг, а также теоретически и риск по реализации проекта. Стоимость такого займа, в результате, оказывается выше стоимости обычного правительственного займа (но может стать дешевле, если принять во внимание лучшее управление рисками). В настоящее время такой способ финансирования не всегда рассматривается как заимствование из государственного бюджета, хотя способ его производства за счет государственных средств может быть различным.

... составляют основу разных типов контрактов и способов передачи риска.

Существует ряд моделей ГЧП, благодаря которым становится возможным разделение сфер ответственности и принятия рисков государственным и частным секторами в проектах ГЧП. Обычно используют следующие модели для описания типичных соглашений партнерства:

³ Такой способ финансирования часто рассматривается не как главный источник покрытия основных расходов по проекту, а как источник государственного софинансирования в виде внесения фиксированной месячной платы.

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

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

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

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

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

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

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

Контракт на эксплуатацию и обслуживание (O & M – Operation & Maintenance Contract): Частное предприятие в соответствии с условиями контракта эксплуатирует определенный период времени имущество, принадлежащее государственному сектору. Право собственности на имущество сохраняется за государственной структурой.

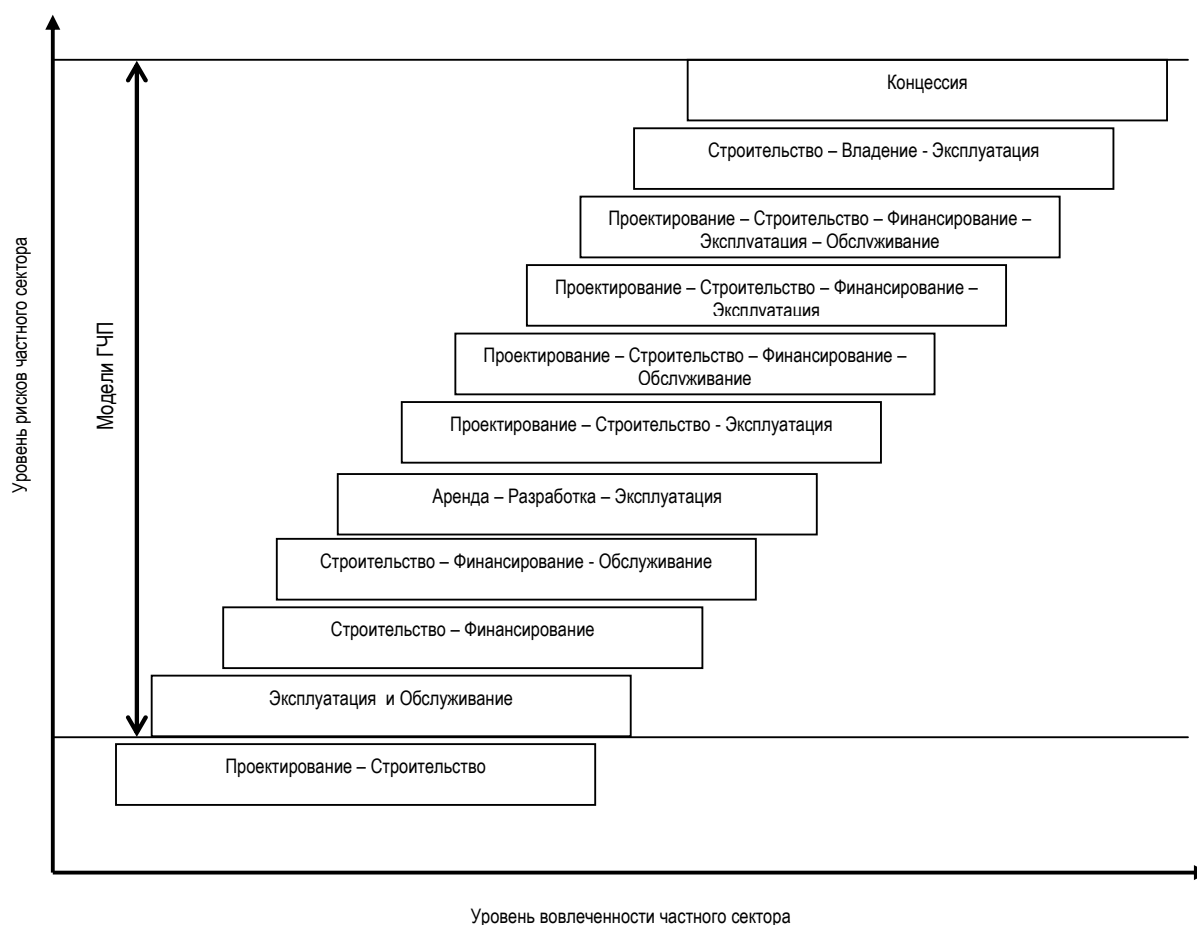
(Многие не склонны рассматривать такую модель как ГЧП и называют такие контракты сервисными или контрактами на обслуживание).

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

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

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

Диаграмма 1. Виды государственно-частного партнерства: распределение рисков и вовлеченность частного сектора



Источник: The Canadian Council for Public-Private Partnerships

ГЧП не является приватизацией...

ГЧП не является приватизацией. При ГЧП ответственность за производство и предоставление общественных услуг закрепляется за государственным сектором, а при приватизации ответственность переходит частному сектору (государство может сохранить регуляторный контроль цен). При ГЧП не происходит изменения формы собственности, но за государственным сектором сохраняется ответственность и подотчетность.

...Или прямыми государственными / муниципальными закупками.

ГЧП отличается также от системы государственных закупок. Закупка государственным сектором предполагает приобретение, лизинг, аренду товаров или услуг государством, региональными или местными властями. Закупки применяются для приобретения

простых товаров или необходимых услуг, а также для использования возможности выбрать из множества поставщиков наиболее эффективного для экономии расходов. ГЧП представляет собой нечто более долгосрочное, затратное и сложное с точки зрения финансовых механизмов. Часто ГЧП получает право эксплуатации по истечении срока контракта, право взимания платы с потребителей и определения ключевых сфер ответственности, например, проектирование, строительство, финансирование, техническая и коммерческая эксплуатация, обслуживание и т.д.

Тем не менее ГЧП связано с традиционной системой государственных и муниципальных закупок в том смысле, что поставщики в рамках ГЧП отбираются на основе регламентированных процедур проведения государственных закупок.

ГЧП возникло как важнейший инструмент для преодоления «дефицита инфраструктуры» ...

В мире многие граждане, в особенности в странах с переходной экономикой, сталкиваются с «дефицитом инфраструктуры» в виде перегруженных дорог, плохо обслуживаемых трасс и рекреационных объектов, ухудшения состояния школ, больниц, водопровода и систем очистки воды и других объектов инфраструктуры, которые либо отсутствуют, либо изношены, либо требуют срочного ремонта. Такие проблемы оборачиваются значительной потерей для общества, начиная от сокращения рождаемости и снижения конкурентоспособности до увеличения несчастных случаев, проблем со здоровьем населения и снижения продолжительности жизни.

Правительства многих стран пришли к заключению, что одних налоговых поступлений для решения инфраструктурных проблем недостаточно. Инфраструктура включает автодороги, железные дороги, больницы, школы и многое другое, что оказывает прямое воздействие на жизнь граждан. Во многих странах существует острая потребность «оздоровить» существующую инфраструктуру, созданную десятки лет назад. Кроме того, стоит задача поиска финансирования для совершенно новых проектов, особенно социальных проектов, необходимых для решения проблем быстро растущих экономик и стареющего населения. Одним из способов решения этих задач является ГЧП.

...Который может принести особые выгоды для общества.

Оптимальная цена: Решение правительства о налаживании ГЧП зачастую основывается на анализе, помогающем понять, что подход, строящийся на ГЧП, дает бóльшую отдачу для общества, благодаря, в частности:

- a) снижению расходов;
- b) повышению уровня обслуживания;
- c) снижению рисков.

Доступ к капиталу: ГЧП открывает правительству доступ к альтернативным частным источникам капитала, позволяя реализовать важные и срочные проекты, которые в другом случае вряд ли были бы возможны.

Уверенность в результатах: Уверенность в результатах возрастает с точки зрения как "своевременности" осуществления проектов (частный партнер крайне заинтересован завершить проект как можно скорее с тем, чтобы снизить свои издержки и начать получать оплату), так и "соблюдения сметы" проектов (график платежей согласовывается до начала строительства, что служит для общества защитой от перерасхода средств).

Забалансовое заимствование средств: Долговые обязательства, не отражающиеся в балансе, именуются "забалансовым финансированием". Забалансовое финансирование позволяет стране занимать средства, не изменяя показатели своей задолженности.⁴

Инновации: Слияние мотивации и навыков государственного и частного секторов, а также заключение контрактов на конкурсной основе расширяют возможности для использования новаторских подходов к осуществлению государственных инфраструктурных проектов на основе ГЧП.

ГЧП предлагает новые модели финансирования...

Частный сектор обеспечивает финансирование ГЧП, которое отличается как от государственного, так и корпоративного. Как было сказано выше, проекты ГЧП часто финансируются с использованием государственного бюджета, но могут быть также частично или полностью профинансированы потребителями услуги (например, платные дороги). Проектное финансирование в большинстве случаев используется как метод финансирования ГЧП.

Целью проектного финансирования является увеличение капитала для создания окупаемой структуры (интересы инвесторов) и снижения рисков заинтересованных сторон через их распределение, что способствует лучшему управлению по их предотвращению. Финансирование проекта основывается на следующих положениях:

- a) «Автономный проект» ('Stand-alone' project): финансирование распространяется только на один проект.
- b) Целевая управляющая компания - заемщик (Special Purpose Project Company): создается независимое юридическое лицо (компания по проекту) с целью найти финансирование для этого проекта.
- c) Высокий показатель соотношения заемных средств к общему капиталу (High ratio of debt to equity): заново созданная компания по проекту обычно обладает лишь минимальным капиталом, требуемым для выпуска долговых обязательств по обоснованной стоимости, который составляет в среднем 10-30 % от общего

⁴ С 11 февраля 2004 г. Евростат допускает забалансовое финансирование проектов типа «проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация» (ПСФЭ), методика учета которых разъясняется в докладе "Постоянного комитета по вопросу о влиянии инвестиций на общегосударственный баланс" от февраля 2005 года.

капитала, необходимого для реализации проектов по строительству инфраструктуры.

- d) Кредитование, основанное на специфических денежных потоках, а не на корпоративных финансовых возможностях (Lending based on project specific cash flow not corporate balance sheet): Управляющая компания (компания по проекту) одалживает финансовые средства у кредитора. Кредитор (заимодавец) оценивает будущие доходы по проекту от его реализации и активы управляющей компании с целью анализа перспектив возврата кредитных средств.
- e) Финансовые гарантии: правительство не предоставляет финансовые гарантии кредиторам. Девелоперы (проектные, конструкторские, строительные и др. компании) могут предоставлять такие гарантии, зачастую ограничивая их размером своего участия в общем капитале проекта.

Частный инвестор получает свои выплаты из дохода от реализации проекта или от государства.

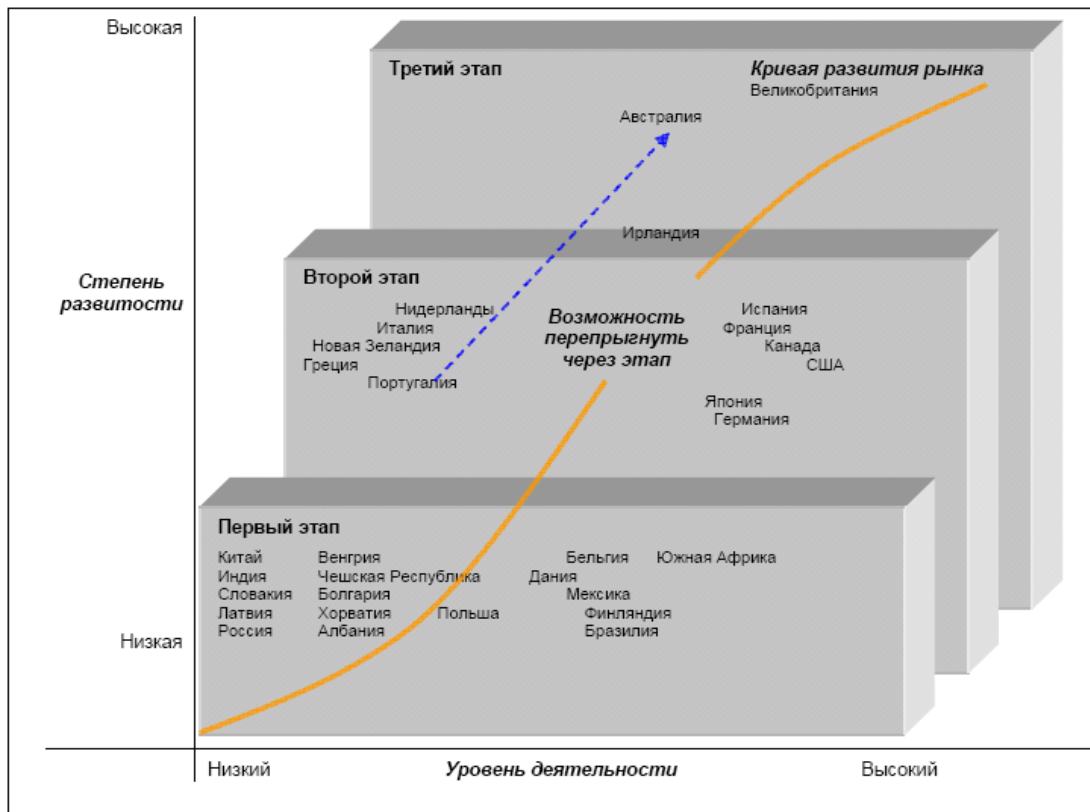
... И развитие ГЧП в странах проходит определенные этапы ...

Как видно из нижеприведенной таблицы, наблюдается тенденция прохождения странами определенных этапов, прежде чем программы ГЧП станут эксплуатироваться в полной мере. Большинство стран находится на первом этапе, когда количество реальных проектов еще мало. Только на третьем этапе, на котором находятся немногие страны, программы становятся значимыми. На этом этапе в странах развиваются необходимые институты, например, структуры управления ГЧП, рынки капитала, а также технологии и «ноу-хау» принятия решений, наконец, может уделяться достаточное внимание реализации более сложных проектов и финансовых схем.

Таблица 1. Три этапа развития ГЧП

Первый этап	Второй этап	Третий этап
<ul style="list-style-type: none"> • Принятие политических решений • Проверка соответствия действующему законодательству • Формирование портфеля проектов • Разработка базовых концепций • Применение ранее накопленного опыта в других секторах • Начало формирования рынка 	<ul style="list-style-type: none"> • Проведение реформы законодательства • Публикация стратегических и практических руководящих принципов • Создание специализированных структур, занимающихся проблемами ГЧП • Уточнение моделей ГЧП • Стимулирование развития рынка для ГЧП • Расширение портфеля проектов и охват других секторов • Привлечение новых источников финансирования 	<ul style="list-style-type: none"> • Создание полной, комплексной системы • Устранение юридических барьеров • Уточнение и воспроизведение моделей ГЧП • Комплексное распределение рисков • Формирование гарантированного портфеля проектов • Обеспечение долгосрочного политического консенсуса • Использование всего арсенала источников финансирования • Создание инвестиционного рынка для объектов инфраструктуры, охватывающего пенсионные и частные паевые фонды • Использование опыта ГЧП хорошо подготовленными сотрудниками государственных и муниципальных учреждений.

Диаграмма 2. «Кривая зрелости» рынка ГЧП



Источник: Deloitte and Touche USA LLP

Одной из целей вышеприведенной диаграммы является демонстрация того, как страны движутся вверх по «кривой зрелости» и противостоят стремлению реализовывать проекты ГЧП в тех сферах, в которых для этого еще нет надлежащих условий. Несмотря на то, что проекты ГЧП извлекают прибыль, они также встречаются со значительными вызовами. Существует угроза, что поспешная передача активов частному партнеру без проведения государственным сектором тщательного исследования может привести к риску потери жизненно важных услуг для населения в целом. В действительности, правительствам следует придерживаться принципа осторожности при вступлении в тот или иной проект, так как без предварительного изучения ситуации, того, что уже сделано, а что еще нет, существует вероятность повторить ошибки, допущенные ранее в других странах.

... Которые зависят от уровня институционального развития.

На диаграмме также отражено, что большинство государств находятся на ранних этапах развития ГЧП, при которых применение этого механизма не является частым и всеобщим. На самом деле, движение вверх по кривой происходит не автоматически:

приходится преодолевать много барьеров для реализации ГЧП. Для такого движения необходимо развитие институтов, процессов и процедур по реализации проектов ГЧП. Недостаточность такого развития во многих странах приводит в результате, например, к затяжным переговорам между государственными и частными партнерами, замедленному принятию решений, отсутствию гибкости в распределении ответственности по рискам, и, наконец, к аннулированию проектов ввиду неэффективности результирующих затрат.

Институциональная «определенность» является наиболее значимым фактором успеха, так как частные инвесторы стремятся избегать проектов, при реализации которых могут возникнуть непредусмотренные риски. Существует два типа таких институтов: «формальные институты», т.е. общее законодательство, регулирующие нормы и правила, политические решения, а также структуры, где граждане могут выразить свои взгляды, и такие «институты для реализации возможностей» ГЧП, как органы управления развитием ГЧП и «неформальные институты», например, форумы, где государственный и частный секторы могут совместно обсудить и ликвидировать недопонимание, а также устранить спорные моменты, возникающие при обсуждении конкретных проектов.

Таким образом, важной задачей для ГЧП является развитие институтов, процедур и процессов по их эффективному формированию⁵. Эту задачу можно определить как укрепление управленческого потенциала. При движении вверх по кривой, органам власти следует уделять должное внимание улучшению системы руководства.

...И готовности к овладению новыми управленческими знаниями и навыками.

Задача заключается не только в создании новых институтов, но также в развитии навыков и процедур принятия решений по административным проектам. Для функционирования ГЧП необходим сильный государственный сектор, который способен адаптироваться к новой роли и осваивать новые компетенции. В частности, системы ГЧП нуждаются в менеджерах, которые являются специалистами не только в создании партнерств и управлении сетевыми партнерствами, но и владеют навыками ведения переговоров, управления контрактами и анализа рисков. Действительно, передача права частному сектору предоставлять государственные услуги предполагает увеличение, а не уменьшение, как может показаться, ответственности государственных органов власти и органов местного самоуправления. В общем, опыт и ключевые навыки в сфере ГЧП подчеркивают важность институтов и знаний в сфере ГЧП, а также решающую роль постановки и реализации целей по улучшению управления развитием ГЧП

⁵ В начале 1990-х годов, когда странам с переходной экономикой оказывали содействие в создании программ ГЧП, считалось, что достаточно реализации хотя бы одного жизнеспособного проекта ГЧП для дальнейшего внедрения такой практики. Тем не менее, несмотря на то, что много проектов было начато, поставить «на поток» решение проблем не удалось. Причиной этого называют разочарование в результатах и необходимость развития других действий и процессов. Сейчас является очевидным применение целостного подхода, предусматривающего интеграцию политических и институциональных процессов, от которых зависит успех проекта.

ЧАСТЬ II

ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

2.1. ПРИНЦИПЫ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ГЧП

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Иногда при разработке проектов ГЧП не в полной мере учитываются интересы всех заинтересованных сторон.

Эффективное управление имеет значение...

Как уже было отмечено в разделе I, управление играет роль и приобретает значение, если правительства намерены продвигаться вверх по “кривой зрелости”. Этот процесс требует развития институтов поддержки, а также соответствующих процедур и процессов для извлечения максимальной выгоды от ГЧП. Это также означает готовность правительств играть решающую роль в процессе и вовлекать в процесс граждан, наравне с другими заинтересованными сторонами. Большинство правительств, а также региональных и международных организаций и НПО в настоящее время признают важность управления в экономическом развитии⁶.

...Даже если эффективность управления является не простым для определения понятием.

Управление - это процессы, получающие раскрытие через действия правительств и то, каким образом выполняются эти действия, а не только то, какие действия выполняются. Данное понятие охватывает качество институтов и их эффективность использования политических решений на практике. В общем, под институтами понимается набор формальных правил (право собственности, нормы права и т.д.) и неформальных сдерживающих механизмов (убеждения, традиции и социальные нормы), формирующих межличностное взаимодействие.

Эффективное управление опирается на ряд основных принципов...

Эффективному управлению соответствует множество интерпретаций, однако наиболее широкое распространение получили следующие шесть основных принципов:

- a) Участие (Participation): степень вовлеченности всех заинтересованных сторон.

«Политик должен быть ориентирован и мобилизован на усиление содействия развитию, включая создание необходимых условий для эффективного управления».

Пан Ги Мун
Генеральный секретарь ООН

⁶ В число организаций входят: Международный валютный фонд (МВФ), Институт Всемирного Банка (World Bank Institute), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международный центр некоммерческого законодательства (International Centre for Non-for-Profit Law, ICNL).

- b) Правило «хорошего тона» (Decency): степень, в которой создание и контроль за выполнением правил осуществляются без причинения ущерба или не вызывая недовольство со стороны населения.
- c) Прозрачность (Transparency): степень ясности и открытости процесса принятия решений.
- d) Подотчетность (Accountability): степень ответственности политических деятелей перед обществом за сказанное или сделанное.
- e) Справедливость (Fairness): степень, в которой требование следовать правилам и придерживаться правил распространяется в равной мере на всех членов общества.
- f) Эффективность (Efficiency): степень использования ограниченных человеческих и финансовых ресурсов без потерь, отсрочек или порчи, или без причинения вреда будущим поколениям.

....Которые проявляются в различных сферах...

Также существует ряд сфер управления, где раскрываются перечисленные выше принципы:

1. Правительство: исполнительный контроль над работой системы в целом.
2. Государственное управление: сфера непосредственной реализации политики.
3. Судебная сфера: сфера урегулирования конфликтов и споров.
4. Экономическое сообщество: сфера “государство-рынок”, государственный и частный секторы.
5. Политическое сообщество: сфера, где агрегируются общественные интересы.
6. Гражданское сообщество: сфера, где граждане политически созревают и решают вопросы политического развития.
7. Устойчивое развитие: сфера, включающая не только социальные, но и экологические интересы при развитии инфраструктуры.

....Принимая во внимание следующие задачи.

Задачи эффективного управления в сфере ГЧП определяются через:

- a) соблюдение справедливых и прозрачных процедур отбора партнеров, обеспечивающих правительствам основания для развития различных форм сотрудничества и взаимодействия;
- b) обеспечение гарантий получения добавленной стоимости (оправданности затрат)⁷;

⁷ «Добавленная стоимость» или также «оправданность» означает получение услуг высокого качества за прежнюю стоимость или услуг того же качества за более низкую стоимость». См. Государственно-частный компаратор, Центр изучения ГЧП, Министерство финансов Нидерландов. С. 113.

- c) улучшение качества основных наиболее важных общественных услуг, особенно для социально уязвимых групп населения, и организация соответствующей подготовки тех, кто будет вовлечен в новые формы сотрудничества и взаимодействия;
- d) справедливые для всех средства поощрения, а также гарантии возмещения затрат и защиты для тех, кто принимает на себя определенные риски и обязательства, сопряженные с достижением коммерческого успеха;
- e) разумное разрешение споров, обеспечивающее продолжение предоставления услуг и предотвращающее неудачи при реализации проектов и связанные с ними неэффективные общественные траты;
- f) усиление способности противостоять новым вызовам и угрозам в целях общего повышения надежности предоставления услуг структурами ГЧП.

Изучение задач и принципов ГЧП обеспечивает экономические выгоды и преимущества...

Содержание эффективного управления ГЧП может быть также раскрыто с экономической точки зрения:

- a) режим эффективного приобретения (закупки) означает способность институтов государственной власти приобретать товары и услуги высокого качества по гораздо более низкой цене;
- b) механизмы сохранения эффективности управления проектами усиливают поддержку ГЧП со стороны общества и государства, главным образом, со стороны учреждений и лиц, ответственных за выработку соответствующей государственной политики;
- c) грамотно спланированные проекты, опирающиеся на полное согласие всех вовлеченных и участвующих сторон, учитывающие результаты постоянно проводимых консультаций, имеют гораздо меньшие шансы быть сорванными и, таким образом, могут избежать дорогостоящих судебных процессов и тяжб;
- d) органы государственного управления, реализующие закупки на принципах открытости, значительно влияют на укрепление доверия со стороны поставщиков в отношении надежности администрации как партнера по бизнесу;
- e) качественное управление и эффективные институты непосредственно влияют на усиление конкурентоспособности и увеличение показателей экономического роста и развития⁸.

⁸ Дуглас С. Норт. Институты, институциональные изменения и экономическое развитие. Кембридж, Юниверсити Пресс, 1990.

....Однако задачи по совершенствованию управления не получили должного решения развития...

Изначально ГЧП рассматривалось как финансовый механизм расходования средств, не включенных в бухгалтерский баланс. С точки зрения финансирования и технического обеспечения, консультации с обществом и другими заинтересованными сторонами также не предполагались⁹. Не так давно произошел переход от использования ГЧП как финансового механизма к их использованию для целей обеспечения большей эффективности или создания добавленной стоимости. По мере того, как задачи создания добавленной стоимости становились все более обычным явлением, происходило понимание того, что ГЧП могут быть использованы для достижения более важных задач социального и экономического развития, а также реализации целей защиты окружающей среды¹⁰.

...И необходима новая инициатива, направленная на интеграцию критерия эффективности управления в сферу функционирования ГЧП.

Опираясь на результаты исследований, одновременно с необходимостью включения в сферу ГЧП всех заинтересованных сторон в целях усиления их влияния на социальное и экономическое развитие и сохранение окружающей среды, Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций:

- a) Провела серии консультаций по вопросам эффективного управления с основными участниками, заинтересованными сторонами процесса формирования ГЧП, включая представителей профсоюзных организаций и бизнес-структур.
- b) Изучила частные случаи коррупции в сфере ГЧП, результаты консультаций с основными заинтересованными сторонами, результаты недостаточного участия органов власти в ГЧП и многое другое.
- c) Обсудила пути обеспечения большей подотчетности ГЧП.
- d) Провела работу по подготовке нескольких предварительных вариантов Практического руководства по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП и организации ряда международных совещаний, направленных на

⁹ Проведенный анализ показал, что задачи эффективного управления не являлись для органов власти основными приоритетами при формировании ГЧП, в большей степени ГЧП использовались для целей замещения бюджетного финансирования. Действительно, анализ ранних практик частного финансирования инфраструктуры в 90-х гг., проведенный Группой экспертов по СЭП Европейской экономической комиссии ООН (СЭП - "строительство-эксплуатация-передача"), свидетельствует об игнорировании большинством экспертов фактора значимости эффективного управления и особенно необходимости принятия во внимание потребностей и пожеланий основных заинтересованных сторон (местного населения, неправительственных организаций, служащих и профсоюзов, институтов гражданского общества, средств массовой информации и др.) при создании государственно-частных партнерств.

¹⁰ См. «Руководящие принципы по формированию партнерских связей государственного и частного секторов в целях развития инфраструктуры», Группа экспертов по СЭП Европейской экономической комиссии ООН, Женева, 2001.

обсуждение и завершение работы по разработке основных принципов эффективного управления в сфере ГЧП¹¹.

Следствием этих усилий стала разработка Практического руководства ЕЭК ООН по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства ...

На основе дискуссий и широких консультаций, организованных в рамках различных международных совещаний, Европейская экономическая комиссия ООН подготовила Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП, сконцентрированное на вопросах:

- a) политики в сфере ГЧП;
- b) обеспечения необходимых возможностей и условий для создания ГЧП;
- c) создания соответствующей законодательной и более широкой нормативно-правовой базы;
- d) распределения возможных рисков от создания и участия в ГЧП;
- e) государственных и муниципальных закупок;
- f) учета и удовлетворения потребностей населения;
- g) защиты окружающей среды.

...Основанного на принципах эффективного управления ¹²

- a) Участие
- b) Правила «хорошего тона»
- c) «Прозрачность»
- d) Подотчетность

¹¹ Ряд рекомендаций по обеспечению эффективного управления в сфере ГЧП был разработан Альянсом в поддержку партнерства между государственным и частным секторами. Предварительный вариант Руководства был представлен на рассмотрение и получил одобрение участников Международной конференции в Тель-Авиве 5-8 июня 2007 г.

¹² Принципы эффективного управления в сфере ГЧП соответствуют десяти основным принципам Глобального Договора ООН, которые приведены ниже:

Права человека

- 1. Предпринимательские круги должны оказывать поддержку и соблюдение прав человека, провозглашенных международным сообществом;
- 2. Обеспечить свою непричастность к нарушениям прав человека.

Трудовые отношения

- 3. Предпринимательские круги должны поддерживать свободу ассоциаций и признание на деле права на заключение коллективных договоров;
- 4. Выступать за уничтожение всех форм принудительного труда;
- 5. Выступать за полное искоренение детского труда;
- 6. Выступать за ликвидацию дискриминации в сфере труда и занятости.

Охрана окружающей среды

- 7. Деловые круги должны способствовать предупреждению негативных воздействий на окружающую среду;
- 8. Предпринимать инициативы, направленные на повышение ответственности за состояние окружающей среды;
- 9. Содействовать развитию и распространению экологически чистых технологий.

Противодействие коррупции

- 10. Противодействовать коррупции во всех ее формах, включая вымогательство и взяточничество.

- e) Справедливость
- f) Эффективность
- g) Устойчивое развитие.

Источники и дополнительная литература:

- ECOSOC, Environmental Policy and International Competitiveness in a Globalizing World; Challenges for Low-Income Countries in the UNECE Region, 2007
- Hyden, G., Court, J. and Mease, K., Making Sense of Governance: Empirical Evidence from Sixteen Developing Countries, Boulder, Co.: Lynne Rienner, 2004
- ODI Briefing Papers, Governance, Development And Aid Effectiveness: A Quick Guide To Complex Relationships, March 2006
- OECD, Conference on Improving Governance and Fighting Corruption: New Frontiers in Public-Private Partnerships, 14-15 March 2007, Brussels, Belgium
- OECD, OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2005.

2.2. ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ГЧП

Основные цели, проекты и взаимодействие

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Правительства некоторых стран переносят результаты неудавшихся проектов ГЧП на политику ГЧП в целом, что ведет к неправильному определению целей и большой вероятности возникновения трудностей при реализации новых проектов.

Принцип 1 – Поддержка населением инициатив в сфере ГЧП требует последовательной политики поощрения ГЧП, которая определяет четкие цели и принципы, предлагает конкретные проекты, формулирует реалистичные задачи и находит средства для их решения.

Политика поощрения ГЧП требует выработку подробного плана - «стратегического плана развития» для реализации проектов на практике. В противном случае не будет механизма, позволяющего материализовать желаемое в конкретных проектах.

Политика должна начинаться с постановки четких целей...

Правительства должны ставить перед собой четкие цели и задачи в политике ГЧП. Вопрос заключается в том, какие именно цели и задачи необходимы? Правительства некоторых стран полагают, что вне зависимости от того, остается ли поставщиком услуги государство, или услуга передается сторонней частной организации, необходимо прагматичное решение. Под «прагматичным» понимается экономически самый эффективный метод и наилучшее соотношение цены и качества.

...С сильной социальной составляющей политики ...

Тем не менее такой критерий эффективности сам по себе не является достаточным, чтобы убедить общественность и все другие заинтересованные стороны в том, что ГЧП самый лучший способ предоставления государственных или муниципальных услуг, необходимых для жизнедеятельности человека (электричество, отопление, освещение, здравоохранение и образование). Общественные услуги не являются коммерческим продуктом и поэтому зависят от средств налогоплательщиков. Также замечено, что те, кто работает в секторе общественных услуг, выполняют некое обязательство перед населением; и они не могут игнорировать интересы общественности, закрепленные в самом понятии “общественные услуги”, хотя коммерческий критерий может использоваться для обеспечения производства и поставки услуг.

Общественный интерес включает: социальное равенство, принципы открытости, доступности, прозрачности и подотчетности и т.д. Такие цели особенно важны для стран с более низким уровнем доходов населения, в которых при помощи ГЧП стремятся не только повысить эффективность, но и расширить доступность основных услуг для населения, особенно для его экономически и социально ущемленных слоев.

...Соответствующей ключевым ценностям и принципам.

Правительства должны выработать политику в соответствии с ключевыми ценностями и принципами, которые будут учитываться при реализации цели. Важно упомянуть эти ключевые принципы соблюдения общественного интереса, которые должны быть учтены в схеме ГЧП. На каждом этапе процесса, от инициации до текущего управления ГЧП, официальные лица должны быть готовы отвечать примерно на такие вопросы:

- a) Какие ключевые ценности должны защищать правительства?
- b) Каким образом представители органов власти могут сохранить эти ценности?
- c) Каким способом ГЧП могут служить интересам общества в соответствии с принципами справедливости и стабильности?

Ответы на вышеуказанные вопросы затрагивают такие важные проблемы, как доступность услуг, стоимость их для граждан, справедливость и равенство, конфликт интересов, финансовая подотчетность, стабильность и качество предоставляемых услуг.

Средства достижения целей

Если цели и принципы установлены, правительства обязаны проверять их соблюдение. Например, правительства должны учитывать следующее:

- Формы ГЧП
- Уровень риска, который они готовы принять
- Каким образом предполагается управление рисками
- Риски, которые они не готовы принять
- Критерий определения эффективности метода, предлагаемого ГЧП для оказания услуги
- Политика, направленная на вовлечение всех заинтересованных лиц.

Политика в сфере ГЧП должна допускать возможность изменений ...

Политика в сфере ГЧП должна быть гибкой и готовой к коррективам, так как могут быть допущены ошибки, и возникнет необходимость их исправления. Показательным примером является Великобритания. Правительство Великобритании инициировало поощрение ГЧП, извлекало уроки из ошибок, корректировало курс и реализовывало проекты. Политический процесс характеризовался не только последовательностью, но и комплексной способностью к инновациям и принятием новых моделей сотрудничества.

...И стремиться к консенсусу внутри самого правительства...

Разработка политики в сфере ГЧП должна вовлекать все соответствующие правительственные учреждения. Важно начинать с диалога, объединяя представителей различных министерств (транспорта, финансов, жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, здравоохранения, образования и т.д.) для обсуждения возможности использования ГЧП для выработки общей позиции по их реализации. Координация и сотрудничество внутри правительства служит прочной основой для эффективного исполнения политики ГЧП. Если действуют специфические политические силы на уровне муниципальных органов власти или существует специфика того или иного сектора, необходимо предпринимать меры для избежания противостояний и обеспечения четкого распределения обязанностей.

...И вне правительства.

Важно при разработке политики консультироваться с заинтересованными сторонами. Учитывая, что политика по реализации ГЧП может оказывать влияние на различные политические проекты и планы, особое значение приобретает предоставление возможностей всем заинтересованным сторонам и потребителям участвовать в процессе формирования политики и выработки решений.

Решающий фактор – правильная идентификация проектов ГЧП...**Правительства должны обращать внимание на сектора экономики, где проекты ГЧП особенно успешны:**

Великобритания: школы, госпитали, тюрьмы, оборонные объекты и дороги.

Канада: энергетика, транспорт, защита окружающей среды, водные ресурсы, канализация, рекреационные объекты, информационные технологии, здравоохранение, образование.

Греция: транспортные проекты - аэропорт и дороги.

Ирландия: дороги и городские транспортные системы.

Австралия: транспорт и системы жизнеобеспечения городов.

Нидерланды: общественное жилье и системы жизнеобеспечения городов.

Испания: платные дороги и системы жизнеобеспечения городов.

США: проекты, объединяющие природоохранную деятельность, коммерческие интересы и жизнеобеспечение сельских населенных пунктов.

Решающим является определение правомерности использования механизмов ГЧП и секторов, где реалистично достижение высоких результатов. Следовательно:

- a) Проект должен быть таким, в котором одновременно признается социальная и экономическая потребность, и его обеспечение поддерживается большинством политических мнений.
- b) Необходимо использование уже известных и проверенных технологий для поиска на рынке и привлечения в проект ГЧП потенциальных партнеров.
- c) Стоимость проекта должна быть прозрачной и приемлемой для спонсирующего министерства или агентства (и/или поддерживаться посредством гарантий министерства финансов). Проект должен быть значительным, чтобы заинтересовать международных инвесторов и компании, заинтересованные в получении концессий.
- d) Стоимость проекта должна быть не просто приемлемой: ответственный орган власти должен быть кредитоспособным (или должен действовать гибкий механизм кредитования).

Модель, с которой можно начинать

Одной из моделей, которую можно применить для развития ГЧП, является реализация проектов по восстановлению и ремонту транспортных/городских систем. Согласно такой схеме правительство может использовать такие объекты, как транспортные узлы коммуникаций, например железнодорожные станции, и позволить частному сектору извлекать прибыль из недоиспользованных площадок за счет строительства магазинов, офисов и центров отдыха. То есть частный сектор берет на себя ответственность по восстановлению объекта и по дальнейшей его эксплуатации. Такие методы применялись в преобразовании малых городов в Испании и США, при модернизации и реконструкции устаревших железнодорожных станций с дальнейшей их ориентацией на транзитные перевозки.

...Перед которыми поставлены реалистичные задачи...

Важно, чтобы правительства могли устанавливать приоритеты и определять реалистичные задачи при реализации политики развития ГЧП. Правительствам следует начинать с наиболее перспективных и наименее рискованных проектов, которые относительно просто реализовать¹³.

¹³ Для страны может быть выгодной следующая инновационная модель: железнодорожную станцию / порт / гавань и пр. можно достаточно быстро отстроить, стимулируя тем самым развитие экономики более высокими темпами, чем при других решениях; ответственность за риски по долгосрочной эксплуатации передается частному сектору; страна получает больше дохода от земли, чем, если бы она находилась в собственности правительства, с учетом сокращения или исчезновения статьи налоговых доходов.

...Для которых организована консультационная поддержка...

При реализации проекта может произойти столкновение интересов между правительством и частным сектором, поэтому важно создать неформальный механизм проведения диалога по разрешению проблем. При наличии форумов для обсуждений, на которых представители властей и заинтересованные стороны смогут проводить открытые дискуссии, проблемы и трения можно смягчить прежде, чем они перерастут в серьезные конфликты¹⁴.

...Одновременно обеспечено получение прибыли при реализации ГЧП...

Частью политики ГЧП должен стать стратегический план информационного обеспечения, который разъяснял бы выгоды программы и предотвращал необоснованную критику ГЧП, возникающую в СМИ или еще где-либо. При выполнении действий предваряющих проект, сторонники ГЧП вправе акцентировать внимание на таких вопросах, как разгрузка движения или на будущие экономические выгоды и расширение доступа к услугам, особенно для экономически и социально ущемленных слоев населения.

...И соблюдены рыночные принципы и интересы.

Политика реализации ГЧП должна быть методически обеспечена и гарантировать надежность для инвесторов. Информационное сопровождение должно обеспечиваться таким образом, чтобы были ясны виды поддержки правительством, которые могли бы стимулировать инвесторов. Кроме того, проекты должны выходить на рынок последовательно, для того чтобы гарантировать готовность, в том числе и финансовую, частных партнеров и управляющих компаний реализовывать потенциальные проекты и программы.

РЕЗЮМЕ

Программы ГЧП – явление достаточно новое, и пока еще не создано международного механизма, посредством которого правительства могли бы проводить общую эффективно работающую политику. С учетом увеличения значимости программ ГЧП необходимо поощрение на уровне правительств создания международных форумов, на которых можно было бы обмениваться успешным опытом и формировать политику реализации ГЧП.

¹⁴ Например, когда в Нидерландах инициировался первый проект ГЧП в сфере строительства автомагистралей, проводились встречи между государственным и частным секторами по согласованию вопросов взаимодействия. Такие встречи служили форумом для открытого диалога и позволили двум сторонам решить проблемы прежде, чем они могли перерасти в серьезные конфликты.

Источники и дополнительная литература:

- Croatian Government, Purely Contractual Public Private Partnerships, September 2006
- Deloitte and Touche, Closing the Infrastructure Gap, Global Addition, 2006
- Lithuania: Workshop on Establishing Public-Private Partnerships (PPPs) in the Transport Sector, Vilnius, 30 June 2005
- Price Waterhouse Coopers LLP, “Developing Public Private Partnerships in New Europe”
- United Kingdom, HM Treasury, The Private Finance Initiative, Key Policy, March 2006

2.3. УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА

Навыки, институты и обучение

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ

ГЧП включает сложноорганизованные структуры, требующие новых навыков управления, которые в большей степени свойственны частному, чем государственному сектору. Каким образом правительство может выработать необходимые навыки для развития ГЧП?

Принцип 2 – Правительства могут выработать необходимые навыки, используя комбинированный подход, с одной стороны, подразумевающий учреждение новых институтов и профессиональную подготовку руководителей, а с другой – одновременное использование накопленного опыта.

Формирование навыков внутри правительственных структур является основной задачей ...

На сегодняшний день известен ряд новых навыков, развитие которых необходимо для осуществления ГЧП. Среди них следует отметить навыки ведения переговоров, навыки заключения контрактов и навыки ведения финансовых дел организации. Одной из ключевых задач является переход от традиционных подходов, основанных на «затратном» принципе, к формированию навыков, нацеленных на достижение результата.

Это включает необходимость учета специфики и целей, к достижению которых в своей деятельности стремится частный партнер для выполнения финансовых обязательств, мониторинга эффективности деятельности других частных партнеров, а также прогнозирования возможных рисков, способных подорвать успех в реализации проекта. Более того, государственным служащим также потребуется понимание функционирования тех секторов экономики, в которых им нужны партнеры.

Государственные служащие не всегда располагают перечисленными выше навыками. В этой связи лучшим способом обеспечить государственные структуры необходимыми современными навыками работы является привлечение специалистов из частного сектора, обладающих соответствующими навыками и опытом в рассматриваемых областях.

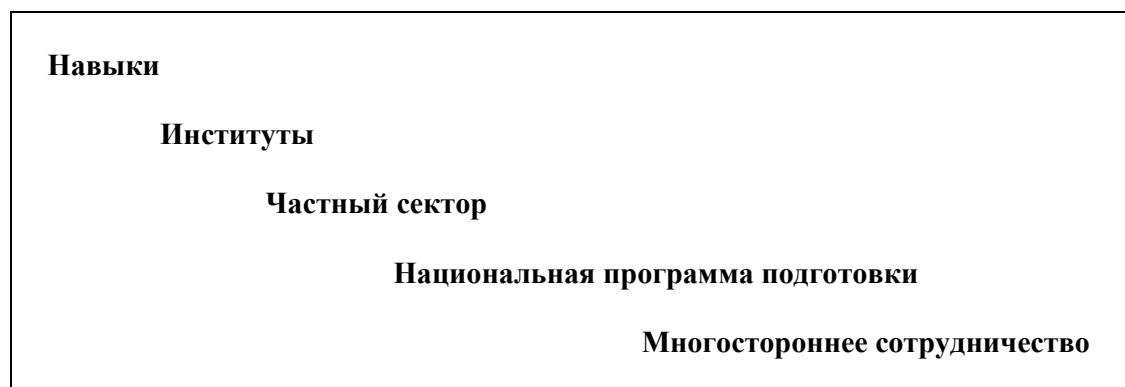
Эти новые навыки решения финансовых и правовых вопросов могут быть приобретены в течение определенного времени, но суть дела в том, что существует необходимость добиться признания со стороны государственного сектора преимуществ получения «добавленной стоимости» за счет привлечения потенциала частных компаний при использовании государственных активов. Это вдвойне сложная задача, поскольку подобные преобразования и нововведения могут вызвать опасения в возможном сокращении штатов.

...И очевидна потребность поиска путей интеграции новых навыков в деятельность новых институтов.

Особую сложность для представителей государственных структур представляет переключение от каждодневной практики по реализации традиционных способов закупок на управление сетями различных агентств, вовлеченных в процесс выработки концепции и разработки проектов на долгосрочной основе, что является ключевой характеристикой ГЧП.

Учреждение специальных органов управления ГЧП создаст необходимые условия для практического применения новых навыков. Концентрация работы в рамках одного органа усилит процесс овладения новыми навыками ¹⁵.

Таблица 2. Шаги по созданию условий для успешного развития ГЧП



Это должно быть достигнуто за счет формирования потока проектных предложений для ГЧП ...

Основная цель создаваемых подразделений ГЧП заключается в содействии развитию системы управления и в обеспечении рациональной поддержки менеджменту при организации проекта, то есть в области, в которой опыт органов власти не является достаточным. Крайне важно разрабатывать хорошо продуманные и подготовленные проекты, принимая во внимание долгосрочную контрактную основу большинства соглашений ГЧП, и их «привлекательность» как для разнообразных кредитных институтов, так и для государства и общества в целом.

... За счет поддержки создания подразделений ГЧП на региональном уровне....

В развитых странах национальные подразделения ГЧП не участвуют в конкретных проектах, а обеспечивают политические, технические, правовые и другие механизмы поддержки министерств, ответственных за выбор и реализацию проектов. С

¹⁵ Рабочие органы ГЧП могут также формироваться в отдельных министерствах, например, транспорта, здравоохранения, образования и других, иногда функционируя во взаимодействии с центральным органом управления ГЧП и при поддержке министерства финансов. Так, например, в Великобритании рядом действующих министерств, таких, например, как Министерство здравоохранения, были учреждены собственные подразделения ГЧП.

практической точки зрения, подразделения ГЧП могут помочь соответствующему органу власти (особенно тому, для которого ГЧП является новым явлением, или если проект нетипичен или сложен) руководить общим процессом (включая привлечение внешних экспертов) более уверенно, начиная от разработки предварительного проекта до оценки его стоимости и подготовки финансового отчета о завершении проекта. Подразделения ГЧП могут осуществлять подобную поддержку, например, посредством привлечения экспертов для участия в советах по рассмотрению индивидуальных проектов и отстаивания интересов государственного сектора в решении ключевых вопросов.

...Содействия процессу развития ГЧП...

Национальное подразделение ГЧП также должно способствовать сокращению сроков рассмотрения заявок и улучшению тендерных процедур при помощи использования стандартных форм контракта и соответствующих процедур, поддерживая их совместимость. Подразделение ГЧП может проводить консультации с инвесторами и находиться в постоянном взаимодействии с курирующими министерствами по вопросам решения правовых и организационных проблем, стоящих на пути реализации проектов ГЧП. Оно открывает дополнительные возможности для формирования соответствующего рынка проектов ГЧП, обеспечивающего устойчивость применения данного подхода для широкого круга проектов. При этом уменьшается возможность того, что частный сектор, работая в одном секторе общественных услуг, выступает против другого сектора. Национальные подразделения ГЧП должны реализовывать конкретные проекты (такие, например, как разработка стандартизованных соглашений в Великобритании, которые оказались весьма полезными). Создание подразделений ГЧП также приводит к сокращению времени и стоимости овладения новыми правилами поведения для каждого отдельно функционирующего рынка с отдельной системой управления и регулирования (еще одно преимущество стандартизации).

...И обеспечения эффективного руководства программами ГЧП.

Национальные подразделения ГЧП должны иметь четкое представление о менеджменте программой в целом. В задачу подразделений ГЧП также должна входить выработка определенного подхода к взаимодействию и руководству внешними экспертами и для привлечения подрядных организаций, поставщиков услуг и организаций, предоставляющих кредиты на долгосрочной основе и обеспечивающих финансирование объектов.

Для эффективного управления в сфере ГЧП крайне важным также является привлечение высококвалифицированных специалистов и способность ГЧП удерживать их в своих рядах. Основная проблема заключается в больших возможностях частного сектора по предложению заработной платы для высококвалифицированных специалистов, что способствует их утечке из структур государственного сектора. Поэтому для того, чтобы обеспечить эффективное управление в сфере ГЧП, государству необходимо формировать структуры, препятствующие риску внутреннего и межсекторального перетекания кадров, и создавать условия финансирования, достаточные для должной реализации проектов. Последствиями отсутствия

перечисленных шагов со стороны государства могут оказаться недоработка концепций и ошибки в управлении проектами ¹⁶.

Важным элементом укрепления потенциала в сфере ГЧП является формирование соответствующего рынка...

Создаваемые подразделения ГЧП должны устанавливать прочный диалог со всеми «игроками» на рынке. Эта работа зачастую начинается с простой увязки технических деталей формирования ГЧП и предоставления частному сектору надлежащей информации. Деятельность подразделений ГЧП важна для обмена информацией и доведения до сведений коллег и представителей министерств и ведомств информации о существующей на рынке ситуации и действующих компаниях, об их реакции на проводимые государством меры и решения, а также о возможностях частного сектора.

Кроме того, в компетенцию подразделений ГЧП может входить организация регулярных тематических семинаров для независимых экспертов в области правовых, технических и финансовых отношений. Роль экспертов в процессе создания ГЧП значительна. Они организывают диалог между государственными и частными структурами в соответствии с государственной политикой, нормативными требованиями и методическими документами. Они также могут предоставлять подразделениям ГЧП неформальную поддержку. Для распространения информации подразделения ГЧП могут приглашаться для выступления на различных мероприятиях, организуемых частным сектором, например, частными строительными кампаниями или банками. Подразделения ГЧП также могут приглашать основных участников рынка ГЧП на неформальные встречи в рамках дискуссий по обсуждению стратегий и планов реализации проектов ГЧП.

...Однако, делая это, важно держать частного партнера на расстоянии вытянутой руки...

Подразделениям ГЧП важно не только вовлекать бизнес-сообщество в работу по созданию партнерства, не менее важно также учитывать и не забывать о том, что подразделения ГЧП должны оставаться независимыми и нейтральными по отношению к частному сектору, защищать общественные интересы и действовать в соответствии с ценностями и принципами, установленными государством.

¹⁶ Важным моментом является сложность, которую представляют для государства (по сравнению с частным сектором) процессы привлечения и сохранения талантливых и высококвалифицированных кадров для ГЧП. Во многом это объясняется:

- a) негибкостью формальных систем привлечения кадров (со слабыми каналами командирования кадров из частного в государственный сектор и ограниченными возможностями совмещения должностей для государственных служащих);
- b) частыми кадровыми перемещениями и перестановками внутри департаментов и существующим недостатком в специалистах и квалифицированных кадрах;
- c) разницей в оплате труда в частном и государственном секторах (что не только затрудняет подбор специалистов для государственного сектора, но и приводит к оттоку в частные структуры государственных служащих, обладающих профессиональными качествами и опытом, необходимыми для сферы ГЧП).

....И контролировать результаты, получаемые в результате реализации проектов ГЧП.

Еще одним аспектом создания институциональной инфраструктуры выступает формирование специального органа, независимого и ответственного за внимательное изучение и проверку проектов после их подписания с целью определить, насколько цели и задачи государственной политики были учтены при разработке проекта. Эта функция должна быть придана не подразделениям ГЧП, а органам независимой и технически правомочной экспертизы проектов, которые были бы призваны обеспечить дальнейшее совершенствование политики и развитие принципов руководства, применяемых в сфере ГЧП.

Партнерства Великобритании (Partnerships UK - PUK)

PUK представляет собой один из примеров подразделений ГЧП, демонстрирующий применение на практике описанных выше принципов. PUK было создано в 2000 году для содействия целям рабочей группы Министерства финансов Великобритании по предоставлению централизованной поддержки всем департаментам ведомства. Создание этого подразделения позволило Министерству финансов сконцентрироваться на разработке политики частных финансовых инициатив, параллельно создавая отдельный центр содействия органам власти в вопросах разработки и подписания соглашений и договоров, а также решения текущих вопросов. Таким образом, данное подразделение ГЧП было создано специально для выполнения государственной миссии, которая сводится к «поддержке и усилению процессов обновления инфраструктуры, содействию повышению качества услуг и эффективному использованию государственных и муниципальных активов посредством развития эффективного и более действенного партнерства между структурами государственного и частного секторов».

Как государственно-частное партнерство данное подразделение ГЧП на 51% учреждено частными организациями, оставшиеся 49% учредительного капитала принадлежат Министерству финансов и исполнительным органам Шотландии. В число сотрудников входят около 50 высококвалифицированных специалистов, многие из которых вышли на пенсию более пяти лет назад. На сегодняшний день Великобритания разрабатывает более 600 проектов ГЧП, большая часть которых движется или уже вошла в фазу практической реализации. Тем не менее страна ориентирована на усиление поддержки проектов, переходящих от стадии разработки концепции и определения уровня спроса к стадии практической реализации. Специально для этих целей внутри PUK была создана Оперативная рабочая группа, действующая от имени и при поддержке Министерства финансов Великобритании. Оперативная рабочая группа является ресурсом, поддерживающим реализуемые проекты и осуществляющим работу по их руководству и обеспечению консалтинговыми услугами. Кроме того, рабочая группа проводит консультации по вопросам управленческих стратегий, тестирования рынка, уточнения достигнутых соглашений, а также решает другие вопросы, связанные с реализацией частных финансовых инициатив.

Развитие национальных программ подготовки кадров в сфере ГЧП также способствует развитию ГЧП...

В рамках работы подразделений ГЧП должны реализовываться программы по подготовке государственных служащих с целью совершенствования их профессиональных знаний и навыков для целей ГЧП. С этой точки зрения, национальная программа подготовки государственных служащих может оказаться наиболее эффективной. С другой стороны, программа должна учитывать местную специфику. Национальные программы подготовки государственных и муниципальных служащих могут быть наиболее успешными в контексте использования подхода постепенного увеличения масштабов такой работы, при условии создания своих норм и следования международным стандартам, постоянного поиска нового опыта в области ГЧП, привлечения преподавателей, специализирующихся на страновых аспектах, а также привлечения слушателей в программы и в процессы разработки проектов. В целом, «обучение, основанное на практике» в процессе разработки и реализации проектов может быть наиболее удачным решением для подготовки и повышения квалификации кадров в сфере ГЧП.

Примеры различных типов национальных программ подготовки кадров в сфере ГЧП

Испания: SEOPAN, ассоциация основных групп подрядчиков и концессионеров Испании, учредила совместную с местным институтом менеджмента и профессиональной подготовки программу MBA, ведущую обучение студентов для последующей работы в сфере концессий.

Нидерланды: По инициативе и под единым руководством Министерства транспорта реализуется большое число проектов в сфере ГЧП, и 1 сентября 2006 г. был создан Общий пул проектов (PPP Knowledge Pool) в сфере ГЧП. Целью создания единого информационного свода по проектам, реализуемым в сфере ГЧП, является необходимость объединить информацию по всем проектам, создать условия для выработки и распространения знания по финансовым и правовым вопросам, вопросам взаимодействия с подрядными организациями, а также оценить возможности реализации проектов ГЧП в рамках деятельности министерства. Общий пул по проектам в сфере ГЧП призван содействовать укреплению позиций различных проектов ГЧП. В основе создания информационного пула лежит необходимость выработки процедур оценки проектов на примере результатов успешной реализации нескольких пилотных проектов, отражающих новые приоритеты министерства в направлении развития ГЧП, для достижения большей надежности и предсказуемости доступа к услугам транспорта.

Великобритания: Ассоциация партнерств Великобритании (PUK) один или два раза в год проводит курс поддержки ГЧП (PPP Foundation), разработанный специально для рабочей группы ГЧП в государственном секторе, члены которой вовлечены в разработку концепций и управление программами ГЧП.

...Стимулирует многостороннее сотрудничество...

Многостороннее сотрудничество является важным аспектом создания программ подготовки в сфере ГЧП, которые позволяют экономить ресурсы и не допускать «изобретение велосипеда». В этом отношении национальные подразделения ГЧП помогают другим государствам учреждать свои собственные подразделения и способствуют профессиональной подготовке кадров на двусторонней основе. Со временем был достигнут консенсус в отношении необходимости проведения специальных мероприятий, в большей степени формализованных для новой модели многостороннего сотрудничества¹⁷.

...И одновременно с этим способствует работе по привлечению внешних экспертов с целью заполнить «белые пятна» в профессиональных навыках.

Для стран, начинающих работу по созданию ГЧП, важным условием успешной деятельности может стать привлечение международных экспертов. Ряд стран рассматривает возможность привлечения к проектам ГЧП международных экспертов, придерживаясь мнения, что их интеграция в проект должна происходить на гораздо более ранней стадии, чем их включение в команду проекта после его запуска. В частности, правильно подобранный эксперт может обеспечить поддержку в таких сферах, как:

- a) Техническая
- b) Правовая
- c) Финансовая
- d) Мониторинг этапов реализации и результатов проекта/должная осмотрительность.

Крайне важно убедиться, что к работе по проектам ГЧП привлекаются исключительно надежные эксперты, располагающие надлежащим опытом. Кроме того, определяются и устанавливаются конкретные правила управления проектами ГЧП, внедряются соответствующие механизмы контроля над управлением и реализацией проектов, а также разрабатываются руководства по заключению стандартных соглашений, договоров и контрактов для эффективной совместной работы внешних экспертов со штатным персоналом.

¹⁷ Европейской Комиссией совместно с Европейским инвестиционным банком в настоящее время учреждается Европейский экспертный центр оценки проектов ГЧП (European PPP Expertise Centre, ЕРЕС). Его цель - создание необходимой платформы для обмена опытом по реализации проектов ГЧП и содействия выработке политики в сфере ГЧП для представителей стран, ответственных за политику в сфере ГЧП на региональном уровне. Ожидается, что Центр начнет свою работу в 2008 году.

РЕЗЮМЕ

Подготовка персонала является одним из важных условий успешной реализации программ ГЧП. После распространения Руководства предполагается разработать обучающие модули для таких специфических проектов ГЧП, как ГЧП в сфере развития дорог, медицинских и образовательных учреждений и других.

Источники и дополнительная литература:

- Deloitte and Touche, Closing the Infrastructure Gap, Global Addition, 2006
- Price Waterhouse Coopers LLP, “Delivering the PPP Promise”

2.4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ

«Меньше, лучше, проще!»

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Во многих странах юридические процедуры являются неадекватными и слишком сложными, а также не обеспечивают достаточную защиту интересов и стимулов для инвесторов, участвующих в ГЧП.

Принцип 3 – Инвесторам, участвующим в ГЧП, требуется предсказуемая и надежная нормативно-правовая база, т.е. меньшее количество, простота и качество норм. Кроме того, нормативно-правовая база должна учитывать интересы получателей услуг и давать им возможность участвовать в юридических процедурах, защищающих их права и гарантирующих им доступ к процессу принятия решений.

Четкие рамки закона и права...

Для развития ГЧП странам требуются надежные, предсказуемые, стабильные, логичные и ориентированные на развитие экономики рамки закона и права.

...Должны базироваться на ключевых принципах и приоритетах.

- a) Защита прав инвесторов при распоряжении их собственностью и активами.
- b) Повышение качества нормативно-правовой базы за счет уменьшения количества правовых норм, их улучшения и упрощения.
- c) Более внимательное отношение к интересам бизнеса.
- d) Повышение эффективности контроля над соблюдением требований контрактов.
- e) Развитие системы юридических норм и правил регулирования ГЧП на основе консультаций по вопросам, напрямую связанным с запуском проекта и его управлением, включая концессии, налоги, конкуренцию, закупки и регулирование деятельности компаний.

Меньше законов...

Нормативно-правовая база ГЧП не должна быть сковывающей, а позволяющей сторонам сосредоточиться на результате посредством учреждения достаточно широких рамок для формирования и реализации согласованных проектов. Слишком объемное законодательство не улучшает процесс создания и управления ГЧП, а лишь сдерживает активность потенциальных инвесторов. Акцент должен быть сделан на гибкость нормативно-правовой базы, а именно:

- a) Упразднение ограничений для инвесторов по использованию государственных и муниципальных активов.
- b) Использование активов частным сектором в некоторых случаях может не соответствовать положениям действующего законодательства. В таких случаях законодательные акты по этим вопросам должны быть пересмотрены.
- c) Усовершенствование и упразднение ненужных процедур по застройке и использованию земельного фонда.
- d) Снятие законодательных ограничений на право использования прибыли от инвестиций, например, право распоряжаться прибылью в соответствии с долей сделанных инвестиций и вывозить прибыль за границу.

...Более совершенные законы...

Более совершенными законами можно называть те, которые являются понятными и надежными, а также позволяют инвесторам планировать свои решения и устанавливать цели на долгосрочный период, не ограничиваясь краткосрочным периодом, при вхождении в рынок. Данный фактор очень существенен для привлечения высококачественных инвестиций в проекты ГЧП. Предсказуемая нормативно-правовая база особенно важна при реализации программ ГЧП, так как предсказуемость позволяет более точно просчитать риски.

Потенциальные кредиторы и инвесторы изучают систему нормативно-правовых актов, определяющих деятельность ГЧП, с точки зрения их предсказуемости и надежности, а именно: законы об инвестициях, налогах, безопасности, корпоративное право, регламентацию заключения контрактов и разрешения споров в стране заказчика проекта. Учитывая ограниченность финансовых ресурсов большинства концессий, инвесторы изучают законодательство по регламентации хозяйственной деятельности с тем, чтобы защитить себя на длительный период времени. Такие условия для инвестиций включают в себя отсутствие ограничений на зарубежную и частную собственность, наличие договоров об избежании двойного налогообложения между заинтересованными странами, а также возможные налоговые льготы.

Более совершенное законодательство означает четкое понимание прав и обязанностей в процессах реализации ГЧП. Одним из ярких примеров неоднозначности, с которым сталкиваются кредиторы и инвесторы, в законодательстве многих стран является возможность гарантирования концессий государственным сектором. Такого рода неоднозначность преодолевается за счет развития концессионного права.¹⁸ Следует заметить, что гораздо проще вносить изменения в руководства, директивы и другие регулирующие акты, нежели в законы. Частные инвесторы предпочитают работать в странах, где достаточно опираться на общее законодательство, а не на акты, регулирующие отношения в

¹⁸ Требования и масштаб нормативно-правовой базы ГЧП зависят и от природы правовой системы страны. В странах с общей (англосаксонской) системой права потребность расширения законодательства по ГЧП стоит не так остро, как в странах с континентальной системой права. Например, в Великобритании и Австралии реализация проектов ГЧП не потребовала изменений законодательства.

определенном секторе, при реализации проектов, например в области транспорта или образования, так как общим законодательством затрагиваются интересы большего числа участников и меньше вероятность возникновения проблем в результате изменения законов, в то время как отраслевое регулирование может быть противоречивым и затрудняющим деятельность инвесторов.

...И более простые нормы будут способствовать успешной реализации проектов ГЧП.

Процессы ГЧП зачастую очень сложны. Это ведет к увеличению расходов, а также к тому, что в числе претендентов на контракты остаются лишь наиболее крупные компании. Упрощение норм способствует конкуренции, которая в свою очередь расширяет круг претендентов на контракт, из которых государственные органы могут выбрать себе наилучших партнеров.

Одним из средств повышения эффективности процедур реализации ГЧП может быть введение государством практики стандартизации контрактов. Такой подход позволяет прийти к общему пониманию основных рисков, логично обосновать выбор того или иного проекта из множества других и сократить время и расходы на проведение переговоров.¹⁹ Существует также практика дробления и последовательного наращивания проектов. В этом случае контракт заключается только с одной компанией на реализацию нескольких менее масштабных проектов, и производится постепенное расширение партнерства, то есть приращение происходит по этапам, постепенно, а не в режиме «шоковой терапии». Рассмотренные примеры ориентированы на получение экономии от роста масштаба операций, снижение издержек для стимулирования активности инвесторов.²⁰

Другой популярной практикой становится так называемый «диалог конкурентов» («Competitive Dialogue»). В случае сложных контрактов, когда государству сложно объективно оценить технические детали достижения целей или юридическую, или финансовую части проекта, применяется технология «диалога конкурентов». Такой способ согласования интересов инициируется, как правило, государствами с привлечением всех претендентов на контракт. При этом создается возможность преодоления трудностей, обычно имеющих место при разработке проектов. При этом государства должны гарантировать справедливость тендерных процедур для всех участников диалога и не допускать никакой их дискриминации.

Совершенствование юридических процедур предполагает совершенствование арбитражного производства...

Судебное разбирательство по спорным делам проекта ГЧП может оказаться

¹⁹ В Великобритании было решено стандартизировать контракты в сфере частной финансовой инициативы (SoPC 4 see UK Government, 2007). Все схемы ЧФИ должны соответствовать SoPC4. С целью избежания неточностей по модели контракта требуется первичное одобрение Королевского казначейства.

²⁰ В Австралии укрупнение проектов временами включается в форме группировки зданий больницы со вспомогательным оборудованием и платных услуг с последующим перераспределением доходов для обслуживания сооружения и проведения закупок.

дорогостоящим и обременительным. Но государства имеют возможность усовершенствовать систему разрешения спорных вопросов. В любой стране инвестор хочет быть уверенным в том, что судебная система стоит на службе закона, и что она будет способствовать исполнению контракта. Кроме того, оформление всех необходимых административных документов (например, доверенности и лицензии), которые необходимы для реализации проекта ГЧП, не должно быть обременительным.

Улучшение юридического сопровождения является задачей арбитражных судов. Возникновение разногласий по ходу исполнения контрактов ГЧП возникает достаточно часто. Процедура арбитража исполняется, как правило, на основе согласия сторон, выраженного или подразумеваемого до или после подачи иска. В большинстве стран действует право коммерческого арбитража на основе Типового закона ЮНСИТРАЛ о международном коммерческом арбитраже. Часто арбитраж действует наряду с институтом третейского суда.

***Тенденции в
арбитражном
производстве***

- Обращение в зарубежные суды для производства арбитражных процедур
- Рост заинтересованности в привлечении посредника

Потенциальный инвестор беспокоится, что судебные органы на местах могут благоприятствовать местным властям. Это один из барьеров по проведению арбитража на местах. С другой стороны, при проведении арбитража за пределами страны его решение может быть не исполнено местными судебными органами. Процедура арбитража должна стать общепризнанной и не оспариваемой. Поэтому правительства могут с целью улучшения качества национального арбитража организовывать

консультации сотрудников судов с представителями международного коммерческого арбитража и знакомить своих специалистов с международной арбитражной практикой. Более того, для судебной практики важна ратификация Нью-Йоркской Конвенции о признании и приведении в исполнение арбитражных решений. Относительно арбитража по делам ГЧП полезным может оказаться Процедура по разрешению споров, например, как в Великобритании SPOC4.²¹

...И справедливое и последовательное исполнение норм права...

Процедура исполнения норм права так же важна, как и содержание правовых норм. Правительства должны стремиться к тому, чтобы исполнение правовых норм и судебных решений осуществлялось в интересах развития деловой активности, поэтому следует помочь бизнесу выполнять существующие правила и выступать в качестве полноправного партнера для соблюдения им правовых норм.

...А также более широкие консультации.

Как при формировании норм регулирования ГЧП, так и при последующем их совершенствовании необходимо проводить консультации по содержанию правил и норм. Совершенствование законодательных актов состоит в их упрощении и большей ориентации на интересы пользователей.

²¹ Издано в марте 2007 г.

Важно повышать уровень квалификации юристов и судей, особенно относительно прав кредиторов «войти в проект»...

Многие юридические вопросы в сфере ГЧП являются новыми. Например, по концессионным контрактам кредиторы требуют оформления «вступления в права». То есть кредитор может вступить в проект и при необходимости поменять концессионера с целью предупреждения аннулирования концессионного соглашения в случае банкротства концессионера или нарушения им соглашения. Главная цель вступления «в права» заключается в избежании провала соглашения с концессионером и в обеспечении возврата вложенных средств. Принимая во внимание угрозу невозврата средств, кредитору важно сохранить концессию и дать возможность управляющей компании разрешить сложившуюся ситуацию. На практике такое право позволяет частному сектору сдерживать правительство относительно прекращения обязательств. С другой стороны, данное право может вызвать противоречия у правительственных структур, которые ранее с ним не сталкивались, и вызвать вопросы, связанные с тем, когда кредитор может вступать в управление, продолжительность периода разрешения проблемных ситуаций и т.п.²²

...И в то же самое время важно побуждать граждан использовать возможности, предоставляемые действующим законодательством.

Качественное управление также означает расширение применения законодательных норм теми группами населения, которые в силу разных причин не могли ими воспользоваться для защиты своих интересов. Расширение правовой активности особенно важно для представителей экономически и социально ущемленных слоев населения, которые нуждаются в более полном доступе к основным услугам. Во многих странах бедные слои населения не воспринимают закон как нечто, что может им помочь. Такое отношение можно преодолеть, если выгоды от реализации ГЧП будут очевидны для большинства населения.

Одним из способов повышения действенности законодательства является лучшее информирование населения о правах на получение качественных услуг и о возможностях участвовать в процессе принятия решений. Лучше всего это делать, пока проект ГЧП находится еще на стадии планирования и разработки. Правительства должны создать механизмы участия общественности и организовать группы населения, которые бы их использовали. Иначе это право не будет реализованным.

²² См. Law in Transition, 2007 Public Private Partnership PP 46-47 (Право на этапе перехода).

«Хотя по сфере охвата Орхусская Конвенция является региональной, тем не менее ее значение универсально. На сегодняшний день она представляет собой самую полную разработку принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации, который подчеркивает необходимость участия граждан в решении экологических вопросов и в доступе к информации, которая есть в распоряжении государственных органов. Как таковая, она являет собой самый что ни на есть амбициозный и смелый замысел в деле создания «экологической демократии», который когда-либо воплощался в жизнь под эгидой Организации Объединенных Наций».

Кофи А. Аннан
Бывший Генеральный секретарь ООН

Хорошим примером расширения прав граждан по отношению к реализации ГЧП является Конвенция ЕЭК ООН или Орхусская Конвенция «О доступе к экологической информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». Эта Конвенция благоприятствует развитию принципов качественного управления и «праву закона» через признание того факта, что облегчение доступа к информации и повышение гражданского участия способствует принятию более проработанного решения, и в то же время органы власти понуждаются быстрее реагировать на пожелания и потребности населения. Данная Конвенция также предусматривает процедуру проверки нарушения прав граждан на доступ к информации и общественное участие до судебного разбирательства.

Конвенция является не только соглашением в сфере охраны окружающей среды, но и по своей сути является договором об отчетности правительства, его прозрачности и оперативности. Ценность Конвенции заключается в установлении стандартов по оценке эффективности деятельности правительства, которые применимы как в странах региона ЕЭК ООН, так и за его пределами.

РЕЗЮМЕ

Правительства и международные организации могут совместными усилиями разработать общеевропейскую нормативную базу для сферы ГЧП. Такая база может использоваться в качестве модели для стран региона с учетом существующих рекомендаций и обеспечивать реализацию принципа: законов должно быть меньше, но они должны быть более качественными и простыми.

Источники и дополнительная литература:

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ (ЕС)

В ЕС принят ряд регламентирующих положений в сфере ГЧП, которые можно применять при формировании национального законодательства по вопросам ГЧП:

- Директива о координации процедур принятия судебных решений по контрактам на выполнение государственного заказа, снабжения и предоставление государственных услуг от 31 марта 2004 г. ("Public Contracts Directive") - определяет и регулирует именно «контракты с государством»
- Документ по концессиям от 29 апреля 2000 г.⁵ ("Communication on Concessions") определяет признаки концессий и общие правила, которые необходимо соблюдать в процессе организации концессий
- Руководство по эффективному управлению ГЧП, март 2003 г. (Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, March 2003, "PPP Guidelines")
- «Зеленый документ» по ГЧП и Общественный закон о контрактах с государством и концессиях, апрель 2004 г. (The Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, April 2004, "PPP Green Paper"). «Зеленый документ» утверждает, что «в общем, термин ГЧП применим к тем формам сотрудничества между органами власти и структурами бизнеса, которые создаются с целью основания, финансирования, строительства, модернизации, управления или обслуживания инфраструктуры или предоставления услуг»²³
- Документ по ГЧП и Общественный акт по вопросам контрактов с государством и концессиям, ноябрь 2005 г. (Communication on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, November 2005)²⁴
- Директива по вопросам контрактов с государством (Public Contracts Directive). Контрактами с государством на выполнение государственного заказа, снабжения и предоставление государственных/муниципальных услуг называются контракты по материальным интересам, заключаемые в письменной форме органом (или органами) власти с одним или более оператором (Public Contracts Directive, art. 1). Также в Директиве определено понятие концессии на предоставление государственных услуг ("public works

²³ Признаки ГЧП:

- Большая продолжительность сотрудничества;
- Финансирование частным сектором в отдельных случаях и иногда достаточно существенное дополнительное финансирование со стороны государственных/муниципальных фондов;
- Значимость оператора, который участвует на всех этапах реализации проекта: проектирования, завершения, реализации и финансирования;
- Распределение рисков между партнерами - государственным и частным секторами; как правило, ответственность за риски берет на себя частный сектор-оператор (необязательно за все или за большую их часть).

²⁴ Термин «концессия» определяется косвенно через определение масштаба его применения и отличия концессии от государственных контрактов: "...в соответствии с договором орган власти доверяет третьей стороне целое или частичное управление услугами, за которые органы власти несут ответственность, и за предоставление которых третья сторона берет на себя риск. Такие услуги попадают под действие документа при условии, что они являются видами экономической деятельности".

concession")²⁵.

О Директивах ЕС по закупкам. При развитии законодательной базы по ГЧП в новых документах должны делаться ссылки на Директивы ЕС по закупкам, предусматривающие процедуры «диалога конкурентов».

ЮНСИТРАЛ (Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли)

- Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников. Данное Руководство было дополнено Типовыми законодательными положениями по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников, которые были приняты ЮНСИТРАЛ в 2003 году. Типовые законодательные положения содержат законодательные рекомендации, типовые положения и пояснительные материалы для оказания помощи национальным законодательным органам в создании юридической базы, благоприятной для проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников.

ЕВРОПЕЙСКИЙ БАНК РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ (ЕБРР)

- ЕБРР использует Руководство ЮНСИТРАЛ при оценке и сравнении эффективности законодательства стран с переходной экономикой и его соответствия стандартам лучших законодательных практик. См. Law in Transition, April 2007. (Право на этапе перехода)

²⁵ Концессии отличаются от договора на выполнение государственного заказа тем, что включают передачу типичных рисков управления. Управляемая частным образом платная дорога является типичным примером концессии. Если правительство гарантирует возмещение расходов, то это уже следует рассматривать как государственный заказ. Разница между концессиями на услуги и государственным заказом определяется по единому критерию: кто берет на себя риски управления.

2.5. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РИСКОВ

Распределение рисков между партнерами и взаимная поддержка

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ

В теории проектного финансирования предполагается, что все возможные от реализации проекта риски должны быть переданы той стороне, которая наилучшим образом может с ними справиться, организовав более эффективное управление рисками. Однако большинство неудач при реализации проектов ГЧП связано с отсутствием специальных договоренностей о распределении возможных рисков между сторонами и стремлением каждой из участвующей в проекте стороны переложить ответственность за риски друг на друга. Серьезные трудности также возникают с расчетами рисков, особенно в странах с переходной экономикой, где показатели экономического роста, как правило, менее предсказуемы, что значительно осложняет процедуры прогнозирования, особенно в проектах ГЧП в сфере транспортных услуг.

Принцип 4 – ГЧП предполагает передачу рисков частному сектору, который способен наиболее эффективно управлять ими. Однако государство также должно брать на себя определенную долю ответственности за возможные риски и способствовать их смягчению для частного сектора на основе взаимной поддержки.

Баланс рисков чрезвычайно важен для развития ГЧП...

Основным преимуществом от развития ГЧП является передача рисков частному сектору. Но подобная передача, а также степень готовности частного сектора принять на себя значительную долю рисков иногда ослабляет процесс реализации проектов ГЧП. Прежде всего, со стороны организаций-кредиторов может поступить отказ в финансировании проектов ГЧП, в том числе представляющих значительную социальную ценность, в том случае, если по предварительным оценкам проект может быть сопряжен с большим количеством рисков – факт, представляющий серьезнейшую проблему для государственного сектора.

...И правительства должны определить весь объем связанных с проектом рисков на начальном этапе разработки проектов...

Для успешного старта проекта органы власти должны наметить и перечислить основные риски, типичные при реализации проектов, связанных с услугами в сфере инфраструктуры.

...Сформировать матрицу рисков...

К числу наиболее эффективных инструментов как для органов власти, так и для частного сектора относится разработка матрицы рисков, применимой для каждого этапа проекта и определяющей наиболее предпочтительные для правительства направления выделения средств. На этапе подготовки и последующего проведения тендера матрица может быть использована для создания перечня всех возможных рисков, сопряженных с реализацией проекта, и возможных способов их ограничения или недопущения. На этапе переговоров матрица может быть использована в качестве инструмента, контролирующего включение и учет всех возможных рисков, а после подписания контракта может быть полезна как свод мер по недопущению рисков, которые могут повлиять на выполнение контракта.

...И быть готовыми к действиям по смягчению возможных рисков...

В распоряжении правительств находятся различные инструменты сдерживания, недопущения наступления рисковых ситуаций, такие, например, как страхование рисков при возникновении форс-мажорных обстоятельств, которые могут нанести вред государственной сети, неотъемлемой частью которой является частная компонента проекта. Подобные системы государственно-частного партнерства должны быть защищены от возможных непредвиденных рисков с помощью специальных исследований, проводимых до объявления конкурса и до определения ожидаемых результатов проекта (принимая во внимание основные тенденции государственной политики). Поскольку проект находится в поле интересов государственного сектора, также важно обеспечить прозрачность регулирующих процедур, особенно на этапе подготовки заявки. Сразу после начала реализации проекта правительствам необходимо учредить систему регулярного мониторинга возможных рисков для того, чтобы убедиться, что оказание услуг осуществляется в соответствии с требованиями, установленными контрактом. Это, соответственно, позволит контролировать выплаты по каждому из этапов проекта, одновременно фиксируя с помощью непрерывного мониторинга реализацию проекта согласно плану.

...Принимая на себя часть рисков в тех сферах, где влияние и ответственность органов власти максимальны...

Риски, связанные с изменением политики, должны находиться в сфере ответственности правительства, включая риск односторонних действий со стороны правительства, приводящих к смене «правил игры» (так, например, переориентация правительства от позитивного подхода поддержки ГЧП к негативному подходу, предполагающему, в том числе, аннулирование ГЧП, является достаточно распространенной практикой в некоторых странах)²⁶.

²⁶ Однако в некоторых странах ГЧП все-таки смогли сохраниться и выжить. Например, польский проект по развитию дорог А1 пережил восьмикратную смену правительства еще на этапе переговорного процесса.

...И способствуя частному сектору преодолевать бюрократические трудности, волокиту...

Следующей проблемой, с которой сталкивается чаще всего частный сектор, являются трудности, связанные с получением согласований и решений органов власти, необходимых для начала реализации проекта. Бюрократизация процесса и не всегда оправданное вмешательство со стороны государства могут серьезно навредить проекту, например, отсрочить начало его реализации. В этой связи действия правительства в качестве посредника между конфликтующими сторонами могут способствовать разрешению подобных проблем с целью дать возможность проекту начаться вовремя.

...Внося изменения в соглашения, но только правильным способом.

Правительство может вносить в соглашения изменения, необходимые для учета новых факторов и условий, возникающих при большой продолжительности периода реализации проекта. Также важно перед внесением соответствующих изменений

Существует «общее представление о том, что частный сектор как поставщик услуг «поддряжает субподрядчиков, что создает дополнительное беспокойство, в случае изменения общего законодательства и политики в данной сфере»

Источник: Группа партнерств «Виктория»

убедиться, что партнеры, представляющие частный сектор, полностью осведомлены о планируемых поправках. Подобным же образом правительство может вмешиваться или прекратить действие соглашения в одностороннем порядке, если посчитает, что проект реализуется неправильно или с какими-либо искажениями. В этом случае опасения частного сектора могут быть учтены посредством внесения соответствующих пунктов в соглашение, согласно которым прекращение действия соглашения и вмешательство со стороны государства в ход реализации проекта может быть допущено только в «крайних случаях»²⁷.

Особое внимание необходимо уделять оценке возможных последствий затяжных периодов разрешения возможных трудностей и невыполнения обязательств по контракту, учитывая возможности правительств самостоятельно предоставлять необходимые услуги или найти замену данному частному партнерству.

В то же время крайне важно то, что именно государство оказывает необходимую поддержку...

Большинство проектов, особенно в сфере транспорта, требуют для реализации значительных частных инвестиций. В этом случае частный сектор может не принимать

²⁷ Вмешательство государства в ход реализации проекта может происходить только в случае крайней необходимости и невыполнения материальных обязательств (что также включает случаи продолжающегося или повторяющегося периодического невыполнения обязательств по контракту). В случае прекращения действия договора необходимо убедиться, что «период лечения» по возможности соблюден, и что условия, при которых вмешательство со стороны государства и прекращение действия договора могут наступить, четко определены и ограничены невыполнением материальных условий договора с целью недопущения крайних мер, следующих за прекращением действия договора.

на себя некоторые коммерческие риски, связанные с реализацией проектов²⁸. Государственный сектор должен обеспечивать поддержку проекта, сокращая риски и в достаточной мере способствуя сохранению необходимого уровня инвестиций, поступающих со стороны предприятий частного сектора²⁹.

Существуют разнообразные формы государственной поддержки проектов, направленные на смягчение возможных рисков для частного сектора (см. Приложение к данному разделу). К примеру, гарантии могут выступать подходящей формой вмешательства государства в процесс реализации проекта, главным образом с целью защитить частный сектор от непредвиденных и неконтролируемых частным сектором рисков. Конечно, многие контракты ГЧП предусматривают минимальный объем гарантий по уровню доходности проекта, что ограничивает частный сектор в его требованиях по предотвращению возможного риска спроса.

...Однако такие виды гарантий и поддержки со стороны государства должны осуществляться с осторожностью...

Необходимо отметить, что в рамках данной схемы поддержки правительство принимает на себя обязательства, влекущие за собой возможные серьезные финансовые последствия. Риск также заключается в неосторожном шаге со стороны правительства по созданию «избалованного» гарантиями частного сектора, когда он в большей степени становится ориентированным на получение дополнительных гарантий, нежели самостоятельно управляет возможными рисками при реализации проектов. Правительства должны оставаться, прежде всего, в границах понимания целей ГЧП, направленных на совершенствование и повышение качества проектов, которые реализуются с учетом возможных рисков инвестирования, что является стимулом для частного сектора лучше работать.

Поскольку гарантии доступны для получателей и предоставляются по усмотрению правительств, это может подорвать эффективность управления. Для изучения данного вопроса более подробно представители государственных органов власти могут обратиться к Руководству по национальным счетам, подготовленному Международным Валютным Фондом. В Руководстве отмечается, что подобные гарантии не рассматриваются как часть государственных гарантий, покрывающих расходы по проекту, а предоставляются коммерчески жизнеспособным организациям. Изначально маловероятно, что они не будут отозваны при возникновении непредвиденных обстоятельств.

²⁸ Это включает: риск, относящийся к этапу разработки проекта, когда нет гарантии того, что проект будет реализован; высокую степень риска на этапе строительства по причине вероятности перерасхода средств в период реализации проекта в целом; неопределенность доходов от реализации проекта и незащищенность от возможных политических изменений и способность поставить под угрозу жизнеспособность проекта.

²⁹ Например, если государственный сектор не располагает достаточными ресурсами для реализации проекта или не способен предложить способы сокращения возможного коммерческого риска, то тогда такие проекты, как TENS, требующие для завершения большого объема частных инвестиций, не будут реализованы.

При распределении рисков важен гибкий подход

Пример: проект строительства платных автодорог в Испании

Каждый случай уникален, и не существует жестко определенных и устоявшихся правил или моделей распределения рисков. Часто правительства могут использовать менее традиционные и более гибкие инструменты при распределении рисков, что обеспечивает дополнительными преимуществами обе стороны. К примеру, более тридцати лет назад, задавшись целью усовершенствовать дороги вокруг системы санаториев и отелей на побережье для стимулирования туризма, Правительство Испании приняло смелое решение. Оно приняло на себя обязательство по рискам возможного изменения курса валют, что с позиций обычной практики должно рассматриваться как плохое решение. Однако защита от изменений обменного курса продолжает использоваться и по сегодняшний день. Несмотря на традиционные возражения, подход, основанный на калькуляции стоимости принятия на себя подобного риска и не учитывающий экономического эффекта от увеличения потока туристов в связи с улучшением дорожного обеспечения в данном районе, оказался оправданным. За все время реализации проекта Правительство Испании не понесло никаких потерь от принятия на себя данного риска.

... Поскольку риски и преимущества должны распределяться.

Как только проект ГЧП, например, по строительству тюрьмы, школы или больницы завершается, уровень риска существенно снижается. Поскольку риск, связанный с тем, что строительство может не осуществиться или не завершиться вовремя исчезает. И, как результат, банки становятся восприимчивыми к пересмотру процентных ставок (в сторону их снижения), которые они устанавливают и тем самым сокращают общий объем выплат по кредиту. Это ведет к получению дополнительных финансовых средств. Возникает вопрос о том, кто должен извлечь пользу, не забывая, что стороной, взявшей на себя риск, связанный со строительством на начальном этапе проекта, является предприятие частного сектора.

Текущая практика свидетельствует, что все стороны, а не только одна, должны разделять финансовую выгоду от реализованного проекта, и что распределение доходов от проекта должно быть осуществлено по формуле, утвержденной всеми участниками до подписания контракта.

РЕЗЮМЕ

ГЧП предоставляет государственному и частному секторам уникальную возможность распределить риски при реализации совместного проекта, обеспечивая взаимную дополнительную поддержку для того, чтобы гарантировать выгоды и преимущества от проекта для обеих сторон.

Источники и дополнительная литература:

- Partnerships Victoria, Risk Allocation and Contractual Issues, June 2001
- IMF, PPP and Fiscal: International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Hungary, 7-8 March 2007

ПРИЛОЖЕНИЕ К РАЗДЕЛУ 2.5.

Поддержка ГЧП органами государственной власти

Обоснование поддержки со стороны государственных органов власти

- a) Решение о поддержке в реализации проекта опирается на оценку государством экономической и социальной ценности проекта и на то, насколько он оправдывает подобную поддержку со стороны государства. (Так, некоторые проекты не могут финансироваться только со стороны частного сектора в достаточном объеме, другие не могут быть реализованы без поддержки государства, что зависит от общего инвестиционного климата, складывающегося в разных странах).
- b) В целом существует три основные причины, оправдывающие необходимость государственной поддержки проектов ГЧП: (i) существование непредсказуемых и неожиданных политических рисков; (ii) политическое решение о том, что основные услуги должны предоставляться ниже реальной стоимости и тем самым снижать затраты потребителей услуг; и (iii) теория, согласно которой стоимость рисков, принимаемых на себя правительством, должна быть ниже стоимости рисков частных инвесторов.
- c) Политические риски традиционно содержат в себе риск конфискации, политического насилия (войны, атаки террористов), а также риски конвертируемости валют и трансфера финансовых средств. Определение политических рисков может быть расширено до таких понятий, как изменения в нормативно-правовой базе, неблагоприятные решения по регулированию, неэффективность государственных предприятий по выполнению обязательств, принятых по проекту.
- d) Финансовая поддержка со стороны государства может осуществляться посредством следующих инструментов: (i) субсидии; (ii) финансовые инструменты (различные финансовые обязательства, акции); или (iii) гарантии.
- e) Определяя поддержку государственных органов власти, особое внимание также необходимо уделять: (i) недопущению нарушений международных/региональных обязательств страны; (ii) выбору наиболее подходящих способов оценки бюджетной стоимости мер по поддержке, учитывая текущую стоимость будущих затрат или потерь в доходах; и (iii)

Например, проект по созданию платных автодорог М5 в Венгрии: за первые шесть с половиной лет реализации коммерческих операций, государство предоставило консорциуму предприятий частного сектора компенсацию в виде субординированного займа, подлежащего возмещению после снятия долговых обязательств основными кредиторами в случае, если реальные доходы консорциума вне зависимости от каких-либо причин окажутся ниже конкретного уровня.

обеспечению прозрачности (своевременное взаимодействие с участниками проекта).

Различные формы государственной поддержки

Государственные займы/ссуды

- a) Беспроцентные или с низкими ставками по процентам ссуды (займы) с целью снижения общих затрат по финансированию проекта.
- b) Субординированные заемы, предоставляемые государством, могут улучшить финансовые условия проекта, так как служат дополнением к основным займам, предоставляемым коммерческими банками.
- c) Доступные для всех участников проекта в рассматриваемом секторе или временная поддержка компании, реализующей проект, в случае если основные риски в рамках проекта наступили.
- d) *Ограничения:* фиксированная ставка или процент от общей стоимости проекта.

Гарантии по займам

- a) Государственные гарантии от главного контрактора или других государственных агентств о погашении задолженности по займам (ссудам, кредитам) (могут быть ограничены определенными ситуациями). Подобные гарантии, как правило, меньше по стоимости, чем гарантии займа, предоставляемые коммерческими кредиторами.
- b) Гарантии по займам обычно не записываются как издержки (расходы) до тех пор, пока не поступит соответствующее требование, но могут представляться в качестве реальных условных обязательств (серьезные финансовые потери - в случае полного провала управляющей компании, реализующей проект).
- c) *Ограничения:* фиксированная ставка или процент от общей стоимости проекта/система обстоятельств, при которых гарантии могут быть расширены (например, при использовании всех других доступных форм поддержки со стороны кредиторов, установленных договором, кредитным соглашением или прямым договором с контрактором).

Долевое участие

- a) Прямое или опосредованное долевое участие в проекте гарантирует вовлеченность государства, его поддержку в реализации и управлении проектом, а также способствует достижению более благоприятного соотношения между долевым участием и долговыми обязательствами (путем подкрепления долевого участия от спонсоров проекта в случае, когда другие ресурсы, например инвестиционные фонды, недоступны).
- b) *Ограничения:* особое внимание должно быть уделено разграничению долевого участия государственного сектора от общих гарантий государства.

Субсидии

- а) Тарифные субсидии предоставляются в дополнение к доходам компании, реализующей проект, в случае, когда доходы от проекта снижаются до определенного минимального уровня, они рассматриваются как альтернатива полной коммерческой свободы при определении пошлин, тарифов и т.д.
- б) Поддержка субсидиями может предоставляться государством для покрытия разницы между полной коммерческой стоимостью и объемом реальных сборов с потребителей с целью сохранения стимулов для эффективности частного сектора.
- в) Субсидия обычно принимают форму прямых выплат компании, реализующей проект (в виде единовременного платежа или взносов, рассчитанных как дополнение к доходу компании): при этом аудит и декларирование данных поступлений является обязательным требованием. Альтернативой прямым выплатам может служить разрешение, выдаваемое компании, работающей по проекту, о перекрестном субсидировании наименее прибыльных мероприятий с помощью привлечения доходов, полученных от более выгодных мероприятий.
- д) *Ограничения:* (i) соблюдение закона о конкуренции (многие страны запрещают предоставление субсидий, не прошедших авторизацию на соответствие законодательству) и (ii) соблюдение требований международных/региональных соглашений³⁰.

Например, концессионный договор между Францией и Испанией о строительстве участка железной дороги Перпиньян - Фигуэрас: государственная субсидия покрывает 57 процентов общей стоимости строительства.

Другие государственные гарантии

Государство может не гарантировать компании, реализующей проект, или кредиторам возврат займа или ссуды, а обеспечивать «надлежащее поведение» и выполнение обязательств со стороны организации-контрактора. Тем не менее необходимо отметить, что невыполнение соответствующих обязательств влечет за собой возникновение денежных обязательств по возмещению ущерба, которые включают, помимо всего остального, затраты по выплате кредиторам определенных сумм, связанных с сокращением сроков выполнения кредитных обязательств, в случае дефолта проекта.

Гарантии результативности (performance guarantees)

- а) Гарантии предоставляются государством на покрытие расходов при нарушении обязательств по контракту, принятых контрактором на себя, в соответствии с договором о реализации проекта.

³⁰ Более подробно о данной теме см. отчет Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) о распределении рисков в ходе реализации концессионного договора о строительстве участка железной дороги Перпиньян-Фигуэрос между Францией и Испанией.

- b) Гарантии результативности – это эффективный инструмент защиты компании, реализующей проект, и кредиторов от последствий неудачного выполнения обязательств контрактором или другой государственной организацией, которые приняли на себя специфические обязательства в рамках договора о реализации проекта.
- c) Гарантии результативности применяются в том случае, если контрактор представляет собой автономное юридическое лицо, которое не отвечает по обязательствам государства как такового. Тем не менее контрактор является юридическим лицом в полном смысле этого слова, и риски, связанные с выполнением проекта, не могут просто рассматриваться как риски, связанные с изменением политики, а в большей степени рассматриваются как коммерческие.
- d) Центральное правительство не распространяет гарантии на риски, связанные с деятельностью других организаций (например, при децентрализованной государственной власти). При обеспечении надежности выполнения государством своих обязательств необходимы такие инструменты, как правительственные гарантии результативности или гарантии, предоставляемые многосторонними институтами, в противоположность гарантиям, предоставляемым государством. Гарантии по выполнению проекта могут предоставляться от имени какого-либо государственного финансового органа той или иной страны, в которой реализуется проект.
- e) Законодательство должно предоставлять правительству условия эффективно управлять и оценивать возможные риски во время реализации проекта и определять уровень прямых и условных обязательств, которые оно может взять на себя, как, например, *гарантия продажи (Off-take Guarantee)*: государство гарантирует оплату товаров и услуг, поставляемых компанией, реализующей проект, государственным организациям.

Согласно соглашению о закупке (“purchase agreement”), ресурсы (или денежный поток) предоставляются с целью: (i) обслуживания долга; (ii) погашения эксплуатационных расходов; (iii) рентабельности инвестиций.

Гарантии поставки защищают материнскую компанию от последствий невыполнения государственным сектором обязательств по предоставлению товаров и услуг, необходимых для функционирования (поставка топлива, электричества, воды и т.д.) или для осуществления безопасности платежей, ответственность по которым лежит на контракторе в рамках договора о поставке.

Общие гарантии предоставляются для защиты управляющей компании, реализующей проект, от любых последствий невыполнения контрактором специфических обязательств. Общие гарантии применяются не часто, но могут быть использованы в случае, если обязательства, принятые контрактором, несоизмеримы с его кредитоспособностью (например, договора муниципальных концессий).

Гарантии от неблагоприятных действий со стороны государства

- a) Гарантии о невмешательстве государства в работу компании, реализующей проект, проистекающие из возможности осуществлять конкретные права, закрепленные договором о реализации проекта или определяемые национальным законодательством.
- b) Гарантии по курсам иностранных валют: гарантии (i) конвертируемости прибыли в иностранную валюту, (ii) доступности любой иностранной валюты, требуемой для выполнения обязательств по обслуживанию иностранного долга, выплаты дивидендов в валюте и управления денежными поступлениями в иностранной валюте и (iii) перевода конвертированных сумм за границу.
- c) Гарантии от экспроприации обеспечивают компанию и ее акционеров гарантией того, что к ним не применят механизм экспроприации без соответствующей и достаточной компенсации (включая конфискацию и национализацию).

Налоговые и таможенные льготы и преференции

Законодательство по вопросам прямых иностранных инвестиций часто предоставляет специальные режимы налогообложения для привлечения иностранных инвестиций (освобождение от налогов и пошлин, уменьшение налоговой ставки, предоставление преимуществ на рынке). Использование специальных режимов налогообложения должно быть проанализировано самым серьезным образом и может применяться только в том случае, если способствует реализации проекта или необходимо для привлечения инвесторов. Примерами таких преимуществ выступают:

- a) Освобождение от корпоративного налога на период действия концессии (налоговые каникулы);
- b) Освобождение от подоходного налога иностранных работников, работающих по проекту/кредиторов;
- c) Освобождение или снижение ставки налога на недвижимость;
- d) Освобождение или снижение ставки налога на импорт оборудования, сырья и строительных материалов, а также на эксплуатацию и техническое обслуживание проекта;
- e) Налоговые льготы на роялти;
- f) Возврат налога иностранным инвесторам, реинвестирующим свои прибыли в новые проекты, направленные на развитие инфраструктуры в стране, реализующей основное концессионное соглашение;
- g) Сокращение налогооблагаемой базы с учетом реальной стоимости и конкретных расходов на электроэнергию, воду и транспорт;
- h) Списания из налоговых обязательств в форме обесценивания активов или амортизации.

Защита от конкуренции

- а) Государство, на территории которого реализуется проект, гарантирует компании, работающей по проекту, что ни один конкурирующий проект по развитию инфраструктуры не будет осуществлен в период определенного времени и на конкретной территории (например, в сфере транспорта, потребительских услуг и т.д.) и что ни одно государственное учреждение не будет конкурировать с управляющей компанией, работающей по проекту, напрямую или через концессионера. Особенное значение имеет обеспечение подобной защитой проектов по строительству платных автомагистралей, когда строительство дополнительной дороги может подорвать поток доходов. Тем не менее соблюдение данных гарантий должно находиться под пристальным вниманием государственного сектора. Долгосрочный характер контрактов ГЧП, рост численности населения или другие факторы могут затруднить процесс предоставления данной гарантии.
- б) *Ограничения:* (i) необходимость соблюдения требований закона о конкуренции (риск установления монополий, ограничивающих возможности национальных потребителей); (ii) необходимость соблюдения требований международных/региональных соглашений.
- с) Дополнительные источники доходов.
- д) Предоставление компании, реализующей проект, возможности вкладывать свои инвестиции посредством дополнительных концессий на предоставление дополнительных/сопутствующих услуг или права на осуществление другой деятельности (например, право на соединение платных автомагистралей мостом или право взимать плату за использование объектов, созданных самим подрядчиком).
- Например, проект строительства туннеля в порту Сиднея: спонсоры получили концессии на эксплуатацию Сиднейского моста в качестве стимула, в результате мостовой сбор увеличился до уровня платы за проезд по туннелю.
- е) Предоставление права компании (в случае необходимости принятия соответствующего законодательного акта), реализующей проект, использовать собственность подрядчика с целью взимания платы за использование объекта, возведенного подрядчиком.

Возможность создания, совершенствования и усиление инструментов защиты и гарантий

В случае операций с негосударственными структурами кредиторы заботятся о том, чтобы обеспечить надежность и защищенность движения денежных средств и активов. В этом отношении кредиторы будут уделять особое внимание тому, насколько и как быстро они смогут возместить свои затраты посредством взимания

платы за пользование активами, а также на то, насколько простым окажется этот процесс.

Создание, совершенствование и усиление инструментов защиты кредиторов (см. примеры, рассматриваемые ниже) требуют от правовой системы отсутствия каких-либо законодательных или регулятивных препятствий.

К мерам по преодолению таких препятствий относятся:

- a) *Для создания надежной системы защиты* необходимо точное определение кадастра обеспечений по ссудам или залога, или другое приложение, содержащее информацию обо всем движимом и недвижимом имуществе заемщика;
- b) *Для совершенствования системы защиты* необходимо преодоление трудностей, связанных с контролем над возбуждением исков против заемщика о возмещении убытков в прошлом и на рассматриваемый период (слабая организация регистрационных записей), неясностью и соответственно высокой стоимостью процедур регистрации, невозможностью использования государственной/муниципальной собственности, получением и использованием права на льготы и преференции;
- c) *Для укрепления (усиления) системы защиты* необходимо снятие трудностей при изъятии за неплатеж и реализации залога.

Интересы безопасности в собственности:

- a) Залоговые права на землю, здания и другие основные фонды, платежи с фиксированными сроками уплаты за движимое имущество, включая материальные запасы, подлежащую получению продукцию, работы, нематериальные активы, другую собственность и поступления;
- b) Обеспечение по ссудам на долевое участие акционеров, участвующих в мероприятиях заемщика, на доходы заемщика от реализации главных соглашений по проекту;
- c) Переуступка прав, лежащих в основе решений на осуществление затрат по проекту.

Счет условного депонирования:

Контроль и аккумуляция денежных потоков при реализации проекта.

2.6. ПРОЦЕДУРА ТЕНДЕРА В РАМКАХ ГЧП ³¹

Прозрачная, объективная и недискриминационная процедура отбора

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ

К проблемам управления формированием ГЧП относятся: отсутствие возможностей для организации конкурсных торгов, особенно на местном уровне, недоверчивое отношение общественности к непрозрачным проектам ГЧП и неадекватность административных процедур по проведению тендера, в результате чего в них не могут участвовать малые и средние предприятия (МСП).

Принцип 5 – Выбор участников тендера - потенциальных партнеров по ГЧП должен проводиться на основе прозрачной, объективной и недискриминационной процедуры отбора, поощряющей конкуренцию и обеспечивающей баланс между необходимостью ускорения и удешевления процесса проведения торгов и выбором наилучшего предложения. При этом следует проявлять абсолютную нетерпимость к любым формам коррупции.

Прозрачность, объективность, отсутствие дискриминации

Прозрачность предполагает открытость политики и проведения тендера. Оценка предложения должна осуществляться публично.

Объективность предполагает четкие, определенные и предсказуемые правила, которые обеспечивают порядок процедуры, а также соблюдение правил и мониторинг их исполнения, и предотвращают конфликт интересов.

Отсутствие дискриминации предполагает справедливое и беспристрастное отношение ко всем участникам государственного и частного секторов, зарубежным и отечественным, при проведении конкурса по контрактам ГЧП.

Во-первых, прозрачность может быть достигнута посредством распространения информации ...

Прозрачность процесса предоставления контрактов ГЧП означает предоставление гарантий в том, что информация о тендерах в рамках ГЧП, об административных процедурах заключения контрактов и о возможностях отдельных ГЧП доступна всем заинтересованным сторонам (особенно потенциальным провайдерам и поставщикам

³¹ Также используется термин “закупки” (от английского “procurement”).

услуг). Прозрачность также означает предоставление права на доступ к информации такого рода. Прозрачность предполагает установление открытой процедуры, которая основана на принципах конкуренции, что помогает государственному и частному секторам достигать экономических выгод. Критерии оценки поставщика и критерии определения цены контракта по каждому проекту должны быть известны всем заинтересованным участникам. Участники извещаются обо всех происходящих изменениях.

...Детали решения об объявлении победителя должны быть обнародованы ...

Необходимо сохранять описание процедуры объявления победителя конкурса. Заинтересованные стороны: СМИ, граждане, профсоюзы, инвесторы и пр. должны иметь возможность ознакомиться с содержанием контракта, что будет способствовать их вовлечению в процесс формирования ГЧП и позволит провести мониторинг процедуры.

...И обеспечена прозрачность информация о тендерах.

Необходимо гарантировать тайну предложенной участником тендера цены, чтобы она не стала достоянием конкурентов. Важно сохранять тайну в случаях, когда процедура выбора поставщика касается сферы защиты прав интеллектуальной собственности и авторских прав или вопросов национальной безопасности. Но, в целом, основной принцип состоит в гарантии, что при проведении тендера будет обеспечена прозрачность.

Например, в Дании местными властями используется новая система финансирования проектов ГЧП, по которой государственные активы продаются частным компаниям, а затем у них арендуются. Ранее ни одна местная власть не могла обеспечить услуги в соответствии с высокими стандартами, используя только средства муниципальных фондов. Так, в результате журналистского расследования было установлено, что некоторые компании выделяли средства футбольному клубу в обмен на заключение контракта с местными властями, а мэр являлся акционером компании и председателем футбольного клуба, для которого строился новый стадион.

...Также важно, чтобы в процессе организации тендеров и выбора победителя соблюдался принцип объективности и справедливости ...

Например, потенциальному поставщику услуг должно быть дано достаточно времени для подготовки и представления предложений по стоимости проекта на конкурс. Критерии отбора должны быть объективными и недискриминационными, исключаящими всякую предвзятость. Это означает, что технические требования

должны быть разработаны нейтрально, а не в интересах определенного участника и его проектного предложения.³²

...В то же время недостаточно только разработать правовую основу.

Должен также быть создан механизм совершенствования законодательных норм и реализации ответственности партнеров за их исполнение:

- **Во-первых,** потенциальный поставщик должен иметь право обжалования в независимом суде, если он полагает, что контракты в рамках ГЧП были заключены не в соответствии с законом. Суд, где будет проходить рассмотрение жалобы, должен обладать полномочиями по исправлению нарушений или установлению размеров компенсации убытков, понесенных поставщиком. Необходимо предусмотреть экстренные меры, включая временное приостановление тендера для исправления нарушений и сохранения коммерческих возможностей.

В Канаде использование услуг аудиторов из числа независимых экспертов, следящих за добросовестностью процесса, дает правительственным спонсорам, участникам торгов и общественности гарантии, что процедура выбора поставщика является справедливой, равноправной и адекватной.
- **Во-вторых,** при мониторинге исполнения правил важна роль независимого органа, отвечающего за мониторинг, и наделенного полномочиями проводить расследования по тендерным процедурам в рамках ГЧП. Институциональные рамки должны разграничить тех, кто реализует проведение выбора поставщика, и тех, кто ведет надзор. Здесь рекомендуется учредить агентство, ответственное за формирование политики по закупкам в рамках ГЧП, и орган власти по надзору за соблюдением всех правил и норм.
- **В-третьих,** независимый аудитор никоим образом не должен быть связан с вовлеченной стороной из государственного или частного секторов. Кроме того, аудитор должен вникнуть в проект на ранней его стадии, что позволит провести целостный и беспристрастный аудит.
- **В-четвертых,** при отборе не должно возникать конфликта интересов. Государственные/муниципальные структуры, заключающие контракт, должны быть полностью независимыми от проектов, в том числе и от участников торгов. Проблемы могут существовать, хотя и не проявиться во время проведения тендера, но после выявления факта коррупции может быть нанесен ущерб репутации как

³² Согласно объективной системе, оценка осуществляется двумя этапами (никогда не пересекаются). Во-первых, проверка тендера на соответствие требованиям. Соответствует ли участник требуемой квалификации? Также учитывается финансовая и техническая способность выполнить контракт. Все эти требования должны быть известны заранее и не должны изменяться во время проведения тендера. Затем все подходящие кандидаты оцениваются с точки зрения критериев, установленных в положении о проведении конкурсных торгов.

государственного, так и частного секторов. Это подчеркивает важность крайне внимательного отношения к проблеме конфликта интересов в ГЧП.

Кроме того, важно отсутствие дискриминации...

Важно, чтобы процедуры предоставляли равные возможности всем компаниям независимо от страны их регистрации. Отсутствие дискриминации достигается обычно посредством создания норм, регулирующих данный вопрос, поскольку общие требования не затрагивают специфики конкретного проекта. Оценка соблюдения данного принципа делается на основании информации о том, сколько зарубежных компаний принимает участие и как часто они выигрывают тендер. В то же время, когда правительства поощряют участие зарубежных компаний в конкурсе, должна действовать оговорка, что страна регистрации иностранной компании также открыта для компаний страны-«хозяина» проекта. Не должно быть дискриминации собственных компаний, в том числе малых и средних, которые нуждаются в стимулировании и поддержке.

...И санкции против коррупции должны приниматься в контексте международных норм и правил...

Существует множество моделей организации открытых процедур проведения тендера, основанных на международных и национальных договорах. В 1994 г. Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли приняла Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников, целью которого является поощрение конкуренции между поставщиками и заказчиками, справедливое и равное обеспечение их деятельности и достижение прозрачности процедур проведения торгов.

Внутри Европейского союза (ЕС) действуют строгие правила проведения правительством тендера. Ряд директив ЕС регулирует проведение государственных закупок и заказов, включая строительство и телекоммуникации. В ЕС применяются санкции при нарушении правил проведения торгов по государственным закупкам и по строительному сектору. Кроме того, бенефициарии фондов ЕС должны выполнять правила ЕС по проведению тендеров, при заключении контракта с третьей стороной по проекту, финансируемому из средств таких фондов. Целью директив ЕС является установление стандартной процедуры по определению победителя в конкурсе на заключение государственного контракта. Согласно законодательству ЕС, требуется проведение тендера для контрактов, стоимость которых превышает 200 тыс. евро. Страны ЕС должны учитывать в своих национальных правовых системах законодательные акты, принятые в рамках ЕС.

Генеральное соглашение по торговле услугами, принятое в ВТО, является первым договором, устанавливающим правила по торговле услугами. В настоящее время обсуждается вопрос, нужно ли добавлять в Соглашение правила по проведению правительством закупок. Соглашение о правительственных закупках уже разработано, но охватывает лишь ограниченное число услуг, включая строительство, защиту окружающей среды, компьютерные услуги и телекоммуникации.

...И учитывать наиболее успешный опыт тендерных процедур в рамках ГЧП.

Далее описывается практика проведения тендера в рамках ГЧП в Нидерландах, Великобритании и США.

НИДЕРЛАНДЫ**Руководящие принципы проведения тендера в рамках ГЧП и нормативно-правовая база**

Ключевыми принципами при проведении правительством тендера являются принципы недискриминации и прозрачности. Это означает, что проведение тендера объявляется публично, и правительство не может дискриминировать кого-либо из участников, предлагающих услуги равного качества и объема, даже если это иностранная компания. Эти принципы были заложены Договором об учреждении ЕС.

Национальные органы Нидерландов регулируются законодательством ЕС по вопросам проведения открытых государственных закупок. Эти правила были трансформированы даже в жесткой форме в национальную правовую систему. Согласно законодательству, существуют различные процедуры, применяемые в зависимости от проектов закупок. Более того, проекты во всех сферах обязательно проходят публичное обсуждение на всех стадиях и/или процедуру пространственного планирования.

Правительством Нидерландов, при проведении закупок в рамках ГЧП, применяются дополнительно следующие принципы:

- a) Внимательное отношение к результатам публичных обсуждений проектов;
- b) Защита интеллектуальных прав собственности кандидатов, пресечение «снятия сливок» и гарантия конфиденциальности;
- c) Расходы по участию в торгах для кандидатов должны быть ограничены обоснованным лимитом.

Контракты в сфере развития инфраструктуры

Для каждого проекта по развитию инфраструктуры, превышающего заложенную на его реализацию сумму, Министерство транспорта проводит сравнительный анализ по выбору контракта, и чаще всего наиболее привлекательными оказываются ГЧП. Это часть политики по поощрению ГЧП. Выбор ГЧП происходит для контрактов по проектированию, строительству, финансированию и управлению сегментом инфраструктуры на длительный срок. Выбор ГЧП производится на основе выбора наилучшего предложения.

После решения применять подход ГЧП для реализации проекта следующим шагом становится определение наиболее подходящей процедуры закупок с учетом, что все предъявляемые законодательством требования по процедуре будут выполнены. Хотя ГЧП отражает партнерство и сотрудничество, важно, чтобы выбор партнера по контракту из частного сектора осуществлялся в конкурентной среде.

Вплоть до 2007 г. Министерством транспорта Нидерландов использовалось два типа процедур закупок в процессе выбора партнера для контракта ГЧП: переговоры и диалог конкурентов (См. приведенную ниже таблицу). Переговоры велись при заключении контракта по высокоскоростной магистрали Амстердам-Брюссель; диалог конкурентов проводился по проектам нескольких автодорог. Процедура проведения диалога конкурентов особенно подходит для заключения контрактов ГЧП.

Таблица 3. Переговоры и диалог конкурентов

Переговоры	Диалог конкурентов
Публичное объявление и поиск кандидатов по критериям отбора	Публичное объявление и поиск кандидатов по критериям отбора
Заявка на участие от заинтересованных сторон	Заявка на участие от заинтересованных сторон
Орган власти, заключающий контракт, отбирает кандидатов из всех, подавших заявку	Орган власти, заключающий контракт, отбирает кандидатов из всех, подавших заявку
Орган власти, заключающий контракт, издает программу требований, включая публикацию о критериях и приглашение кандидатам об участии	Орган власти, заключающий контракт, издает дескриптивный документ, инициируя диалог, который обычно включает проведение трех раундов консультаций: <ul style="list-style-type: none"> - Презентация подхода каждого кандидата - Консультация с каждым кандидатом по оптимизации тендерной документации - Финальное собеседование. Диалог является двухуровневым. Результатом диалога является решение по кандидату. Затем заключающий контракт орган власти приглашает кандидатов к подготовке предложений, основанных на решении по консультациям
Кандидат подает свое предложение	Кандидат подает свое предложение
Выбор наилучшего предложения на основе критериев	Заключающий контракт орган власти анализирует предложения цены и переходит к финальной стадии с кандидатом, имеющим наиболее предпочтительное предложение
Переговоры с наиболее предпочтительным кандидатом по оптимизации предложения	
Подписание контракта N.B. Если во время переговоров не удастся достигнуть соглашения, заключающий контракт орган власти в праве начинать переговоры со вторым кандидатом по рейтингу	Подписание контракта

Как видно из таблицы, отбор происходит в два этапа. На первом этапе кандидаты должны пройти по соответствующим критериям отбора и подать свои заявки. Критерии

включают финансовую надежность, результаты прошлой деятельности и др. На втором этапе наиболее предпочтительные предложения кандидатов анализируются на основе критериев принятия решения, которые были предварительно опубликованы.

Критерии принятия решения (отбора) применяются в процессе диалога конкурентов для выявления наиболее экономически выгодной тендерной заявки. В Нидерландах практикуется определение через чистую приведенную стоимость предложения, стоимость рисков и стоимость запросов, которые не учитываются в предложении кандидата. Предложение о цене с наименьшими показателями является самым экономически выгодным тендером.

Накопленный опыт Нидерландов по проведению закупок в рамках реализации проектов ГЧП можно сформулировать следующим образом:

- a) Качественный тендер по ГЧП предполагает проведение тщательной и масштабной подготовки заключающим контракт органом власти. Также важно учитывать временной фактор, возможности по организации тендера и контроля.
- b) Определение четких и достижимых целей проекта и процедуры проведения конкурса.
- c) При необходимости гарантия конфиденциальности, так как это является основой прозрачной, объективной и недискриминационной процедуры отбора. Здесь важна согласованность работы внутри органа власти, заключающего контракт.
- d) Особого рассмотрения требует разработка критериев отбора и присуждения контракта.
- e) Критерии должны быть сформулированы максимально объективно для равного обращения к участникам во время проведения конкурса.
- f) С учетом того, что процедура проведения закупок в рамках ГЧП сложна, необходимо объяснить все стадии процедуры и обеспечить кандидатов на заключение контракта практическим руководством, которое помогает грамотно обосновать предложение и способствует созданию атмосферы доверия.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Решение о применении модели «частная финансовая инициатива» (ЧФИ) для проведения закупок в рамках государственной инфраструктуры и услуг следует жесткой регламентации процесса принятия решений об инвестициях, который включает положения по инвестиционным стратегиям отдельных департаментов в соответствии с руководящими принципами «Зеленой книги» Великобритании. Затем в общей программе капиталовложений проекты группируются по приоритетам и определяются сферы возможного применения ЧФИ.

Чтобы гарантировать отбор проектов в рамках ЧФИ только в тех сферах, где представлено наилучшее соотношение цены и качества, проводят оценку соотношения в три этапа, включая количественную и качественную составляющие. Процедура диалога конкурентов является достаточно новой и представлена в Директиве ЕС о

государственных закупках (Public Sector Procurement Directive 2004/18/EC). Эта Директива была перенесена в законодательство Великобритании как Регламенты по государственным контрактам (Contracts Regulations SI 2006/5), вступившим в действие 31 января 2006 года. Можно полагать, что процедура диалога конкурентов релевантная для большинства проектов ЧФИ. В нижеприведенной таблице показаны варианты того, как можно рассматривать процедуру проведения диалога конкурентов для проектов ЧФИ.

Таблица 3. Процедура проведения диалога конкурентов для проектов ЧФИ

	1	2	3	4	5	6	7	
Прогноз	Обзор контракта	Обзор	Отбор участников	Этап диалога конкурентов	Процесс финального тендера	Обсуждение после подачи на тендер	Предпочтительный поставщик	
Оценка инвестиций	Выбор процедуры	Акцент на заблаговременной подготовке	Выбор участников для диалога	Приглашение к участию в конкурсе	Финальный тендер	Пояснение, спецификация и окончательные уточнения	Пояснение и подтверждение обязательств	ПОДПИСАНИЕ КОНТРАКТА
Уровень соотношения цены и качества (value for money)	Обоснование и документирование Проектирование процесса диалога	Критерии оценки	Выпуск описательного документа	Проведение диалога для выработки решения Последовательные шаги Заключительный диалог	Оценка тендерных заявок	Отсутствие значительных изменений в конкурсном предложении		
	Проект бизнес-плана						Окончательный бизнес-план	
	Этап 2		Этап 3					
	Оценка уровня соотношения цены и качества (value for money)		Оценка уровня соотношения цены и качества (value for money)					

Первые три этапа

На начальном этапе органы власти, заключающие контракт, должны детально спланировать осуществление процедуры, особенно структуру диалога, проект бизнес-плана (ПБП), который детализирует потенциальные расходы, управление рисками, необходимые временные рамки и затраты. Органы власти, заключающие контракт, публикуют объявление о конкурсе, в котором отражены все потребности и запросы. Отбор участников, проявивших интерес, осуществляется в соответствии с положениями Директивы в статьях 44-52. Такой отбор нацелен на выявление предложений, авторы которых потенциально способны реализовать контракт. Затем прошедшие отбор компании приглашаются к участию в следующем так называемом «этапе диалога».

Диалог

Этап соревновательного диалога предваряет финальную процедуру проведения торгов, для которого действуют строгие правила по организации переговоров. На данном этапе важно, чтобы заключающие контракт органы власти определили, как они спланируют проведение диалога, на каких основаниях будут исключаться участники из дальнейших этапов диалога. Диалог прекращается, как только органы власти выносят решение по предложению проведения закупок, отвечающему их требованиям. И после этого объявляется о завершении диалога. Результаты обсуждения заявок утверждаются: все коммерческие вопросы должны быть оговорены заранее.

Обсуждение после подачи на тендер

После подачи финальных предложений от участников конкурса власти могут попросить разъяснить, уточнить что-либо по заявке в той мере, чтобы не повлечь изменений, которые могут негативно повлиять на проведение конкурсных торгов или иметь дискриминирующий эффект.

Отбор кандидата

При отборе наиболее приемлемого кандидата органы власти могут попросить его уточнить некоторые аспекты или подтвердить обязательства по тендеру, но лишь в той степени, чтобы не допустить эффекта ущемления конкуренции или создания дополнительных барьеров для участника.

Период ожидания и подписание контракта

При отборе наиболее приемлемого поставщика органы власти уведомляют о своем решении всех участников, подавших конкурсные предложения, и возможного победителя. Так называемый «период ожидания» до подписания контракта после объявления результатов конкурса составляет 10 дней. Такой промежуток достаточен, чтобы участники торгов уточнили причины, почему их предложение было отклонено, причем органы власти должны ответить на запросы за три дня до окончания периода ожидания. Если в течение 10 дней не возникает споров и проблем, орган власти (или заказчик) переходит к процедуре заключения контракта.

США

США отличаются от Нидерландов и Великобритании в том смысле, что в США не существует структуры по ГЧП на национальном уровне, а также стандартов по поощрению и реализации программ ГЧП. Согласно законодательству, на федеральном уровне ГЧП учреждаются для каждого конкретного агентства. То есть процедуры реализации проекта ГЧП по электроснабжению национального парка отличаются по специфике от процедур обеспечения электричеством военной базы. На уровне штатов существует свое законодательство. Но на всех уровнях внимание сосредоточено на принципе открытой конкуренции. Для более глубокого понимания практики реализации проектов ГЧП на разных уровнях далее приводятся примеры двух инициатив ГЧП.

Министерство обороны США в вопросах по обеспечению жильем 1,5 млн. военнослужащих и их семей полагается, прежде всего, на частный сектор. Военнослужащим от министерства выплачивается пособие на аренду жилья по месту пребывания. Но многие военные базы расположены в отдаленных сельских регионах, где коммерческое жилье является малодоступным, или в дорогих городских районах, где сложно подобрать хорошее доступное жилье. Когда наметился дефицит подходящего жилья из-за его высокой стоимости, удаленности от работы и т.п., Министерство обороны начало заниматься вопросами финансирования, проектирования, строительства и управления жилищным фондом. К середине 1990-х годов в собственности и под управлением Министерства находилось около 300 000 единиц жилищного фонда для семей военнослужащих.

В условиях борьбы приоритетов за ресурсы бюджета Министерству обороны сложно аккумулировать средства на строительство и эксплуатацию жилья на должном уровне. В 1995 г. возраст жилищного фонда составил в среднем 33 года, и более 60 % (приблизительно 200 000 единиц) было признано как не соответствующий стандарту Министерства.

В 1995 году Министерство обороны провело оценку состояния жилищного фонда и работ по его обновлению и ремонту, на что требовалось 16 млрд. долл. США. Но это было просто нереально. Министерство обороны обратилось в Конгресс с просьбой о наделении его полномочиями по участию в проектах ГЧП для поддержания и расширения жилищного фонда.

Закон об ассигнованиях на национальную оборону на отчетный 1996 год (Public Law 104-106) наделил Министерство обороны новыми полномочиями, а именно:

- a) Основывать партнерства с ограниченной ответственностью с девелоперскими организациями, осуществлять прямые инвестиции в жилищный фонд через покупку акций и облигаций или другие финансовые инструменты;
- b) Продавать, передавать или сдавать в аренду частному сектору имущество, находящееся в собственности Министерства, и использовать полученные доходы на финансирование партнерских проектов по жилищному фонду;

- с) Кредитовать девелоперские организации для развития жилищного фонда через обеспечение его приобретения и строительства третьими лицами и другими органами власти.

Министерство обороны разработало «Инициативу Министерства обороны» с целью поощрения деятельности в рамках новых полномочий. Согласно этой программе, Министерство наделяет каждый род войск (сухопутные, авиацию, флот, включая морской корпус) правом определять применение тех или иных полномочий в зависимости от ситуации. Министерство обороны также установило два обязательных требования:

- а) Каждый род войск должен ликвидировать не пригодный жилищный фонд до 2010 года.
- б) При заключении сделки, девелопер (проектная, строительная, конструкторская и др. организация) инвестирует, по меньшей мере, две третьих от общего капитала.

Успех программы превзошел ожидания Министерства обороны, и работы по обновлению и ремонту жилищного фонда будут завершены уже в 2008 году – на два года раньше первоначального срока. Задолженность в 16 млрд. долл. США была ликвидирована за 12 лет после начала действия «Инициативы Министерства обороны». Большинство проектов было реализовано без привлечения государственных капитальных вложений. Кроме того, выгоды превысили капитальные инвестиции: Главное контрольно-финансовое управление США после проверки проектов (партнерств) пришло к заключению, что издержки за период их жизненного цикла оказались на 11 % меньше, чем реализуемых за счет средств правительства.

Успех характерен для большей части проектов, реализуемых Министерством обороны на принципах открытой конкуренции. Более того, вне зависимости от модели партнерства, используемой различными родами войск для различных объектов, принципы открытой конкуренции действуют неизменно.

Анализ, предшествующий тендеру

Каждый контракт ГЧП требует проведения бизнес-анализа по состоянию и проблемам жилищного фонда и возможных подходов к их решению. Основной вопрос состоит в том, достаточно ли одного ГЧП или требуется создание сети ГЧП, исходя из географических особенностей размещения жилищного фонда.

Проведение тендера

Информация обо всех возможностях заключения контракта по проведению государственных закупок открыто публикуется на Интернет-портале Правительства США (раньше о конкурсах объявляли в печатных изданиях, затем в печатных СМИ и в Интернете, а сейчас объявления размещаются только в Интернете). Заказы на тендер по каждому объекту обусловлены практической ситуацией. Правительством определяются такие параметры, как, сколько нужно жилых помещений (квартир или домов), какие (с

двумя, тремя спальнями или иные), условия жизни в районе, в том числе уровень материального благополучия, а девелоперы предлагают варианты решения и уровень удобств. Проекты заказов издаются с целью проведения публичного обсуждения и оценки. Результаты таких предварительных обсуждений предполагаемых заказов и тендеров размещаются в сети Интернет. Также определяются критерии, по которым будут оцениваться кандидаты на заключение контракта.

Обычно тендер проходит в два этапа. На первом этапе фирмы, желающие принять участие в тендере, представляют проектные предложения, информацию о заявителе и данные по корпоративным мощностям и финансовым показателям. Компании, получившие наивысший балл, представляют полный комплект предложений по проекту. Такая двухэтапная процедура способствует привлечению многих компаний и позволяет сэкономить на апробации конструкторских решений.

Оценка

Предложения, поступившие на конкурс, оценивает группа независимых экспертов, которые руководствуются планом по оценке заявок и конкурсными критериями, разработанными для индивидуальных закупок. Каждый эксперт обосновывает рейтинг каждой заявки для целостного и объективного результата оценки.

Объявление победителя и апелляция

Решение об объявлении победителя открыто публикуется в сети Интернет. Проигравших участников торгов сразу уведомляют о результатах, и они могут получить краткую информацию по оценке сильных и слабых сторон своих предложений. Помимо этого действует процедура апелляции, основанная на стандартах, закрепленных в Руководстве по федеральным закупкам.

Мониторинг исполнения контракта

Экономическую эффективность контракта оценивают на основании критериев, указанных в условиях тендера. Группа наблюдателей за ходом исполнения контракта закрепляется за каждым объектом. Разрешение споров происходит в соответствии с процедурами, закрепленными в Постановлении по федеральным закупкам.

В Штате Виржиния действует одна из многих принятых программ ГЧП. Закон Штата о транспортной инфраструктуре в рамках ГЧП от 1995 года обосновывает и законодательно определяет полномочия Министерства транспорта Штата Виржиния на заключение соглашений, допускающих структуры частного сектора к управлению и/или развитию транспортного хозяйства. Частному сектору разрешается определять проблемы, например, обосновать необходимость строительства автомагистрали или легкого метро, и обращаться с инициативой в Министерство транспорта Штата Виржиния. Министерство транспорта со своей стороны определяет требования, которые должны быть учтены при принятии решения об учреждении ГЧП, и публикует заказ на проведение тендера. Процесс оценки предложения/проекта включает шесть стадий:

1. *Контроль качества.* В какой мере предложение отвечает задачам соответствующего плана развития транспортного хозяйства на местном, региональном и федеральном уровне? Является ли данный проект своевременным, более эффективным и экономически выгодным решением, чем решение, предлагаемое государственным сектором? Насколько адекватно распределение рисков?
2. *Независимая группа экспертов.* Конкурсные предложения оцениваются независимой группой экспертов, в которую входят представители Комитета по перевозкам и Министерства транспорта Штата Виржиния, специалисты в области перевозок, ученые и сотрудники других заинтересованных органов. Оценка проводится по основным критериям, закрепленным законодательно (в Интернете дается ссылка на соответствующие законы) и по критериям, описанным в изданном на уровне штата заказе на тендер. Публичные обсуждения также являются частью процесса оценки.
3. *Рекомендации Комитета Штата Виржиния по перевозкам.* Комитет по перевозкам изучает предложения и рекомендации независимой группы экспертов и готовит рекомендации для Министерства транспорта Штата Виржиния по реализации проекта. Положительное решение означает, что Министерство транспорта Штата Виржиния будет публиковать заказ на веб-портале Правительства Штата, посвященном конкурсам по закупкам. В этом заказе также определяются критерии оценки.
4. *Подача заявки и отбор.* Министерство транспорта Штата Виржиния формирует состав Комитета по оценке поступающих заявок. На основе оценок данного Комитета Министерство может отклонить все предложения или выбрать одно и более и продолжить переговоры.
5. *Переговоры.* Если предложение подходит по качественным характеристикам, Министерство ведет переговоры по заключению предварительного и/или полного соглашения. В соглашении закрепляются права и обязанности сторон, устанавливается максимальная норма доходности для частного сектора, определяется финансовая ответственность сторон, аспекты передачи имущества штата в управление частному сектору, сроки его полномочий.
6. *Соглашение/Договор.* Согласованный договор проходит юридическую проверку, подписывается и вступает в действие. Законодательством Штата Виржиния закрепляются процедуры апелляции и консультаций с участниками, чьи предложения были отклонены.

Такой процесс стимулирует развитие ГЧП. В результате действия нового законодательства в 2002 году был завершен первый инфраструктурный проект дорога Покахонтас (Pocahontas Parkway). Данная четырехполосная дорога протяженностью 14,1 км, включая мост через реку Джеймс, соединяет два основных маршрута в пригороде Ричмонд (Штат Виржиния). Модель основана на идее, что жители готовы внести небольшую плату в обмен на более короткий по времени маршрут. После уточнения стоимости проезда в 2004 году в соответствии с объемом потока, который

оказался немного меньшим, чем предполагалось ранее, проект сегодня демонстрирует высокие показатели эффективности.

РЕЗЮМЕ

В каждой стране существует свой уникальный подход по проведению конкурсов и оценке предложений на контракты по ГЧП. В США, которые не являются членом ЕС, действуют нормативные акты по закупкам как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Общим принципом для всех программ ГЧП является также обязательство следовать принципам открытой конкуренции, которые должны обеспечиваться на всех стадиях проведения тендера. Данное обязательство необходимо соблюдать для успешной реализации проектов в рамках ГЧП.

Источники и дополнительная литература:

- British Columbia Ministry of Municipal Affairs, Public Private Partnership A Guide for Local Government, May 1999
- Deloitte and Touche, Closing the Infrastructure Gap, Global Addition, 2006

2.7. ИНТЕРЕСЫ ЛЮДЕЙ – НА ПЕРВОЕ МЕСТО

Информация, подотчетность и поддержка

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Зачастую мнение населения относительно того, насколько оно заинтересовано в проектах ГЧП и удовлетворяют ли оно его потребности, не принимается во внимание должным образом. Такое отсутствие прозрачности и подотчетности порождает проблемы на уровне управления, которые необходимо решить, прежде чем развивать ГЧП дальше.

Принцип 6 – В процессе формирования ГЧП на первое место следует ставить интересы людей, укрепляя подотчетность, повышая прозрачность проектов и, тем самым, улучшая условия жизни людей, в первую очередь социально и экономически ущемленных групп.

Интересы населения являются важными для ГЧП...

Прежде всего, ГЧП должны ориентироваться на интересы людей. Изначально ГЧП предполагались в виде финансовых инструментов (механизмов) выведения государственных расходов за рамки баланса. Несмотря на эффективность ГЧП как финансовой стратегии, идея может потерпеть фиаско, если население, которое является основным пользователем услуг, не будет убеждено в его эффективности. Например, существовало беспокойство относительно того, что государственный сектор, при использовании модели ГЧП³³, утрачивал контроль над предоставлением таких основных услуг, как услуги здравоохранения, образования или водоснабжения.

³³ Наиболее успешные примеры политики преодоления подобного рода беспокойств и обеспечения соблюдения общественных интересов при реализации проектов ГЧП представлены ниже. Примеры основаны на деятельности Партнерства Виктория в Австралии. В рамках деятельности партнерства решение о предоставлении основных услуг в качестве проекта ГЧП зависело от трех вопросов:

- Какие услуги должны предоставляться гражданам непосредственно государством? (вопрос о предоставлении основных услуг).
- Какой должна быть модель проекта, обеспечивающая его максимальную и лучшую окупаемость, для всех других видов услуг и соответствующей инфраструктуры? (вопрос добавленной стоимости).
- Насколько результаты применения наилучшей в контексте окупаемости модели соответствуют критериям общественного интереса, четко сформулированного в политике государства? В случае несоответствия государственной политики общественному интересу, возможно ли достижение соответствия посредством включения в контракт других гарантий или использования регулирующих мер (и какова будет их стоимость), или же проект должен быть переосмыслен с точки зрения сохранения и закрепления за государством определенных видов услуг? (общественный интерес).

...Таким образом, определение общественных интересов является первостепенной задачей...

Для предотвращения подобных беспокойств государству необходимо выработать и использовать механизмы, которые бы гарантировали населению уверенность в том, что основными получателями благ всех проектов является именно население. С этой точки зрения государству необходимо определить, каким образом ГЧП могут обеспечивать и служить общественным интересам и что это означает в терминах ГЧП. Государство может принять решение, например, ограничить круг ключевых услуг, которые частный сектор, вне зависимости от цены, предоставлять не может. Часто работа врачей и медсестер в государственной больнице, учителей в государственных учебных заведениях или судей в судах рассматривается как реальные услуги, за предоставление которых несет ответственность государство, в то время как развитие соответствующей инфраструктуры и предоставление вспомогательных услуг помимо основных услуг может обеспечиваться частным сектором.

...Проведение консультаций с населением по основным вопросам политики государства...

Также государству имеет смысл проводить консультации со всеми участниками проекта по основным вопросам проводимой политики. Своевременное (на начальных этапах) и последовательное включение общественности способствует преодолению страха перед изменениями и неизвестностью, обеспечивая открытый и прозрачный процесс. Более того, только посредством включения потребителей и всех производителей услуг в ход реализации проектов ГЧП можно определить и удовлетворить их потребности и интересы. В Ирландии перед реализацией законодательства в сфере ГЧП были проведены консультации со всеми заинтересованными сторонами ГЧП, в результате которых был достигнут консенсус, способствующий успешному выполнению программы.

Процесс консультирования во всех странах обязательно должен включать полную информацию о том, что представляют собой ГЧП. Не имея представления о том, что такое ГЧП, большинство населения рассматривает эту форму сотрудничества и реализации проектов как одну из форм приватизации.

...и необходимо убедиться, что проекты ГЧП оправдывают затраты.

Перед началом реализации проекта необходимо провести полный анализ затрат и потенциального экономического эффекта. Часто при утверждении государством проекта и поиске партнеров в частном секторе для совместной его реализации, заявки (предложения), поступающие от частного сектора, оцениваются в соответствии со стандартами лучшей практики государственного сектора для определения целесообразности затрат. Сравнительный уровень затрат - методика количественного

анализа по эталонам³⁴.

Органы власти также должны обеспечить хорошую и достаточную информированность населения...

Государство может усилить процесс предоставления услуг через строгое соответствие пунктам контракта с частной организацией. Несмотря на то, что часто контракты сложны и не всегда понимаются большинством населения, тем не менее они могут являться эффективным инструментом обеспечения ответственности основных участников контракта, особенно если цели и результаты проекта четко определены и по ним достигнуто понимание.

Однако частные организации пытаются предоставить некоторым аспектам своей деятельности статус коммерческой конфиденциальности, что накладывает ограничения на требования подотчетности и может представлять определенные трудности как для местных органов власти, так и национальных правительств. Следовательно, контракты должны включать требования подотчетности, в рамках которых деятельность организаций по предоставлению услуг должна быть открыта для проверки и быть подотчетной. Во все большей степени в контрактах ГЧП подчеркивается данная характеристика.

...И наблюдение за исполнением данных обязательств третьей стороной ...

Мониторинг достижения результатов относительно целей, указанных в контрактах, выступает главным требованием при обеспечении отчетности деятельности по предоставлению услуг. Оценку и мониторинг результатов в сфере общественных услуг лучше всего осуществлять посредством независимых организаций, учрежденных специально для оценки деятельности в отдельных секторах услуг и ответственных за повышение уровня информированности граждан путем представления результатов мониторинга на суд общественности. Распространение подобной информации также может способствовать общественности в ее выборе тех или иных государственных услуг.

³⁴ Эффективность затрат обеспечивается за счет оптимального учета всех возможных рисков реализации проекта. Данная методика используется для оценки гипотетической стоимости проекта для государства с поправкой на риск и с учетом использования максимально эффективных форм реализации проекта. Далее полученные результаты сравниваются с предложениями частного сектора. При этом особое внимание необходимо уделить сопоставимости рассматриваемых категорий. Предложение (цена) частного сектора несопоставимы с предлагаемой спецификацией услуг, и условия распределения риска содержатся в конкурсной документации, подготовленной на основе расчетов данной методики. Сравнение таких предложений с результатами анализа без учета соответствующих особенностей может вести, таким образом, к неправильной оценке. В случае если предложение (цена) превышает значения, полученные в результате анализа, при одинаковом уровне предоставления услуг и распределения рисков и при отсутствии других количественных выгод и преимуществ, проект лучше реализовывать как государственный. Такое решение должно основываться на общей стоимости каждой из рассматриваемых альтернатив, то есть учитывать не только взвешенные затраты по контракту, а также стоимость для государства деятельности по администрированию и мониторингу результатов проекта в рамках контракта.

Основная проблема заключается не только в учреждении аудиторских компаний и независимых органов для оценки и мониторинга деятельности, но и в том, чтобы обеспечить эффективность их работы на практике. Например, каким образом осуществить мониторинг результатов деятельности и ее эффективность в больницах и поликлиниках? Другим примером являются тюрьмы – сектор, где проекты ГЧП оказались достаточно успешными, но где в то же время оказывается достаточно сложным внедрение стандартов оценки и требований к конечным результатам деятельности из-за возможности риска непредвиденных последствий. Например, жесткие финансовые штрафы, налагаемые за побег из тюрем, непреднамеренно могут привести к усилению негативного отношения к заключенным.

Число и разнообразие поставщиков услуг государству продолжает увеличиваться. Теперь не только государственные предприятия и организации, но также частные компании, НПО, благотворительные и социальные организации включаются в этот процесс. Основным принципом мониторинга результатов становится обеспечение гарантии того, что общественность также выигрывает от проекта, как и другие его участники – будь-то государственные, государственно-частные или другие типы организаций.

Кроме того, еще одной отличительной особенностью ГЧП является продолжительность взаимодействия государственного и частного секторов в рамках контракта, например, до 25 лет и больше. Это может оказаться обременительным для последующих поколений налогоплательщиков, например, в случае платы за оборудование в больнице, технические характеристики которого устареют. Поскольку обычно контракты пересматриваются, будет пересматриваться и стоимость услуг. Проблема заключается в том, что многие компании, осуществляющие мониторинг, не всегда представляют, насколько долгосрочный контракт является эффективным в долгосрочной перспективе. Соответственно, при проведении мониторинга данные проблемы должны быть учтены заранее, до того, как они станут дополнительным бременем для налогоплательщиков.

...Предоставив, таким образом, гражданам больше выбора и больше власти.

Требования подотчетности могут распространяться и далее. Производители услуг, независимо от того, представляют ли они государственный или частный сектор, должны обращать внимание и учитывать желания и потребности населения. Расширяя возможности выбора, органы власти могут создать дополнительные стимулы к повышению качества услуг и результатов деятельности для их поставщиков, так как при финансировании будет учитываться выбор потребителей. Такая политика, в свою очередь, позволит усилить работу поставщиков с клиентами

Например, сегодня в государственной системе здравоохранения пациентам предоставляется возможность выбрать больницу, время лечения и даже лечащего врача. До недавнего времени допускалось, что единственными людьми, которым такой выбор в сфере образования и здравоохранения может быть предоставлен, являются те, кто может себе это позволить.

через использование службы работы с потребителями и через консультации с ними, что даст возможность оценить степень соответствия предоставляемых услуг потребностям потребителей. Например, местные органы власти в Великобритании публикуют рейтинги организаций, предоставляющих услуги в сфере здравоохранения и образования. В этом случае оценка услуг осуществляется не на основе проведенных проверок, а самими потребителями. Использование подобных механизмов производителями услуг в сфере ГЧП при обязательном взаимодействии с потребителями посредством проведения консультаций будет содействовать большему пониманию общественностью целей и задач ГЧП.

Посредством гарантий, обеспечивающих непрерывный доступ общественности к основным услугам...

Другой важный аспект обеспокоенности заключается в том, что передача управления услугами частному сектору сопряжена с риском увеличения тарифов, что, таким образом, ограничивает возможности социально и экономически уязвимых групп населения. Одна из проблем заключается в том, что при передаче объектов по оказанию услуг частному сектору, в случае если эти услуги уже субсидировались государственным сектором, и их цена не отражает реальной стоимости. Однако увеличение тарифов происходит не всегда, и государство может вмешаться с целью защитить тех, кто в наибольшей степени может пострадать от этого. Например, государство может увеличить выделяемые на проект средства (см. выше) для того, чтобы гарантировать потребление конкретных услуг социально и экономически уязвимыми группами населения.

Проект электростанции на Памире в Таджикистане является хорошим примером проекта ГЧП, с точки зрения сохранения доступности потребляемых услуг и поддержания их цены для бедных и уязвимых групп слоев населения. Проектом была предусмотрена специальная схема социальной защиты тарифов. Тарифные ставки, согласно проекту, будут постепенно увеличиваться в течение десяти лет с дополнительной гибкостью. Но главной целью проекта является то, что тарифы и специально привлеченные для проекта средства гарантируют получение электроэнергии группами населения, для которых текущие расценки окажутся непосильными. Проект строительства электростанции в Таджикистане демонстрирует возможность привлечения частного сектора к реализации схем совершенствования социального обеспечения в одном из самых бедных регионов Средней Азии³⁵.

...Государство может гарантировать безопасность и охрану здоровья населения...

³⁵ Несмотря на очевидные перспективы данного проекта, необходимо отметить, что они могут быть максимальными при их соотнесении с общей программой создания доходов у населения и увеличения объемов общих средств к существованию, и что проект сможет сохранить устойчивость при отсутствии государственных субсидий. В целом, большое количество проектов ГЧП подвержены рискам в тех странах, где существует серьезный разрыв в общем уровне осведомленности населения. Например, для того чтобы подобный разрыв был сокращен, странам необходимо привлекать внешних специалистов и квалифицированную рабочую силу, закупки и т.п. для проекта ГЧП. Кроме того, необходимо добиваться наращивания результативности как в интересах государственных, так и частных партнеров.

Дело не в том, что частный сектор стремится увеличить свою прибыль, не осуществляя дополнительных расходов на обеспечение безопасности, а в большей степени в том, насколько деятельность частной компании соответствует стандартам безопасности, установленным контрактом. Несоответствие частной компании требованиям безопасности может привести к разнообразным взысканиям в ее адрес, включая снижение тарифов, штрафы и дорогостоящие судебные тяжбы по окончании срока действия контракта ГЧП. Однако часто существует обеспокоенность относительно того, что передача государственных активов/фондов/имущества в управление частному сектору одновременно разрушает сам смысл понятия «общественная услуга».

Ответ лежит в точном определении того, где конкретно частный сектор может обеспечить необходимую безопасность. Такой областью может стать использование новых технологий, что прямо или косвенно способствует повышению безопасности.

Так, например, местные власти провинции Онтарио с целью создания системы двойного контроля над качеством подготовки водителей заключили контракт с британской фирмой Serco для организации специальной системы экзаменов для водителей, в то время как существенный эффект оказало строительство новой дороги, что сократило количество аварий со смертельным исходом на 70%³⁶.

...Повсеместное принятие объективного регулирования для обеспечения гарантий добросовестной подотчетности.

Поскольку подотчетность государственного сектора в проектах ГЧП необходимо усиливать в интересах удовлетворения потребностей и нужд населения, надо не усиливать бюрократический контроль, а обеспечивать эффективное регулирование. В целом, необходимо найти объективный подход к выбору поставщика услуг с установлением единых правил вхождения в рынок независимо от того, кто эти

³⁶ Совместное использование управленческих навыков частного сектора с возможностями новейших технологий при реализации государственных проектов по развитию и совершенствованию дорог и транспортного обеспечения также может быть эффективным с точки зрения повышения уровня безопасности. В представленном выше примере речь идет о проекте создания в Канаде 195 километровой автомагистрали между городами Монктон и Фредериктон. Строительство завершилось за четыре года, в то время как при использовании традиционных моделей строительство заняло бы 15 лет. Новый участок автомагистрали способствовал устранению опасного участка дороги, быстрому строительству автомагистрали и привел к сокращению показателей смертности от несчастных случаев до уровня, которого надо было ожидать еще лет десять. Результаты специального моделирования и расчетов по новой автомагистрали, повышающей безопасность водителей, также оказались впечатляющими. На рассматриваемом участке количество аварий со смертельным исходом сократилось до 70%. Повышение уровня безопасности и сокращение смертельных случаев на дорогах может быть результатом модернизации основных городских автомагистралей, увеличения количества полос для движения. Реализация проекта по созданию специальной системы экзаменов для водителей была обеспечена частной компанией. Компания Serco приобрела у Министерства транспорта Канады концессию в объеме 114 млн. канадских долларов и сохранила за собой право взимать плату за процедуру экзамена. Министерство сохранило за собой контроль над разработкой государственных стандартов и за стоимостью процедуры экзамена в соответствии с предписывающим концессионным договором. От начала действия соглашения время ожидания теста значительно сократилось - от 15 месяцев в среднем до 6 недель, а уровень обслуживания значительно повысился. Проект демонстрирует возможность повышения уровня обслуживания и улучшения условий для компании-плательщика без нанесения вреда общественной безопасности.

поставщики и откуда пришли. Государство должно достичь правильного баланса между открытостью проектов ГЧП и необходимостью осуществлять эффективные и результативные проекты в сфере ГЧП.

РЕЗЮМЕ

Учет интересов и потребностей населения должен стать не только организационным принципом разработки проектов ГЧП, но также одним из руководящих принципов при реализации каждого этапа разработки проекта ГЧП. Следовательно, государство должно предпринимать меры по укреплению подотчетности и усилению ответственности без чрезмерного вмешательства в управление системой, что может препятствовать получению выгод от участия в проекте организаций частного сектора.

Источники и дополнительная литература:

- Canadian Council for Public-Private Partnerships, Project Finance: An Introductory Manual for Canadian PPP Project Managers and Advisors, November 2006
- Deloitte and Touche, Closing the Infrastructure Gap, Global Addition, 2006
- Price Waterhouse Coopers LLP, “Delivering the PPP Promise”
- UK National Audit Office, PPP in Practice, 2003

2.8. ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Природоохранные факторы, роль государства и вклад в устойчивое развитие

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Проекты ГЧП должны вносить вклад в устойчивое развитие и охрану окружающей среды, удовлетворяя текущие потребности общества и в то же время не сужая возможности будущих поколений удовлетворять и их потребности. Ответственность за реализацию проектов ГЧП часто лежит не на природоохранных ведомствах, а на министерствах экономики, финансов и транспорта. Эти министерства, как правило, не очень сведущи в экологических вопросах, а природоохранные ведомства – в экономических и коммерческих основах проектов ГЧП.

Принцип 7 – В процессе развития ГЧП, формирования и реализации конкретных проектов необходимо учитывать принципы устойчивого развития, включая экологические, путем включения их в технические требования и предоставления права осуществлять контракты тем подрядчикам, которые готовы полностью удовлетворять «зеленым» критериям.

Охрана окружающей среды и финансирование из частного сектора проектов ГЧП не исключают друг друга ...

Учитывая экологические принципы в проектах, можно достигнуть решения не только задач по защите окружающей среды, но и снизить материальные затраты. Если при потреблении возобновляемых ресурсов, таких, например, как древесина, такая цель хороша сама по себе, то, например, при проектировании более эффективной системы отопления зданий можно сократить выбросы углекислого газа в атмосферу и потребление энергии, что в результате снижает издержки.

...Так как ГЧП стимулирует предоставление общественных услуг наиболее экологически приемлемым способом...

У частных компаний появляется стимул учитывать разрабатываемые конструкции и материалы конструкций, чтобы найти оптимальное сочетание затрат на период действия контракта. Такое положение дел может означать следующее: инвестор готов вкладывать в более дорогостоящие разработки, если они будут способствовать снижению расходов по эксплуатации и обслуживанию во время действия контракта и по его истечении.

...И безвредные для окружающей среды технологии стоят не так уж много...

Проблема в том, что существует представление, будто безвредные для окружающей среды технологии являются роскошью, которую не может позволить себе государство. Но опыт реализации проектов ГЧП показывает, что инвестиции в безвредные технологии окупаются за счет сокращения расходов на эксплуатацию, уменьшения

отходов, улучшения здоровья и приобретения социальных благ (например, улучшенные условия труда).

...Тем самым, делая частный сектор более восприимчивым к принятию «зеленых критериев» ...

Инвесторам ГЧП следует учитывать требования охраны окружающей среды, так как эффективное использование ресурсов и снижение их потерь уже на стадии проектирования и строительства означает сокращение затрат по эксплуатации и увеличение прибыли. Частный сектор может выступить в

Усиление и поощрение корпоративной социальной ответственности и отчетности бизнеса по социальным и экологическим вопросам способствуют комплексному внедрению принципов устойчивого развития в проекты ГЧП.

роли желанного партнера, внедряющего принципы устойчивого развития в программы ГЧП на основе внутренней политики компании. В деятельности компании важное место занимает развитие и реализация стратегии по корпоративной социальной ответственности и устойчивому развитию. Многие компании добровольно включают критерий устойчивости в свои тендерные предложения и схемы проектов.³⁷

...И это в особенности целесообразно, так как ошибка может стоить дорого.

Если не уделять должного внимания вопросам экологии при развитии и реализации проектов ГЧП, можно упустить реальный шанс снизить общие затраты по всему «жизненному циклу» объекта, который может длиться 25-30 лет и более.

Государство должно заботиться о соблюдении «зеленых» критериев при реализации ГЧП...

Прежде чем принять решение по реализации проекта государство должно оценить роль факторов, влияющих на здоровье населения и состояние окружающей среды. В некоторых случаях государство проводит экспертизу проекта по оценке его воздействия на окружающую среду как части планов, программ, политики и законодательства.³⁸ Также может потребоваться проведение комплексной экологической оценки.

Государство как сторона, заключающая контракт, несет бремя ответственности по гарантии исполнения ГЧП в соответствии с «зелеными» критериями. В контракте должны быть зафиксированы четкие задачи и технические требования. Также должны

³⁷ Достижение оптимального соотношения цены и качества означает для налогоплательщиков снижение оплаты на использование системы и гарантия качества. При низкой стоимости проектирования эксплуатация и обслуживание могут быть дорогостоящими и наносить вред окружающей среде.

³⁸ В большинстве стран процедура оценки воздействия на окружающую среду регулируется национальным законодательством. В ЕС эти процессы регулируются the EIA Directive 2003/35/EC and SEA Directive 2001/42/EC. В регионе ЕЭК ООН с целью согласования стандартов и процедур охраны окружающей среды были обсуждены два документа: Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Экспо, 1991) и Протокол ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке (Киев, 2003).

быть определены экологические факторы в качестве показателей эффективности, экологические риски и стороны, принимающие на себя ответственность за управление ими.

...Путем обеспечения соответствия целей проекта ГЧП национальной политике в сфере охраны окружающей среды...

Тщательные наблюдения за соответствием политики органов власти экологическим стандартам (требованиям) осуществляют природоохранные ведомства, неправительственные организации и общественность. Государственные органы, участвующие в ГЧП, могут соразмерить свои стратегии с природоохранной политикой собственного правительства. В ЕС эта работа включает также учет положений регламентов по экологическим вопросам при проведении закупок и тендеров (см. European Commission Interpretative Communication on Green Procurement, 2001).

Временами решения о реализации проектов принимаются с целью разрешения задач в экологической сфере. В Канаде проект теплоэнергетической станции (на основе использования отходов) был разработан с целью сократить выбросы углерода в соответствии с Киотским Протоколом.³⁹

...И вовлечения защитников окружающей среды и экспертов в процесс ГЧП...

Специалистам по устойчивому развитию необходимо помогать контракторам правильно учитывать принципы устойчивого развития при заключении контрактов в рамках ГЧП. Соотношение цены и качества должно быть основано на учете затрат в течение всего срока эксплуатации и обслуживания, а не на самом дешевом предложении. В этом и состоит работа экспертного сообщества по устойчивому развитию, проводимая в соответствии с национальными и международными требованиями.

...Ставя практические экологические задачи для их решения в проекте ...

При изучении проектов ГЧП государственные органы должны проанализировать возможности экологических методов и технологий при достижении поставленных целей. Например, система офисов может оказаться более действенной, менее вредной для окружающей среды и более выгодной по социальным параметрам, чем организация большого офиса в центре города. Или можно найти возможности по сокращению неиспользуемого пространства через максимальную застройку ранее использованных государственных и муниципальных участков? При планировании нового строительства или перемещения производств предпочтение следует отдавать участкам, которые уже

³⁹ Экологический аспект учитывался городом Ванкувер и компанией Maxim Co при реализации проекта строительства теплоэлектростанции. По договору компания Maxim Co брала на себя обязательства по финансированию, строительству и эксплуатации сооружения по производству тепла и энергии. Заем у компании Cogfinance International составил 10,3 млн. канадских долларов или 83 % стоимости проекта – фиксированная процентная ставка в 7,8 % на 20 лет и без права регресса на 7,6 млн. обеспечили баланс. В течение действия соглашения сооружение производит тепло и электроэнергию из газа органических отходов, производимого городом.

обеспечены транспортной инфраструктурой, так как такой подход способствует сокращению автомобильных выбросов в атмосферу.

...и в контрактах.

Правительства через процедуру заключения контрактов могут способствовать использованию продуктов и технологий, менее вредных для окружающей среды, например, не разрушающих озоновый слой химикатов, выбору энергоэффективных материалов и переработке отходов. Необходимо ввести технические требования для зданий, например по их энергоэффективности, предусмотрев с самого начала возможность демонтажа и повторного использования материалов и конструкций. Также можно поощрять застройку уже используемых территорий, а не новых мест, чтобы минимизировать использование дополнительных транспортных средств.

...Когда идет поиск подрядчика...

Контракторы – государственные органы должны четко разъяснять частному сектору, что устойчивое развитие является критерием при оценке предложений и при заключении контракта. Отобранные подрядчики должны продемонстрировать, что они осознают потребности территории и способны предложить решения, удовлетворяющие экологическим требованиям по сохранению ресурсов, минимизации отходов и загрязнения окружающей среды во время разработки проекта и его реализации. Поэтому результирующая оценка не должна основываться только на ценовом критерии. Требование государственного сектора по оптимальному соотношению цены и качества в интересах налогоплательщиков означает необходимость учитывать полную стоимость затрат, в том числе и на эксплуатацию и обслуживание, и качественные характеристики. Экономия на стоимости разработки может обернуться впоследствии дорогостоящими затратами по управлению и эксплуатации, а также негативно отразиться на состоянии окружающей среды.

...Особое внимание нужно уделить соответствию между техническими требованиями и предложениями подрядчиков.

Эксперты при оценке проектов должны удостовериться, что заявки подрядчиков продуманы, соответствуют техническим требованиям, и оценить насколько предложение превышает запрос. Отвечая на эти вопросы, можно руководствоваться различными рекомендациями как, например, Кодекс природоохранных требований (Green Claims Code).

Кодекс природоохранных требований

Кодекс природоохранных требований содержит рекомендации по удовлетворению экологических требований, предъявляемых контрактором подрядчикам, которые, в отличие от требований к продукции, часто не разъясняются достаточно четко. Например:

Не содержит X

Такое требование необходимо разъяснить, например:

Продукция не должна иметь в своем составе X или законодательно запрещенных веществ типа X.

Подлежит биологическому разложению

Такое требование необходимо разъяснить, например:

Продукция должна подвергаться биологическому разложению в течение пяти дней или нескольких лет, при надлежащем обосновании.

Экологически безопасные или произведенные с учетом экологических требований.

Такое требование необходимо разъяснить, например:

Нельзя квалифицировать продукцию в целом как экологически безопасную, если данное требование соблюдается частично.

С Кодексом природоохранных требований можно ознакомиться:

<http://www.defra.gov.uk/environment/consumerprod/gcc/index.htm>

Реализация и преимущества

Внедрение экологических принципов в ГЧП продолжается и после заключения контракта. Государственные органы должны продолжать взаимодействие с компаниями, получившими контракт, чтобы удостовериться в экологической эффективности в течение всего «жизненного цикла» проекта.

Эффективный механизм оплаты является ключевым...

ГЧП, в отличие от прямых закупок, предполагают действительно партнерские отношения частного сектора с контрактором, для того чтобы гарантировать исполнение обязательств и реализацию контракта. Необходимо продумать эффективно действующий механизм оплаты.

Важно, чтобы экологические требования были не просто «политкорректной» формальностью контракта, которую потом можно упразднить по причине неясности формулировки. Необходимым условием должно стать знание и признание частными компаниями требований, закрепленных в экологических нормах и предписаниях.

...В особенности, когда идет в паре с возможностями совместной работы частного сектора и правительств по повышению экологической результативности...

Важно также продумать возможности контроля над соблюдением экологических аспектов ГЧП, содержащихся в контрактах. Спустя некоторое время после запуска проекта можно провести обзор его эффективности, что также будет способствовать соблюдению экологических требований во время реализации проекта. Правительства должны вместе с частными партнерами поощрять компании ГЧП, соблюдающие экологические стандарты, а также содействовать комплексному пониманию устойчивого развития и обмену опытом.

...Но также все еще необходимо дальнейшее распространение удачного опыта в реализации проектов ГЧП в соответствии с «зелеными» критериями.

Некоторые компании считают, что соблюдение «зеленых» критериев является веской аргументацией для устойчивости, другие наоборот полагают, что это слишком рискованно. Необходимо гораздо более широко распространять успешный опыт среди компаний частного сектора, участвующих в ГЧП, чтобы внедрить принципы устойчивости в проекты и управление. Такая практика поможет преодолеть недопонимание и полное соблюдение критериев устойчивости в проектах ГЧП.

РЕЗЮМЕ

Для внедрения принципов устойчивого развития в ГЧП можно применить два подхода. Первый – распространение удачного опыта и примеров, где успешно действуют принципы устойчивости. Это поможет преодолеть существующее недопонимание. Второй – совершенствование координации между финансовыми и экономическими министерствами, отвечающими за развитие проектов и программ ГЧП, и природоохранными ведомствами с целью повысить вклад ГЧП в устойчивое развитие.

Источники и дополнительная литература:

- United Kingdom Department of Transport, Green Public Private Partnerships Guidance Note, 2003
- European Commission Interpretative Communication on Green Procurement, 2001

ЧАСТЬ III

ПРИМЕРЫ УСПЕШНЫХ ПРАКТИК

ПРИМЕРЫ УСПЕШНЫХ ПРАКТИК

Доказано, что государства, придерживающиеся принципов эффективного управления, в большей степени успешны при реализации проектов ГЧП. Представленные ниже примеры детально раскрывают проекты, основанные на эффективном управлении, при реализации которых использовались принципы, рассмотренные в данном Руководстве. Представленные ниже примеры взяты из разных отраслей (транспорт, энергетика и т.д.) и представляют опыт разных стран мира.

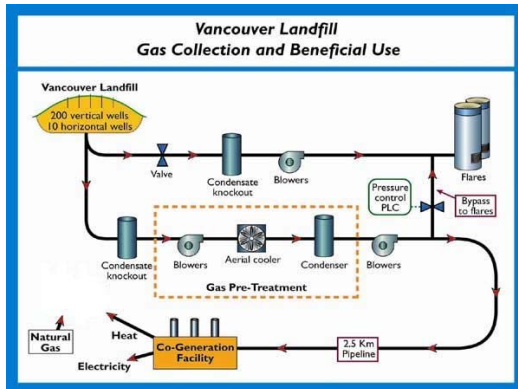
- Канада:*** Ванкуверский проект землеустройства
- Франция:*** Проект клинического центра «Сюд Франсильен»
- Израиль:*** Проект трансизраильской автомагистрали
- Таджикистан:*** Памирский частный энергетический проект
- США:*** Чесапикский лесной проект

3.1. КАНАДА

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ СЕКТОР

ПРОЕКТ УТИЛИЗАЦИИ ОТХОДОВ В ВАНКУВЕРЕ

Город Ванкувер провинции Британская Колумбия в Канаде принял решение о совместном соглашении с частным сектором о модернизации захоронения промышленных отходов (включая утилизацию метана и углекислого газа,



оказывающих серьезное воздействие на глобальное изменение климата) для использования в коммерческих целях. В рамках созданной структуры ГЧП сторона, представляющая частный сектор, взяла на себя работу по проектированию, финансированию и строительству теплоэлектростанции. Она использует газ, получаемый из органических отходов, в качестве альтернативного источника энергии, продаваемой частным партнером для местных промышленных целей. Высвобождающееся в процессе производства электроэнергии тепло, преобразуемое затем в горячую воду, продается частным партнером большому тепличному комплексу с целью отопления. Частная компания и город (городская администрация) участвуют в доходах от продажи электричества и тепловой энергии.

Основные участники

Городская администрация Ванкувера является государственным партнером проекта. Городу принадлежит место захоронения отходов, он также осуществляет управление свалкой, которая расположена на земле, находящейся в собственности города. Частное партнерство проекта обеспечивается компанией по производству электроэнергии, которая учреждена как собственное дочернее предприятие, осуществляющее разработку,

финансирование, строительство и управление проектами комбинированного производства тепловой и электрической энергии, а также специализирующееся на продаже электричества и тепла. Компания BC Hydro, British Columbia Crown Corporation, являясь подотчетной Министерству энергетики и природных ресурсов Канады, является покупателем и дистрибьютором электричества, производимого

посредством комбинированного производства тепловой и электрической энергии. Еще одним частным партнером проекта является агропромышленный сектор, покупающий горячую воду, получаемую в процессе производства электроэнергии, и использующий ее при тепличном производстве.

Выбор партнеров

В 2001 г. город объявил конкурс на поиск партнера по финансированию, разработке, строительству, управлению и эффективному использованию (с точки зрения прибыльности) проекта комбинированного производства электрической и тепловой энергии. Несмотря на то, что город уже принял план строительства энергосистем, было принято решение провести конкурс среди частных компаний с целью познакомиться и оценить более широкий спектр проектных концепций, а также максимизировать экономические, экологические и социальные выгоды для города. На конкурс было представлено пять предложений от частных компаний, каждое из которых опиралось на совершенно разные подходы утилизации и захоронения отходов. Заявки, принятые к рассмотрению, содержали предложения по использованию газа с целью высушивания отходов морских раковин для получения удобрения, повышения качества газа для дальнейшей транспортировки по трубопроводу, а также для прямого использования при производстве цемента после процесса очистки газа от примесей. В результате обстоятельной и структурированной оценки заявок и переговорного процесса в феврале 2002 года на основе самой высоко оцененной заявки был подписан и утвержден городским советом контракт ГЧП сроком на 20 лет.

Согласно утвержденной структуре проекта ГЧП, город продолжает осуществлять управление захоронением отходов (мусорной свалкой). Строительство 2,9 км. трубопровода было осуществлено частной стороной проекта с целью сбора и передачи газа с места захоронения отходов близлежащему аграрному комплексу посредством строительства между ними электростанции по комбинированному производству электрической и тепловой энергии. Частная компания, выбранная городом на основании конкурсного отбора, осуществила разработку проекта, финансирование и строительство электростанции по комбинированному производству электрической и тепловой энергии, которая в качестве сырья использует газ из органических отходов для производства электроэнергии (7.4 МВт в год), которая поставляется от 4 до 5 тыс. жилых домов. Продажу электроэнергии для коммунальных нужд осуществляет компания BC Hydro – частный партнер проекта.

Строительство электростанции было завершено в сентябре 2003 года, в ноябре того же года объект был полностью сдан и начал работать с полной нагрузкой. (Начальная нагрузка составляла 5.55 МВт в год и увеличилась до 7.4 МВт в год после введения в эксплуатацию четвертого генератора в конце 2004 г.).

Высвобождающееся в процессе производства электроэнергии вторичное тепло, преобразуемое затем в горячую воду, продается частным партнером большому тепличному комплексу (32 акра) по выращиванию томатов с целью отопления. Использование газов из органических отходов подобным образом в большей степени, нежели их переработка посредством сжигания, способствует сокращению выбросов

углекислого газа в атмосферу, и может быть приравнено в количественном выражении к удалению 6000 машин с дорог и магистралей Канады.

Распределение рисков

Город Ванкувер в лице городской администрации не обеспечивает никаких выплат частным партнерам, участвующим в проекте, но гарантирует поставку газов из органических отходов в течение 20 лет согласно контракту. Город тем самым принимает риск ограничения поставок в рамках проекта, но в то же время минимизирует этот риск посредством сохранения ответственности по управлению системой сбора газа. Общий объем инвестиций в проект со стороны частных партнеров составил около 10 млн. долларов. Со стороны частных партнеров проекта было подписано соглашение о приобретении электроэнергии с компанией BC Hydro и двадцатилетнее соглашение о продаже тепловой энергии с владельцем тепличного комплекса. Доходы от продажи электроэнергии отходят частному партнеру за вычетом 10% выплат городу. Текущие эксплуатационные расходы города по добыче и производству газов из органических отходов составляют около 250,000 долларов в год, а выплаты, получаемые от продажи частным партнером электроэнергии и горячей воды, составляют около 400,000 долларов в год.

ПРЕИМУЩЕСТВА

Преимущества частного сектора

Частный сектор располагает знаниями и технологиями, часто недостающими государственному сектору, для организации переработки отходов в энергию на коммерческой основе.

Социально-экономические преимущества

- a) Проект будет способствовать созданию дополнительных рабочих мест (около 300).
- b) Ванкувер будет получать доход до 300,000 долларов в год от реализации проекта, что позволит возместить текущие эксплуатационные расходы.
- c) Проект ГЧП преобразовал дорогостоящую программу по защите окружающей среды в более эффективную программу и создал дополнительный источник дохода для города.

Преимущества для окружающей среды

- a) Проект способствует сокращению выброса парникового газа приблизительно на 200,000 тонн в год, что соответствует выбросам углекислого газа приблизительно от 40,000 автомобилей.
- b) Проект способствует добычи около 500,000 ГДж энергии в год, что соответствует потребностям в электроэнергии от 3,000 до 4,000 домохозяйств.
- c) Проект будет способствовать сокращению ежегодных объемов использования природного газа компании CanAgro почти на 20 %.

Эффективность

Проект ГЧП является моделью эффективного использования в коммерческих целях таких продуктов процесса естественного разложения органических отходов, как метан, одновременно обеспечивая экономические и экологические выгоды для общества.

Возможность применения модели в других странах

Другие страны могут получить выгоды от применения данной технологии взаимодействия государственного и частного секторов. Представленная модель взаимодействия активно и успешно используется во многих странах.

3.2. ФРАНЦИЯ

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

ПРОЕКТ КЛИНИЧЕСКОГО ЦЕНТРА «СЮД ФРАНСИЛЬЕН»

В результате двухлетнего по сроку организации конкурса в июле 2004 года проект клинического центра «Сюд Франсильен» был передан специальной компании, созданной Eiffage – седьмой среди самых крупных строительно-концессионных групп



Франции. Договор с Eiffage был заключен в результате конкурентной борьбы, в ходе которой Eiffage выиграл контракт у основных своих конкурентов - французских компаний Bouygues и Vinci, благодаря имеющемуся опыту участия в реализации проектов ГЧП, который включал контракт на программу строительства тюремного комплекса, которая стала первым крупным и главным проектом ГЧП во Франции, финансовая отчетность по которому закрыта в феврале 2006 г.

Соглашение по проекту создания тюремного комплекса послужило образцом для проекта строительства клинического центра «Сюд Франсильен», пример которого способствовал процессу в целом, а также обеспечил скорую реализацию программы. Тогда как работа по заключению первого контракта продолжалась четыре месяца, заключение контракта по строительству клинического центра «Сюд Франсильен» заняло всего шесть недель после объявления результатов конкурса и присуждения контракта компании Eiffage. Несмотря на то, что за последние несколько лет Франция рассматривала и другие проекты создания госпитального комплекса, общая стоимость данного контракта составила 315 млн. евро, что, безусловно, стало одной из самых крупных сделок подобного рода. Проект рассчитан на тридцать лет от даты начала коммерческого использования объекта, которое запланировано на начало 2011 года с учетом периода строительства, рассчитанного на

четыре года. После завершения проекта площадь клинического центра «Сюд Франсильен» составит приблизительно 110,000 метров, что эквивалентно площади 15 футбольных полей.

Финансирование проекта

Договор включил следующие пункты:

А. Долгосрочное кредитование

Погашение кредита общим объемом 268 млн. евро, составляющий 80% общей суммы государственных расходов на проект, будет осуществлено клиническим центром «Сюд Франсильен» безусловным платежным обязательством без каких-либо налоговых изъятий и штрафов.

Данный пункт договора опирается на закон о ГЧП Dailly Ordiance от 17 июня 2004 года, разрешающий оказывать госпиталям поддержку в виде безвозвратных ассигнований, порядок предоставления которых раскрывается в разделе «Гарантии» данного текста.

В. Долгосрочное кредитование

45 млн. евро от суммы кредита направлены на устранение риска, связанного с реализацией проекта и его результатами. Тогда как пункт А договора в среднем рассчитан приблизительно на 23 года и устанавливает сроки выплат по основному долгу до 35 лет, пункт В договора рассчитан на 24 года и предполагает погашение оставшейся суммы долга через 33 года.

НДС

Уплачиваемая заемщиком доля НДС составила 7 млн. евро возобновляемого кредита в наличной денежной форме. Налоговые начисления по кредиту осуществляются в полном соответствии с порядком начисления НДС, установленным налоговыми органами.

Промежуточный заем

Три уполномоченных ведущих организатора проекта предоставили промежуточный заем участникам проекта в размере 24 млн. евро для пополнения их финансовых фондов с целью улучшения их финансового состояния. Гарантии по кредиту приняла на себя компания Eiffage, погашение которого было осуществлено за счет средств сторон, участвующих в проекте, посредством выделения средств частных активов и кредитного заема.

Гарантии

И, наконец, с точки зрения финансирования проекта, данный договор также является уникальным, благодаря уровню гарантий, принятых на себя как компанией Eiffage в период строительства, так и самим клиническим центром впоследствии.

Компания Eiffage дала кредиторам и другим партнерам гарантии покрытия всех возможных в процессе строительства рисков с целью предоставления частному сектору возможности нести бремя рисков наиболее эффективно. Предоставляемая компанией гарантия оградила кредиторов от рисков, связанных со строительством клинического центра, и тем самым позволила установить наиболее выгодные процентные ставки по кредитованию на этапе строительства. Подобная практика также устроила государственный сектор, поскольку Правительство Франции было заинтересовано в

передаче максимально возможного объема рисков частному сектору именно на данном этапе реализации проекта.

Согласно вышеупомянутому закону о ГЧП, грантодатели, участвующие в проектах ГЧП, могут перечислять специальные средства непосредственно в рамках контракта ГЧП. Скорректированная государственная политика структурирования проектов ГЧП, согласуемая с подходом ориентации на риск компании Eiffage, позволяет реализовывать проекты на самых выгодных финансовых условиях, предлагаемых в настоящее время для данного вида контрактов ГЧП.

ПРЕИМУЩЕСТВА

Эффективность

Большим преимуществом для государственного сектора стали короткие сроки подготовки и подписания договора, а также сроки начала строительства. Это означает, что двери нового госпитального комплекса могут быть открыты для населения раньше предполагаемых сроков. Сроки заключения сделки, а также разработка плана строительства в наибольшей степени выгодны как государственному, так и частному секторам.

Выгоды частного сектора и гарантии рисков в процессе строительства

Передача частному сектору финансовых рисков, неотъемлемо связанных с этапом строительства, создала основания для формирования корпоративной гарантии, покрывающей все возможные риски, и оградила кредиторов от рисков, связанных со строительством. Также отбор компаний на основании прозрачной конкурсной процедуры, позволил государственному сектору выбрать компанию, в наибольшей степени соответствующую проекту подобного рода, провести экспертизу и заключить контракт в самые короткие сроки.

Государственная политика по поощрению и содействию широкому распространению контрактов ГЧП

Реализуя новое законодательство, необходимое для реализации проектов ГЧП, Правительство Франции установило меры, позволяющие упростить процедуру заключения договоров между государственным и частным секторами.

Социальные и экономические выгоды и преимущества

Преимущества, открывающиеся от участия в проекте частного сектора, оказываются положительными как для частного, так и для государственного секторов. С точки зрения экономических выгод, заключение контракта было осуществлено в рекордные сроки и со справедливым распределением рисков, что максимизировало материальные выгоды налогоплательщиков, одновременно позволив компенсировать затраты частных предприятий. С точки зрения преимуществ для социальной сферы, новый госпитальный комплекс позволит предоставлять пациентам услуги здравоохранения на

самом высоком уровне. Строительство будет завершено в самые ближайшие сроки, что было бы невозможно, если проект был бы реализован не в виде ГЧП.

Возможность применения модели в других странах

Проект клинического центра «Сюд Франсильен» может служить для других стран примером эффективной практики перераспределения рисков, при которой частный сектор принимает на себя максимальные объемы рисков, связанных с реализацией проекта, а также все риски, связанные с этапом строительства, опираясь на понимание того, что такая практика является наиболее подходящей именно для данного проекта. Более того, та результативность, с которой был заключен контракт, демонстрирует, насколько ГЧП может способствовать реализации социальных проектов в максимально короткие сроки, например, открыть пациентам доступ к качественному медицинскому обслуживанию быстро, что в других условиях было совершенно невозможно.

3.3. ИЗРАИЛЬ

ТРАНСПОРТ

ПРОЕКТ АВТОМАГИСТРАЛИ № 6

Автомагистраль № 6, известная также как трансизраильская автомагистраль, протяженностью 300 км проходит по восточной части Израиля от Беэр-Шевы до Галилеи на севере. Центральный участок шоссе, названный в честь Ицхака Рабина,



простирается на 86 км (от Хадера до Гедера), соединяя северные и южные регионы страны. Данный участок дороги был построен компанией Дерек Эретц Групп (Derech Eretz Group) и оборудован современной электронной системой оплаты проезда.



Автомагистраль № 6 является главной автомагистралью, соединяющей центральный, северный и южный регионы страны, и служит альтернативой существующим автодорогам № 4 (Geha Road) и № 2 (the Coastal Road). Автомагистраль № 6 также представляет собой центральную развилку, «разгружающую» интенсивное движение автотранспорта в центральном регионе страны и обеспечивающую минимальное загрязнение в районе Тель-Авива.



Проект строительства автомагистрали № 6 является самым крупным проектом по развитию дорожной инфраструктуры в истории государства, его общая стоимость составляет 1.3 млрд. долларов.

Основные участники

Частный сектор представлен компанией Дерек Эретц Групп (Derech Eretz Group), заключившей договор с государством на строительство и полное управление участком дороги. Субподрядчиками проекта со стороны частного сектора выступают: Africa-Israel, CHIC-Canadian Highways и Housing and Construction Limited.

Такие фирмы частного сектора, как Raytheon и Transdyn, обеспечивают оснащение электронных пропускных систем и управление ими. Объединение двух компаний обеспечило интеграцию системы управления движением Transdyn и автоматизированной системы оплаты проезда Raytheon, сформировав

унифицированную автоматизированную систему оплаты и управления движением, которая является не только технологическим прорывом в этой области, но также и инновационной инициативой государственно-частного партнерства.

По завершению строительства автомагистраль будет располагать 14 транспортными развязками, 94 мостами и 50 отводными каналами. Также автомагистраль будет оснащена двумя дополнительными 500-метровыми тоннелями в районе Хадида. В проект автомагистрали будут интегрированы 100 км подсобных проселочных дорог и 44 км объездных дорог. Автомагистраль располагает центром контроля и управления, который находится в районе развязки города Начшоним. В проекте будут заняты 1.700 производственных и около 10.000 вспомогательных рабочих.

Стоимость платных услуг

Ценовая схема для автомагистрали № 6 исходит из числа сегментов маршрута, прошедших водителем за одну поездку. Каждый сегмент определяется интервалом пути между двумя развилками, и по состоянию на март 2006 г., стоимость проезда по трем сегментам дороги составила 15.40 новых израильских шекеля, за четыре сегмента - 17.94 и за пять или более сегментов - 20.84. Стоимость проезда по автомагистрали дифференцирована в зависимости от типа транспортного средства и различается для водителей мотоциклов и грузовиков. Указанные цены распространяются на водителей, зарегистрированных в системе автомагистрали № 6 и установивших специальный транспондер (датчик учета транспортного средства) до того, как воспользоваться услугами платной автомагистрали.

В случае если транспортное средство не оснащено транспондером, его идентификация осуществляется путем сканирования номерного знака. Если номерной знак не входит в базу данных системы автомагистрали, счет за пользование услугами автомагистрали высылается на имя владельца транспортного средства, находящегося в базе данных Министерства транспорта Израиля. Стоимость услуг платной автомагистрали для таких пользователей на 40-80 процентов выше, чем для зарегистрированных пользователей, имеющих транспондеры.

Финансирование автомагистрали

Заемный капитал

Договор о строительстве автомагистрали № 6 является одним из крупнейших и вторым по масштабам проектом финансового соглашения, заключенного в Израиле. Договор, опирающийся на модель СЭП (строительство-эксплуатация-передача), был заключен в октябре 1999 года и предполагал 90% заемных и 10% собственных средств. Строительство автомагистрали было завершено менее чем за пять лет. В мае 2004 года объект был сдан и открыт для использования.

Заемные средства предоставлены банком Нароalim в виде синдицированного займа в новых израильских шекелях, эквивалентного 850 млн. долларов США, и Тусо Group в виде векселей на сумму 250 млн. долларов США. Синдицированный заем в новых израильских шекелях состоит из двух траншей, включающий 6.5% годовых на период

28 лет, и погашения 29% основного займа после 20-21 года. Синдицированный заем был осуществлен национальными банками и Пенсионным фондом Израиля.

Программа выпуска евро нот обусловлена рейтингом BBB Standard & Poor's. Перед заключением сделки должна быть произведена корректировка фиксированной стоимости в связи с возможными неблагоприятными условиями современного рынка. Срок предоставления займа составляет 28 лет.

Доля собственных средств

10% собственных средств, предоставленных спонсорами проекта, с учетом текущей себестоимости строительства были внесены при заключении сделки в размере 120 млн. долларов промежуточного краткосрочного займа компании Дерек Эретц в виде спонсорских аккредитивов. Доход от аккредитивов был использован для оплаты промежуточного займа по завершению этапа строительства.

В результате соблюдения разнообразных требований и 10-летнего периода ограничений, накладываемых на дивиденды, собственный капитал компаний, участвующих в проекте, был полностью возвращен. Кроме того, участники проекта приняли на себя обязательства по поддержке компании Дерек Эретц в рамках концессионного соглашения.

ПРЕИМУЩЕСТВА

Добавочная стоимость и ответственность частного сектора

В марте 2006 года доходы компании Дерек Эретц составили 89 млн. новых израильских шекелей, число зарегистрированных пользователей платной автомагистрали составило 500 000, число индивидуальных пользователей услугами автомагистрали достигло 1.36 млн. человек, число пользователей рейсовых маршрутов увеличилось до 21 млн. человек, объем оплаты счетов по квитанциям составил 97%.

Повышение эффективности

Правительство Израиля признало данный проект одним из важных проектов, а автомагистраль № 6 - главной дорожной артерией, соединяющей периферию с центральным районом страны. Проходя по всей длине страны, эта автомагистраль сократила время пути от северной до южной части страны.

Сокращение числа несчастных случаев и аварий на дорогах и уровня загрязнения воздуха

Проект обеспечил развитие отдаленных от центра поселений, позволил сократить дорожные заторы, разгрузив основные автодороги страны, и привел к сокращению числа дорожно-транспортных происшествий, а также снизил уровень загрязнения воздуха от интенсивного автомобильного движения в Израиле.

Осознание необходимости охраны окружающей среды и сохранения исторического наследия

Дизайн и расположение автомагистрали № 6 учитывают необходимость сохранения окружающей среды и исторического наследия. Компания Дерек Эретц применяла передовые методы строительства, направленные на сохранение окружающей среды и ландшафта территорий на всем протяжении новой автомагистрали, инвестировав в проект 70 млн. долларов. Так как два туннеля в районе транспортных развязок около населенных пунктов Мошав Хадид и Бен Шемен должны были пройти под археологическим центром Тель-Хадид, все строительные и земляные работы были выполнены без нанесения вреда памятнику археологии, имеющему высокую культурную и историческую ценность для нации в целом.

Возможность применения модели в других странах

Многие страны могут принять во внимание опыт реализации данного проекта с точки зрения практики вовлечения и эффективного участия частного сектора в проектах подобного рода и опыта получения взаимной выгоды как для государственного, так и частного секторов.

3.4. ТАДЖИКИСТАН

ЭНЕРГЕТИКА

ПРОЕКТ СТРОИТЕЛЬСТВА ЭЛЕКТРОСТАНЦИИ НА ПАМИРЕ

Проект частной электростанции на Памире был реализован для обеспечения бесперебойного энергоснабжения бедных удаленных населенных пунктов Восточного Таджикистана. В период существования Советского Союза 60% всей электроэнергии в



Таджикистане обеспечивалось дизельными машинными генераторами, работавшими на привозном топливе. Отсутствие надежного источника электроэнергии приводило к повсеместным перебоям электричества и широкой нехватке электроэнергии в Таджикистане. Проект электростанции на Памире был разработан в рамках национальной стратегии сокращения бедности посредством предоставления основных услуг, прежде всего, электроэнергии, а также с целью содействия экономическому развитию региона.

Финансирование

Договор о структуре владения представлял собой концессионный договор, согласно которому государство оставалось основным собственником всех материальных активов. Частная электростанция на Памире выступает ответственным производителем всей электроэнергии в регионе, несет ответственность за ее передачу и распределение и действует через специальную частную компанию в рамках концессионного соглашения, рассчитанного на 25 лет. Общая стоимость проекта составила 26 млн. долларов, в том числе 2 млн. долларов процентных расходов по кредиту в период строительства.

Источники финансирования распределились следующим образом: 45% частных активов и 55% заемных средств, предоставленных Международной финансовой корпорацией (International Finance Corporation, IFC) и Международной ассоциацией развития (International Development Association, IDA). Международная финансовая корпорация обеспечила 3.5 млн. долларов частных активов, остальные 8.2 млн. долларов были предоставлены Фондом экономического развития Ага Хана (Aga Khan Fund for Economic Development, AKFED) – частным партнером, получившим контроль над управлением.

Социальная защита

Одним из важных компонентов проекта явилась разработка схемы социальной защиты, согласно которой домохозяйства (которые составляют до 98% всех потребителей электроэнергии) обслуживаются по пониженным тарифам, согласующимся с уровнем жизни. Правительство Таджикистана согласилось принять на себя дополнительные расходы по социальной поддержке населения. Однако финансовых обязательств Правительства Таджикистана оказалось недостаточно для покрытия всех расходов, связанных с социальным обеспечением и защитой населения. Для решения данной задачи к проекту подключились Международная ассоциация развития (IDA) и Правительство Швейцарии. Доходы от установленной процентной ставки в 5.25% по кредиту Международной ассоциации развития были аккумулированы на счете условного депонирования и направлены на покрытие расходов социального обеспечения. Это позволило передать Правительству Таджикистана 4 млн. долларов. Денежные средства, выделенные Правительством Швейцарии, были перечислены через Всемирный Банк в трастовый фонд и направлены компании Pamir Energy для компенсации расходов по производству электроэнергии на Памире.

Соглашение о партнерстве

Повторное проведение переговоров или пересмотр условий соглашения в контексте ГЧП потенциально может негативно сказаться на определении круга партнеров проекта ГЧП. Пересмотренные соглашения не всегда обеспечивают должный уровень конкуренции и ограничивают процесс принятия согласованных между государством и компанией-оператором решений. Часто «победитель» не является самым эффективным оператором, но имеет опыт перезаключения контрактов. В случае проекта в Таджикистане все трудности, связанные с переговорным процессом и процессом пересмотра контракта, были разрешены до начала реализации проекта.

Первоначальное соглашение, по которому велись переговоры, представляло собой концессионное соглашение. В рамках концессионного соглашения оговаривались цели проекта, а также регуляторные, операционные, финансовые и правовые аспекты, необходимые для успешной реализации проекта. Международная финансовая корпорация (IFC) обеспечивала сопровождение по соблюдению международного законодательства при разработке проекта соглашения.

Правительство Таджикистана обеспечило высокий уровень представительства в рабочей группе, работающей по проекту, в состав которой вошли представители всех соответствующих министерств, ведомств и агентств, оказавших поддержку при обсуждении основных положений концессионного соглашения и в период переговоров. Необходимость пересмотра основных положений договора возникла в связи с тем, что первоначально проект задумывался как проект производства электроэнергии независимой компанией (independent power producer - IPP). При такой модели частный инвестор принимал на себя обязательства только за производство электроэнергии, которая затем должна была быть продана Barki Tajik - национальному государственному коммунальному предприятию, оказывающему услуги электроснабжения в регионе.

Тем не менее проблемные аспекты были немедленно учтены. Было отмечено, что проект такого масштаба не должен зависеть от состояния платежеспособности государства. Первая поправка, внесенная в договор, затрагивала структуру управления проектом и предусматривала передачу всех операционных функций частному инвестору. Вторая поправка обеспечивала доступность для потребителей. Правительство Таджикистана и участвующие в проекте международные институты мобилизовали дополнительное финансирование для реализации плана социальной защиты населения.

ПРЕИМУЩЕСТВА

Успешное снижение возможных рисков

Проект электростанции на Памире оказался успешным ввиду того, что оценка всех возможных рисков, связанных с проектом, была осуществлена до начала его реализации. Международная финансовая корпорация (IFC) и Международная ассоциация развития (IDA) обеспечили не только необходимые средства, но также подготовили соответствующую регуляторную и правовую базу для реализации проекта. Правительство Таджикистана согласилось разделить некоторые риски, связанные с проектом, а Правительство Швейцарии и Всемирный Банк обеспечили недостающие средства для покрытия рисков, связанных с реализацией плана социальной защиты населения.

Вклад частного сектора

Даже в стране с относительно высокой степенью риска развитие инфраструктуры за счет частного сектора является предпочтительным ввиду ориентации частного провайдера на коммерческую выгоду и его ответственности за предоставление услуг и их качество.

Социальная защита

Без надежной стратегии социальной защиты частные инвестиции в бедные и политически неустойчивые регионы, которые не располагают достаточным опытом частного инвестирования в инфраструктуру и требуют значительного увеличения уровня тарифов, не будут устойчивыми. Таким образом, «оплата по результатам» (реально полученных услуг населением) является наиболее привлекательным для бедных слоев населения способом структурирования стратегии социальной защиты.

Возможность применения модели в других странах

Таджикистан отличается высоким уровнем бедности населения, а также входит в число стран наиболее высокого уровня риска. Поскольку оказалось возможным успешно применить представленный выше подход в одной из наиболее сложных стран мира, он также может быть применим и в любой другой развивающейся стране.

3.5. США

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

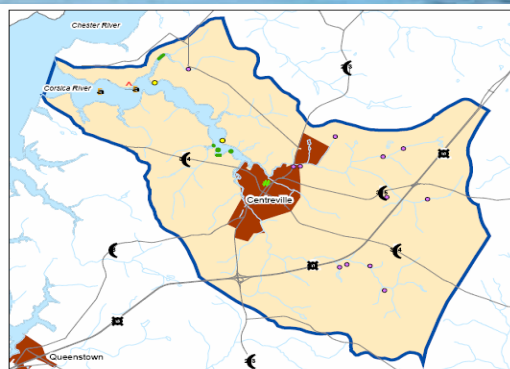
ПРОЕКТ СОХРАНЕНИЕ ЛЕСА В ЧЕСАПИКЕ

Чесапикский залив – самая широкая дельта в Соединенных Штатах и главная зона отдыха и коммерческого рыболовства в Штате Мериленд. Экологическое состояние залива было серьезно нарушено в результате интенсификации сброса сточных вод из



блилежащих перенаселенных центров и минимального контроля над утилизацией сельскохозяйственных отходов (как удобрений, так и отходов животноводства).

В ответ на это местные власти начали восстановление экологии залива, уделяя особое внимание совершенствованию управления охраной сухопутных и заболоченных территорий. Однако как региональным, так и центральным властям не хватало финансовых и человеческих ресурсов для комплексного решения проблемы. С этой целью был разработан проект сохранения лесов в Чесапике (Chesapeake Forest Project).



Частная компания по производству лесоматериалов, распродававшая землю, находящуюся в ее собственности, предложила властям Штата Мериленд приобрести имеющиеся в ее собственности земельные активы – более 58,000 акров земли в пяти округах. Большая часть выставленных на продажу территорий граничила с государственной лесопарковой зоной, что обеспечивало уникальную возможность создать резервный запас значительных территорий, использовавшихся для лесозаготовок. Тем не менее для покупки земель властям Штата не хватало финансирования, а также человеческих ресурсов для управления приобретенными территориями, не говоря уже о том, что остановка работ по лесозаготовкам на



предлагаемых территориях грозила недопустимым высвобождением рабочей силы в крупных сельскохозяйственных районах Штата, что могло привести к высокому уровню безработицы.

Власти Штата признали защиту данных территорий от вырубки уникальным шансом для сохранения окружающей среды и улучшения экологической обстановки. Признавая имеющиеся финансовые и кадровые ограничения, власти Штата приступили к реализации двухэтапного проекта ГЧП по приобретению и управлению территориями.

Основные участники

- a) Департамент природных ресурсов Штата Мериленд – государственное агентство, контролирующее процесс управления на всех этапах проекта.
- b) Главный благотворительный фонд Штата, выделяющий гранты на проекты «общественного интереса», поддерживающие первоначальное приобретение собственности.
- c) Природоохранная неправительственная организация (ПНО), оказывающая поддержку при разработке плана устойчивого управления лесными территориями.
- d) Коммерческая компания, обеспечивающая управление лесными территориями в рамках реализации проекта ГЧП.

Выбор партнеров

Первый этап: сотрудничество властей Штата с неправительственными организациями по привлечению средств, необходимых для приобретения земель и разработки плана устойчивого управления лесными территориями.

Второй этап: участие властей Штата в государственно-частном партнерстве, предполагающем наличие частного партнера для управления всей собственностью в соответствии со стандартами защиты окружающей среды, мониторинг деятельности которого осуществляется государственным сектором. В свою очередь, частному сектору разрешается осуществлять лесозаготовки на постоянной основе на специально отведенных для этого территориях. Лесозаготовки обеспечивают необходимый уровень доходов для всех участников проекта.

В целях первоначального приобретения собственности, что, в конечном счете, составило основу партнерства, власти Штата выделили 16.5 млн. долларов, обеспечив приобретение половины выставленной на продажу земли, общая площадь которой составила 58,000 акров. ПНО, действующая от лица благотворительного фонда, приобрела оставшиеся 29,000 акров земли также за 16.5 млн. долларов с намерением последующей передачи земли властям Штата на безвозмездной основе. Поскольку начальный этап партнерства, предполагающий поиск средств для приобретения 29,000 акров земли, был реализован во взаимодействии с ПНО, частная компания выступила субподрядчиком, обеспечивающим управление частной собственностью в соответствии со стандартами и механизмами защиты окружающей среды. Условия последнего контракта на управление лесным массивом площадью 58,000 акров, заключенного в рамках рассматриваемого ГЧП между властями Штата и частной компанией, учитывали успех ГЧП в управлении начальными 29,000 акрами земли.

Уникальной особенностью рассматриваемого проекта ГЧП является самофинансирование. План устойчивого управления лесными территориями включал

возможность выявления таких участков, которые обеспечивали бы лесозаготовки без негативного воздействия на состояние окружающей среды. Управление лесозаготовками обеспечивалось, согласно контракту, частной компанией. Доходы от продажи лесоматериалов обеспечивали дополнительными средствами центральные и региональные власти. Кроме того, продолжение лесозаготовок разрешило опасения местного населения относительно экономических последствий проекта.

Распределение рисков

Благодаря заинтересованности в «жизнестойкости» данной модели сотрудничества, власти Штата согласились покрывать все возможные потери частной компании в первые два года реализации проекта, после чего частная сторона обязуется взять на себя риски, связанные с рентабельностью партнерства. Однако проект партнерства оказался экономически успешным уже в первые два года реализации, так же как и в каждый из последующих годов.

Контрактор принимал на себя высокую степень риска, поскольку проект не предусматривает ежегодного переноса капитала на будущие периоды. Проект также не располагает другим источником выплат контрактору в случае, если не удастся получить достаточно доходов для оплаты финансовых обязательств, что обуславливает значительную заинтересованность партнеров в постоянном обеспечении экономической самокупаемости проекта.

ПРЕИМУЩЕСТВА

Вклад частного сектора

Частный сектор располагает финансовыми и кадровыми ресурсами для обеспечения эффективного управления территориями и устойчивого использования природных ресурсов.

Экономические, социальные и экологические преимущества

- a) Проект обеспечил экономическую активность и занятость, оказав поддержку местному бизнесу и местному населению;
- b) Проект предотвратил использование лесных территорий не по их прямому назначению;
- c) Проект позволил улучшить качество воды и состояние водных ресурсов в Чесапикском заливе, что стало частью более широкой программы мероприятий по его сохранению;
- d) Проект защитил ареал обитания редких и исчезающих биологических видов;
- e) Проект содействовал здоровому воспроизводству почвы и леса;
- f) Проект защитил живописные места, представляющие особый исторический, культурный и экологический интерес.

Эффективность

- a) Вместо того, чтобы нанимать лесников и другой персонал, власти Штата заключили контракт с частным партнером, который обеспечивает управление территориями в соответствии с действующими стандартами.
- b) Властям Штата удалось избежать расходов государственных средств и, более того, удалось получить дополнительные доходы от обеспечения устойчивого и эффективного управления лесными территориями.
- c) Начиная с момента реализации проекта, происходит ежегодное увеличение прибыли, обеспечивая не только государственный, но и частный сектор серьезными стимулами к развитию и поддержке проектов ГЧП.

Прозрачность

- a) Проект представляет собой наглядный пример прозрачной модели сотрудничества, при которой негосударственные организации, местные органы власти, государственный и частный сектора участвуют в обсуждении проекта, его основных характеристик, вопросов финансирования и управления.
- b) Ежегодный финансовый аудит проекта, полностью открытый для общественности, а также проведение независимого мониторинга результатов проекта компанией DNR также обеспечивают его подотчетность.

Возможность применения модели в других странах

Такая модель сотрудничества может быть использована там, где существует потребность в определенных услугах, а устойчивое развитие и использование природных ресурсов может быть источником оплаты самих проектов и планов устойчивого развития.

РЕЗЮМЕ

Качественное управление проектами ГЧП - это функция и реальная деятельность, которое охватывает:

Правительство: поддержка и сопровождение исполнительными органами власти программ ГЧП в целом

Принцип 1 – Поддержка населением инициатив в сфере ГЧП требует последовательной политики поощрения ГЧП, которая определяет четкие цели и принципы, предлагает конкретные проекты, формулирует реалистичные задачи и находит средства для их решения.

Государственное управление: меры по реализации политики в сфере ГЧП

Принцип 2 – Правительства могут выработать необходимые навыки, используя комбинированный подход, с одной стороны, подразумевающий учреждение новых институтов и профессиональную подготовку руководителей, а с другой – одновременное использование накопленного опыта.

Юридическая и судебная система: нормативно-правовая база и институт разрешения споров

Принцип 3 – Инвесторам, участвующим в ГЧП, требуется предсказуемая и надежная нормативно-правовая база, т.е. меньшее количество, простота и качество норм. Кроме того, нормативно-правовая база должна учитывать интересы получателей услуг и давать им возможность участвовать в юридических процедурах, защищающих их права и гарантирующих им доступ к процессу принятия решений.

Экономическое сообщество: субъекты государственной власти, рынка, государственного и частного секторов

Принцип 4 – ГЧП предполагает передачу рисков частному сектору, который способен наиболее эффективно управлять ими. Однако государство также должно брать на себя определенную долю ответственности за возможные риски и способствовать их смягчению для частного сектора на основе взаимной поддержки.

Политическое сообщество: институты, агрегирующие общественные интересы

Принцип 5 – Выбор участников тендера - потенциальных партнеров по ГЧП должен проводиться на основе прозрачной, объективной и недискриминационной процедуры отбора, поощряющей конкуренцию и обеспечивающей баланс между необходимостью ускорения и удешевления процесса проведения торгов и выбором наилучшего предложения. При этом следует проявлять абсолютную нетерпимость к любым формам коррупции.

Гражданское сообщество: форум для обсуждения существующих проблем и путей их возможного решения

Принцип 6 – В процессе формирования ГЧП на первое место следует ставить интересы людей, укрепляя подотчетность, повышая прозрачность проектов и, тем самым, улучшая условия жизни людей, прежде всего, социально и экономически ущемленных групп.

Устойчивое развитие: деятельность, учитывающая требования охраны окружающей среды

Принцип 7 – В процессе развития ГЧП, формирования и реализации конкретных проектов необходимо учитывать принципы устойчивого развития, включая экологические, путем включения их в технические требования и предоставления права осуществлять контракты тем подрядчикам, которые готовы полностью удовлетворять «зеленым» критериям.

ГЛОССАРИЙ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Анализ затраты-выгоды (CBA - Cost-Benefit-Analysis). Систематический инвестиционный анализ косвенных, материальных и нематериальных затрат и выгод, как правило, проводится государством для обоснования инвестиций в инфраструктуру общественного транспорта.

Валютный риск (Currency risk). Риски по проведению межвалютных операций и обмену валют.

Вклад государственного сектора (Public Contribution). Уровень финансирования, полученного из государственного и/или муниципального секторов.

Вступление в права (Step-in rights). Права государственного и частного секторов. Санкционирование разрешения третьей стороне выполнять обязательства в соответствии с концессионным договором в определенных обстоятельствах.

Гарантия ответственности за риск (Underwriting of Risks). Формальное соглашение по несению рисков и возмещению убытков другой стороне в случае негативных последствий риска.

Гарантия финансирования (Underwriting of Financing). Обязательство группы банков по обеспечению полноценного согласованного финансирования в соответствии с определенными условиями и ограничениями.

Государственная гарантия или суверенная гарантия (Public Guarantee or Sovereign Guarantee). Обязательство государства по финансированию деятельности в соответствии с условиями, закрепленными в документации проекта.

Директорат Европейской Комиссии отвечает за региональную политику по вопросам транспорта и энергетики - DG TREN.

Европейский банк реконструкции и развития – ЕБРР (European Bank Reconstruction and Development – EBRD).

Европейский инвестиционный банк (European Investment Bank – EIB).

Европейский Союз – ЕС (European Union - EU).

Издержки по эксплуатации (Whole Life Costs). Полные издержки, включая расходы на проектирование, строительство, эксплуатацию и ремонт оборудования, понесенные за весь период действия соглашения по проекту.

Инфраструктурный разрыв (Infrastructure gap). Различие между существующей инфраструктурой и уровнем, необходимым для экономического развития региона.

Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли – ЮНСИТРАЛ (UN Commission on International Trade Law – UNCITRAL).

Консорциум (Consortium). Группа компаний, намеренных действовать совместно, выступая в качестве участников проекта.

Концессионное соглашение/договор (Concession agreement/contract). Соглашение или договор, заключаемый между правительством страны и ведущей проект компанией или спонсором с целью строительства, развития, эксплуатации определенного объекта. Посредством такого соглашения правительство «передает» свою монополию или другие специфические права.

Концессионный период (Concession period). Период времени, в течение которого частный сектор осуществляет предоставление услуги/эксплуатацию имущества. Имущество переходит снова в собственность государства на прежних условиях по истечении срока концессионного договора.

Международная ассоциация развития (International Development Association – IDA).

Международная финансовая корпорация (International Finance Corporation – IFC).

Непредвиденная прибыль (Windfall Portfolio). Неожидаемый или не предполагавшийся дополнительный доход от оплаты услуг потребителем, или из-за изменений в налоговой системе, или предписаний правительства и т.д.

Политический риск (Political risk). Обобщающий термин, используемый для описания рисков, которые возникают ввиду определяемых или зависящих от государства факторов. Можно избежать, хеджировать или застраховаться, но и снижать, посредством членства в ЕС, такие внешние риски, как валютная конвертация, войны, санкции и т.д. Такие внутренние риски, как налогообложение, терроризм, инфляция и забастовки, как правило, трудно избежать, и они особенно опасны для ГЧП.

Прибыльные проекты (Revenue-generating (RG) projects). Проект объектов инфраструктуры, пользование которой оплачивается напрямую потребителями/пользователями или за счет любых действий по продаже или аренде земли или сооружений.

Расходы на строительство (Construction cost). Типы расходов, связанных с проведением строительных работ (ассигнования, обязательства, расходы или оценка расходов по смете на строительство).

Рентабельность капитала (Return on equity). Выручка до вычета непредвиденных расходов, дивидендных выплат, разделенная в равных долях среди акционеров; показатель прибыльности инвестиций для рядовых акционеров компании, только тех, кому не предусмотрена выплата доходов по фиксированной ставке.

Риск (Risk). Событие, которое способно оказать влияние на изменение финансирования проекта.

Риск по объему перевозок (Traffic Risk). Риски, связанные с транспортными инфраструктурными проектами, а именно, с тем обстоятельством, что количество потребителей и объемы перевозок могут оказаться недостаточными для генерирования средств, необходимых для возврата вложенных инвестиций.

Риск по строительству (Construction risk). Риски, связанные с физической фазой строительства при реализации проекта.

Риск финансирования (Financing risk). Риски, связанные с получением необходимого финансирования для проекта на банковском рынке или рынке капитала. Хотя формально этот риск ложится на спонсоров проекта, он важен для государств, где реализуется проект, и объясняет значимость этапа финансового закрытия.

Синдицирование/Участие в консорциуме (Syndication). Процесс привлечения других банков к участию в финансировании проекта на согласованной кооперационной основе.

Соотношение цены и качества (Value for Money - VfM). Понятие, связанное с экономикой, результативностью и эффективностью услуги, продукта или процесса, например, сравнение стоимости затрат и ценности результатов, количественная и качественная оценки методов по вовлечению, использованию и управлению ресурсами.

Спонсор (Sponsor). Сторона, заинтересованная в развитии и финансировании проекта за счет собственных активов, заемных средств или других источников проектного финансирования. Акционеры компаний, участвующих в проекте, называются спонсорами.

Сравнительный уровень затрат (Public Sector Comparator - PSC). Показатель стоимости затрат в течение всего жизненного цикла проекта с учетом рисков, если

проект реализуется традиционными для страны средствами. Для выражения используются термины чистой приведенной стоимости.

Суверенный риск (Sovereign risk). Риск, что государство окажется не в состоянии выполнить свои международные обязательства. По определению, все государства в состоянии выполнить свои обязательства, выражаемые в собственной валюте, так что ценные бумаги, выпущенные в местной валюте, подвержены наименьшему риску для субъектов экономики, использующих ту же валюту.

Традиционное заключение контракта на закупки (Traditional Procurement). Проведение закупок по проектам развития инфраструктуры через процедуру тендера только на строительство соответствующих объектов.

Трансевропейские транспортные сети (Trans-European Transport Networks - TEN-T). Название/обозначение, принятое ЕС для авто- и железных дорог, путей водного сообщения, аэропортов, морских и внутренних портов и систем управления транспортом, которые обслуживают движение внутри континента, доставку грузов на большие дистанции и сближают географические и экономические регионы.

Финансовая надежность (Bankability). Способность проекта генерировать (с учетом связанных с его реализацией рисков) соответствующие финансовые потоки, обеспечивающие возврат вложенных в проект финансовых средств.

Финансовое закрытие (Financial close). Завершение всех мероприятий и контрактов, связанных с внешним финансированием проекта.

Финансовое соглашение/договор (Financing agreement/contract). Документ, по которому осуществляется проектное финансирование и спонсорская поддержка проекта в соответствии с контрактом.

Целевая компания/целевой механизм (Special Purpose Company/Special Purpose Vehicle - SPV). Целевая совместно учреждаемая спонсорами компания по управлению проектом, с единственной целью - реализовать проект.

Частная Финансовая Инициатива – ЧФИ (PFI). Оригинальный акроним, применяемый для описания ГЧП в Великобритании, иногда используется для обозначения типа ГЧП, основанных главным образом на возможности платежей.

Частное финансирование (Private funding). Финансирование из частных источников.

Частный сектор (Private sector). Экономические структуры, которые не контролируются государством, например, частные фирмы и компании, корпорации, частные банки, неправительственные организации и т.д.

Эксплуатационный риск (Operational risk). Риск потери результата из-за неадекватных или нарушенных внутренних процессов, роли человеческого фактора и сбоя систем или из-за внешних событий в течение эксплуатационной фазы проекта.

Источник:

- Hybrid PPPs: Levering EU funds and private capital, Price waterhouse Coopers LLP and the World Bank, January 2006

Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства

Эта публикация является частью серии публикаций в рамках подпрограммы по экономическому сотрудничеству и интеграции Европейской экономической комиссии ООН. Целью подпрограммы является содействие формированию политической, финансовой и регулирующей среды, благоприятствующей экономическому росту, развитию экономики, основанной на знаниях, и повышению конкурентоспособности стран региона ЕЭК ООН.

Данная подпрограмма охватывает различные тематические области, такие как поощрение политики развития инновационной деятельности и конкурентоспособности, содействие развитию предпринимательства и образованию новых предприятий, финансирование инновационного развития, поощрение государственно-частного партнерства для мобилизации внутренних и иностранных инвестиций, а также коммерциализация и защита прав интеллектуальной собственности

Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства

Sales No. R.08.II.E.1
ISBN 978-92-1-416040-3

ECE/CECI/4

© United Nations 2008 - All rights reserved

