

**Европейская экономическая комиссия**

Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-частным
партнерствам

**Рабочая группа по государственно-частным
партнерствам****Вторая сессия**

Женева, 20–21 ноября 2018 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

**Обзор работы в области государственно-частных
партнерств за период после первой сессии Рабочей группы
по государственно-частным партнерствам, состоявшейся
21–22 ноября 2017 года**

**Руководящие принципы¹ в области государственно-
частных партнерств на благо людей в интересах
достижения целей Организации Объединенных Наций
в области устойчивого развития**

Записка секретариата

Резюме

Приведенный ниже документ содержит 10 руководящих принципов в области государственно-частных партнерств на благо людей во исполнение пункта 48 Аддис-Абебской программы действий по финансированию развития².

Работа по руководящим принципам была начата Группой специалистов по государственно-частному партнерству Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) на ее восьмой и заключительной сессии в октябре 2016 года. В последующий период целый ряд проектов руководящих принципов неоднократно обсуждался при активном участии представителей

¹ Стандарты, руководящие принципы, передовая практика, декларации и рекомендации ЕЭК по государственно-частному партнерству принимаются путем аккламации межправительственными органами ЕЭК – Рабочей группой по государственно-частным партнерствам и Комитетом по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам – и не налагают никаких обязательств на государства-члены, поскольку их осуществление носит абсолютно добровольный характер.

² С Аддис-Абебской программой действий можно ознакомиться по адресу <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>.



государств-членов, организаций гражданского общества, частного сектора и международных организаций.

Рабочая группа по государственно-частным партнерствам на своей первой сессии в ноябре 2017 года приветствовала руководящие принципы и с удовлетворением отметила ориентированность на разработанные ЕЭК критерии деятельности на благо людей, отражающую суть целей в области устойчивого развития, согласно которым люди являются основными бенефициарами проектов в области государственно-частных партнерств (заключение 2017 – 5.9 в документе ECE/CECI/WP/PPP/2017/2 от 11 декабря 2017 года). Комитет по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам на своей двенадцатой сессии в марте 2018 года предложил секретариату доработать руководящие принципы и представить их Рабочей группе и впоследствии Комитету для окончательного рассмотрения и утверждения (решение 2018 – 4b.5 в документе ECE/CECI/2018/2 от 6 апреля 2018 года). Она также призвала Секретариат продолжать работу в тесном сотрудничестве с другими заинтересованными органами системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы сделать руководящие принципы совместным вкладом Организации Объединенных Наций в духе принципа «Единство действий».

В августе 2018 года Бюро Рабочей группы по государственно-частным партнерствам провело обзор руководящих принципов и одобрило рассматриваемые в них темы. Оно просило секретариат представить руководящие принципы Рабочей группе для информации и замечаний. Бюро также просило секретариат организовать мероприятия с целью подробного рассмотрения руководящих принципов, с тем чтобы завершить работу в предстоящие месяцы и рекомендовать их для принятия и осуществления.

Рабочей группе предлагается принять к сведению представленный пересмотренный проект и просить Бюро совместно с секретариатом подготовить окончательный проект и представить его Комитету на рассмотрение и утверждение.

Секретариат выражает признательность за ценные замечания, которые в ходе подготовки документа представили следующие эксперты (в алфавитном порядке): Фредерик Бобе, Скотт Волчак, Феликс Доддс, Дэвид Домбкинс, Раймонд Занер, Бруно де Казале, Каймэн Ли, Седеф Явуз Ноян, Марк Фриле, Прашант Шарма и Ананд Чиплункар.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	4
II. Руководящие принципы в области государственно-частных партнерств на благо людей в интересах достижения целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития	10
Принцип 1: Прислушиваться к тому, каким проектам и государственным услугам отдают предпочтение люди, и добиваться того, чтобы они видели результаты проектов и их выгоды.....	10
Принцип 2: Осуществлять больше проектов в виде более качественных, простых и компактных государственно-частных партнерств на благо людей.....	14
Принцип 3: Повышать квалификацию на всех уровнях и обеспечивать, чтобы проекты на благо людей способствовали расширению прав и возможностей женщин	19
Принцип 4: Совершенствовать нормативно-правовую базу государственно-частных партнерств на благо людей в целях обеспечения более эффективного управления и абсолютной нетерпимости к коррупции	24
Принцип 5: Повышать прозрачность и подотчетность в рамках проектов путем предоставления населению полной информации о проектах	28
Принцип 6: Снижать уровень риска проектов в целях распространения критериев государственно-частных партнерств на благо людей.....	30
Принцип 7: Поощрять в рамках закупочной деятельности государственно-частных партнерств на благо людей учет не только соображений «эффективности затрат», но и концепции «ценности для населения»	32
Принцип 8: Обеспечить экологическую устойчивость государственно-частных партнерств на благо людей и их «соответствие целевому назначению» в рамках Повестки дня на период до 2030 года	36
Принцип 9: Поощрять смешанное финансирование, делая его неотъемлемым элементом пропаганды государственно-частных партнерств на благо людей.....	39
Принцип 10: Повышать финансовую устойчивость государственно-частных партнерств на благо людей и избегать риска так называемых «долговых ловушек».....	41

I. Введение

Цели в области устойчивого развития предоставляют собой возможность преобразовывать наш мир с упором на экономическое развитие, которое носит многогранный характер и:

- оказывает **трансформирующее воздействие** в международном, глобальном, кардинально меняющем ситуацию смысле;
- является **всеохватным**, позволяя «никого не забыть»;
- способствует **повышению стойкости** в интересах адаптации с учетом многочисленных проблем, связанных с изменением климата, и смягчения их последствий;
- имеет не только экономическую, но и **социальную и экологическую составляющие**; и
- является **циркулярным** с переходом от линейной модели к экономике замкнутого цикла в целях поощрения структур более ответственного и рационального производства и потребления, что позволит экономить энергию и природные ресурсы на основе принципов сокращения, повторного использования и рециркуляции отходов.

Достижение таких общих целей экономического развития потребует колоссального увеличения вложений в инфраструктуру. Государственный сектор в одиночку не сможет обеспечить требуемую *массу средств*, что и обуславливает необходимость партнерских союзов, особенно с частным сектором. Как предусмотрено в рамках цели 17 в области устойчивого развития, для укрепления средств осуществления целей в области устойчивого развития потребуется «эффективное партнерство между государственными организациями, между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества».

Новая модель на благо людей

«ГЧП на благо людей»³ можно рассматривать как разновидность государственно-частных партнерств (ГЧП), разработанных для достижения целей в области устойчивого развития и соответственно «отвечающих целевому назначению». Такие партнерства определяются как новая концепция ГЧП, и их даже можно рассматривать как ГЧП нового поколения, устраняющие некоторые недостатки процесса реализации традиционной модели ГЧП. ГЧП являются договорными инструментами создания государственной инфраструктуры с привлечением первоначального финансирования из частных источников. При этом выделяют два вида ГЧП: *ГЧП с государственной оплатой*, которые финансируются главным образом за счет налогоплательщиков, и *концессии*, которые финансируются главным образом за счет пользователей инфраструктуры.

Предлагаемая модель согласуется с целями в области устойчивого развития, поскольку ГЧП будут соответствовать целевому назначению и ориентированы на удовлетворение критериев функционирования на благо людей. Концептуально крайне важно нацеливать ГЧП на достижение желательных и необходимых результатов осуществления инвестиций в инфраструктуру, которые выходят за рамки одних лишь критериев эффективности затрат, и на обеспечение «ценности для людей».

Кроме того, при всей важности автомобильных и железных дорог, мостов и электростанций для достижения многих целей в области устойчивого развития, еще важнее определить влияние этих инфраструктурных объектов в контексте более широкой повестки дня в области устойчивого развития и охарактеризовать комплекс конкретных результатов проектов. Последние можно свести в следующие пять общих категорий желаемых результатов (подробнее см. во вставке 1):

³ Понятие «ГЧП на благо людей» родилось в ЕЭК в 2015 году.

- i) доступ и равенство;
- ii) экологическая устойчивость;
- iii) экономическая эффективность;
- iv) воспроизводимость; и
- v) взаимодействие с заинтересованными сторонами.

Пять конечных результатов ГЧП на благо людей

«ГЧП на благо людей» – это ГЧП, которые:

i) обеспечивают расширение доступа к основным услугам и снижение уровня социального неравенства и социальной несправедливости

Это предполагает расширение доступа к услугам в области водоснабжения и канализации, энергетики и т. д. с акцентом на проекты, которые учитывают потребности уязвимых в социально-экономическом отношении групп населения и способствуют ликвидации неравенства.

ii) повышают степень стойкости и предусматривают ответственное отношение к вопросам обеспечения экологической устойчивости

Это предполагает создание стойкой инфраструктуры и повышение экологической устойчивости посредством сокращения выбросов парниковых газов и разработки проектов в соответствии с «циркулярными», а не линейными моделями.

iii) повышают уровень экономической эффективности и устойчивости

Это предполагает успешное выполнение проектов, которые действенны, эффективны по затратам и оказывают преобразующее воздействие благодаря своему устойчивому осязаемому воздействию.

iv) способствуют обеспечению воспроизводимости реализованных и разработке новых проектов

Другими словами, проекты должны предусматривать возможность воспроизведения и увеличения масштабов, чтобы можно было реализовывать их повторно и/или в более широких масштабах для достижения преобразующего эффекта в соответствии с положениями Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В связи с этим критерием нужно также учитывать, способны ли местные кадры и органы власти осуществлять аналогичные проекты и организована ли подготовка, позволяющая им приобрести необходимые опыт и знания.

v) обеспечивают полноценное участие в проектах всех заинтересованных сторон

Вовлечение всех заинтересованных сторон, которые либо непосредственно участвуют в проекте ГЧП, либо будут прямо или косвенно затрагиваться им в краткосрочной и долгосрочной перспективе, и создание новых средств для привлечения особых групп населения, роль которых пока невелика.

Центральное место интересов населения в модели ГЧП

Непросто, но очень важно добиваться того, чтобы это новая модель ГЧП непосредственно служила интересам населения, и в частности:

- социально и экономически уязвимых его слоев;
- маргинализированных групп и категорий населения (безработных, инвалидов, престарелых и т. д.);
- граждан, жизнь которых зависит от состояния государственной инфраструктуры, которая должна быть стойкой и безопасной; и
- женщин и девочек.

ГЧП на благо людей должны приносить пользу представителям таких групп населения как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. В краткосрочном плане благодаря:

- расширению для них доступа к жизненно важным услугам (таким как водоснабжение, энергетика, транспорт, здравоохранение, образование и т. д.) и стойкой инфраструктуре;
- обеспечению экономически доступных услуг;
- уменьшению дискриминации, повышению доступности услуг для наиболее уязвимых слоев населения и учету их потребностей на этапе разработки проектов; и
- расширению прав и возможностей этих групп, чтобы они могли реально влиять на решения, принимаемые в рамках проектов, придавая им более всеохватный характер.

В долгосрочном плане:

- содействуя достижению уровня развития, необходимого для запуска «благотворного цикла», созданию рабочих мест, сокращению доли мужчин и женщин, живущих в нищете, стимулированию экономического роста, уменьшению неравенства и, в конечном счете, улучшению условий жизни миллионов людей; и
- помогая людям брать в свои руки осуществление процессов ГЧП, расширять свои возможности на основе повышения квалификации и наставничества и самим становиться ключевыми участниками при осуществлении успешных и легче воспроизводимых проектов на благо людей.

Возможность реализации модели ГЧП на благо людей

Безусловно, ГЧП сами по себе весьма сложны, и с дальнейшими – по словам критиков – «излишествами» эта новая модель обременяет директивные органы дополнительными уровнями сложности, из-за чего практическая реализация ГЧП на благо людей становится невозможной. Действительно, порой утверждают, что концепция первоочередного учета интересов населения может иметь своим нежелательным следствием увеличение затрат для частного сектора, тем самым блокируя частные инвестиции, особенно в странах с низким уровнем дохода, где потребности в улучшении инфраструктуры и без того колоссальны, а проблемы ощущаются чрезвычайно остро.

Тем не менее модель ГЧП на благо людей является – и должна быть – практически осуществимой. Во-первых, частный сектор все чаще изыскивает возможности, позволяющие конкретным и эффективным образом вносить вклад в достижение целей в области устойчивого развития. Кроме того, многие существующие ГЧП уже позволяют добиться некоторых из пяти перечисленных результатов: таким образом, практическая реализация вполне возможна.

Наконец, не составляет особого труда дополнительно включить в спецификации закупок для проекта или использовать упомянутые выше пять конечных результатов вместе с соответствующими важнейшими показателями результативности.

Информационные ресурсы по вопросам ГЧП

В настоящее время уже имеются неплохие рекомендации в отношении деятельности ГЧП с использованием при отборе проектов концепции эффективности затрат. Например:

- первые рекомендации Международного валютного фонда (МВФ) по тематике ГЧП содержатся в выпущенной в 2006 году публикации «Public-Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risk» («Государственно-частные партнерства, государственные гарантии и фискальный риск»);

- Всемирным банком опубликованы «Public-Private Partnerships Reference Guide» («Справочник по государственно-частным партнерствам», который постоянно обновляется и на данный момент существует в версии 3.0 2017 года), «Report on Recommended PPP Contractual Provisions» («Доклад о рекомендуемых договорных положениях ГЧП», 2015 год) и «A Framework for Disclosure in Public-Private Partnership Projects» («Рамки раскрытия информации в проектах государственно-частных партнерств», 2016 год);
- входящий в структуру Европейского инвестиционного банка Европейский экспертный центр оценки проектов ГЧП издал «The Guide to Guidance, How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects» («Справочник по вопросам подготовки, материально-технического обеспечения и реализации проектов ГЧП», 2011 год);
- Азиатский банк развития (АБР) опубликовал «Public-Private Partnership Handbook» («Справочник по государственно-частным партнерствам», 2014 год);
- «European Commission's Guidelines for Successful PPPs» («Рекомендации Европейской комиссии в отношении успешной организации ГЧП», 2003 год), документ Экономической и социальной комиссии Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) «A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure» («Руководство по государственно-частным партнерствам в секторе инфраструктуры», 2011 год) и публикации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) «Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money» («Государственно-частные партнерства как инструмент распределения рисков и обеспечения эффективности затрат», 2008 год) и «Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships» («Принципы государственного управления государственно-частными партнерствами», 2012 год); и
- для целей подготовки проектов многосторонними банками развития также создана совместная платформа «SOURCE» («Источник»), с помощью которой государственные органы и группы разработчиков проектов знакомятся с рекомендациями, стандартами и передовыми методами, разработанными многосторонними учреждениями в целях оказания помощи правительствам в процессе подготовки инфраструктурных проектов и руководства их осуществлением⁴.

В 2017 году для Межучрежденческой целевой группы по финансированию развития, действующей под эгидой Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций, было подготовлено «Scoping Study on Public-Private Partnerships» («Аналитическое исследование по вопросам государственно-частных партнерств», 2017 год), в рамках которого был проведен обзор существующих рекомендаций по этой тематике⁵. Авторы исследования сделали ряд интересных выводов, придя к заключению, что, несмотря на большой объем разработанных рекомендаций, имеющиеся материалы по ГЧП, как правило, в значительной мере:

- по своему характеру информативны, а не нормативны;
- отражают различные, а не совпадающие точки зрения, о чем, например, говорит наличие множества определений ГЧП в разных источниках;
- недостаточно полно учитывают аспект устойчивого развития, уделяя вместо этого большое внимание вопросам коммерческой жизнеспособности ГЧП с эпизодическими высказываниями относительно того, как ГЧП могут приносить пользу населению и создавать общественные блага;

⁴ Адрес платформы «SOURCE» – <https://public.sif-source.org>.

⁵ «Scoping Study on Public-Private Partnerships» (February 2017), Aizawa, Motoko, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, Working Paper Series.

- излишне ориентированы на прогнозную оценку факторов успеха, не позволяя сделать однозначный вывод, были ли достигнуты реальные результаты и обеспечивался ли на деле практический эффект; и
- не приведены в соответствие с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Пути разработки социально-ориентированной повестки дня

Кроме того, исходя из анализа существующей модели ГЧП, положения пункта 48 Аддис-Абебской программы действий подтверждают необходимость перехода к новой концепции и предусматривают подготовку рекомендаций в отношении адекватной структуры и надлежащего использования ГЧП, которые должны:

- обеспечивать справедливое распределение рисков и вознаграждения;
- отвечать социальным и экологическим стандартам;
- соответствовать принципам устойчивого развития в целях обеспечения «устойчивой, доступной, приемлемой стоимости и безотказно функционирующей качественной инфраструктуры»;
- предусматривать четкие механизмы подотчетности;
- обеспечивать транспарентность, в том числе в рамках государственных закупок и заключаемых договоров;
- обеспечивать участие различных сторон, в частности местного населения при принятии решений, влияющих на жизнь людей;
- обеспечивать эффективное управление, организацию учета, составление бюджета с учетом необходимости выполнения потенциальных обязательств и приемлемый уровень задолженности;
- согласовываться с национальными приоритетами и соответствующими принципами эффективного сотрудничества в области развития; и
- предусматривать использование инструментов смешанного финансирования.

С учетом существующих рекомендаций, которые упоминаются выше, задача состоит в том, чтобы выработать новый комплекс руководящих принципов, которые будут нацелены на ГЧП и охватывать улучшенные модели ГЧП на благо людей. При этом будут, в частности, разрабатываться новые подходы к ГЧП на благо людей, в большей, чем до сих пор, степени ориентированные на положения Повестки дня на период до 2030 года. Безусловно, новые стандарты или рекомендации, разработанные данным органом или целым рядом других компетентных органов, не должны вступать в противоречие с существующими стандартными подходами и работой других уже упоминавшихся органов и международных организаций или игнорировать их. Ввиду этого следует учитывать, что настоящие руководящие принципы в области ГЧП на благо людей опираются на результаты, достигнутые в рамках проделанной ранее работы по тематике ГЧП.

В таком случае, по какому же пути следует идти, прилагая серьезные усилия, чтобы задействовать ГЧП в интересах достижения целей в области устойчивого развития? Какие рекомендации необходимы для содействия осуществлению огромного числа оказывающих преобразующее воздействие проектов, благодаря которым страны, особенно страны с низким уровнем дохода, станут более процветающими, и для выработки новой повестки дня, охватывающей аспекты устойчивости инфраструктуры и приверженности всех заинтересованных сторон общественным интересам и обеспечению социального благоденствия?

По сути, ответ кроется в реформировании принципов, лежащих в основе ГЧП, переосмыслении базового инструментария ГЧП – с переходом от концепции эффективности затрат к соображениям ценности для населения – и решению актуальных задач в интересах достижения целей в области устойчивого развития.

Необходим перечень всеобъемлющих принципов деятельности, призванных помочь правительствам и другим заинтересованным сторонам выбрать верный курс в процессе перехода:

10 принципов государственно-частных партнерств на благо людей

- Принцип 1:** Прислушиваться к тому, каким проектам и государственным услугам отдают предпочтение люди, и добиваться того, чтобы они видели результаты проектов и их выгоды.
- Принцип 2:** Осуществлять больше проектов в виде более качественных, простых и компактных государственно-частных партнерств на благо людей.
- Принцип 3:** Повышать квалификацию на всех уровнях и обеспечивать, чтобы проекты на благо людей способствовали расширению прав и возможностей женщин.
- Принцип 4:** Совершенствовать нормативно-правовую базу государственно-частных партнерств на благо людей в целях обеспечения более эффективного управления и абсолютной нетерпимости к коррупции.
- Принцип 5:** Повышать прозрачность и подотчетность в рамках проектов путем предоставления населению полной информации о проектах.
- Принцип 6:** Снижать уровень риска проектов в целях распространения критериев государственно-частных партнерств на благо людей.
- Принцип 7:** Поощрять в рамках закупочной деятельности государственно-частных партнерств на благо людей учет не только соображений «эффективности затрат», но и концепции «ценности для населения».
- Принцип 8:** Обеспечить экологическую устойчивость государственно-частных партнерств на благо людей и их «соответствие целевому назначению» в рамках Повестки дня на период до 2030 года.
- Принцип 9:** Поощрять смешанное финансирование, делая его неотъемлемым элементом пропаганды государственно-частных партнерств на благо людей.
- Принцип 10:** Повышать финансовую устойчивость государственно-частных партнерств на благо людей и избегать риска так называемых «долговых ловушек».

Каждый из этих принципов является ответом на одну из главных проблем, возникающих при осуществлении ГЧП в целях устойчивого развития, и должен реализовываться на основе целого ряда мероприятий. В последующих разделах рассказывается о каждом из этих принципов и проблемах, решению которых они призваны способствовать, и изложены ключевые меры, которые могут приниматься для их воплощения в жизнь. Кроме того, в интересах реализации этих принципов на практике в конце соответствующих разделов по этим десяти принципам помещены конкретные рекомендации.

И это еще не все. Необходимо постоянно поддерживать эти руководящие принципы «в рабочем состоянии», учитывая при этом ключевые уроки, актуальные тенденции и накопленный опыт по важнейшим вопросам, а также используя дискуссии, ведущиеся в международном сообществе на различных форумах, для обмена мнениями и выдвижения предложений.

II. Руководящие принципы в области государственно-частных партнерств на благо людей в интересах достижения целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития

Принцип 1: Прислушиваться к тому, каким проектам и государственным услугам отдают предпочтение люди, и добиваться того, чтобы они видели результаты проектов и их выгоды

Миф: ГЧП - очень сложные финансовые и договорные механизмы, совершенно непонятные для обычных людей, поэтому консультации с ними бессмысленны.

Однако интересы населения должны занимать центральное место в государственно-частных партнерствах, и такие консультации должны проводиться.

Задача 1.1 – Повышение спроса на услуги

Повышение спроса на услуги со стороны населения, обусловленное постоянным ростом его численности. Масштабы глобальной миграции возрастают, создавая огромную нагрузку на сферу услуг в городах. Кроме того, нагрузка на городское хозяйство усугубляется процессами внутреннего перемещения людей в результате структурных экономических преобразований (т. е. из сельской местности в города) или, в некоторых странах, вследствие конфликтов. Во многих городах остро стоят вопросы обеспечения чистой и безопасной водой, канализации, удаления отходов, медицинских услуг, электроснабжения, жилья, транспорта и работы других коммунальных служб⁶.

Рекомендация

Для развития национальной инфраструктуры в интересах достижения целей в области устойчивого развития требуются вложения средств такого масштаба, которые в одиночку правительства осуществлять не в силах. Например, в процессе перехода к «зеленой» экономике нередко возникает необходимость внедрения дорогостоящих технологий и услуг. Поскольку ГЧП являются одним из ключевых факторов экономического роста и зачастую способствуют наращиванию производственного потенциала, такие партнерства должны становиться неотъемлемой частью национальных стратегий развития. При этом потребуются не только четкая оценка того, чего можно добиться и какой ценой, но и комплексное понимание всей сложной технической стороны осуществления инвестиций в инфраструктуру и их долгосрочных последствий с точки зрения стоимости, качества, наличия и доступности предоставляемых услуг⁷.

Задача 1.2 – Устойчивое развитие

Устойчивое развитие недостаточно четко определяется в качестве одной из целей ГЧП. Для достижения целей в области устойчивого развития требуются ГЧП и инфраструктурные инвестиции нового типа и более высокого качества: нужно не только создавать материальные объекты, но и добиваться того, чтобы они способствовали обеспечению устойчивого развития. Так, например, дело не только в строительстве моста, дороги и железнодорожной линии; важно так расположить их,

⁶ Необходимость увеличения расходов подтверждается прогнозами увеличения численности мирового населения на 2 млрд человек к 2040 году и городского населения на 46%, в первую очередь в Азии, причем для удовлетворения этих потребностей в период до 2040 года потребуются инвестиции в размере 52 трлн долл. США (GIN, 2017).

⁷ ЮНКТАД (2015 год), Концепция инвестиционной политики в интересах устойчивого развития, стр. 43 англ. текста.

чтобы они приносили пользу местному населению, уязвимым его группам и людям, живущим вдали от основных рынков или городских агломераций.

Рекомендация

ГЧП нужно встраивать в более широкие рамки стратегий развития и инвестиционной политики, реализуемых в интересах достижения целей в области устойчивого развития. С другой стороны, достижение результатов в области устойчивого развития должно являться одной из ключевых задач каждого отдельного проекта ГЧП.

В рамках такой стратегии целью ГЧП должно быть достижение результатов в области устойчивого развития. Однако, как правило, традиционные модели ГЧП не предполагают реальной нацеленности на искоренение нищеты, обеспечение «зеленого» роста, формирование инклюзивного общества, возрождение городов и решение других задач, предусмотренных в рамках целей в области устойчивого развития. Посредством включения этих вопросов в проектные задания при заключении долгосрочных договоров ГЧП можно вносить коррективы, позволяющие обеспечивать в рамках ГЧП учет в первоочередном порядке интересов населения. Эти коррективы необходимы даже в том случае, если включение в проектные задания заключаемых договоров дополнительных требований к частному партнеру может удорожать проекты.

Задача 1.3 – Удовлетворение «реальных потребностей»

Нередко многие предлагаемые объекты инфраструктуры не являются «реально необходимыми» с точки зрения развития: зачастую причины и мотивы носят политический характер, а не определяются «реальными потребностями». Например, «поддержку населения» может получить предложение построить или перестроить большой и дорогой футбольный стадион или дворец спорта, но, возможно эти объекты будут мало использоваться после проведения очередного крупного мероприятия.

Рекомендация

Проводить консультации со всеми ключевыми заинтересованными сторонами относительно достоинств и недостатков конкретных проектов. Использовать Интернет и социальные сети, более чутко прислушиваясь к людям и учитывая их потребности и предпочтения в отношении инфраструктуры и коммунальных услуг: нужно привлекать местное население в процессе реализации проектов ГЧП. Это может делаться в форме открытых консультаций на соответствующих этапах процесса, результаты которых должны быть доступны для широкой общественности. Директивные органы должны проводить консультации с заинтересованными группами населения по следующей тематике:

- обсуждение вопросов отбора проектов и определения их приоритетности;
- обеспечение баланса социальной и экономической ценности инфраструктуры для проведения политики, направленной на разработку проектов, которые действительно отвечают принципам устойчивого развития;
- проведение на уровне проектов анализа аспектов инклюзивности, равенства, учета гендерной специфики, охраны окружающей среды и других элементов отдачи для общества; и
- учет перечисленных соображений в рамках технико-экономических обоснований и оценки последствий со своевременной публикацией таких материалов.

Необходимо широко использовать все эти возможности, чтобы граждане могли «сказать свое слово» при осуществлении проектов. Это позволит правильно определять приоритетность инфраструктурных проектов, чтобы обеспечить сбалансированность социальной и экономической инфраструктуры; сосредоточить внимание на проектах, которые учитывают потребности женщин и способствуют

ликвидации гендерного неравенства; и способствовать снижению рисков проектов с социальной точки зрения.

Задача 1.4 – Обеспечение наглядного эффекта

Государственные органы должны показывать населению, что реализуемые проекты дают серьезную отдачу в плане развития, при этом необходимы новые группы показателей для учета долгосрочных результатов ГЧП на благо людей. Применяя новые системы анализа и методологии оценки, государственные органы и частный сектор смогут определять, в какой степени их проекты согласуются с целями в области устойчивого развития. Это позволит проводить оценку предлагаемых проектов на предмет определения воздействия в интересах достижения целей в области устойчивого развития и облегчит определение приоритетности проектов: необходимо выходить за рамки узкофинансового обоснования и изыскивать новые показатели для оценки намеченных пяти конечных результатов ГЧП на благо людей.

Рекомендация

Для оценки того, в какой степени проекты согласуются с принципами учета в первую очередь интересов населения и целями в области устойчивого развития, можно разработать «инструмент оценки социально-преобразующих инвестиций проекта».

Сравнительную оценку отдельных проектов следует проводить с учетом трех групп факторов:

i. Намерение: одной из характеристик проектов которые можно отнести к категории «проектов на благо людей», должно быть четкое и ясное заявление сторон о том, что проект призван обеспечить социальное и экологическое воздействие в интересах достижения целей в области устойчивого развития. Это намерение должно быть зафиксировано в публичных источниках (например, в годовом докладе компании, государственной политике или в рекламно-информационных материалах, выпускаемых в связи с проектом).

ii. Воздействие: (оценка по пяти критериям, установленным для государственно-частных партнерств на благо людей):

- *Расширение доступа к основным услугам и сглаживание социального неравенства*

Факт расширения доступа к основным услугам, особенно для социально и экономически уязвимых слоев населения, может подтверждаться с использованием, например, показателя общего числа граждан, которые теперь получили доступ к чистой воде, в то время как до этого они обслуживались в недостаточной степени, и т. д.

- *Экологическая устойчивость и жизнестойкость*

Соответствие инфраструктурного проекта критериям экологической устойчивости и жизнестойкости может подтверждаться, например, с использованием таких показателей, как масштабы сокращения выбросов CO₂/снижение потерь или отходов/смертности при потреблении водных и энергетических ресурсов и т. д.

- *Экономическая эффективность*

Экономическую эффективность проектов можно продемонстрировать с помощью показателей, отражающих аспект эффективности затрат и наличия преобразующей составляющей проектов, которые оказывают устойчивое ощутимое воздействие (например, создание достойных/«зеленых» рабочих мест, ежегодный рост местных доходов, расширение экономических прав и возможностей женщин и т. д.).

- *Воспроизводимость*

Тот факт, что воспроизводимые и масштабируемые проекты оказывают преобразующее воздействие, предусмотренное Повесткой дня на период до 2030 года, можно подтвердить, например, сведениями о количестве должностных лиц и т. д., прошедших подготовку в рамках проекта на местном/региональном/страновом уровне).

- *Привлечение заинтересованных сторон*

Факт привлечения заинтересованных сторон можно подтвердить с помощью целого ряда показателей, таких как число консультаций с местным населением, которые повлияли на осуществление проекта, и т. д.

iii. Проверка: представление поддающихся проверке доказательств достижения нужного эффекта имеет очень важное значение, и в данном случае необходимы такие показатели, как позитивные результаты независимого аудита, отзывы бенефициаров, подтверждающие реальное расширение диапазона получаемых услуг, и т. д.

Оценка

Инструмент оценки социально-преобразующих инвестиций проекта, выступая в роли своего рода компаса⁸, будет предусматривать балльную или рейтинговую систему оценки того, в какой степени проект оказывает воздействие на благо людей и в интересах достижения целей в области устойчивого развития. Каждый из теперь уже семи факторов может оцениваться, скажем, по шкале от 0 до 3 баллов. Чем выше показатель, тем лучше проект согласуется с критериями проектов на благо людей и целями в области устойчивого развития. Такую увязку можно представить в виде диаграммы как паутину с градацией проектов по следующим показателям:

- высокий уровень согласованности, когда оценки проектов приближаются к трем баллам по шести факторам;
- средний уровень согласованности, когда оценки проекта по различным факторам колеблются в пределах 1 – 2 баллов; и
- низкий уровень согласованности, когда оценки проекта по различным факторам составляют 1 или 0 баллов.

Комментарий

1. Баланс показателей

В отношении вышеупомянутых результатов и связанных с ними показателей можно утверждать, что невозможно всего достичь одновременно. В частности, отмечают возможные нестыковки между проектами, ориентированными на достижение экономической эффективности, и результатами, связанными с обеспечением устойчивости и жизнестойкости. Другими словами, полагают, что правительствам придется выбирать один из целого ряда различных вариантов в условиях поиска неустойчивого равновесия факторов экономического роста и процветания, с одной стороны, и обеспечения экологической устойчивости, с другой.

Однако это, пожалуй, пример ложной дихотомии. Например, данные о выбросах парниковых газов в городах свидетельствуют о том, что баланс таких соображений отнюдь не столь очевиден, как можно было бы предположить, а изучение вопросов «зеленой экономики» и «экономики замкнутого цикла» показывает, что получаемые выгоды намного перевешивают соответствующие издержки. Так, в рамках усилий по борьбе с изменением климата можно добиться повышения уровня занятости. Активное развитие общественного транспорта позволяет людям находить

⁸ Источник ЕЭК. По своей структуре компас строится аналогично разработанной «Ю-Би-ЭС» модели банковских операций по осуществлению социально-преобразующих инвестиций.

работу и реализовывать деловые возможности и в то же время может способствовать снижению интенсивности движения и загрязнения воздуха. Меры по повышению энергоэффективности экономят деньги потребителей и делают чище воздух городов, уменьшая также их «углеродный след». Большинство факторов, благодаря которым городская среда становится лучше, чище, здоровее, а экономическая продуктивность городов – выше, позволяют также уменьшить выбросы углерода⁹.

Таким образом, изменения, порождаемые стратегиями устойчивого развития, будут иметь положительные последствия в плане экономического роста и процветания и, следовательно, для деятельности предприятий, которым в конечном итоге будет выгодно встраивать соображения устойчивого развития в свою корпоративную политику. Эту тенденцию уже можно проследить в растущем числе секторов экономики, где компании, стремясь увеличить свою долю на рынке, изыскивают возможности предпринимательской деятельности, связанные с устойчивым развитием, тем самым превращая корпоративную социальную и экологическую ответственность в сравнительное преимущество¹⁰.

2. Новые показатели и методологии нуждаются в одобрении реально заинтересованных сторон, и в том числе гражданского общества

Выработка новых показателей – это только полдела. Необходимо также обеспечить широкий процесс их проверки с участием общества, деловых кругов и кредиторов проекта, т. е. международных банков, многосторонних банков развития и т. д. Например, в конечном счете именно кредиторы проектов будут определять, достижимы ли ставящиеся в их рамках цели. С ними придется обсуждать вопрос о возможности встраивания намечаемых результатов и показателей проекта в их стратегии кредитования.

К счастью, опыт «Принципов Экватора» свидетельствует о готовности банков корректировать свои процедуры кредитования для устранения негативного воздействия на окружающую среду¹¹.

Принцип 2: Осуществлять больше проектов в виде более качественных, простых и компактных государственно-частных партнерств на благо людей.

Миф: проекты не осуществляются из-за нехватки финансовых ресурсов.

Однако нередко проблема заключается не в отсутствии денег, а, скорее, в отсутствии хороших проектов.

Задача 2.1 – Осуществление проектов

Реализуется недостаточно проектов: нужно в срочном порядке принимать меры, чтобы поставить на поток разработку приоритетных проектов. При существующих объемах инвестиций в секторах, связанных с целями в области устойчивого развития, только развивающимся странам ежегодно недостает 2,5 трлн долл. США¹². Нужно кардинально изменить динамику инвестиций в развитие социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, электроснабжение, водоснабжение, удаление отходов и канализация) в соответствии с национальными приоритетами стран.

Рекомендация

При осуществлении ГЧП правительства должны переходить от проектного, индивидуального подхода к концепции интеграции проектов на благо людей в

⁹ Climate of Hope P 28 Michael Bloomberg, Carl Pope, St. Martin's Press 2017.

¹⁰ См., например, Iberdrola Sustainability Report 2017.

¹¹ См. <http://equator-principles.com/>.

¹² UNCTAD World Investment Report 2017.

проработанный план, позволяющий сформировать портфель проектов. Таким образом, ввиду важнейшей роли инфраструктурного сектора в достижении многих целей в области устойчивого развития правительствам следует в приоритетном порядке уделять внимание смелым планам развития инфраструктуры, в которых на первый план выходят ГЧП, увязывая их с достижением упомянутых целей. Потребуется также проведение отраслевой политики, позволяющей с максимальной эффективностью разрабатывать такие проекты и добиваться их осуществления.

Необходимо привлекать новых партнеров для увеличения числа ГЧП на благо людей. Правительства должны стремиться поощрять привлечение других заинтересованных сторон к разработке проектов на благо людей, в частности на муниципальном уровне. Города могут играть важную роль в решении задачи социальных и экономических преобразований, прокладывая новые пути и развивая практику создания партнерств, которые обеспечивают оказание основных услуг. Таким образом, города должны получать от центрального правительства более широкие полномочия, позволяющие эффективно проводить такие кампании. Например, возможно расширение их полномочий в сфере транспортных услуг и энергоснабжения.

В условиях изменения климата во многих городах уже энергично ведется работа по мобилизации активности масс для борьбы с этой угрозой. Муниципалитеты сами становятся серьезными участниками инициатив по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий. Меры, принимаемые в городах на муниципальном уровне, могут быть весьма действенными. В силу высокой плотности населения городские мероприятия позволяют уменьшить выбросы углерода по значительному сегменту населения.

К тому же города находятся на переднем крае возникновения проблем изменения климата – на них приходится около 80% выбросов парниковых газов и именно их жители, как правило, больше всего страдают от таких выбросов¹³. В результате городские власти склонны содействовать реализации новых решений, например при осуществлении климатически устойчивых проектов сооружения жилья, парков, школ и медицинских учреждений.

Следует добиваться сбалансированности потребностей сельской экономики и экономики городов (цели в области устойчивого развития предусматривают необходимость равноправного развития, позволяющего сглаживать неравенство доходов внутри стран) и взвешенно определять стратегическую направленность проектов. Необходимо поощрять инвестиции в сельской местности, создавая условия для развития сельских населенных пунктов. Это может предполагать создание объектов агроинфраструктуры, например, оросительных систем и дорог, связывающих фермерские хозяйства с рынками. В то же время при наличии такой инфраструктуры у сельских населенных пунктов в свою очередь появляется возможность расширять производство, создавать новые рабочие места и повышать уровень доходов. Электронная торговля и другие технологии также могут способствовать повышению производственного потенциала сельских предпринимателей и малых предприятий¹⁴.

Задача 2.2 – Улучшение инвестиционного климата

При ускорении темпов осуществления проектов неизбежно придется столкнуться с проблемой неудовлетворительных условий деловой среды.

Рекомендация

Разработка надлежащих стратегий улучшения условий для предпринимательской деятельности является одним из необходимых условий

¹³ ЕЭК, 2011 год, *Климатически нейтральные города: как сделать города менее энерго- и углеродоемкими и более устойчивыми к климатическим вызовам*, стр. 14.

¹⁴ UNCTAD 2009, *World Investment Report: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*.

успешного осуществления проектов. Характер инвестиционной политики, в том числе в сфере ГЧП, зависит от ряда других областей политики, которые влияют на общий деловой климат в странах. Поскольку инвестиционная политика может затрагивать многие сферы, являющиеся объектом приложения государственных законодательных актов (например, вопросы доступа к земле, конкуренции, политики в области охраны окружающей среды, налогообложения, торговли, предпринимательства, интеллектуальной собственности), некоторые области могут иметь более важное значение в зависимости от национальной специфики, уровня развития и типа прорабатываемого ГЧП. Однако во многих странах с низким и средним уровнем дохода все еще ощущается необходимость укрепления правового и институционального потенциала для обеспечения увязки правовых и институциональных рамок ГЧП с мерами политики в этих областях, необходимыми для привлечения ГЧП на благо людей и обеспечения их полезной отдачи.

Задача 2.3 – Межведомственная координация

Одной из важнейших задач в рамках осуществления ГЧП во имя людей является необходимость объединения усилия различных министерств, с тем чтобы реализуемые проекты оказывали комплексное и устойчивое воздействие.

Рекомендация

Успех усилий по осуществлению ГЧП зависит от согласованности и эффективности координационных механизмов. Для этого нужно обеспечить взаимодействие между различными министерствами и привлекать национальные структуры, занимающиеся вопросами ГЧП. Кроме того, для эффективного решения задач устойчивого развития следует определить конечные результаты в плане обеспечения устойчивого развития в разных секторах, что, соответственно, обуславливает необходимость расширения правительством своих возможностей осуществления эффективного межведомственного сотрудничества. Полезную роль при этом может сыграть назначение координатора по вопросам ГЧП – возможно, в составе Группы по ГЧП – для содействия координации и продвижения проектов на благо людей.

Задача 2.4 – Инициатива снизу и директивный подход

Настоятельно необходимо отойти от применявшегося ранее директивного подхода к разработке проектов, который несовместим с принципами устойчивого развития и концепцией ориентации на благо людей. Как правило, власти недостаточно хорошо знают и понимают специфику местных условий и потребностей, на базе которых должны разрабатываться и эксплуатироваться проекты, построенные на принципах устойчивого развития.

Рекомендация

Противоположностью директивного подхода является подход «снизу вверх», который, однако, сам по себе также не работает. Муниципалитеты действительно лучше представляют себе конкретные потребности местных населенных пунктов и трудности, с которыми они сталкиваются. Вместе с тем зачастую у них нет ресурсов и возможностей для разработки серьезных проектов. Это в особенности касается транспорта, цифровых технологий и других секторов, способных облегчить налаживание связей между городом и деревней, расширять доступ к рынкам и содействовать созданию рабочих мест и расширению предложения услуг в области образования и здравоохранения.

Ввиду этого местные проекты следует разрабатывать в рамках более широкой скоординированной стратегии планирования развития инфраструктуры, осуществляемой органами государственного управления регионального и/или национального уровня. Соответственно, смешанный восходяще/нисходящий подход может способствовать осуществлению проектов, построенных на принципах устойчивого развития, в тех случаях, когда городские власти добиваются осуществления проектов, разработанных в инициативном порядке на местном уровне, в более широких рамках. Это позволит создать условия для расширения участия

граждан и обеспечения более активной поддержки проекта в долгосрочной перспективе.

В плане координации усилий различных правительственных ведомств следует отметить, что инфраструктурные проблемы и пути их решения часто взаимосвязаны. Например:

- i) из-за неудовлетворительного качества воды повышается заболеваемость и возрастает нагрузка на медицинские службы;
- ii) неадекватные транспортные системы удорожают маятниковую миграцию или доставку товаров на рынок, снижая общую продуктивность экономики; и
- iii) низкий образовательный уровень мальчиков и девочек не позволяет им полноценно участвовать в экономической, политической и социальной жизни, тем самым выступая преградой для реализации их потенциальных возможностей, взаимодействия с инновациями и их вклада в общество будущего.

В системе государственных органов управления группы по ГЧП должны играть новую роль, поощряя варианты решений, разрабатываемые по инициативе местного населения, и в то же время лучше координируя работу по реализации межсекторальных проектов и взаимодействие различных участвующих в осуществлении проектов ведомств. Необходимо также, чтобы в рамках межсекторального сотрудничества в государственных органах и на местном уровне формировалась культура инноваций и партнерских отношений. В процессе поиска вариантов решения множества проблем на местном уровне, в частности в области занятости, транспорта, обеспечения безопасности и защищенности и загрязнения окружающей среды, следует создавать специальные группы в составе представителей различных затрагиваемых групп заинтересованных сторон.

Задача 2.5 – Важность социальной инфраструктуры

В рамках основного направления деятельности по достижению целей в области устойчивого развития особое внимание уделяется социальной инфраструктуре.

Инвестиции в социальную инфраструктуру, включая образование и здравоохранение, являются необходимым условием эффективного устойчивого развития и, таким образом, имеют ключевое значение для достижения целей в области устойчивого развития. На момент принятия Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года ежегодные инвестиции в образование в развивающихся странах составляли, по оценкам, порядка 80 млрд долл. США. Для достижения целей в области устойчивого развития в этом секторе ежегодный объем инвестиционных потребностей оценивается в 330 млрд долл. США. Порядок потребностей во вложениях в области здравоохранения тот же – в настоящее время в здравоохранение вкладывается около 70 млрд долл. США, в то время как совокупные потребности оцениваются в 210 млрд долл. США в год¹⁵. ГЧП, в принципе, позволяют сократить дефицит инвестиций в обоих секторах.

Вместе с тем здравоохранение и образование, как правило, относят к категории особых секторов, где требуется взаимодействие с заинтересованными сторонами и обеспечение поддержки со стороны местного населения. В развивающихся странах вложения в эти секторы не всегда рентабельны¹⁶. В то время как в секторе здравоохранения в развивающихся странах частные инвестиции порой достигают значительных размеров, вклад частных корпораций в области образования как в развитых, так и в развивающихся странах все еще невелик, или же им можно пренебречь¹⁷.

¹⁵ UNCTAD (2014), *World Investment Report. Investing in the SDGs. An Action Plan for promoting private sector contributions*, p. 143.

¹⁶ Ibid., p. 176.

¹⁷ См. *Achieving a Sustainable Future*, Government of Canada 2016-2019.

Рекомендация

Подчеркивая социальный аспект, следует также нацеливать проводимую политику на небольшие проекты. Приоритетность проектов следует устанавливать, исходя из задач устойчивого развития, стараясь охватить проекты разных размеров, а не только крупномасштабные, комплексные инфраструктурные проекты. Бичом мегапроектов нередко являются перерасход смет и отставания от графика, хотя их преимущества порой не достигают уровня предпроектных прогнозов. В противоположность этому, менее крупные, в большей степени ориентированные на интересы населения проекты с меньшим риском и более высоким приростом эффективности, в рамках которых инвесторам легче добиться коммерческой выгоды и наглядно виден социально-экономический эффект, помогут снизить риски для государственного сектора. Прежде всего, эти модели позволят применять масштабируемые и воспроизводимые варианты решений. Проекты такого рода можно объединять для снижения расходов, возникающих в случае разработки в индивидуальном порядке.

Задача 2.6 – Определение приоритетности проектов в целях обеспечения нужного воздействия

Необходимо уделять внимание прежде всего инфраструктурным проектам, которые позволяют задействовать производственный потенциал и стимулировать развитие производства и сферы услуг, – обеспечивая и в данном случае максимальную отдачу в процессе развития.

Рекомендация

В портфелях проектов следует отдавать приоритет областям базовой инфраструктуры, позволяющей высвободить производственный потенциал, например, в сфере коммунальных услуг, в транспортной отрасли и других секторах. Они должны содействовать развитию «зеленой» инфраструктуры, в частности инфраструктуры устойчивого транспорта, возобновляемых источников энергии, а также стойкой к изменению климата и ресурсосберегающей инфраструктуры. Составители портфеля проектов должны хорошо представлять себе механизм взаимосвязей между целями устойчивого развития, чтобы решения в одной области не порождали проблем в другой. Они должны четко определить имеющиеся ресурсы и потенциальные механизмы ГЧП, включая эталонные схемы, методы реализации проектов, графики осуществления работ и т. д.

Ввиду ограниченных возможностей на местном и национальном уровнях, возможно придется устанавливать порядок очередности проектов. После оценки потребностей правительствам следует проработать техническую и договорную сторону проектов с ранжированием и определением приоритетности инвестиций с учетом потребностей на основе пяти критериев проектов на благо человека и соображений реальной окупаемости инвестиций и возможности пойти на такие расходы. При таком подходе им будет легче отбирать проекты в секторах инфраструктуры и должным образом оценивать все выгоды с учетом издержек и имеющихся смет.

Комментарий

Увеличение финансирования со стороны частного сектора

Цели в области устойчивого развития будут сопряжены с огромными ресурсными последствиями во всем мире. Совокупные потребности в инвестициях одних лишь развивающихся стран в среднем могут составить 3,9 трлн долл. США в год. При существующих объемах инвестиций недостает приблизительно 2,5 трлн долл.

США. На глобальном уровне совокупные инвестиционные потребности составляют от 5 до 7 трлн долл. США в год¹⁸.

Во всяком случае ясно, что имеющихся ресурсов государственного сектора явно не хватает и совершенно недостаточно для восполнения дефицита инфраструктурных потребностей. Поэтому правительствам необходимо будет изучить инновационные варианты финансирования для удовлетворения этих потребностей, главной из которых должна быть мобилизация финансовых средств по линии частного сектора.

Вместе с тем возможности для расширения участия частного сектора в разных секторах неодинаковы. Естественными кандидатами на более широкое участие частного сектора являются инфраструктурные секторы, такие, как энергетика и возобновляемые источники энергии, транспорт и водоснабжение и канализация, но в случае других секторов, связанных с целями в области устойчивого развития, ниже вероятность существенного повышения интереса частного сектора, либо из-за трудностей разработки привлекательных для инвесторов моделей риска и доходности, либо в силу того, что они находятся в сфере ответственности государства и соответственно привлечение частного сектора сразу же вызывает резкую реакцию (например, образование и здравоохранение)¹⁹.

Принцип 3: Повышать квалификацию на всех уровнях и обеспечивать, чтобы проекты на благо людей способствовали расширению прав и возможностей женщин

Миф: для ГЧП нужны специалисты, имеющиеся в частном секторе, и правительства могут привлекать необходимые кадры, беря на работу в государственных учреждениях специалистов частного сектора.

Действительно, для реализации государственно-частных партнерств на благо людей требуются специалисты самого разного профиля (по заключению контрактов, привлечению проектного финансирования и т. д.), но при этом главное внимание должно уделяться в первую очередь защите общественных интересов и достижению целей в области устойчивого развития. Этим должны заниматься штатные сотрудники государственного сектора, воспитанные в духе этики государственного сектора.

Задача 3.1 – Нехватка подготовленных кадров в государственных органах

Нехватка подготовленных кадров для осуществления ГЧП на благо людей является, вероятно, самым серьезным отдельным препятствием, которое необходимо преодолеть для реализации нужного портфеля проектов. Для осуществления проектов на благо людей нужен качественный скачок. Несмотря на то, что для достижения целей в области устойчивого развития, причем не только в количественном, но и в качественном отношении, потребуется огромное количество проектов, в целом пока нет реальных примеров осуществления правительствами портфелей проектов в необходимых масштабах.

Полагают, что реальным препятствием для достижения целей в области устойчивого развития и преодоления разрыва в уровнях развития инфраструктуры является не просто отсутствие средств или финансирования; дело также и в нехватке в государственных структурах специалистов, способных правильно выявлять нужные проекты и обеспечивать их осуществление, и возможностей для привлечения таких инвестиций. Разумеется, в разных странах ситуация складывается по-своему, и во многих случаях в последние годы положение улучшается, однако отсутствие потенциала для реализации проектов является серьезной проблемой, особенно в большинстве стран с низким уровнем дохода.

¹⁸ UNCTAD (2014), *World Investment Report. Investing in the SDGs. An Action Plan for promoting private sector contributions*, p. 145.

¹⁹ Ibid.

Рекомендация

Международное сообщество, равно как и международные финансовые учреждения в недостаточных размерах оказывают поддержку в целях укрепления потенциала по вопросам ГЧП. До настоящего времени международные финансовые учреждения играли важную роль в деле укрепления потенциала по тематике ГЧП, но расходующие средства просто не обеспечивают той поддержки, которая требуется для надлежащего удовлетворения потребностей развивающихся стран. Доведение потенциала до хорошего уровня обходится недешево, поэтому нужны новые подходы для эффективного укрепления потенциала, позволяющего обеспечить реализацию проектов по различным направлениям, связанным с целями в области устойчивого развития.

Все шире признается, что из всего комплекса мер, необходимых для успешной реализации в странах программ укрепления потенциала по вопросам ГЧП, заблаговременно нужно обеспечить удовлетворение следующих базовых потребностей²⁰:

- во-первых, необходимо создать группу по вопросам ГЧП, которая будет отвечать за укрепление потенциала в области ГЧП и реализацию политики, программ и проектов в сфере ГЧП; и
- во-вторых, необходимо наличие на высоком уровне политической воли и готовности поддержать осуществление ГЧП.

В настоящее время растет число уже функционирующих групп по вопросам ГЧП, которые укрепляют и задействуют имеющийся потенциал, и с учетом этого от них можно ожидать многого в плане оказания поддержки другим группам по ГЧП, делающим свои первые шаги в развивающихся странах.

Задача 3.2 – Стандартизации

Приступая к работе над проектами, правительства в первую очередь стремятся собрать всю необходимую информацию и сведения об опыте реализации аналогичных проектов во всем мире – путь этот долг и зачастую сопряжен с большими затратами. На глобальном уровне слишком часто вновь и вновь «изобретается колесо» и впустую расходуются ресурсы, которые можно было бы сэкономить и направить на разработку действительно необходимых проектов на благо людей.

Рекомендация

Благодаря совершенствованию методов работы и разработке стандартов на национальном уровне, зачастую на основе международных стандартов ГЧП на благо людей, можно добиться огромной экономии средств и существенно укрепить существующий потенциал. Ввиду этого правительствам следует разработать стандартные процессы и процедуры осуществления ГЧП на благо людей. Имеется немало свидетельств в пользу того, что в случае тех стран, которые пошли по пути стандартизации таких процессов, включая, в частности, общие положения контрактов или разработку рекомендаций для различных государственных ведомств, вероятность формирования соответствующего портфеля проектов гораздо выше.

Разрабатывая такие процедуры и стремясь избежать дополнительных расходов, всякий раз, когда принимаются законы по ГЧП, правительствам в интересах содействия реализации своих инициатив в области ГЧП следует опираться на передовую международную практику и стандарты. В ЕЭК начат процесс разработки международных стандартов и рекомендаций по вопросам ГЧП на благо людей, призванных помочь в этом отношении, включая:

²⁰ Практическое руководство ЕЭК по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП (2008 год); UNCTAD (2009) Best Practices in Investment for Development: How to Utilize FDI to Improve Transport Infrastructure – Roads, Lessons from Australia and Peru; UNCTAD (2014). Investment Policy Review: Guatemala.

- международный опыт по вопросам политики, законодательства и институциональных структур в области ГЧП; и
- международные отраслевые стандарты (водоснабжение и канализация, здравоохранение, железные и автомобильные дороги и т. д.).

В отраслевых стандартах на основе актуальных примеров осуществления проектов ГЧП во всем мире определяются мероприятия и процедуры в рамках практической реализации ГЧП. В этих документах в доступной форме обсуждаются накопленный опыт и тенденции, технологии, типы применяемых моделей, социальные и экологические последствия, обычно используемые механизмы финансирования и связанные с проектами юридические и договорные вопросы, и все это в разрезе целей в области устойчивого развития и оптимальных путей их достижения в соответствующем секторе на основе использования тех или иных моделей. Они составлены в виде многовариантных рекомендаций: по сути дела, эти стандарты могут содержать рекомендации не использовать ту или иную модель в тех случаях, когда по имеющейся информации это может иметь негативные последствия, или же слишком высок риск.

Эти стандарты помогают правительствам получить доступ к информации без необходимости самим проводить соответствующие исследования, тем самым ускоряя осуществление их мероприятий в области развития и в то же время позволяя сэкономить время и деньги.

Задача 3.3 – Этапы подготовки кадров

Для многих стран вновь все формы ГЧП, в том числе партнерства на благо людей, и в таких условиях, почти не имея нужного опыта, чрезвычайно трудно включаться в эту работу и пытаться сформировать портфель проектов.

Рекомендация

Было бы ошибкой полагать, что эта задача невыполнима для стран с очень ограниченным опытом формирования портфеля проектов. Напротив, целенаправленно прилагая должные усилия, можно успешно решить ее в относительно короткий срок и переходить непосредственно к осуществлению реальных проектов.

Такая программа укрепления потенциала включает несколько основных этапов:

- оценка исходной готовности;
- укрепление институционального потенциала, включая создание межведомственного совета по вопросам развития инфраструктуры и группы по ГЧП;
- организация учебно-практических мероприятий для представителей директивных и законодательных органов в целях ознакомления с концепциями ГЧП на благо людей, включая, при необходимости, вопросы пересмотра законодательства;
- организация учебно-практических мероприятий для основных заинтересованных сторон, с уделением особого внимания возможностям местных деловых кругов и группам граждан;
- организация учебно-практических мероприятий на региональном уровне;
- определение круга проектов; и
- осуществление проектов.

В конечном счете после прохождения этих этапов государственные органы в состоянии обеспечивать формирование портфеля проектов ГЧП на благо людей.

Задача 3.4 – Недопредставленность женщин и отсутствие гендерной перспективы

Женщины слабо представлены в инфраструктурном секторе и, как правило, в рамках осуществления чрезвычайно важных проектов. Их отсутствие, – что все чаще подтверждается результатами эмпирических исследований, – негативно сказывается на качестве и количестве проектов, а отсутствие гендерной перспективы – на разработке и осуществлении инфраструктурных проектов.

Рекомендация

У правительства и частного сектора имеются немалые возможности для расширения участия женщин в реализации инфраструктурных программ и ГЧП на благо людей. Правительства должны увеличивать число женщин в системе среднего и высшего образования: в необходимых случаях следует устранять законодательные барьеры для участия женщин.

Частный сектор также может и должен играть важную роль в расширении прав и возможностей женщин, охватывая следующие четыре аспекта:

- i) повышение доли женщин в компаниях, участвующих в ГЧП и в реализации проектов ГЧП, с обеспечением их всестороннего и равноправного участия;
- ii) оказание содействия возглавляемым женщинами компаниям-поставщикам в подготовке конкурентоспособных заявок на конкурсных торгах по проектам и ликвидации гендерной дискриминации в процессе присуждения контрактов;
- iii) изменение ситуации в сообществах, где они осуществляют свою предпринимательскую деятельность, в виде оказания помощи женщинам и подготовки их к роли лидеров деловых кругов в будущем, с расширением использования новых технологий в целях содействия расширению прав и возможностей женщин; и
- iv) оказание помощи в разработке инфраструктурных проектов с учетом особых проблем, с которыми сталкиваются женщины в повседневной жизни, и с оценкой дифференцированного воздействия проектов на положение женщин.

Комментарий

1. Расширение международной поддержки и сотрудничества в интересах укрепления потенциала в области ГЧП на благо людей

Исключительно важно расширять сотрудничество учреждений системы Организации Объединенных Наций и многосторонних банков развития по вопросам укрепления потенциала при наличии четких синергетических возможностей. В системе Организации Объединенных Наций имеется весьма четкое понимание важности целей в области устойчивого развития и необходимости их учета в рамках проектов на благо людей, многосторонние же банки развития и особенно Всемирный банк через его многосторонний донорский фонд (Консультативный механизм по вопросам государственно-частной инфраструктуры) оказывают помощь странам с низким уровнем дохода.

Однако большинство международных финансовых учреждений не слишком активно участвуют в системной работе по укреплению потенциала в области ГЧП, в большей степени занимаясь конкретными проектами. Важно привлечь их для расширения деятельности по поддержке усилий в области комплексного укрепления потенциала по тематике ГЧП, способствуя повышению профессиональной квалификации работников государственных учреждений и соответственно увеличению числа реализуемых проектов.

Заглядывая вперед, можно полагать, что Консультативный механизм по вопросам государственно-частной инфраструктуры и аналогичные подразделения в других международных финансовых учреждениях воспримут концепцию ГЧП на благо людей и будут более активно содействовать реализации программы целей в области устойчивого развития. Исходя из принципов всеохватности, они также могут расширить рамки своей оптимальной практики обеспечения эффективности затрат, внедряя концепцию ценности для населения и учитывая интересы бенефициаров, организаций гражданского общества и таких учреждений, как Организация Объединенных Наций.

2. Международный центр передового опыта в области ГЧП ЕЭК

Отсутствие обобщенного свода знаний и опыта в области ГЧП в рамках системы Организации Объединенных Наций, о чем говорилось выше, требует активизации усилий и сотрудничества между существующими учреждениями Организации Объединенных Наций. В этой связи на протяжении ряда лет высказывались рекомендации в отношении расширения сотрудничества пяти региональных комиссий Организации Объединенных Наций по вопросам ГЧП. В результате в 2012 году в рамках сотрудничества между Экономической комиссией для Африки (ЭКА), Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и ЕЭК по вопросам укрепления потенциала по тематике ГЧП был создан Международный центр передового опыта в области ГЧП²¹.

Деятельность Центра следует расширить с охватом всех региональных комиссий Организации Объединенных Наций, готовых к совместной работе над проектами ГЧП в секторах инфраструктуры и услуг, включая такие мегапроекты, как инициатива «Один пояс – один путь», а также к обмену средствами и инструментами укрепления потенциала в области ГЧП, например по линии Консультативного совета ЕЭК по деловым операциям ГЧП.

Этот орган должен сотрудничать с другими учреждениями Организации Объединенных Наций в целях повышения общей результативности работы в области ГЧП, включая, в частности:

- Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД);
- Организацию Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО);
- Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН);
- Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН); и
- Комиссию Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

Под эгидой Международного центра передового опыта в области ГЧП ЕЭК создано семь международных специализированных центров. Они призваны предоставлять качественные консультативные услуги по вопросам политики, в частности при составлении тендерных заявок по конкретным проектам и организации маркетинговых мероприятий и подготовки кадров по своему профилю, а именно:

- политика, законодательство и институциональные структуры (Франция);
- «умные» города (Испания);
- водоснабжение и канализация (Португалия);
- жизнестойкость (Соединенные Штаты);
- местное самоуправление (Япония);
- логистика общественного транспорта (Китай); и
- порты (Ливан).

²¹ Международный центр передового опыта в области ГЧП создан в структуре ЕЭК в Женеве.

Принцип 4: Совершенствовать нормативно-правовую базу государственно-частных партнерств на благо людей в целях обеспечения более эффективного управления и абсолютной нетерпимости к коррупции

Миф: проекты могут осуществляться на основе хорошо проработанного контракта и быть надежно защищены от действий государства и влияния других внешних факторов.

Тем не менее для проекта на благо людей нужна надежная правовая база, в первую очередь предоставляющая частному сектору надлежащую защиту и гарантии охраны инвестиций, а также защиту и гарантии соблюдения интересов населения.

Задача 4.1 – Медленные темпы осуществления проектов

На практике реальные проекты могут осуществляться чрезвычайно медленно, и порой с момента принятия проекта до окончательного завершения работ и сдачи объекта в эксплуатацию проходит не один год. Всемирный банк и другие международные финансовые учреждения стремятся содействовать созданию групп по ГЧП. Вместе с тем в некоторых случаях при оказании такой поддержки предполагается, что группы по ГЧП должны работать по принципу «шлюза». Это полезно с точки зрения отсева плохих проектов, но имеет нежелательным следствием то, что весь процесс протекает в таком случае крайне медленно. Также указывают на очень длительные сроки подготовки проектов в государственных органах – во многих случаях разработка одного проекта занимает несколько лет. Это вызывается отсутствием квалифицированных кадров и нередко большим числом согласований, без которых нельзя приступить к работам в рамках проекта.

Кроме того, сама процедура согласования – и количество необходимых разрешений различных ведомств, которые нужно получить, прежде чем можно приступить к реализации проекта, – делают весь этот процесс чрезвычайно обременительным. Из-за этой крайне сложной процедуры работники государственных органов весьма неохотно берутся за осуществление проектов ГЧП, гораздо чаще предпочитая «рискованной авантюре» более надежный путь традиционных государственных закупок (при осуществлении которых, однако, к сожалению, нередко невозможно найти деньги на осуществление проектов).

Рекомендация

В целях решения этих задач общие основные принципы разработки законодательной базы для ГЧП на благо людей, которые реализуются под контролем правительств, следует сформулировать следующим образом: «меньше, лучше, проще».

Меньше

Нормативно-правовая база ГЧП не должна быть сковывающей, ориентируясь на результат и определяя общие параметры для разработки и реализации согласованных проектов партнерами. Большое число законодательных актов, вдающихся в мельчайшие детали создания ГЧП и управления ими, будут лишь сдерживать активность потенциальных инвесторов. В рамках реформирования основное внимание следует уделять повышению гибкости и устранению чрезмерно ограничительных и обременительных законов, (например, полных запретов, не допускающих привлечение частного сектора в инфраструктурный сектор), а также сокращению длительных процедур согласования, что позволит инвесторам планировать свои вложения.

Лучше

Лучше – предсказуемые и неизменные законы, которые в силу этих своих качеств позволяют инвесторам планировать инвестиционные решения и, выходя на рынок, ориентироваться на более долгосрочную перспективу, что способствует повышению качества инвестиций и увеличению объема обязательств перед соответствующей страной. Кредиторам и инвесторам нужна предсказуемая и надежная база ГЧП на благо людей, которая должна затрагивать законодательство во многих различных секторах²². Принцип «лучше» предполагает и более совершенное законодательство, четко разъясняющее права и обязанности в процессе реализации ГЧП. Например, полноценное законодательство о концессиях является оптимальным инструментом уточнения вопроса о наличии у государственного сектора юридического права предоставлять концессии (во многих странах именно в этом кроется важнейший источник неопределенности, с которой сталкиваются кредиторы и инвесторы).

Для того чтобы благодаря действующему законодательству проекты были более эффективными и лучше проработанными, необходимо, чтобы законодательство эффективным и действенным образом служило основой для разработки проектов, позволяющих добиться результатов на благо людей. Поэтому правительства должны избрать ориентиром концепцию «хорошо подготовленных проектов», как это определено в Аддис-Абебской программе действий²³.

Проще

В случае многих проектов ГЧП нет полного понимания между партнерами и заинтересованными сторонами. Процесс сближения выступает инструментом, который помогает устранять недопонимание и согласовывать позиции заинтересованных сторон в рамках упорядоченной процедуры уточнения вопросов. В рамках общего подхода, призванного упростить ситуацию в случае ГЧП, применяются метод «диалога конкурентов» или интерактивные процедуры проведения конкурсных торгов. При этом совместно с подрядчиками, участвующими в торгах, вырабатываются варианты решения технических и коммерческих вопросов. Такие подходы позволяют находить пути устранения возможного изначального недопонимания в случае ГЧП, но при этом организация-заказчик должна обеспечивать равные условия при проведении конкурса и не допускать дискриминации²⁴.

Задача 4.2 – Приоритеты законодательства

Каким образом правительства – особенно в странах с низким уровнем дохода – создают необходимую нормативно-правовую базу, учитывая принцип «меньше, лучше, проще»? Знают ли правительства, за какие аспекты законодательства следует браться? На деле задача может оказаться поистине грандиозной.

²² Важную роль играют законы о коммерческих договорах, компаниях, налогообложении, занятости, конкуренции, финансах и гарантиях, банкротствах, конкретных секторах инфраструктуры, собственности, охране окружающей среды, защите иностранных инвестиций, интеллектуальной собственности, государственных закупках, экспроприации и принудительном отчуждении собственности, а также законы по многим другим вопросам.

²³ В Аддис-Абебской программе действий в случае хорошо подготовленных проектов имеются в виду проекты, разработанные в соответствии с устойчивыми и качественными планами инвестирования в инфраструктуру, закрепленными в национальных стратегиях устойчивого развития. В интересах разработки результативных проектов следует создавать благоприятные условия для инвестиций частного сектора.

²⁴ Как правило, в ходе конкурсной процедуры государственный орган получает от участников торгов концептуальные предложения, в которых указываются технические решения (например, технические концепции и концепции комплексного обслуживания, варианты управления проектами, консультирование и т. д.) и коммерческие варианты (бизнес-модель и концепция выплат в течение срока действия проекта ГЧП).

Рекомендация

Правительства могут счесть целесообразной ориентацию на пять, так сказать, неизменных условий нормативно-правовой базы ГЧП на благо людей, отсутствие которых крайне затрудняет осуществление проектов:

1. Концепция абсолютной нетерпимости к коррупции

Коррупция является самым серьезным препятствием для ГЧП, резко снижая степень доверия инвесторов, особенно в странах с низким и средним уровнем дохода. Без ее обуздания не удастся достичь ни одной из целей в области устойчивого развития.

Правительствам следует руководствоваться разработанным ЕЭК стандартом абсолютной нетерпимости к коррупции, досконально перенося его положения в свои законодательство, процедуры и практику. Кроме того, правительства могут продемонстрировать свою приверженность принципу абсолютной нетерпимости к коррупции в рамках материально-технического обеспечения ГЧП, направив в ЕЭК заявление с подтверждением такой приверженности и информацию об изменении политики и процедур и о возникающих рисках и методах их устранения. Упомянутую информацию можно включать в составляемую на основе фактического опыта типологию коррупционных рисков ГЧП и использовать для подготовки работников государственных учреждений, занимающихся закупками.

2. Равные условия и устойчивые закупки

Чем меньше закрытость системы закупок, тем выше вероятность выбора оптимального партнера, больше вклад проекта в развитие страны и выше вероятность достижения результатов на благо человека. Этот извечный принцип актуален и сегодня. Тем не менее, все чаще звучит довод о необходимости защиты местных интересов и партнеров и об их приоритетности, даже если они не в состоянии выполнить технические требования, оговоренные в условиях конкурса. Пожалуй, временные отступления от некоторых вышеупомянутых принципов возможны, если проект осуществляется в секторе экономики, относимом к числу стратегически важных, или же при этом затрагиваются вопросы безопасности. Тем не менее открытая и свободная система осуществления закупок в наибольшей степени отвечает интересам стран и их населения.

Аналогичной точки зрения придерживается ЮНКТАД в своем руководстве о концессиях: по мере возможности, концессии, предоставляемые частным инвесторам, должны быть нацелены на обеспечение конкуренции, чтобы государственная монополия не сменилась монополией частных компаний. Передача естественных монополий в частные концессии должна ограничиваться случаями, когда это позволяет повысить эффективность и расширить спектр предоставляемых услуг.

Кроме того, при проведении политики в области государственных закупок может отдаваться предпочтение покупке товаров, выпущенных с использованием экологически и социально благоприятных моделей. Во многих городах осуществляются программы закупок, которые включают электроснабжение на базе возобновляемых источников энергии, модернизацию систем общественного транспорта, строительство зданий на основе концепции «зеленого» города и внедрение систем рециркуляции²⁵.

3. Перевод средств

Одну из главных проблем, с которыми сталкиваются инвесторы, порождают пути и средства, с помощью которых правительства законодательным образом ограничивают репатриацию ими своих доходов и осуществление других выплат. Как свидетельствует обобщенная ЮНКТАД передовая практика, страны должны гарантировать свободу перевода и репатриации капитала, связанного с инвестициями

²⁵ UNCTAD, 2010, *World Investment Report: Investing in a Low-Carbon Economy*.

в производственные активы, при условии соблюдения требований в отношении представления отчетности (в том числе для борьбы с отмыванием денег) и при соблюдении налоговых обязательств, а также с учетом возможных временных ограничений, вводимых в связи с кризисами платежного баланса и в соответствии с нормами международного права. Любые введенные меры контроля следует периодически пересматривать на предмет их эффективности. Кроме того, страны должны гарантировать свободную конвертируемость своей валюты по счету текущих операций, включая связанные с инвестициями доходы и дивиденды, выплаты процентов, роялти и др. Любое ограничение конвертируемости по счету текущих операций должно вводиться в соответствии с существующими международными обязательствами и механизмами гибкого режима, включая устав Международного валютного фонда.

4. Урегулирование споров

Споры при осуществлении проектов неизбежны, и в законодательстве должны быть предусмотрены положения, позволяющие быстро и эффективно урегулировать возникающие споры, при этом одним из основных является принцип, согласно которому при невозможности быстрого урегулирования спор передается для принятия окончательного решения не в местные суды, а в международный арбитраж.

Подспорьем для стран при создании прочной правовой базы, сводящей к минимуму необходимость урегулирования споров, должны послужить разработанные ЮНКТАД рекомендации в отношении инвестиционного режима и защиты инвестиций. В связи с этим все инвесторы должны иметь равные права при обеспечении исполнения заключенных договоров. Механизмы и процедуры обеспечения исполнения договоров должны быть прозрачными, беспристрастными, эффективными, действенными и доступными для всех инвесторов. Государства должны выполнять свои обязательства, вытекающие из инвестиционных договоров с инвесторами – за исключением случаев, когда они могут ссылаться на коренное изменение обстоятельств или другие правомерные основания в соответствии с законом.

5. Право населения на возмещение ущерба и на то, что его мнение будет учитываться

Во многих странах бедные слои населения не воспринимают закон как нечто, что может им помочь. Такое отношение нужно преодолеть, чтобы выгоды от реализации ГЧП стали очевидны для большинства населения. В самом деле, концепция действий на благо людей означает также распространение принципов правового государства на те группы населения, которые в силу разных причин не могли обратиться к правосудию для защиты своих интересов. Приобретение правовых возможностей касается в первую очередь экономически и социально ущемленных слоев населения, которые нуждаются в расширении доступа к основным услугам.

Одним из способов расширения правовых возможностей является более полное информирование населения о правах на получение качественных услуг и о возможностях участвовать в процессе принятия решений, желательно еще на стадии планирования проекта. Правительства должны создавать механизмы привлечения общественности на ранних этапах осуществления проектов и организовать группы населения, которые будут их использовать.

Так, например, наглядным примером признания прав общественности в процессах принятия решений правительствами служит Орхусская конвенция ЕЭК. В ней подчеркивается необходимость участия граждан в решении экологических вопросов и доступа к информации по вопросам охраны окружающей среды, которая есть в распоряжении государственных органов. Как таковая, она являет собой самый грандиозный замысел в деле создания «экологической демократии», который когда-либо воплощался в жизнь под эгидой Организации Объединенных Наций»²⁶.

²⁶ Подробнее см. <https://www.unece.org/env/pp/introduction.html>.

Принцип 5: Повышать прозрачность и подотчетность в рамках проектов путем предоставления населению полной информации о проектах

Миф: ГЧП должны быть защищены коммерческой тайной для охраны прав интеллектуальной собственности инвесторов.

Однако информация о проекте должна быть доступна максимальному числу граждан в понятной и удобной форме.

Задача 5.1 – Информация о соглашениях по проектам

Процесс осуществления ГЧП часто страдает от непрозрачности договорных положений и недостаточной подотчетности перед общественностью. Слишком часто ГЧП удерживаются под завесой коммерческой тайны, и в результате гражданам ничего не известно о целях проектов. Это серьезно сказывается на их способности принимать решения или формировать собственное мнение. До сих пор попытки сделать информацию более доступной для общественности часто терпели неудачу, поскольку информация не представлялась в форме, легко понятной обычному гражданину.

Общий уровень осведомленности о проектах ГЧП по-прежнему очень низок, не говоря уже об ограниченных масштабах привлечения общественности на протяжении жизненного цикла ГЧП, особенно на этапах отбора проектов и мониторинга достигаемых результатов. Помимо требований законодательства, подотчетность в ГЧП важна и в силу ряда других причин, причем с точки зрения как «общественных», так и «частных интересов».

Рекомендация

Для того чтобы ГЧП на благо людей стали реальностью, важнейшим элементом этих усилий является обеспечение подотчетности на всех этапах жизненного цикла проекта ГЧП.

Поэтому все заинтересованные стороны, особенно социально и экономически обездоленные группы населения, должны регулярно получать информацию о выборе проектов и их разработке и эффекте.

Сюда входит, например, предоставление подробной информации об экологическом воздействии и о выбросах углерода в результате осуществления проекта. Государственные и частные партнеры могут использовать замечания заинтересованных сторон для повышения эффективности проектов. Необходимо поощрять сотрудничество такого рода, и правительствам следует рассматривать возможность введения нормативных положений о распространении информации населения в качестве законного права людей.

Задача 5.2 – Повышение доверия инвесторов

Некоторые склонны не видеть никакой корреляции между раскрытием информации о проектах и мобилизацией частного финансирования в масштабах, достаточных для достижения целей в области устойчивого развития. Действительно, по-видимому, преобладает также представление, согласно которому чем больше информации получает население, тем меньше вероятность того, что инвесторы будут вкладывать деньги в проекты.

Рекомендация

Повышение прозрачности дает ряд преимуществ частным инвесторам и, следовательно, побуждает их к инвестированию. Обеспечение того, чтобы все потенциальные частные участники одновременно имели доступ к одной и той же информации, ставит их в равные условия. Для того чтобы такой процесс давал результаты, следует публиковать объективные критерии (например, критерии получения права на участие, оценки заявок и т. д.). Это в свою очередь повысит

предсказуемость процесса и убедит потенциальных инвесторов в его добросовестной организации.

К тому же более прозрачные процедуры конкурсных торгов снижают необходимость пересмотра условий на более позднем этапе жизненного цикла проекта. Когда потенциальные инвесторы уверены в объективности и беспристрастности процедуры, возрастает вероятность более активного участия, что, в свою очередь, позволяет обострить конкуренцию в рамках всего процесса. Разработка публично заявляемых показателей эффективности также может давать весьма полезный эффект, заставляя частных партнеров поддерживать уровень необходимых стандартов и добиваться согласованных результатов.

Задача 5.3 – Контрольный перечень для повышения подотчетности

В рамках проектов на благо людей следует давать гарантии того, что они в полной мере соответствуют принципу подотчетности и служат интересам граждан.

Рекомендация

В договорах ГЧП положения о подотчетности могут включаться непосредственно в заключаемые соглашения, например в виде договора о проекте на благо людей, предусматривающего принципы подотчетности. Подлинно социально-ориентированный договор об осуществлении проектов на благо людей может содержать, в частности, следующие обязательства:

- i) привлечение к осуществлению проектов всех соответствующих заинтересованных сторон;
- ii) поощрение создания рабочих мест на местном уровне;
- iii) защита интересов затрагиваемых групп населения с предоставлением им возможности высказать свои опасения;
- iv) сведение к минимуму негативных социальных и экологических последствий проектов;
- v) открытое и прозрачное осуществление деятельности с соблюдением норм профессиональной этики;
- vi) использование законных механизмов урегулирования споров; и
- vii) соблюдение согласованных руководящих принципов обеспечения прозрачности и раскрытия информации.

Комментарий

На протяжении последних трех десятилетий во всем мире наблюдается активное стремление повысить степень прозрачности и подотчетности механизмов функционирования государственных органов и государственных расходов. Например, в 1988 году какие-то законодательные акты о доступе к информации имелись всего в 13 странах. Сейчас их число возросло до 117²⁷. Большинство законов о свободе информации прямо или косвенно распространяются на ГЧП, поскольку в рамках таких партнерств обычно прямо или косвенно задействуются государственные ресурсы.

Повышение прозрачности и подотчетности на всех этапах жизненного цикла ГЧП позволяет повысить уровень осведомленности населения о ГЧП и добиться более полного понимания сути этих партнерств, особенно в плане отличия от обычных государственных закупок или подрядных договоров. Например, прозрачность информации на протяжении всего жизненного цикла ГЧП может в долгосрочном плане давать полезный эффект, повышая, например, степень подотчетности при осуществлении расходов, степень уверенности в беспристрастности процедур и

²⁷ World Bank 2013, Financial Management Information Systems and Open Budget Data, p.46.

качество подаваемых заявок, а также укрепляя потенциал, позволяющий разрабатывать более оптимальные варианты политики по вопросам ГЧП²⁸.

Своевременное раскрытие соответствующей информации в инициативном порядке может очень сильно повлиять на общественное мнение, особенно при отборе проектов и отслеживании параметров эффективности. Кроме того, прозрачность в вопросах реальных причин выбора варианта ГЧП (особенно в отношении оценок эффективности затрат) также повышает доверие общественности к ГЧП и позволяет более эффективно и полноценно выполнять обещания, данные в рамках проектов.

Кроме того, хорошо известна взаимосвязь между повышением прозрачности и снижением коррупции. Чем более прозрачен, предсказуем и объективен процесс закупок, тем ниже вероятность того, что он окажется под контролем корыстных интересов. К тому же в тех случаях, когда на каждом этапе жизненного цикла проекта ГЧП неизменно публикуется вся соответствующая информация, может сократиться и число судебных разбирательств. Поскольку судебные тяжбы могут замедлить весь процесс (т. е. могут возникнуть ненужные задержки и даже может создаться ситуация, в которой осуществление проекта станет невозможным), расширение доступа к информации также повышает эффективность реализации проекта.

Наконец, особенно позитивно повышение прозрачности и подотчетности ГЧП влияет на результаты ГЧП. В случае регулярной публикации сведений о ключевых показателях, отчетов о результатах деятельности и материалов финансового аудита на протяжении всего срока действия проекта правительства и конечные пользователи в случае необходимости имеют возможность призвать к ответу партнеров ГЧП и/или организацию-заказчик.

Принцип 6: Снижать уровень риска проектов в целях распространения критериев государственно-частных партнерств на благо людей

Миф: ГЧП — это проекты, в рамках которых правительства получают инфраструктурные объекты без всяких рисков и издержек.

Однако правительства должны играть определенную роль и распределять издержки и риски с участием частного сектора.

Задача 6.1 – Сбалансированное распределение рисков

В принципе, согласно теории ГЧП проектные риски должна нести сторона, обладающая лучшими возможностями для управления ими²⁹. Однако профиль рисков проектов может существенно меняться в течение срока действия проекта. Ввиду этого в ходе переговоров правительства и частный сектор обычно стремятся переложить как можно больше рисков друг на друга. Когда на частный сектор ложится слишком много рисков, он, все неохотнее беря их на себя по определенным проектам,

²⁸ World Bank, <http://pubdocs.worldbank.org/en/773541448296707678/Disclosure-in-PPPs-Framework.pdf>

²⁹ Хотя стратегии распределения рисков в реальном мире могут различаться по тем или иным проектам и странам, в целом риски, связанные с общей средой, в которой реализуется проект, ложатся на правительства. К ним относятся политический риск (изменение государственной политики и т. д.); финансовый риск (инфляция и валютный риск и т. д.) и правовые или регулятивные риски (изменения в законодательстве, неэффективные правовые процедуры и бюрократическая волокита). С другой стороны, конкретные проектные риски (например, риски разработки проекта и строительные, эксплуатационные и эксплуатационные риски), которые непосредственно связаны с проектом, теоретически ложатся на частный сектор. Некоторые риски, которые не зависят от воли ни частных, ни государственных партнеров (риски изменения спроса и предложения) должны распределяться между обеими сторонами. Вне зависимости от этих обычно проводимых разграничений риска надлежащее, справедливое и сбалансированное распределение рисков всегда будет оставаться важнейшим фактором обеспечения того, что проекты ГЧП выдержат испытание временем в меняющихся условиях.

будет стремиться перенести их на правительство, которое должно обеспечить достаточный спрос, используя схемы оплаты на основе эксплуатационной готовности³⁰. В результате правительства могут нести непропорционально большое бремя рисков, поскольку условные обязательства влияют на совокупный размер долга в рамках проекта, что в свою очередь может ограничить общую способность правительства осуществлять заимствования и повлиять на его кредитный рейтинг. В конечном итоге пострадают и бенефициары проекта, для которых услуги будут обходиться дороже.

Рекомендация

В рамках ГЧП всех видов правительства должны ожидать, что им придется нести определенный риск и определенную часть расходов по проекту и добиваться некоторого баланса при распределении рисков и издержек: в принципе, коммерческие риски в проектах берет на себя частный сектор, а политические риски (изменения в законодательстве, процедуры согласования и т. д.) несет государственный сектор. Проблемы возникают, когда у одной или обеих сторон слишком высокие ожидания в отношении получаемых в перспективе выгод: в целом, обе стороны должны быть реалистичнее в своих ожиданиях и в отношении распределения рисков, и в отношении выгод от проектов.

Правительства должны будут также предоставить гарантии и поддержку в той или иной форме, особенно для защиты частного сектора от рисков, которые он не может ни предвидеть, ни взять под контроль. Так, в некоторых договорах ГЧП предусматриваются гарантии минимального дохода, которые ограничивают для частного сектора риск изменения спроса. Однако при предоставлении такой поддержки со стороны государственного сектора следует проявлять осторожность. В конце концов, смысл ГЧП, в частности, и состоит в повышении эффективности проекта, что делается с использованием инвестиционного риска в качестве стимула для эффективной работы частного сектора.

Кроме того, правительства, беря на себя такое бремя поддержки, могут одновременно взять слишком много обязательств, что повлечет серьезные последствия для бюджета (см. принцип 10 ниже).

Задача 6.2 – Страны с высокой степенью риска

Когда компании должны работать в странах с низким доходом и высоким уровнем риска, в качестве компенсации они часто требуют более значительных ожидаемых выгод. Но эти издержки будут переноситься на конечных пользователей, причем такие более высокие цены, как правило, будут неподъемны для бедных клиентов в странах с низким доходом и/или странах, пострадавших от конфликта. Эти рынки менее привлекательны для частного сектора, поскольку страны и их правительства, как правило, не имеют опыта и знаний, необходимых для работы со сложными комплексными проектами ГЧП. В некоторых особенно уязвимых и пострадавших от конфликта регионах частные структуры, как правило, вообще не работают на этих рынках.

Рекомендации

1. Правительства могут попытаться просто убедить частную компанию принять другое соотношение риска и вознаграждения, сохранив последнее на уровне промышленно развитых стран. Они могут исходить из того, что компании при осуществлении инвестиций, возможно, будут ориентироваться на долгосрочную перспективу, рассчитывая получать доход только через несколько лет. Компании могут также считать стратегически важным присутствие на рынке, даже если оно не

³⁰ Схемы оплаты на основе эксплуатационной готовности предусматривают периодическое осуществление выплат (например, на месячной основе) с учетом достигнутых частным партнером результатов, параметры которых оговариваются в договоре ГЧП. При осуществлении выплат могут применяться вычеты или штрафы в случаях, когда не обеспечивается эксплуатационная готовность или не достигнуты согласованные показатели.

приносит большой прибыли, оправдывая свои инвестиции тем, что она на этом рынке «всерьез и надолго».

2. Правительства, сталкивающиеся с проблемой привлечения финансовых средств из частных источников, порой пытаются поместить проекты в «особые зоны» или даже оградить их своего рода барьерами, чтобы в известной степени изолировать их от рисков или других негативных последствий сложившейся деловой среды. Иногда эти инициативы срабатывают. Однако надолго ограждения не хватит, и неизбежно в конце концов общие условия ведения бизнеса (например, в связи с поставками комплектующих, прохождением границы, таможенным оформлением и т. д.) возобладают и ударят по проекту.

3. Рождается новый термин – «de-risking» (снижение рисков) – для более радикального государственного подхода, передающий идею того, что должно произойти, чтобы частный сектор стал участвовать в проектах. В данном случае имеется в виду снижение степени риска в масштабах и всей страны в целом, и ее программы ГЧП. Частные компании хотят убедиться в том, что правительства демонстрируют стремление к реформированию, созданию прочных институтов, поощрению и поддержке верховенства закона, осуществлению более открытой экономики, экономики «для бизнеса» и т. д.

4. В крайнем случае правительства также могут рассматривать другие варианты партнерств для обеспечения основных услуг, особенно в секторе здравоохранения. Такие проекты могут предусматривать партнерские отношения с неправительственными организациями (НПО) для оказания экстренной медицинской помощи пострадавшим во время войны или особо уязвимым группам. Нередко эти программы финансируются международными благотворительными организациями или религиозными и национальными страновыми фондами. Со временем эти партнерства государственного сектора и НПО могут уступать место ГЧП более традиционного типа.

5. Помимо надлежащего баланса рисков между партнерами, концепций снижения рисков и других стратегий, важно понимать, что некоторые секторы, охватываемые целями в области устойчивого развития, могут быть особенно чувствительны к риску. Кроме ГЧП существуют другие инструменты распределения риска, которые могут использоваться для содействия инвестиционной деятельности в рамках целей в области устойчивого развития. Характер обычно применяемых инструментов будет варьироваться в зависимости от конкретных потребностей при осуществлении проектов в различных секторах. Не обязательно являясь элементом механизма ГЧП, они могут способствовать уменьшению неприятия риска в случае определенных категорий проектов.

Принцип 7: Поощрять в рамках закупочной деятельности государственно-частных партнерств на благо людей учет не только соображений «эффективности затрат», но и концепции «ценности для населения»

Миф: ГЧП следует организовывать лишь в том случае, если они позволяют добиться должной эффективности затрат.

Однако ГЧП на благо людей предусматривают более широкий диапазон конечных результатов, а не только обеспечение эффективности затрат.

Задача 7.1 – Расширение критериев отбора

Большинство стран при выборе варианта ГЧП пытаются решить, стоит ли он таких денег налогоплательщика. Для достоверной и точной оценки эффективности затрат используются различные методологии и показатели, хотя также утверждается, что такие методологии в известной мере изначально предвзяты и их все же недостаточно применительно к проектам, которые должны способствовать достижению целей в области устойчивого развития. Однако среди правительств,

частных компаний и специалистов по-прежнему бытует мнение, что фактор эффективности затрат является ключевым элементом в процессах отбора проектов. В самом деле, этот показатель даже фигурирует в дискуссиях, в которых основное внимание уделяется отдаче от проекта для процесса развития, и ни одна страна до сих пор не взялась за разработку критериев и показателей для оценки того, представляет ли проект ценность для населения. Таким образом, одной из основных станет задача проложить путь для нового мышления.

Рекомендация

Правительствам следует при организации конкурсных торгов учитывать критерии проектов на благо людей. Торги должны проводиться таким образом, чтобы «победителями» становились компании, демонстрирующие способность успешно выполнять такие требования закупочных спецификаций, как:

- расширение доступа к услугам;
- устранение социального неравенства;
- обеспечение «соответствия целевому назначению» проекта и предоставляемых услуг³¹;
- поощрение экономических преобразований;
- сооружение объектов, устойчивых перед лицом угроз изменения климата;
- содействие сокращению выбросов углерода;
- повышение эксплуатационной эффективности и снижение издержек;
- повышение качества обслуживания;
- содействие расширению экономических прав и возможностей женщин с укреплением позиций женщин-предпринимателей в обществе и поощрением полноценного и равноправного участия женщин на рынке труда;
- обеспечение подготовки местных кадров в целях передачи профессиональных навыков; и
- содействие обеспечению достойной и устойчивой занятости на местах.

Задача 7.2 – Расходы при участии в конкурсных торгах

Конкуренция на конкурсных торгах порой сопряжена для компаний с большими затратами, что может выступать фактором дискриминации небольших компаний, у которых меньше ресурсов.

Рекомендация

При разработке закупочных систем правительствам следует добиваться максимального снижения расходов на участие в конкурсных торгах: в целом, создание ГЧП на благо людей и проведение конкурсных торгов на этих же принципах не должны происходить за счет введения слишком обременительных процедур или чрезмерно высоких расходов при подаче заявок. В силу своего построения система закупок должна обеспечивать условия для достаточной конкуренции. Например, одним из инструментов, позволяющих уменьшить неопределенность, добиться значительной экономии, а в долгосрочном плане – успешной эксплуатации, является «процедура интерактивных конкурсных торгов»³², проводимых с соблюдением норм профессиональной этики и с целью сохранения конкурентной среды.

³¹ Соответствие целевому назначению означает, что услуги и проекты должны способствовать достижению прогресса на пути к целям в области устойчивого развития и согласовываться с конечными результатами ГЧП на благо людей. Подробнее о соответствующих рекомендациях ООН в области государственного управления см. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2101Fit_for_whose_purpose_online.pdf.

³² В некоторых странах Европейского союза, Австралии и Новой Зеландии используется процедура конкурсных торгов в диалоговом или интерактивном режиме. Во-первых, запрашиваются предложения, на базе которых будут отбираться участники конкурса,

Важными компонентами успеха проекта, требующими тщательного анализа, являются модель договора и вопросы привлечения заинтересованных сторон к системе материально-технического снабжения ГЧП. В целях снижения операционных издержек следует также внедрять принципы рационального управления и прозрачные процедуры предварительного отбора заявок, проведения переговоров по заявкам и выбора партнеров.

Задача 7.3 – Проектные задания

Для всех типов ГЧП крайне важно при составлении проектных заданий ориентироваться на результаты «на выходе», а не на затраты «на входе», как это делается при традиционной организации закупок. В последнем случае определяются конкретные задачи и договорные требования в отношении сооружения инфраструктурных объектов и оказания услуг, которые должны быть обеспечены на уровне, установленном для государственных объектов или услуг. Однако задания на базе вводимых ресурсов, не предусматривающие ответственности поставщика услуг за работы в рамках реализации проекта, которые должны дать искомые конечные результаты, могут оборачиваться неэффективностью закупок и низкими показателями³³.

Рекомендация

Вместо указания в договоре о ГЧП вводимых ресурсов государственный орган должен оговорить свои требования в отношении проводимых мероприятий или даже в отношении конечных результатов, поскольку сама по себе деятельность ГЧП на благо людей не имеет особого значения, если она не приводит к получению желаемых результатов. Таким образом, в договорах о ГЧП на благо людей следует оговаривать измеримые конечные результаты (т. е. вместо перечисления используемых в проекте водоснабжения труб, насосов и систем очистки, в договоре наряду с другими техническими показателями будут прописаны конечные показатели качества питьевой воды, поставляемой потребителю).

При составлении таких новых договорных положений о проводимой работе и конечных результатах правительства должны отражать в ключевых показателях деятельности критерии устойчивого развития, чтобы ГЧП действительно работали на благо людей и соответствовали целям в области устойчивого развития. Достижение конечных результатов ГЧП может зависеть от условий, выходящих за рамки проекта, и правительства должны помнить об этом, ведя переговоры о стимулах и штрафных санкциях. Таким образом, в случае невыполнения задания могут применяться штрафные санкции, но лучше оговорить в договоре выплату премиального вознаграждения при достижении предусмотренных конечных результатов³⁴.

Задача 7.4 – Технический прогресс в период действия договора

Договоры о ГЧП могут действовать по тридцать лет, при этом инфраструктура, в отличие от большинства коммерческих продуктов, рассчитана на многие десятилетия. В силу долгосрочного характера договора проработка его положений является для государственных органов непростой задачей. В случае некоторых объектов (например, больниц) внешняя среда, вероятно,

отвечающие установленным критериям. Обычно указываются основные коммерческие условия и структура проекта. Затем в диалоговом или интерактивном режиме проходит процедура запроса предложений. Информация получена из следующего источника: <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/2-main-types-ppp-tender-processes>.

³³ Например, в проекте электроснабжения вместо типа и количества осветительных элементов можно указать требующийся для объекта уровень освещенности, оставив выбор вводимых ресурсов на усмотрение поставщика услуг. Другими словами, показатели производительности и качества должны достигаться при самом оптимальном вкладе поставщика услуг.

³⁴ В некоторых случаях правительствам лучше контролировать достижение конечных результатов в ходе разработки стратегий в рамках плана развития соответствующего сектора.

изменится за время их существования, что может потребовать от правительства принятия новых законов и других нормативных актов.

Рекомендация

Договорные ГЧП всех типов, включая ГЧП на благо людей, должны выдерживать воздействие происходящих изменений без необходимости повторного согласования условий заключенных договоров. В механизмах ГЧП не следует оговаривать детали проекта за пределами разумного горизонта определенности. Поэтому правительства должны проверять охват и структуру договоров ГЧП в пределах известного уровня определенности, а в остальном предусматривать элементы гибкости для адаптации проекта с учетом происходящих изменений.

Задача 7.5 – Привлечение заинтересованных сторон

Система закупок предполагает открытый конкурсный отбор, и нужно включить в этот процесс принятия решений как можно больше заинтересованных сторон, чтобы люди испытывали чувство сопричастности, что дает больше шансов добиться реализации проектов, результаты которых представляют «ценность для населения», и, конечно, абсолютной нетерпимости к коррупции в сфере закупок в рамках ГЧП.

Рекомендация

Правительства могут решать вышеупомянутую задачу путем повышения доверия граждан к системе закупок, принимая перечисленные ниже меры:

- в процессе отбора поставщиков должны участвовать организации заинтересованных сторон. Они действительно играют все более весомую роль в системе закупок, что дает хорошие результаты. Например, привлекая главные заинтересованные стороны (скажем, бенефициаров проектов), легче удостовериться, решена ли задача обеспечения ценности и улучшены ли процедуры закупок, включая аспекты снижения затрат и общественного признания предлагаемых решений и услуг³⁵. Следует укреплять эти тенденции. В функции заинтересованных сторон может входить и мониторинг эффективности ГЧП после завершения работ и сдачи объекта в эксплуатацию;
- для организации консультаций с заинтересованными сторонами на местах могут потребоваться соответствующие юридические инструменты. В Швейцарии для консультаций с гражданами по крупномасштабным инфраструктурным проектам, таким как спортивные стадионы или транспортные объекты, проводятся референдумы. Существует много других методов, которые могут быть использованы для повышения доверия;
- правительства предпринимают шаги, призванные показать, что действуют открытые и прозрачные процедуры и что конкурс на проекты выигран с соблюдением четких и справедливых критериев. В противном случае без ясной информации у граждан может создаться впечатление о круговой поруке и мошенничестве.

Задача 7.6 – Антикоррупционные процедуры

Как уже отмечалось выше, коррупция является одной из самых серьезных проблем при реализации ГЧП на благо людей, и задача правительств – внедрять процедуры и методы снижения риска коррупции.

³⁵ С примерами привлечения заинтересованных сторон к проектам в больницах Соединенного Королевства можно ознакомиться по адресу: <http://www.commonwealthgovernance.org/assets/uploads/2014/03/14-stakeholder-engagement-John-Seed.pdf>.

Рекомендация

Объем информации и опыта, на которые правительства могут опереться, разрабатывая свои методы борьбы с коррупцией, постоянно возрастает, и на основе опыта, накопленного ЕЭК, можно предложить следующий контрольный перечень мер передовой практики:

- **надзор:** при присуждении контракта партнеру по проекту следует создать систему контроля управления и качества и неукоснительно придерживаться ее положений, обеспечивая эффективное управление деятельностью в рамках контракта с соблюдением предварительно согласованных инвестиционных критериев. Комитет по надзору с участием независимых представителей частного сектора и органов бухгалтерского учета способен помочь обеспечить соблюдение надлежащих конкурсных процедур, договорных положений и правил выделения средств;
- **оплата:** оплата может производиться только после удовлетворительного соблюдения правил должной осмотрительности. Для проверки соблюдения принципов эффективного расходования средств и обеспечения ценности для населения может привлекаться независимый аудиторский орган;
- **граждане, сообщающие о нарушениях и злоупотреблениях:** правительства должны создавать эффективный механизм подачи жалоб, включая практику использования сообщений граждан о нарушениях и злоупотреблениях. Каждый человек должен иметь право на возмещение ущерба, если он считает, что эта процедура в каком-то аспекте была организована недобросовестно;
- **цифровизация:** цифровизация и электронные платежные системы помогают существенно уменьшить коррупцию. Все досье должны быть доступны в качестве открытых документов в Интернете. Кроме того, цифровизация помогает не только правильно организовать управление, но и контролировать отдачу от проектов;
- **сказать «нет!» коррупции:** следует проводить политику абсолютной нетерпимости в отношении коррупции. В этой связи правительства могут анализировать свои методы и процедуры в сопоставлении с рекомендациями стандарта ЕЭК, а также в полной мере участвовать в предлагаемых механизмах его осуществления, включая заявления, которые правительства могут делать в поддержку политики абсолютной нетерпимости в отношении коррупции. В целом для того, чтобы ГЧП давали масштабные выгоды, заинтересованные государственные структуры должны проводить политику абсолютной нетерпимости в отношении коррупции, создавать соответствующие системы и формировать культуру профессиональной этики как основы своих инициатив в области ГЧП.

Принцип 8: Обеспечить экологическую устойчивость государственно-частных партнерств на благо людей и их «соответствие целевому назначению» в рамках Повестки дня на период до 2030 года

Миф: экологические цели в рамках государственно-частных партнерств всегда будут достигаться за счет экономических выгод.

Однако государственно-частные партнерства на благо людей должны обеспечивать и экономический эффект, и достижение социальных и экологических целей.

Задача 8.1 – Экологическая устойчивость

Обеспечение экологической устойчивости должно стать одним из ключевых компонентов оценки, рейтинга, присуждения и реализации проектов ГЧП на основе, в частности, оценок воздействия на протяжении всего

их срока действия. До сих пор в рамках некоторых проектов экологическая устойчивость рассматривается почти как необязательный довесок из опасения, что меры, необходимые для обеспечения экологической устойчивости проектов, могут удорожать их.

Рекомендация

Правительствам следует добиваться отражения принципов экологической устойчивости в проектах ГЧП, путем включения экологических требований в задачи и технические требования проектов и предоставления права осуществлять их тем участникам конкурса, которые полностью отвечают «зеленым» критериям.

Прежде чем принять решение об осуществлении проекта или программы, компетентные государственные органы должны провести оценку и анализ факторов, влияющих на состояние окружающей среды и здоровье населения. В некоторых случаях в рамках разработки планов, программ и законодательства, которые, по всей вероятности, будут сопряжены с серьезными экологическими последствиями, такие органы проводят экспертизу проектов с оценкой их воздействия на окружающую среду.

Бремя ответственности за обеспечение соответствия ГЧП «зеленым» критериям ложится на государственные органы, которые, являясь организациями-заказчиками, должны четко оговаривать в договорах соответствующие задачи и технические требования. Они также должны выделять определенные экологические факторы в качестве ключевых показателей эффективности, выявлять экологические риски и указывать, кто будет ими заниматься.

Задача 8.2 – «Ценность для населения»

Правительствам трудно противиться соблазну отбирать проекты по принципу выигрывающей заявки с самыми низкими ценами. Главное – видеть в инвестициях в проекты не только средство, позволяющее приступить к их реализации, но, скорее, инструмент обеспечения экологически устойчивого развития страны и будущего всей нашей планеты.

Рекомендация

Правительства должны добиваться того, чтобы при отборе проектов «ценность для населения» определялась с учетом затрат в течение всего срока эксплуатации и по принципу экологической устойчивости проекта. Например, система работы на дому может оказаться более экономичной, более предпочтительной с экологической точки зрения и более выгодной по социальным параметрам, чем организация крупного офиса в центре города. Кроме того, в случае некоторых проектов возможен вариант сокращения пустующих территорий и максимального освоения ранее использовавшихся государственных участков. При планировании нового строительства или перебазировании производств предпочтение следует отдавать участкам, которые уже обслуживаются общественным транспортом, так как такой подход способствует сокращению автомобильных выбросов в атмосферу.

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. Они также должны оговаривать типы зданий, предусмотрев с самого начала возможность их демонтажа и повторного использования материалов и конструкций. К тому же можно поощрять застройку ранее использовавшихся территорий, а не новых участков, чтобы свести к минимуму зависимость от автомобилей.

Кроме того, инициативы по максимальному увеличению эффекта инвестиций в области устойчивого развития часто реализуются в каком-то одном месте путем создания особых экономических зон (ОЭЗ) или промышленных парков, управление которыми нередко осуществляется с использованием механизмов ГЧП. Можно было бы активизировать усилия для ускорения конверсии существующих зон в структуры,

функционирующие на принципах устойчивого развития, добываясь полезной отдачи благодаря: созданию территориально-производственных конгломератов и сетей тесно связанных между собой фирм и видов деятельности, создающих основу для инклюзивных побочных эффектов и связей; бизнес-инкубаторам и процессам в рамках созданных в таких зонах служб и инфраструктуры поддержки устойчивого развития для содействия развитию местных предприятий и социально-ориентированных компаний/предпринимателей; и функционированию зон в качестве механизмов распространения ответственных инвестиций, в том числе с точки зрения трудовых отношений, экологической устойчивости, гигиены труда и техники безопасности и рационального управления.

Задача 8.3 – Оценка воздействия на окружающую среду

Обеспечение экологической устойчивости проектов будет иметь важнейшее значение в рамках осуществления эффективных государственно-частных партнерств.

Рекомендация

Правительствам необходимо будет создать соответствующие природоохранные органы для координации деятельности по проведению оценок воздействия на окружающую среду, которые должны носить транспарентный, недискриминационный по отношению к иностранным инвесторам, предсказуемый и стабильный характер; кроме того, выдача экологических лицензий должна производиться без неоправданных задержек и при полной технической объективности.

Комментарий

В рамках ГЧП могут использоваться передовые решения, позволяющие решать некоторые проблемы экологической устойчивости:

- во-первых, для серьезного перехода к экономике с низким уровнем выбросов углерода и обеспечения необходимого технологического прорыва требуются технологические инновации. ГЧП можно использовать как инструмент эффективного привлечения необходимых ресурсов и действенного распределения рисков в ситуации, когда при сохранении неопределенности требуются крупные финансовые вложения;
- во-вторых, сами проекты ГЧП могут непосредственно способствовать адаптации и смягчению последствий изменения климата. Например, при утилизации энергетических отходов в некоторых странах их по-прежнему часто сбрасывают или закапывают на свалках, затем в результате процессов разложения происходят выбросы метана, который является существенным фактором глобального потепления. Создаваемые в рамках ГЧП проекты переработки отходов в целях производства энергии позволяют улавливать этот газ и превращать его в электроэнергию с использованием имеющихся в частном секторе передовых технологий. Благодаря специальному законодательству в странах Европейского союза такие проекты становятся обычной практикой;
- в-третьих, интеграция концепций ГЧП в систему государственных закупок посредством подхода на основе жизненного цикла может также способствовать смягчению последствий изменения климата. Объединяя различные элементы проекта, в частности этапы проектирования и строительства, в единый комплексный проект, модель ГЧП реализует концепцию полного жизненного цикла, помогая выбрать не самый дешевый краткосрочный вариант, а наиболее эффективное и устойчивое в долгосрочной перспективе решение.

Принцип 9: Поощрять смешанное финансирование, делая его неотъемлемым элементом пропаганды государственно-частных партнерств на благо людей

Миф: в ГЧП прибыль превыше людей.

Однако инновационные финансовые механизмы имеют ключевое значение для достижения целей в области устойчивого развития, и смешанное финансирование является одной из форм финансирования, которая будет играть значительную роль в расширении практики государственно-частных партнерств на благо людей.

Задача 9.1 – Смешанное финансирование

Идея заключается в том, чтобы применять смешанное финансирование не в рамках проектов, в которых частный сектор и так примет участие, а именно в тех случаях, когда сочетание государственного или благотворительного капитала с капиталом частным может стать реальным катализатором и/или когда оно задумано так, чтобы побудить частных инвесторов так инвестировать капитал, как они в иной ситуации не стали бы делать.

Рекомендация

Правительства могут добиваться того, чтобы смешанное финансирование³⁶ действительно играло роль мобилизующего фактора и не использовалось для субсидирования проектов, которые в любом случае были бы реализованы.

Задача 9.2 – Расширение масштабов применения

Объем финансовых средств, необходимых для достижения целей в области устойчивого развития – не миллиарды, а триллионы долларов США – наглядно демонстрирует важность расширения масштабов применения инструментов и фондов смешанного финансирования.

Рекомендация

Средства из государственных и благотворительных источников нужны для привлечения на каждый такой доллар существенно больше частного капитала для финансирования деятельности по достижению целей в области устойчивого развития. В связи с этим необходимо сосредоточить усилия на обеспечении необходимых масштабов путем повышения показателя соотношения государственных средств и частного капитала.

Задача 9.3 – Ориентация на отдачу для развития

На сегодняшний день отрасль смешанного финансирования и социально-преобразующих инвестиций имеет колоссальный потенциал и развивается потрясающими темпами. Задача состоит в том, чтобы стимулировать еще более быстрый рост, уделяя особое внимание странам с низким уровнем дохода (с приоритетным развитием инфраструктуры). Например, финансирование проекта постройки дороги в развитой стране может несколько сократить продолжительность времени, тратящегося на маятниковую миграцию, и практически не окажет существенного влияния на средства к существованию для бедных слоев населения; но в развивающейся стране строительство дороги может иметь серьезные последствия для многих деревень, которые до этого были отрезаны от национальной и региональной экономики, а теперь перед ними откроются новые возможности. В этом

³⁶ Смешанное финансирование упоминается в пункте 48 Аддис-Абебской программы действий (2015 года). Оно определяется как механизм, сочетающий льготное государственное финансирование с нелюбимым финансированием из частных источников.

случае они могут, например, продавать свою сельскохозяйственную продукцию и производимые изделия в столице и даже выходить на другие рынки.

Рекомендация

Отрасль смешанного финансирования может получить дополнительный импульс, если в группу показателей для проектов включить пять конечных результатов на благо людей. По всей видимости, это позволит инвесторам, базирующимся в финансовых столицах, например в Нью-Йорке, Соединенные Штаты Америки, вкладывать средства в проекты с соответствующими параметрами без необходимости выезда на место реализации проекта и соблюдения должной осмотрительности. Такие показатели результатов на благо людей обеспечивают возможности увеличения масштабов отрасли смешанного финансирования и еще больше увеличивают его полезное воздействие. Для оценки влияния проектов в отрасли смешанного финансирования можно использовать инструмент оценки социально-преобразующих инвестиций проектов.

Комментарий

Мобилизация частного финансирования в беспрецедентных масштабах является важнейшей неотъемлемой частью эпохи целей в области устойчивого развития. Эти средства необходимы для устранения отставания в инфраструктурном секторе. В рамках проводившегося выше обсуждения вопросов риска отмечалось, что для стран с высокой рискованностью частных инвестиций одним из вариантов является просто попытка убедить частный сектор принять другое соотношение риска и вознаграждения. Остается при этом главная задача – убедить инвесторов согласиться на ограниченное вознаграждение на этапе развития рынков в надежде на то, что по мере роста экономики таких стран позже доходность вложений возрастет.

На менее отдаленную перспективу рассчитаны так называемые механизмы «смешанного финансирования», которые, в принципе, позволяют решать проблему высокой рискованности инвестирования в странах со средним и низким уровнем доходов. Это предполагает стратегическое использование средств, выделяемых на цели финансирования развития, в том числе из благотворительных источников, для привлечения потоков частного капитала в страны со средним и низким уровнем дохода. Организации, занимающиеся финансированием развития, уже создают вспомогательные механизмы в рамках проектов в этих странах для привлечения и поддержки частных инвесторов посредством регулирования их рисков и снижения транзакционных издержек проектов.

Таким образом, смешанное финансирование позволяет преодолевать различные существующие в таких странах барьеры, которые значительно повышают риски и могут влечь реальные последствия для развития. Оно сулит сторонам, участвующим в деятельности, призванной содействовать развитию, значительные преимущества:

- кредитное плечо: использование средств, выделяемых на цели развития, и средств из благотворительных источников для привлечения частного капитала;
- воздействие: увеличение инвестиций, выступающих движущей силой социального, экологического и экономического прогресса; и
- окупаемость: для частных инвесторов в соответствии с ожиданиями рынка на основе предполагаемого риска.

Социально-ориентированное инвестирование отражает желание инвестора создавать новые ценности (социальные, экологические, культурные), добываясь при этом финансовой отдачи. Такие инвестиции могут быть ценным источником средств для финансирования потребностей стран с низким и средним уровнем дохода или в случае продуктов и услуг, предназначенных для уязвимых групп населения. Все больше становится финансовых инструментов социально-ориентированного инвестирования, которые используются для мобилизации средств в целях осуществления инвестиций в социальные или экологические программы (например, облигации социального воздействия, «зеленые» облигации). Они ориентированы на

инвесторов, которые в своих инвестиционных решениях стремятся охватывать социальные и экологические проблемы. Обеспечивая инвесторам гарантированный доход (многие из них гарантированы донорами или многосторонними банками), они также могут помочь инвесторам находить устойчивые проекты или продукты.

Факт расширения социально-ориентированного инвестирования, которое потенциально может стать новой отраслью, свидетельствует о том, что не только правительства и благотворительные организации должны вносить свой вклад в решение глобальных проблем – определенная роль принадлежит также частному сектору и частным лицам. На сегодняшний день эти средства поступают в ряд секторов, таких, например, как доступное жилье, сфера образования и устойчивая энергетика. Предложению капиталов из этого источника предстоит расти³⁷. Значительно увеличиваются объемы даже в традиционных финансовых центрах во всем мире, чему способствует стремление клиентов использовать свои инвестиции на цели обеспечения устойчивого развития.

Принцип 10: Повышать финансовую устойчивость государственно-частных партнерств на благо людей и избегать риска так называемых «долговых ловушек»

Миф: ГЧП могут заманить в «долговую ловушку», особенно в странах с низким уровнем дохода.

Однако экономический рост, а также прозрачная финансово-бюджетная политика позволяют избежать нежелательных последствий долгосрочного кредитования проектов.

Задача 10.1 – Кредитование стран с низким уровнем дохода

Частное финансирование неизбежно оборачивается для соответствующего правительства долгом, поскольку такие кредиты всегда придется погашать. Таким образом, даже при использовании частного финансирования правительства по-прежнему сталкиваются с проблемой «дефицита финансирования». Им по-прежнему необходимо определить и уточнить источники финансирования и бюджетные источники для осуществления требуемых выплат частному партнеру, финансирующему ГЧП. Привлекая частное финансирование для инвестиций в государственную инфраструктуру, правительства должны внимательно следить за устойчивостью своих бюджетов. Это нужно для предотвращения непредусмотренного скрытого государственного долга (по забалансовым операциям).

Если финансирование и/или кредитование проектов включает элемент государственных субсидий, размеры субсидий, поддержки и гарантий должны быть известны гражданам до завершения коммерческой сделки. Операции ГЧП порождают обязательства по оплате и условные обязательства органа государственного сектора на нередко крупные суммы, причем сроки их значительно превышают продолжительность любого политического цикла. Кроме того, могут выделяться государственные ассигнования, делаться заявления с обещанием поддержки и выражением правительством полного доверия партнеру из частного сектора, что повлечет серьезные последствия не только для нынешнего поколения, но и с точки зрения финансовых обязательств налогоплательщиков в будущем.

Прозрачность кредитной и финансовой деятельности подразумевает обнародование информации о тех предположениях, на которых основаны оценки проектов, а также информации об уровне достоверности этих допущений. В частности, должны быть четко изложены предположения в отношении уровня спроса и повышения пользовательских сборов на протяжении всего срока действия проекта. Прежде всего прозрачность кредитной и финансовой деятельности предполагает

³⁷ На протяжении предстоящих 20 лет наследники 460 миллиардеров получат 2,1 трлн долл. США, что равнозначно ВВП Индии.

прозрачность положений о резервах на непредвиденные нужды и процедур, предусмотренных на случай изменения и пересмотра условий договора.

Рекомендация

Поэтому ГЧП должны строиться таким образом, чтобы нагрузка на соответствующие отраслевые или национальные бюджеты в виде гарантий, субсидий, перечисления прибыли, условных обязательств или обязательств по платежам не была непосильной³⁸ и чтобы государственные финансы не обременялись чрезмерными выплатами в течение срока действия одного или нескольких проектов³⁹.

Поскольку ГЧП являются договорными механизмами, договорные положения, повышающие степень ответственности и подотчетности в вопросах финансирования и кредитования, нетрудно включить в соглашения и представить в виде минимальных требований для участия в торгах и партнерства с государством. Такой договор может содержать, в частности, следующие обязательства:

- i) взаимодействовать со всеми соответствующими заинтересованными сторонами в рамках проектов в вопросах финансирования и финансовых последствий;
- ii) четко определять ориентировочные объемы финансирования и кредитования уже на начальном этапе процесса и контролировать их параметры, точность и достоверность на протяжении времени;
- iii) обеспечить защиту бюджетных и общественных интересов затрагиваемых групп населения или пользователей;
- iv) свести к минимуму негативные последствия проектов в плане финансирования или кредитования;
- v) действовать в соответствии с принципами бюджетной и финансовой безупречности и на открытой и транспарентной основе; и
- (vi). придерживаться согласованных руководящих принципов обеспечения прозрачности и раскрытия информации.

Комментарий

Сведение к минимуму государственного долга и скрытых обязательств.

При переходе к ГЧП на благо людей нужно обеспечивать, чтобы проекты и программы ГЧП не приводили к непреднамеренному и скрытому образованию государственного долга и обязательств, особенно в развивающихся странах и на формирующихся рынках. Кроме того, огромные потребности в средствах для достижения целей в области устойчивого развития и связанные с этим усилия по привлечению частного финансирования для восполнения дефицита финансирования инструментами ГЧП обусловят увеличение долгосрочных финансовых и бюджетных обязательств правительств и могут лечь тяжким бременем на плечи будущих поколений. Поэтому необходимо принять меры для обеспечения устойчивого финансирования ГЧП без излишней нагрузки на государственный бюджет.

Раскрытие необходимой информации по проектам

Одна из важнейших проблем связана с тем, в какой степени правительства берут на себя финансовые обязательства и бремя выплат в погашение долга, а также

³⁸ Сто произошло, например, в случае одного проекта, в рамках которого не удалось охватить услугами достаточно большую долю населения.

³⁹ В отличие от традиционных государственных проектов, в случае которых финансовое бремя, как правило, распределяется по всему бюджету и всем заемным возможностям государства, обязательства ГЧП индивидуализированы и возобновляются на протяжении всего проекта. Порой утверждают, что проекты на основе пользовательских сборов, где финансирование базируется на поступлениях от использования, безопаснее, поскольку их финансовая база зависит от пользователей услугами проекта, а не от налогоплательщиков.

условные обязательства, связанные с гарантиями, которые правительствам часто приходится предоставлять частному партнеру. Неясности в вопросе последствий финансирования ГЧП для государственных финансов породили обвинения в том, что правительства могут использовать ГЧП, чтобы «скрыть государственные заимствования»⁴⁰. Недостаточная прозрачность может повышать вероятность коррупции, и многие проекты пострадали, поскольку частная структура платила правительству дополнительные сборы за победу в борьбе за контракт.

Финансовая устойчивость предполагает также информирование граждан о бюджетных последствиях ГЧП

Важно, чтобы общественность имела доступ к информации о том, в какой степени правительство будет вынуждено производить выплаты по займам и финансовым обязательствам ГЧП, которые нередко предусматривают погашение в течение многих лет, иногда даже 20–30 лет. Некоторые критики полагают, что такие взаимоотношения и длительные обязательства усиливают обязанность правительства раскрывать информацию о последствиях этих сделок (сверх обычно раскрываемой) и с осторожностью оценивать бюджетных и финансовые последствия. Это требует дополнительных усилий в вопросах обеспечения осмотрительности, анализа ситуации, раскрытия информации и подотчетности, которые обычно требуются от государства в интересах благосостояния его собственных граждан.

⁴⁰ Это отсутствие прозрачности в вопросах финансирования и долговых обязательств послужило причиной проведения кампании НПО, которые забили тревогу по поводу присущих таким соглашениям рисков, утверждая, что на самом деле ГЧП являются очень дорогостоящим и неэффективным способом создания инфраструктуры. В порядке примера см. http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf.