

**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**

**Вводная информация о государственно-частных
партнерствах на благо людей в поддержку Целей
Организации Объединенных Наций в области
устойчивого развития****Записка секретариата**

В рамках Целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития перед государственно-частными партнерствами встает новый проблемный аспект, традиционно определявшийся как механизм «экономической эффективности», который лишь в незначительной степени ориентирован на искоренение нищеты и оказание помощи бедным слоям населения. В целом можно сказать, что не все государственно-частные партнерства подходят для содействия достижению Целей в области устойчивого развития, как нет и гарантии того, что традиционная модель государственно-частных партнерств обеспечит успешное достижение этих целей. Поэтому требуется такая модель, которая, с одной стороны, была бы трансформируемой, а с другой – позволяла бы решать проблемы стран с низким и средним доходом, в которых, вероятно, потребность в государственно-частных партнерствах наиболее велика.

ЕЭК указывала на необходимость адаптации традиционной модели государственно-частных партнерств к нуждам Целей в области устойчивого развития путем уделения приоритетного внимания интересам населения и ввела в обиход выражение «государственно-частные партнерства на благо людей в поддержку Целей в области устойчивого развития». И хотя с принятием Повестки дня-2030 аспект экономической эффективности не утратил своего значения, главная задача состоит в том, чтобы внедрять государственно-частные партнерства, отвечающие расширенному комплексу всеобъемлющих критериев, и осуществлять проекты,



которые с момента их разработки и вплоть до их завершения ориентированы «на благо людей».

В настоящем документе рассматривается концепция государственно-частных партнерств на благо людей и дается аргументация в поддержку нового свода руководящих принципов государственно-частных партнерств на благо людей, которые ЕЭК в настоящее время разрабатывает совместно с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД).

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

I. Введение

1. В течение ряда лет ЕЭК постоянно отмечала, что государственно-частные партнерства могут использоваться в качестве инструмента устойчивого развития. В Руководящих принципах поощрения надлежащего управления в сфере государственно-частных партнерств 2008 года один из семи принципов предусматривал подход к государственно-частным партнерствам, основанный на «благо людей». В 2015 году Организация Объединенных Наций приняла Цели ООН в области устойчивого развития как часть Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка-2030), в которых содержался призыв к использованию и совершенствованию партнерств между государственным и частным секторами. На своем Международном форуме по государственно-частным партнерствам в марте 2016 года ЕЭК вновь указала, что модели государственно-частных партнерств, ориентированные прежде всего на общественные интересы, следует надлежащим образом выявлять и поощрять, чтобы добиться выполнения этой новой Повестки дня, и продолжила введение в обиход нового термина «государственно-частные партнерства на благо людей».

Пауза для размышления

2. Модель государственно-частных партнерств, получившая распространение за последние 20 лет, часто использовалась в качестве финансового инструмента; эта тенденция привела к тому, что обмен информацией и накопление опыта в этой сфере стали достоянием прежде всего финансовых кругов. Интересно отметить, что суть этой модели государственно-частных партнерств заключалась в способности привлекать частное финансирование для инфраструктурных целей в случаях, когда объем государственного финансирования из бюджетных средств был недостаточным, и лишь позднее стал проводиться анализ «экономической эффективности», когда бюджетные ограничения были смягчены, но необходимость финансового обоснования проекта при этом сохранилась.

3. Однако следует отметить, что некоторые страны не рассматривают государственно-частные партнерства как инструмент финансирования. Например, в юрисдикциях Германии и Франции такие партнерства признаны, скорее, в качестве метода проведения закупок, нежели способа финансирования. Более того, в Германии запрещается использовать государственно-частные партнерства исключительно по финансовым соображениям. Во Франции использование государственно-частных партнерств обусловлено получением глобальных преимуществ, а не конкретных финансовых возможностей, и рассматривается как метод создания надлежащих рисков стимулов, побуждающих частных партнеров к качественной и результативной деятельности. Тем не менее во многих странах с низким и средним доходом идея использования государственно-частных партнерств по-прежнему рассматривается с точки зрения возможности укрепления их финансового потенциала и перспективы достижения более весомых результатов при ограниченности бюджетных ресурсов.

4. Учитывая центральное место государственно-частных партнерств в Повестке-2030, требуется масштабная кампания популяризации государственно-частных партнерств в поддержку Целей в области устойчивого развития. Однако никакой конкретной кампании по пропаганде государственно-частных партнерств в поддержку Целей в области устойчивого развития начато не было, и лишь немногие государственные учреждения, ответственные за государственно-частные партнерства, признали Цели в области устойчивого развития в качестве ориентира для своей деятельности. Более того, в отношении роли государственно-частных партнерств в деле достижения Целей в области устойчивого развития сейчас, по-видимому, преобладает выжидательный подход.

Модель, не «соответствующая целевому назначению»

5. Почему же в процессе популяризации государственно-частных партнерств для содействия Повестке-2030 наступила некая «пауза»?

6. Прежде всего, имеются некоторые сомнения по поводу того, что традиционная модель государственно-частных партнерств соответствует целевому назначению – осуществлению Целей в области устойчивого развития. Одни утверждают, что, хотя в Целях в области устойчивого развития настоятельно рекомендуется развивать государственно-частные партнерства, сама модель этих партнерств не является надлежащим образом ориентированной на результаты, ожидаемые в рамках упомянутых Целей.

7. По мнению других, государственно-частные партнерства вообще предусматривают перекладывание основной имплементационной роли с правительства на негосударственных субъектов, таких как частный сектор или гражданское общество; такая практика может не способствовать успешному созданию государственной инфраструктуры или формированию услуги, а лишь предполагать снятие ответственности с правительства. Третьи считают, что использование правительствами государственно-частных партнерств приносит в сферу оказания государственных услуг опасный коммерческий мотив, который следует исключить или позитивно скорректировать¹. Например, некоторые организации гражданского общества отметили, что частные коммерческие компании стремятся к получению любой возможной выгоды и что этот процесс неизбежно приведет к удорожанию проектов в ущерб общественному благу или ляжет тяжким бременем на плечи граждан². Иными словами, в ряде случаев утверждается, что модели государственно-частных партнерств приводят к «приватизации прибыли и обобществлению издержек»³.

8. Однако в этих озабоченностях, возможно, игнорируется тот факт, что правительства регулярно закупают товары и услуги в частном секторе, а к выполнению многих государственных функций в экономических службах так или иначе привлекаются частные поставщики. В целом можно сказать, что не все государственно-частные партнерства «соответствует целевому назначению» и что нельзя гарантировать, что модель таких партнерств, разработанная за последние два десятилетия, приведет к успешному достижению Целей в области устойчивого развития.

¹ См. замечания г-на Феликса Доддса в его блоге по адресу: <http://blog.felixdodds.net/2017/11/presentation-on-unece-principles-for.html#comments>.

² Как отмечено в публикации Hall (2015, p.3), «частным корпорациям для их выживания необходимо извлечение максимальных прибылей, что в корне несовместимо с охраной окружающей среды и обеспечением всеобщего доступа к качественным государственным услугам».

³ Частная финансовая инициатива в Соединенном Королевстве как раз оказалась под огнем такой критики: организации гражданского общества упрекали ее в обеспечении сверхприбыли и в чрезмерном объеме скрытых оперативных и эксплуатационных расходов.

9. Согласно недавним докладам, изданным в Соединенном Королевстве и Франции, а также рекомендациям МВФ, нужно самым тщательным образом оценить размеры бюджетного бремени для будущих поколений, связанного с реализацией модели государственно-частных партнерств в рамках частной финансовой инициативы⁴, прежде чем приступать к рыночному продвижению этого проекта. В пункте 48 Аддис-Абебской программы действий третьей Международной конференции по финансированию развития (Аддис-Абебская программа действий) правительства стран также просили уделить повышенное внимание потенциальным недостаткам, призвав к разработке руководящих принципов по государственно-частным партнерствам, чтобы улучшить их использование и эффективность в достижении Целей в области устойчивого развития.

10. Опыт показывает, что государственно-частные партнерства могут предполагать участие международных программ в области устойчивого развития и донорских фондов, а также открывать различные возможности для улучшения соотношения риска и доходности проектов по устойчивому развитию с помощью различных механизмов, включая государственно-частные партнерства, страхование инвестиций, смешанное финансирование и авансовые рыночные обязательства. Однако нужно проявлять осторожность, поскольку государственно-частные партнерства могут оказаться довольно затратными методами финансирования и привести к росту издержек для государственного сектора, если не будет проведено надлежащей оценки стартовых инвестиционных расходов и последующих потоков доходов (инвестиционных доходов). Это особенно актуально для стран со слабым техническим, институциональным и переговорным потенциалом⁵.

11. Ясно, что, хотя имеются позитивные наработки по ряду моделей государственно-частных партнерств за пределами развитых стран, все же большинство традиционных государственно-частных партнерств было налажено в высокоразвитых западных странах, характеризующихся зрелой экономикой и сравнительно низкими рисками, которые также тщательно сбалансированы между сторонами. С другой стороны, модель государственно-частных партнерств, которая одновременно является преобразующей и ориентированной на проблемы стран с низким и средним доходом, по-прежнему намного успешнее идентифицируется на основе ряда общих аспектов и анализируется в реалистичном ключе, приводя к формулированию общих принципов, подтвержденных эмпирическими данными. Внедрение концепции «государственно-частных партнерств на благо людей» создаст условия для того, чтобы проекты государственно-частных партнерств – если таковые будут реализованы – содействовали таким странам в достижении Целей в области устойчивого развития. Чтобы это стало реальностью, такие проекты нужно осуществлять рационально и последовательно, при этом реально удовлетворяя потребности населения.

II. Цели в области устойчивого развития и значение партнерств

12. Для осуществления Повестки-2030 крайне важно привлекать новые инвестиции в русле качественных инфраструктурных проектов, особенно в странах с низким и средним доходом. Капиталовложения в инфраструктуру в целом – это одна из главных движущих сил экономического и социального прогресса, обеспечивающая создание рабочих мест, повышение производительности и активизацию торговли. Такие инвестиции могут способствовать прямому искоренению нищеты, в частности путем

⁴ ЧФИ: частные финансовые инициативы – это вид государственно-частных партнерств, который можно также назвать концессионными соглашениями.

⁵ К примерам рисков, которыми чреваты для правительств государственно-частные партнерства, относятся высокие бюджетные обязательства или трудности оценки стоимости гарантий (например, когда правительства предоставляют гарантии на спрос, обменные курсы или иные затраты). См. UNCTAD, 2015. *Investment Policy Framework for Sustainable Development*. United Nations: New York and Geneva.

обеспечения всеобщего доступа к инфраструктуре и более эффективному и справедливому оказанию государственных услуг, таких как медицинское обслуживание и образование, возобновляемая энергия, водоснабжение и санитария. Например, ненадлежащее состояние автомобильных дорог и железнодорожного транспорта в Центральной Азии ограничивает возможности производителей по доставке своих товаров на рынок и перспективы искоренения нищеты среди социально отчужденных общин.

Дефицит финансовых средств

13. Для достижения Целей в области устойчивого развития потребуется колоссальный объем финансирования. Согласно расчетам, для развивающихся стран он будет ежегодно составлять 3,3–4,5 трлн долл. США вплоть до 2030 года (ЮНКТАД, 2014 год). Капитальные затраты – это лишь один из необходимых факторов; потребуются также инвестиции и оперативные затраты, связанные с эксплуатацией и обслуживанием инфраструктурных активов. Кроме того, в ряде секторов будут понесены значительные расходы на подготовку кадров, например в сфере здравоохранения – на обучение новых врачей, медсестер и сотрудников других категорий.

14. Хотя во многих ситуациях эта задача решается усилиями государственного сектора за счет бюджетных средств, правительствам в одиночку просто не под силу удовлетворять потребности в капитале, когда это становится необходимо вследствие роста расходов. Поэтому высокоприоритетную альтернативу представляют собой такие модели государственно-частных партнерств, которые меньше влияют на состояние нынешних или будущих бюджетов.

15. Частное финансирование неминуемо означает государственную задолженность, ибо такой вид финансирования всегда требует возмещения. Таким образом, даже пользуясь частным финансированием и расширенным потенциалом, правительства могут по-прежнему сталкиваться с проблемой дефицита финансовых средств. Выявление и уточнение источников финансирования, которые будут задействованы для погашения долгов частного партнера, финансирующего какое-либо государственно-частное партнерство, является важнейшим шагом для обеспечения жизнеспособности государственно-частных партнерств. Эти меры также крайне важны для обеспечения стабильности государственных финансов и требуют от правительств особого внимания, чтобы не допускать возникновения непреднамеренных и скрытых государственных долгов и обязательств (например, обработка забалансовых операций).

16. Кроме того, не следует обходить вниманием возможности частного сектора по разработке или эксплуатации основных государственных услуг, таких как транспорт, водоснабжение, энергетика и коммунальные службы. Более того, опыт показывает, что его использование в этом качестве является возможным и носит устойчивый характер. Как свидетельствуют наработки двух последних десятилетий, государственно-частные партнерства на благо людей могут стать ответом на эти дилеммы, основанные на долгосрочном равновесии между государственными и частными интересами, причем «интересы населения» всегда должны иметь приоритет.

17. Следует также отметить, что государственно-частные партнерства – это одна из многих возможностей привлечения частных субъектов к извлечению упомянутых выгод. Для успешного оказания универсальных услуг потребуется общая стратегия, в которой учтены и другие способы привлечения частного сектора.

Ограниченный опыт использования государственно-частных партнерств внутри ООН

18. В пользу мнения о том, что государственно-частные партнерства, а затем и общая информация о функционировании государственно-частных партнерств пришли из финансовой сферы, говорит тот факт, что этот опыт был наработан многосторонними банками развития, такими как Всемирный банк, Азиатский банк развития (АБР) и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ). Они занимались

разработкой механизмов оказания помощи в подготовке инфраструктурных проектов и других ресурсных и информационных продуктов по государственно-частным партнерствам. Помимо крупных международных финансовых институтов, основными хранителями остальной передовой практики использования государственно-частных партнерств, несомненно, являются Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), ЕЭК и Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД).

19. В рамках системы ООН опыт использования государственно-частных партнерств носит несколько разрозненный характер⁶. Так, нет ни одного глобального партнерства ООН, обеспечивающего развитие государственно-частных партнерств в поддержку Целей в области устойчивого развития. Различные органы системы ООН, участвующие в государственно-частных партнерствах, иногда сотрудничают между собой, однако по каждому направлению деятельности наблюдается нехватка ресурсов, а ее воздействие носит ограниченный характер. ЕЭК как региональная комиссия фактически является единственным межправительственным органом, занимающимся развитием государственно-частных партнерств. Она также располагает сетью международных экспертов, которая распространяется за пределы ее региона. Кроме того, ее стандарты и рекомендации применяются на международном уровне государствами, которые не являются членами ЕЭК, а ее Консультативный совет по деловым операциям государственно-частных партнерств – единственный в системе ООН – предоставляет отдельным странам на глобальном уровне услуги по наращиванию потенциала в сфере государственно-частных партнерств.

Необходимость приближения государственно-частных партнерств к подходу «на благо людей»

20. Необходим новый свод Руководящих принципов, посвященный государственно-частным партнерствам и основанный на новом, инклюзивном подходе, в котором учитывается международный опыт использования различных моделей государственно-частных партнерств, ориентированных прежде всего «на благо людей» и на повышение их эффективности. В результате основное внимание будет уделяться таким государственно-частным партнерствам, которые обеспечивают минимизацию и равное распределение рисков и расширение наработок, которые ориентированы на стабильное, справедливое финансирование и которые сочетают в себе «добрые намерения и высокие результаты». Внедрение такого подхода позволит снять общие озабоченности, связанные с государственно-частными партнерствами, и сделать их подлинно «соответствующими целевому назначению» для достижения Целей в области устойчивого развития.

21. Проект «государственно-частных партнерств на благо людей» можно определить как направленный на обеспечение доступа к основным государственным услугам для всех, ориентированный на достижение результатов в сфере устойчивого развития и сосредоточенный на потребностях населения. С принятием Повестки-2030 перед правительствами и частным сектором встала задача по налаживанию государственно-частных партнерств в соответствии с комплексными критериями и по реализации проектов, которые с момента их разработки и до завершения нацелены «на благо людей». Таким образом, государственно-частные партнерства следует рассматривать как проекты по обеспечению «экономической эффективности» в сравнении с альтернативой, предусматривающей традиционное государственное обеспечение, если они приносят населению чистую экономическую выгоду с точки зрения количества, качества услуги или простоты, стоимости и переноса риска в течение срока действия проекта и достижения различных Целей в области устойчивого развития. Поэтому при оценке «экономической эффективности» государственно-частных партнерств следует опираться не только на традиционное значение понятия «экономическая эффективность» применительно к государственно-частному

⁶ ЕЭК, ЭСКАТО, ЮНСИТРАЛ, ЮНКТАД и другие организации занимаются проведением исследований, налаживанием диалога, деятельностью по наращиванию потенциала и разработкой ресурсных материалов по государственно-частным партнерствам.

партнерству, но и на критерий результативности, предполагающий принесение максимальных выгод лицам, для которых предназначен этот проект. Подход «государственно-частные партнерства на благо людей» призван обеспечить включение в традиционный критерий «экономической эффективности» такого фактора, как эффективное и действенное достижение Целей в области устойчивого развития в более широкомасштабном плане. В результате экономическая эффективность проекта, в том числе его ценность для населения с точки зрения достижения Целей в области устойчивого развития, должна играть ключевую роль при решении вопроса о том, следует ли привлекать какое-либо государственное учреждение к участию в соглашении о государственно-частном партнерстве.

22. По сути это означает, что государственно-частные партнерства должны обеспечивать повышенную отдачу и оцениваться по числу факторов воздействия, соответствующих Целям в области устойчивого развития. В ходе такой процедуры потребуются оценить, обеспечивают ли портфели проектов:

- a) повышение доступности и справедливости распределения основных услуг, соответствующих потребностям населения, в течение периода реализации проекта (особенно для уязвимых групп);
- b) особо высокий уровень экономической эффективности и преобразующего воздействия;
- c) возможность их дублирования;
- d) прекращение или значительное снижение выбросов CO₂, способствуя повышению сопротивляемости инфраструктуры; и
- e) эффективное взаимодействие со всеми заинтересованными сторонами.

Цель Руководящих принципов

23. Руководящие принципы⁷ направлены на достижение следующих основных целей:

- a) установление тех новых функций и обязанностей, которые будут возложены на правительства и частный сектор при переходе от традиционной модели государственно-частных партнерств к новому уровню государственно-частных партнерств на благо людей;
- b) выявление ключевых элементов подхода, направленного «на благо людей», в особенности тех, которые потребуются для налаживания государственно-частных партнерств в странах с низким и средним доходом⁸;
- c) установление для правительств контрольных показателей и рамок, необходимых для принятия дальнейших мер и приведения своей деятельности в соответствие с моделью «на благо людей»;
- d) объединение усилий различных элементов системы ООН, в частности региональных комиссий, многосторонних банков развития и других организаций, с экспертными знаниями в области государственно-частных партнерств для применения общего свода принципов, регулирующих деятельность по дальнейшей популяризации государственно-частных партнерств; и
- e) использование в качестве основы при подготовке инфраструктурных проектов.

⁷ Руководящие принципы содержатся в документе ECE/CECI/WP/PPP/2018/3.

⁸ Такие коррективы предполагают, в частности, внесение необходимых правовых, политических и институциональных изменений и исправлений в передовую международную практику государственно-частных партнерств, новые подходы к оценке проектных рисков, совершенствование отчетности перед гражданами и реализацию важных новых инициатив, таких как расширение прав и возможностей женщин и укреплении потенциала для налаживания государственно-частных партнерств на благо людей.

III. Опыт и основные выводы, связанные с использованием государственно-частных партнерств

24. Чтобы модель государственно-частных партнерств отвечала требованиям Повестки-2030, ее следует адаптировать. В связи с этим возникают следующие вопросы:

а) Какой эволюционный путь прошли государственно-частные партнерства в различных секторах и с какими проблемами они сталкиваются при содействии более инклюзивному и устойчивому развитию?

б) Какие проблемы затрудняют эффективную реализацию проекта государственно-частных партнерств, исходя из имеющегося на сегодняшний день опыта?

в) Какую именно модель государственно-частных партнерств следует применять на практике?

A. Какой эволюционный путь прошли государственно-частные партнерства в различных секторах и с какими проблемами они сталкиваются при содействии более инклюзивному и устойчивому развитию?

25. Государственно-частные партнерства в том понимании, которое сейчас широко распространено, уже не являются «новым» видом деятельности. Наиболее поздний всплеск использования государственно-частных партнерств наблюдался в 1990-2000-е годы в Соединенном Королевстве, Австралии и Канаде в форме транзакций «частной финансовой инициативы». Частные финансовые инициативы представляют собой лишь одно из направлений в сфере государственно-частных партнерств»; при этом в других странах – в частности таких, как Франция, где сильны традиции гражданского права, – значительное место занимают соглашения на основе концессий⁹. Наблюдается дальнейший рост масштабов использования других видов государственно-частных партнерств.

26. Безусловно, такое разнообразие видов государственно-частных партнерств привносит практические различия, например в том, как они структурно оформлены, что обеспечивает их максимальную жизнеспособность и как они адаптируются на стабильной основе к такому обслуживанию населения, которое действительно соответствует критериям «на благо людей». Поскольку государственно-частные партнерства стали весьма разнородными по форме, в глобальном масштабе многие страны не проводят различий между частной финансовой инициативой, концессиями и другими формами, а просто квалифицируют все эти формы в качестве государственно-частных партнерств.

⁹ Действительно, в нынешней теории государственно-частных партнерств частная финансовая инициатива (ЧФИ) ассоциируется прежде всего с Соединенным Королевством и прилагаемыми этой страной усилиями по ремонту больниц и поликлиник; при этом в Австралии и Канаде также имеются проекты различных форм, относящиеся к концу 1980-х – началу 1990-х годов. Несмотря на такое возобновление частных финансовых инициатив в небольшом числе стран с традиционными общеправовыми юрисдикциями, Франция, пожалуй, дает один из наиболее старинных примеров государственно-частных партнерств, когда в 1438 году французский дворянин Луи де Бернам получил знаменитую «водную концессию» для взимания сборов за перевозку грузов по Рейну. Эта давняя традиция Франции способствовала тому, что в ее гражданском праве проведено различие между ЧФИ и концессиями, согласно которому концессии (включая арендные соглашения, главным образом для проектов по перепрофилированию загрязненных промышленных территорий) представляют собой отдельный вид государственно-частных партнерств, при котором оказание государственных услуг возлагается на частного оператора; в отличие от него ЧФИ – это просто инструмент финансирования, при котором государственный орган остается ответственным за оказание «государственных» услуг на соответствующем объекте.

27. Учитывая тот факт, что в настоящее время эволюция государственно-частных партнерств продолжается с небывалой активностью, они развиваются по отраслевым критериям и в соответствии с теми видами проектов, которые являются общепринятыми в том или ином секторе, и с потребностями стран, которые их используют.

Услуги по водоснабжению и канализации

28. Налицо разрыв между тем объемом услуг, который предоставляется в сфере водоснабжения и канализации, и тем, который необходим для достижения Целей в области устойчивого развития. Как отметил Всемирный банк, «в настоящее время по меньшей мере 663 млн человек не имеют доступа к безопасной питьевой воде, а 2,4 млрд человек – к улучшенным канализационным системам» и «к 2050 году как минимум четверть населения мира будет проживать в странах, сталкивающихся с хроническим или периодическим дефицитом пресной воды». С другой стороны, в 2013 году численность населения мира, имеющего доступ к услугам по водоснабжению или канализации, которые обеспечиваются частным сектором, впервые превысила 1 млрд человек.

29. Чтобы обеспечить создание или расширение систем водоснабжения и канализации для удовлетворения существующего спроса, на эти системы по-прежнему необходимо направлять значительные капитальные средства. Нередко считается, что основной проблемой практически для всех систем водоснабжения и канализации является болезненная реакция населения на размеры тарифных ставок. Естественно, государственные органы неохотно идут на повышение тарифов¹⁰. При этом поддержание тарифов на низком (или практически нулевом) уровне не отражает фактических производственных издержек. К числу других проблем, которые нужно принимать во внимание, относятся затраты в связи с неэффективностью деятельности по эксплуатации и обслуживанию при неоптимальных показателях национальных государственных компаний по водоснабжению. Готовность пользователей платить за услуги может проявиться в случае постепенного улучшения качества этих услуг.

30. Несмотря на указанные проблемы, в истекшем десятилетии был отмечен ряд многообещающих случаев привлечения частного сектора к оказанию услуг по водоснабжению и канализации. Успешный опыт был приобретен в результате участия частных предприятий в утилизации сточных вод для ирригационных целей, в строительстве маломасштабных систем водоснабжения и канализации и в поиске технологических решений для городских водопроводных и канализационных систем¹¹. Кроме того, были отмечены успешные случаи отдельных государственно-частных партнерств в строительстве опреснительных станций и сооружений для обработки стоков¹², а также случаи использования ориентированных на результативность и повышение эффективности лизинговых и управленческих контрактов на устранение утечек в системах или на расширение общих коммуникационных возможностей¹³.

¹⁰ При необходимости корректировки тарифов в сторону повышения это предпочтительнее делать задолго до объявления конкурса на государственно-частные партнерства во избежание всяких ассоциаций с участием частного сектора и, следовательно, ответной реакции потребителей, которая может затруднить выставление счетов за услуги и получение оплаты частным оператором.

¹¹ Например, завод по обработке сточных вод в Новом Каире позволяет успешно использовать стоки для орошения региональных сельскохозяйственных угодий, одновременно сокращая объем вредных выбросов в реку Нил и общий объем потребления пресной воды. Управление водных ресурсов Манилы успешно использовало государственно-частные партнерства для расширения охвата городской системой водоснабжения, например, с 26% населения восточной части Манилы в 1997 году до 99% всей территории города в настоящее время.

¹² Соответствующие примеры имеются в Бразилии и Саудовской Аравии.

¹³ Это модель была успешно внедрена в Хошимине (Вьетнам).

Энергетика

31. За последнее десятилетие в секторе энергетики произошли существенные изменения, в результате которых возобновляемые источники энергии, в частности гидроэнергетика, солнечная и ветровая энергия становятся более эффективными и довольно конкурентоспособными с точки зрения сопоставления затрат. Однако во многих регионах мира по-прежнему эксплуатируются угольные электростанции, а спрос на энергию непрерывно растет. Таким образом, хотя у государственных органов зачастую есть более широкий выбор способов генерации энергии, они принимают активные меры для удовлетворения спроса, наращивают генерирующие и распределительные мощности (в частности, распространяют энергосети на малообслуживаемые и малоимущие районы), делая это с применением «зеленых», экологически рациональных технологий. Кроме того, во многих странах продолжают усложнять ситуацию незапрошенные предложения и меры по развитию систем или мощностей, в которых нет необходимости (либо предоставление ненужных гарантий). Эти проблемы проявляются на фоне дальнейшего урезания государственных бюджетов и необходимости энергоснабжения потребителей, не имеющих возможности оплачивать реальную стоимость предоставленных услуг.

32. Таким образом, основная задача правительств заключается в расширении доступа к источникам энергии наряду с финансированием значительных первоначальных расходов по созданию или расширению генерирующих или распределительных энергосистем.

33. Механизм государственно-частных партнерств может стать для правительств важным инструментом по решению этой задачи, поскольку он обеспечивает для их энергетических мощностей и систем привлечение частных инвестиций, а также новые технологии, инновации и повышение эффективности. Так, новые технологии; маломощные изолированные системы; генерирующие мощности, подключенные или не подключенные к системе энергораспределения¹⁴; и подлинно возобновляемые источники энергии¹⁵ открывают широкие перспективы для преобразования сектора с последующим созданием рабочих мест, смягчением последствий изменения климата¹⁶ и развития безопасного и равного распределения в системах энергоснабжения¹⁷.

34. Однако правительствам следует проявлять осторожность, чтобы не ограничивать свой подход к энергопроизводству, а разработать глобальный подход, охватывающей энергораспределение для потребителей. Это – реальная проблема для большинства стран с низким доходом, где национальные энергетические компании, находящиеся в трудном финансовом положении, нередко обладают монополией на распределительные системы.

¹⁴ Примеры реализации проектов создания генерирующих мощностей, подключенных к системе энергораспределения, можно найти в сельских районах Индии и Ямайки.

¹⁵ Ветряные электростанции на Кабо-Верде. Такие станции, оснащенные 11 ветряными турбинами, были полностью введены в эксплуатацию; они покрывают 25% энергетических потребностей Кабо-Верде и обеспечивают доступ к электроэнергии для 50 000 жителей этой страны.

¹⁶ Примеры реализации проектов создания генерирующих мощностей, подключенных к системе энергораспределения, можно найти в сельских районах Индии и Ямайки; в Марокко солнечные электростанции «Нур II» и «Нур III» позволили снизить объем выбросов CO₂, который оценивался в 521 670 т в год, благодаря использованию солнечных батарей мощностью 350 МВт; эта технология стала важным шагом для выполнения обязательства Марокко по смягчению последствий изменения климата (обеспечить к 2020 году выработку 2 000 МВт за счет возобновляемых источников).

¹⁷ Геотермальная электростанция «Олкария III» в Кении. Благодаря этому проекту удалось снизить стоимость электроэнергии для конечного потребителя по сравнению с тарифами на продукцию ТЭЦ или на другие альтернативные источники энергии. Эта технология позволяет сохранять низкие цены на электричество как для частных потребителей, так и для предприятий.

Здравоохранение

35. Предоставление медицинской инфраструктуры и услуг является масштабной обязанностью как правительств, так и частного сектора. Согласно некоторым расчетам, общий объем расходов на учреждения здравоохранения за последнее десятилетие превысил 3,6 трлн долл. США¹⁸, а с учетом стоимости услуг – 68,1 трлн долл. США¹⁹. Тем не менее значительная часть населения мира до сих пор не имеет доступа к самым базовым медицинским услугам; поэтому в Целях в области устойчивого развития содержится призыв к правительствам обслуживать всех граждан, помогать малоимущим и входящим в группу максимального риска и принимать активные меры по обеспечению подлинно универсального доступа к лечению, причем стоимость всех этих услуг добавится к уже немалому объему расходов.

36. Следовательно, стоящая перед правительствами проблема заключается в том, как обеспечить более эффективное, результативное и справедливое оказание медицинских услуг, наращивая общенациональный потенциал в области медицинского обслуживания и расширяя охват системы этого обслуживания. Государственно-частные партнерства способствовали частичному облегчению этого бремени и достижению особых успехов при их использовании в строительстве, расширении и восстановлении объектов медицинской инфраструктуры, однако они продолжают сталкиваться с проблемами в случаях, когда их деятельность сосредоточена на оказании услуг населению.

37. Случаи успешного использования государственно-частных партнерств по медицинскому обслуживанию уже имеются, например, в части реализации программ по повышению общего благополучия населения²⁰, программ по повышению уровня управления медицинскими учреждениями и их результативности²¹ и целевых лечебных мероприятий, например по доставке вакцин в отдаленные регионы Африки²², причем все они являются весьма многообещающими. Таким образом, для правительств есть примеры способов сосредоточения своих усилий и налаживания партнерств, которые расширяют доступ к медицинскому обслуживанию, улучшают систему распределения услуг здравоохранения и реализуют экономически эффективные и дублируемые инициативы.

Транспорт

38. Транспортное хозяйство по-прежнему относится к числу тех рынков, которые наиболее надежны для осуществления государственно-частных партнерств, особенно в сферах автодорожного строительства, железнодорожного и городского транспорта, включая платные автомагистрали, платные мосты, платные тоннели, порты, аэропорты и другие объекты инфраструктуры, и которые имеют во многих странах довольно продолжительную историю, позволяющую извлекать уроки из их успехов и неудач. Условия достижения успеха отчасти «подтвердились» в условиях рынка, хотя пока не нашли должного отражения в передовой практике государственно-частных партнерств. Этот факт в сочетании со способностью транспортного сектора оказывать большое позитивное воздействие на соединяемость, образ жизни и общий уровень

¹⁸ По оценкам компании «Прайсуотерхаус Куперс».

¹⁹ Там же.

²⁰ Программа «Давайте поиграем» представляет собой партнерство между компанией «ИКЕА» и УВКБ, цель которого – обеспечивать защиту прав детей на игру, тем самым оказывая психологическую поддержку детям-беженцам, повышая их психологическую устойчивость и общее благополучие.

²¹ Филиппинский национальный институт трансплантации почки заключил договор о государственно-частном партнерстве для обеспечения полной автоматизации лабораторий, что позволило не только повысить уровень оборудования, но и проводить курсы повышения квалификации по вопросам управления; в результате выросло число пациентов, проходящих лечение в этом институте, а также значительно повысилась эффективность его работы.

²² Фонд ГАВИ, Альянс по вакцинам.

экономического процветания позволил превратить ряд моделей государственно-частных партнерств на транспорте в привлекательную альтернативу для правительств.

39. Например, Всемирный банк отметил, что «дорожные сети обладают потенциалом для превращения в важнейший актив для любой страны – с точки зрения как физических инвестиций, так и социально-экономических выгод»²³; они показали свою способность активизировать экономическую деятельность благодаря перемещению товаров, взаимосвязанности людей и предоставлению экономических возможностей тем, кто прежде находился в маргинальном положении.

40. Таким образом, основная проблема, встающая перед правительствами в транспортном секторе, заключается главным образом в совершенствовании процедур планирования и определения приоритетов для целесообразных проектов и программ²⁴ и выявления таких дорожных проектов, которые обеспечат максимальную выгоду наряду с экономией средств налогоплательщиков²⁵. Кроме того, им предстоит решать, какие элементы транспортных систем следует модернизировать, сделать более безопасными и более устойчивыми и укрепить экономические сети²⁶. К числу других соображений относится оценка социальных и экологических последствий проектов, чтобы смягчить потенциальное негативное внешнее воздействие дорог на окружающую среду и социум²⁷ и определить, какие варианты являются наиболее гибкими, расширяемыми и соответствующими долгосрочным транспортным целям региона и страны, а также какая модель позволит оптимально удовлетворять потребности населения на основе государственно-частного партнерства и приемлема ли она, в частности, с точки зрения оплаты, взимаемой с пользователей, стабильности налогового бюджета или совокупности обоих этих факторов.

В. Какие проблемы затрудняют эффективную реализацию проекта государственно-частных партнерств, исходя из имеющегося на сегодняшний день опыта?

Сосредоточенность на проектах; отсутствие согласованной политики для государственно-частных партнерств

41. В целом усилия государственно-частных партнерств были направлены на реализацию конкретных проектов, а не на проведение политики инфраструктурных преобразований с уделением особого внимания интересам людей в рамках какой-либо всеобъемлющей программы деятельности. Такое положение сложилось потому, что в большинстве стран государственно-частные партнерства посвящены лишь отдельным проектам, решению конкретных проблем и зачастую ограничены определенными секторами. Лишь в редких случаях эта модель использовалась как элемент того или иного всеобъемлющего, комплексного национального плана в области инфраструктуры. Только когда государственно-частные партнерства становятся

²³ Лаборатория знаний – ГЧП Всемирного банка.

²⁴ См., например, проект штата Вирджиния, касающийся перегруженных автомагистралей (проект введения платных полос на перегруженных автомагистралях: между штатами Содружества (№ 95) и главной кольцевой (№ 395), или проект «HOT Lanes»).

²⁵ Строительство платной автомагистрали между Дакаром и Диамниадио позволило Сенегалу обрести новый импульс в развитии, поскольку эта дорога способствовала повышению мобильности населения и сделала более доступными для людей их рабочие места, рынки, школы, больницы и другие основные услуги, улучшив условия их жизни и создав новые возможности для развития.

²⁶ Правительство Колумбии предоставило концессию на строительство и расширение автомагистрали «Рута дель Соль», соединяющей ее столицу Боготу с другими крупными городскими агломерациями внутри страны и с Карибским побережьем; когда работы будут завершены, это повысит конкурентоспособность Колумбии благодаря модернизации ее дорожной сети и условий для пассажирских и грузовых перевозок.

²⁷ Проект по модернизации города Тируванантапурам в Индии и концессия на дорожное строительство обеспечили не только улучшение дорожной сети, но и снижение объема выбросов CO₂ и улучшение состояния окружающей среды благодаря высаживанию деревьев и принятию других мер, таких как перехват поверхностных стоков.

частью плана инфраструктурных преобразований, появляется возможность для наращивания масштабов их реализации, рекомендованного в Целях в области устойчивого развития: множество согласованных проектов в различных секторах, которые вносят существенный вклад в преодоление стоящих перед человечеством вызовов, таких как искоренение нищеты и борьба с изменением климата.

Недостаточный государственный потенциал

42. Странам, налаживающим государственно-частные партнерства, особенно странам с низким доходом, обычно не хватает навыков и потенциала для реализации портфелей проектов. В большинстве случаев у них нет базовых правовых механизмов и учреждений, таких как единичные государственно-частные партнерства, способные к реализации проектов нужного масштаба; кроме того, им не хватает персонала и технических знаний для успешного осуществления проектов и разработки стратегических программ, позволяющих активно использовать потенциал государственно-частных партнерств. Фактически многие проблемы, с которыми приходится сталкиваться в ходе реализации проектов, возникают на их начальном этапе из-за недостатков в работе соответствующих государственных органов (например, отсутствия надлежащей юридической проверки, в том числе тщательного исследования спроса, анализа затрат/выгод и т. п.), или из-за начала проектных работ без комплексного секторального плана и программы деятельности.

43. Справедливости ради нужно отметить, что наращивание такого потенциала – как на этапе планирования, так и в ходе реализации проекта вплоть до объявления конкурса, способного привлечь к нему серьезных участников, – сопровождается большими организационными расходами, которые в настоящее время слишком тяжелы для госбюджетов большинства стран с низким и средним доходом и которые сообщество в области развития пока не обеспечивает надлежащим образом. Поэтому в связи с проектами зачастую принимается мало решений (в частности, о том, когда и как проводить их реализацию). Таким образом, необходимо существенно улучшить многие аспекты проектной деятельности – от создания базового потенциала до координации проектов между правительством и министерствами и согласования стратегий, программ и самих проектов.

Высокий уровень риска

44. Нынешние риски, связанные с реализацией высокотехнологичных, сложных и дорогостоящих проектов в условиях отсутствия институциональных механизмов и ограниченности возможностей государственного сектора, приводят к формированию высокорисковой среды и ставят успех проекта под серьезную угрозу. Столь высокий уровень риска усиливает (на основе опыта ряда стран) обеспокоенность в том, что, если модель государственно-частных партнерств будет применяться вслепую, от этого пострадает вся экономика страны.

Потребность в улучшении условий для реализации проекта

45. Для реализации проектов в рамках государственно-частных партнерств необходим ряд ситуативных условий, прежде всего надежная институциональная система и благоприятный инвестиционный и деловой климат. В их число зачастую должны входить особые правовые механизмы и системы государственного управления, могущие обеспечить транспарентность и создать эффективную систему осуществления государственно-частных партнерств, то есть такую систему, которая будет привлекать частный сектор, готовый и способный брать на себя соразмерные риски, особенно повышенные риски инвестиций в страны с низким доходом. Политическая стабильность и прочный консенсус в среде политического руководства и заинтересованных групп по вопросу о ценности государственно-частных партнерств также имеют ключевое значение для позитивного становления таких партнерств. Поэтому государственно-частные партнерства зачастую было проще развивать и внедрять в развитых странах, отличающихся более прогнозируемыми условиями и давними и зрелыми традициями рыночной экономики, а также главенствующим положением соответствующих институтов и законов.

46. Поскольку, в отличие от этих стран, в странах с низким доходом ряд упомянутых выше условий не соблюден, в них трудно обеспечивать широкомасштабное применение модели государственно-частных партнерств без урегулирования – в ходе разработки проекта и в контракте о государственно-частном партнерстве – некоторых дополнительных аспектов, зачастую являющихся общими для многих стран с низким и средним доходом.

Важную роль в достижении Целей в области устойчивого развития будут играть «умные и устойчивые города»

47. Население мира все активнее концентрируется в городских центрах и крупных городах. Кроме того, дополнительные возможности открываются с подъемом технологических инноваций. Например, в крупных городах мира используются новые информационно-коммуникационные технологии для сбора данных и предоставления необходимых услуг и более эффективных и действенных решений проблем городской среды, что приводит к созданию так называемых «умных и устойчивых городов». Эти умные и устойчивые города являются более гибкими и нередко позволяют находить более своевременные, эффективные и новаторские решения для постоянно эволюционирующих проблем, с которыми сталкиваются городские районы.

48. Государственно-частным партнерствам также следует адаптироваться к реальности городов и использовать то обстоятельство, что в конечном счете города представляют собой агломерацию людей, компаний и учреждений и обладают потенциалом для наращивания их прибыли. Такое распространение позитивных внешних факторов, привносимых государственно-частными партнерствами, может обеспечивать в контексте городов выгоду для многих сторон. Местным властям, таким как государственные органы, следует изучить вопрос о том, как осуществлять планирование и определять приоритетность конкретных проектов в городских условиях и источники жизнеобеспечения граждан.

В качестве первого шага к формированию государственно-частных партнерств могут потребоваться переходные государственно-частные партнерства или многосторонние партнерства

49. Возможно, модель государственно-частных партнерств потребует частично «деконструировать» в случаях, когда правительства приступают к проектам, которые явно носят переходный характер или опираются на партнерство, обладающее рядом признаков государственно-частного партнерства, но в силу сложных обстоятельств нуждающееся в дополнительной поддержке. В некоторых странах проекты, для которых требуются значительное снижение финансовых рисков или экспертиза проведения проектных работ, например, могут нуждаться в участии или гарантиях многосторонних банков развития, либо в субсидировании для целей развития и надзоре, или в привлечении практического опыта НПО для эффективного выполнения проектных работ. Налаживание таких переходных государственно-частных партнерств или многосторонних партнерств, которые могут не соответствовать традиционной модели государственно-частного партнерства, но функционировать в проблемных условиях – при том понимании, что правительства будут выполнять определенную работу на переходном этапе вплоть до достижения момента, когда станет возможным внедрение «полноценных» механизмов государственно-частного партнерства, – способно стать одним из приемлемых вариантов для стран с высокой степенью риска.

Взаимодействие с населением

50. Общая цель правительства заключается в содействии обеспечению общественных интересов, принятии мер от имени населения и для его блага. Поэтому правительствам необходимо в более систематическом режиме и на более раннем этапе взаимодействовать с затрагиваемым населением, чтобы его усилия были более успешными и эффективнее обеспечивали интересы его граждан. Вообще, вполне очевидно, что то или иное правительство может стремиться к внедрению инфраструктуры или услуг для своего населения, но при этом ему зачастую не удается

наладить взаимодействие с тем самым населением, которое будет пользоваться соответствующими активами или услугами либо подвергнется их воздействию. Применение нисходящего принципа «правительству виднее» давало в лучшем случае неоднозначные результаты. Этот принцип рискует привести к тому, что государственные услуги не будут ориентированы на удовлетворение потребностей, активы будут иметь чрезмерный или недостаточный объем, системы будут создавать барьеры вместо улучшения или расширения доступа, эффективность служб будет лишь частичной и т. п.

51. Очевидное решение для правительств – повышать уровень своего восприятия и внимательнее реагировать на потребности людей через надлежащие процедуры консультаций на различных уровнях, действуя реалистично и эффективно. Эти усилия оказались весьма успешными при реализации ряда знаковых проектов. Поэтому до начала разработки проекта, в ходе концептуализации и осуществления проекта и после его завершения большое значение имеют взаимодействие и консультации с заинтересованными сторонами, чтобы усилия государства были ориентированы на потребности населения.

С. Какую именно модель государственно-частных партнерств следует применять на практике?

52. Утверждается, что по причине вызовов и проблем, которые нередко ассоциируются с моделью государственно-частного партнерства, эта модель может вообще «не соответствовать целевому назначению». Однако не следует забывать, почему именно государственно-частные партнерства занимают первое место по масштабам распространения.

53. В случае государственно-частных партнерств, занимающихся оказанием государственных услуг гражданам, которые готовы оплачивать эти услуги, государственно-частные партнерства дали правительствам возможность:

- a) использовать опыт частного сектора для более качественного оказания услуг экономического характера;
- b) получать оплату за услуги исключительно или главным образом от конечных пользователей конкретной услуги (например, за транспорт, водоснабжение, энергоснабжение и медицинское обслуживание);
- c) ограничивать расходование средств госбюджета; и
- d) снизить воздействие оказания услуг на нынешний или будущий налоговые бюджеты.

54. Кроме того, государственно-частные партнерства дали правительствам возможность выявить недостатки традиционной системы государственных закупок в секторах строительства, предоставления и обслуживания государственной инфраструктуры и услуг²⁸.

55. По этим причинам государственно-частные партнерства использовались для повышения эффективности частного сектора, своевременной реализации проектов, более рационального использования государственных бюджетных средств и внедрения более успешного управления и долгосрочных подходов к эксплуатации и обслуживанию в сферах государственной инфраструктуры и предоставления услуг. Интересно отметить, что со временем государственно-частные партнерства, заключенные по итогам публичных торгов, в конечном счете сделали традиционную систему закупок более эффективной. В нынешних условиях нехватки ресурсов и ограниченности альтернатив государственному сектору налицо необходимость более

²⁸ Часто отмечается, что проекты, реализуемые при традиционной процедуре закупок и осуществления, нередко превышают бюджет (вплоть до 60% сверх предусмотренных бюджетных расходов), не завершаются в установленный срок и характеризуются применением к государственной инфраструктуре подхода «построить и забыть».

активно продвигать такие модели, опирающиеся на опыт, приобретенный в странах со средним и низким доходом, где основополагающими принципами являются устойчивое развитие и интересы населения.

56. К государственно-частным партнерствам необходимо применять подход «на благо людей», который провозглашен в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и своде руководящих принципов по включению такой повестки дня в систему налаживания государственно-частных партнерств.
