

**Европейская экономическая комиссия**

Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам

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

Женева, 20 и 21 ноября 2018 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

Обзор работы в области ГЧП после первой сессии

Рабочей группы по ГЧП, состоявшейся

21 и 22 ноября 2017 года

**Реализация на практике руководящих принципов
деятельности государственно-частных партнерств
на благо людей¹****Записка секретариата***Общая информация*

Приведенный ниже документ содержит ряд предлагаемых стратегических рекомендаций², рассчитанных на добровольное исполнение правительствами в тех случаях, когда они заинтересованы в осуществлении десяти руководящих принципов деятельности государственно-частных партнерств на благо людей, в соответствии с пунктом 48 Аддис-Абебской программы действий по финансированию развития³.

В августе 2018 года Бюро Рабочей группы провело обзор руководящих принципов и одобрило рассматриваемые в них темы (приведены в документе ЕСЕ/СЕСІ/УР/РРР/2018/3). Бюро также одобрило рекомендации, содержащиеся в настоящем документе, и просило секретариат представить их на утверждение Рабочей группы.

¹ Настоящий документ представляется с опозданием ввиду задержки с получением материалов от соответствующих сторон.

² Стандарты, руководящие принципы, передовая практика, декларации и рекомендации по ГЧП ЕЭК принимаются путем аккламации межправительственными органами ЕЭК – Рабочей группой по ГЧП и Комитетом по инновационной деятельности, конкурентоспособности и ГЧП – и не налагают никаких обязательств на государства-члены, поскольку их осуществление носит абсолютно добровольный характер.

³ С Аддис-Абебской программой действий можно ознакомиться по адресу <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>.



I. Введение

1. Недостаточно просто определить наиболее насущные проблемы (такие, как нищета, неинклюзивный характер политики в области инфраструктуры, неадекватные процессы и процедуры ГЧП, неадекватные механизмы консультаций и т. д.) и разработать принципы и руководящие указания. Следует также принять меры к тому, чтобы попытаться решить эту проблему, а именно – реализовать данные принципы на практике. Ниже приводится перечень рекомендаций для осуществления каждого из принципов, которые имеются в распоряжении правительств, желающих провести реформы. Этот перечень не является исчерпывающим и может дополнять текущие инициативы в области политики на национальном и региональном уровнях в различных правовых системах.

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

2. Правительствам следует четко заявить о своей приверженности государственно-частным партнерствам (ГЧП), которые отвечают целям в области устойчивого развития: это отнюдь не «обычное» дело, и политические лидеры современности должны на самом высоком уровне содействовать ГЧП на благо людей, в частности путем обеспечения правительственной поддержки высокого уровня для таких ГЧП в интересах достижения целей в области устойчивого развития, тем самым добиваясь регулярного рассмотрения заявлений, которые позволяют оценивать прогресс в этом направлении.

3. Кроме того, согласованных усилий со стороны международного сообщества требует актуальность проблемы увеличения вклада частного сектора в инвестирование для достижения целей в области устойчивого развития.

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

1. Проекты

4. Следующие меры могли бы способствовать выдвижению на первый план проектов ГЧП на благо людей:

- можно было бы разработать и осуществить **десять ведущих проектов на благо людей**. Они должны приводить к значительным преобразованиям различного уровня и масштабов. Эти проекты должны продемонстрировать, какую серьезную отдачу могут иметь **инновации и новые технологии**⁴. Так, использование мобильных телефонов радикально расширило доступ к услугам для уязвимых групп населения, особенно женщин, что помогает преодолевать их социальную и географическую изоляцию и предоставляет им возможности для самостоятельного развития. Эти проекты должны быть разными и могут включать в себя:

- i) крупномасштабные трансграничные проекты в области инфраструктуры;

⁴ В основе предлагаемого многостороннего диалога для стран, участвующих в инициативе «Один пояс – один путь», целью разработки таких основных проектов является именно укрепление потенциала.

- ii) средние по размерам ориентированные на социальную сферу проекты, направленные на улучшение здоровья и благосостояния, расширение доступа к воде и санитарным услугам;
 - iii) небольшие партнерства по развитию общин на благо людей.
- Правительства, частный сектор и гражданское общество уже представили **130 «проектов на благо человека» для включения в базу данных ЕЭК**. Эти конкретные тематические исследования содержат информацию для различных заинтересованных сторон относительно подхода, который может быть применен в других случаях, при этом сама база данных позволяет узнать о субъектах, представляющих проекты. Базу данных по тематическим исследованиям, касающимся ГЧП на благо людей необходимо расширить и модернизировать, обеспечив ее надлежащими ресурсами.
 - Существует также необходимость в новой методологии оценки результативности, с помощью которой можно будет определять и подтверждать показатели ГЧП на благо людей, осуществляя на практике при отборе проектов переход к таким проектам, которые создают **«ценности для людей»**, и отказываясь от исключительной опоры на принцип «оптимальности затрат».
 - Можно было бы учредить **международный приз/премию за лучший проект ГЧП на благо людей** с целью пропагандировать «ориентированный на благо людей» подход и отметить достижения в плане использования модели перехода к социальной и экологической устойчивости в различных секторах: водоснабжение и санитария, транспорт и т. д.

2. Осуществление пакета действий ЮНКТАД для поощрения и облегчения инвестиций нового поколения

5. Пакет действий ЮНКТАД для поощрения и облегчения инвестиций может быть адаптирован к потребностям ГЧП на благо людей национальными властями. Проекты в области устойчивого развития (т. е. инвестиции в инфраструктуру, возобновляемые источники энергии и т. д.), как правило, требуют более активных усилий в целях поощрения и облегчения инвестиций. Наиболее частым препятствием, с которым сталкиваются потенциальные инвесторы в плане проектов в области устойчивого развития, является отсутствие конкретных предложений по осуществлению крупных, результативных и экономически обоснованных проектов. Подразделения по ГЧП могли бы объединить свои усилия с осуществляющими пропагандистскую деятельность властями в содействии реализации портфеля проектов при наличии приоритетной поддержки на самом высоком политическом уровне.

Принцип 3 – Укреплять навыки на всех уровнях и обеспечивать, чтобы проекты на благо людей способствовали расширению возможностей женщин

6. Создание ГЧП на благо людей потребует более эффективного укрепления потенциала правительств – по нисходящей – по сравнению с тем, как это делалось раньше.

1. Центр передового опыта ООН по созданию потенциала ГЧП на благо людей

7. С 2012 года существует Международный центр передового опыта ЕЭК ООН по укреплению потенциала в области ГЧП, утвержденный межправительственными структурами ЕЭК ООН. Этот орган можно было бы расширить и сделать частью всей Организации Объединенных Наций. Для этого региональные комиссии ООН, ЮНКТАД, другие органы Организации Объединенных Наций, а также правительства

должны будут играть более активную роль, наряду с организациями гражданского общества, особенно в том, что касается распределения средств и инструментов. Поддержку Центру оказывают международные специализированные центры по ГЧП, охватывающие различные секторы, которые утверждены их соответствующими правительствами. Поскольку создание этих центров приветствуется в плане укрепления потенциала и сбора тематических исследований, а также профессиональной подготовки для сотрудников государственных органов, они должны начать функционировать как можно скорее. Следует сделать акцент на осуществление, а не просто на предложение теоретических примеров. Не следует придавать исключительный характер секторальным центрам. В конце концов, ни один центр реально не располагает ресурсами, с тем чтобы охватить весь мир. Скорее, можно было бы создать центры в различных регионах мира, удовлетворяя потребности как развитых, так и развивающихся стран в трехсторонних формах сотрудничества. Усовершенствованный подход «Единая ООН» может помочь сформировать надлежащее управление, с тем чтобы ГЧП соответствовали поставленной цели, а потенциал создавался по всему миру.

2. Разумные расходы на укрепление потенциала

8. Инвестиционные средства, которые доноры передают для отдельных проектов, можно было бы гораздо более эффективно использовать для укрепления потенциала с ориентацией на общие проекты в целях ГЧП на благо людей. Укрепление потенциала должно включать техническую поддержку на протяжении всего цикла осуществления проекта. Это означает оказание поддержки не только для обеспечения благоприятных условий, но и путем создания проектов, которые оказывают влияние на осуществление Повестки дня на период до 2030 года. Укрепление потенциала должно давать результаты в области развития. Таким образом, укрепление потенциала должно быть ориентировано на разработку надлежащей политики и стратегий в отношении ГЧП на благо людей и разработку портфеля проектов, соответствующих результатам таких ГЧП. Ключевое значение для укрепления этих усилий имеют цифровые инструменты.

3. Международная ассоциация подразделений по вопросам ГЧП

9. Необходимо отказаться от представления о том, что укрепление потенциала представляет собой мероприятия по принципу «сверху вниз» (т. е. денежные средства поступают от доноров консультантам, затем они идут на помощь правительствам, как правило изолированно от других подразделений по ГЧП). **Существующие и действующие подразделения по ГЧП** могут помочь только что создаваемым подразделениям через «партнерства». Организация Объединенных Наций и международные финансовые учреждения должны способствовать созданию новой сети национальных подразделений по ГЧП в целях повышения стандартов и наращивания потенциала для разработки ГЧП на благо людей и оказания поддержки существующим инициативам, таким как Всемирная ассоциация подразделений по ГЧП и инфраструктурных агентств⁵.

4. Частный сектор

10. Частный сектор мог бы делать больше для укрепления усилий по наращиванию потенциала. В деле расширения прав и возможностей женщин он может играть активную роль, приняв состоящий из четырех пунктов план, направленный на расширение прав и возможностей женщин в рамках и за пределами компаний, которые осуществляют проекты по ГЧП⁶. Такая работа может проводиться с местными и

⁵ Дополнительная информация о целях Ассоциации размещена по адресу <http://wappu.org/index.php/about/ngo-constitution>.

⁶ Состоящий из четырех пунктов план, разработанный ЕЭК ООН, включает следующие меры: 1) повышение роли женщин в компаниях, занимающихся ГЧП, и в самих ГЧП; 2) оказание

национальными организациями по расширению прав и возможностей женщин и может быть направлена на совместные действия, с тем чтобы установить международные целевые показатели, такие как план действий для получения подтверждений от компаний в отношении подобной системы расширения возможностей.

Принцип 4 – Совершенствовать нормативно-правовую базу для государственно-частных партнерств на благо людей в целях обеспечения лучшего управления и абсолютной нетерпимости к коррупции

1. Политика абсолютной нетерпимости к коррупции

11. Правительства могли бы одобрить Декларацию ЕЭК ООН⁷ о стандарте, касающемся подхода нулевой терпимости к коррупции в рамках закупок по линии ГЧП⁸, приняв обязательство о включении рекомендаций, содержащихся в стандарте, в законодательство.

2. Совершенствование законодательства и расширение участия граждан в процессе принятия решений по ГЧП

12. Руководство Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) 2003 года может быть обновлено с учетом нового опыта и подхода на благо людей⁹. Кроме того, требуется типовой закон по законодательству в области ГЧП, включающий конкретные элементы, которые касаются подходов на благо людей. В этой связи правительствам необходимо создать консультативные механизмы для всестороннего участия заинтересованных сторон, начав с привлечения граждан к процессу законодательных изменений. Граждане должны играть активную роль на протяжении всего жизненного цикла проектов – от момента их разработки до последующих закупок и этапа осуществления проектов.

3. Стандартизация на основе создания национальных и международных стандартов

13. Правительства могли бы работать в целях стандартизации своих различных процессов ГЧП, общих положений контрактов, других положений и внутренних процедур подготовки и утверждения проектов ГЧП.

14. Точкой отсчета являются международные стандарты по ГЧП ЕЭК ООН. Это может стать основой для участия гражданского общества и других органов Организации Объединенных Наций в разработке «дорожной карты» для ГЧП на благо людей с одновременным привлечением соответствующих специализированных центров ГЧП ЕЭК, особенно тех из них, которые занимаются законодательством, вопросами политики и институтами.

содействия возглавляемым женщинами компаниям в цепи поставок в плане участия в торгах по проектам; 3) изменение ситуации в общинах, в которых они осуществляют свою деятельность, в виде оказания помощи молодым женщинам и подготовки их к роли лидеров деловых кругов в будущем; 4) содействие женщинам в решении особых проблем, с которыми они сталкиваются в своей повседневной жизни, в разработке и практическом осуществлении проектов.

⁷ Стандарт о подходе нулевой терпимости содержится в документе ECE/CECI/WP/PPP/2018/4.

⁸ Декларация ЕЭК ООН о подходе нулевой терпимости к коррупции содержится в документе ECE/CECI/WP/PPP/2017/4.

⁹ UNICTRAL 2003, https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf.

Принцип 5 – Повысить прозрачность и улучшить подотчетность в рамках проектов путем предоставления населению полной информации о проектах

Разработать международные руководящие принципы прозрачности и подотчетности

15. ЕЭК ООН в качестве непосредственного следующего шага могла бы приступить к разработке руководящих принципов прозрачности и подотчетности, начав на экспериментальной основе с пяти заинтересованных стран. Кроме того, это включало бы в себя подготовку конкретных руководящих принципов предоставления информации, которые могут быть осуществлены с использованием специально разработанной специализированной веб-платформы для предоставления информации по ГЧП для каждой из этих пяти стран. После осуществления этого экспериментального проекта он может быть подвергнут пересмотру, усовершенствован и распространен на все государства – члены ЕЭК ООН.

16. При осуществлении таких задач можно было бы опираться на результаты существующих инициатив в области корпоративной отчетности в отношении целей устойчивого развития. Так, в Инициативе по обеспечению устойчивости фондовых бирж, выдвинутой Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в 2009 году, которая охватывает ЮНКТАД, Глобальный договор Организации Объединенных Наций, поддерживаемые Организацией Объединенных Наций Принципы ответственного инвестирования и Финансовую инициативу Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), содержится призыв к фондовым биржам стать партнерами в деле обеспечения в добровольном порядке устойчивости рынка. В этом отношении ЮНКТАД предоставила руководящие указания для директивных органов и фондовых бирж, при этом извлеченные уроки могут применяться для отражения прозрачности и подотчетности в деятельности ГЧП на благо людей.

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

17. Правительства, международное сообщество и международные финансовые учреждения должны работать по нескольким направлениям в целях снижения высоких рисков в странах со средним и низким уровнями дохода, которые отличаются слабостью учреждений и недостаточным потенциалом для осуществления ГЧП. Правительства могли бы:

- a) гарантировать компаниям, что не будет незапланированных изменений в контрактах и что поддержка ГЧП будет оказываться в течение всего периода их инвестиционной деятельности;
- b) провести национальные реформы, направленные на то, чтобы среда для предпринимательства в странах стала более привлекательной, путем проведения продуманной макроэкономической политики и создания более благоприятных условий, что поможет, среди прочего, снизить риски в стране;
- c) внедрить механизмы стимулирования в рамках договорных отношений (такие, как финансирование дефицита рентабельности)¹⁰ и с выгодой для себя использовать правовые требования в рамках корпоративной социальной ответственности, в надлежащих случаях, в качестве средства направления инвестиций и структурирования проектов;

¹⁰ Финансирование дефицита рентабельности было внедрено правительством Индии в целях использования средств, выделенных из государственного бюджета для обеспечения первоначальных капитальных субсидий для проектов ГЧП. Источник: <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/19-the-role-of-public-finance-in-ppps>.

d) использовать решения, основанные на ГЧП, которые опираются на местную практику и компетенции, а не изыскивать высокотехнологичные решения, предлагаемые развитыми странами. Решения местного уровня будут гораздо дешевле, обеспечат поддержку местных производителей, повысят местную занятость, а также приведут к снижению расходов на техническое обслуживание.

18. Международные финансовые учреждения могут предложить более эффективные международные инструменты смягчения рисков (например, финансовые гарантии и страхование), поскольку частный сектор нередко не имеет четкого представления об этих инструментах и способах их применения.

19. В этот переходный период правительства могли бы сотрудничать с другими партнерами в рамках новаторских механизмов ГЧП, такими как партнерства между государственными и неправительственными организациями, в целях содействия удовлетворению потребностей в основных услугах и расширению возможностей местных экспериментальных ГЧП и укреплению их потенциала.

20. Для более крупных и заметных программ правительства могли бы рассмотреть возможность использования таких моделей ГЧП, как модель инверсионных торгов¹¹, для привлечения финансовых средств и снижения рисков.

Принцип 7 – Поощрять в рамках закупочной деятельности государственно-частных партнерств на благо людей «ценности для людей», а не только «оптимальность затрат»

21. Правительствам необходимо на основе результатов проектов на благо людей подготовить тендерные заявки по проектам. Проекты ГЧП на благо людей требуют ключевых показателей эффективности более высокого уровня. Ранее правительства присуждали контракты по результатам торгов на основе цены тендерных заявок; затем они начали принимать другие критерии отбора, такие как «наиболее экономически выгодная тендерная заявка», что включает в себя другие характеристики, помимо цены¹². Показатели критериев ГЧП на благо людей будут варьироваться в зависимости от сектора, на который рассчитана тендерная заявка, при этом они должны соответствовать целям «ценностей для людей». Правительства, использующие подход на благо людей для отбора тендерных заявок и определения спецификаций на продукцию, как это предусмотрено в контрактах на благо людей, нуждаются в руководящих принципах.

Принцип 8 – Обеспечить экологическую устойчивость и «соответствие целевому назначению» для целей Повестки дня на период до 2030 года государственно-частных партнерств на благо людей

22. Правительства могли бы разработать стратегию поиска партнерств, способных снижать риски и адаптировать свою инфраструктуру к изменению климата. Это должно включать в себя показатели, которые связаны с воздействием, необходимым для повышения сопротивляемости (например, в отношении зданий, в ходе строительства и т. д.) и/или сохранения в условиях экстремальных погодных явлений (например, наводнений, землетрясений).

¹¹ Модель инверсионных торгов представляет собой незапрошенное рыночное предложение, посредством которого правительства поощряют широкомасштабные инновации и инвестиции частного сектора.

¹² Модель наиболее экономически выгодной тендерной заявки была внедрена ЕС. В рамках этой модели указывается не только методология оценки, но и матрица балльной оценки. Критерии взвешивания помимо издержек включают результативные показатели качества. Источник: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_en.pdf.

23. В тех случаях, когда это имеет отношение к проектам ГЧП на благо людей, может применяться пакет действий ЮНКТАД. Таким образом, нашедшие отражение в контрактах программы стимулирования инвестиций могут быть реорганизованы в целях содействия осуществлению проектов в области устойчивого развития, в частности в рамках решений, предусматривающих распределение рисков. По-прежнему в целом должна ставиться задача перейти от стимулов, исключительно обусловленных местом (т. е. использующих конкурентоспособность места), к стимулам, «основанным на целях в области устойчивого развития» (т. е. использующим характеристики устойчивости)¹³.

Принцип 9 – Поощрять смешанное финансирование с целью превратить его в неотъемлемый элемент поощрения государственно-частных партнерств на благо людей

24. Возрастает значение инвестирования с дополнительной отдачей, которое имеет решающее значение для успешного достижения целей в области устойчивого развития. Вместе с тем необходимо предпринять дальнейшие шаги, необходимые для повышения такой отдачи, и это включает в себя разработку системы показателей для руководства структурами, инвестирующими в проекты с дополнительной отдачей. Такая система показателей может позволить составителям финансовых документов и кредиторам проектов ГЧП на благо людей проводить оценку воздействия и стимулировать их к осуществлению таких проектов. Однако весьма важное значение имеет заинтересованность банков и других финансовых учреждений. Можно сделать следующее:

- разработать методологию оценки воздействия для ГЧП на благо людей;
- проводить на высоком уровне консультации с финансовыми учреждениями в отношении уместности показателей проектов на благо людей и вероятности того, что они будут употреблять их в своих стратегиях кредитования.

25. Эти инструменты должны учитывать принципы экватора, принятые финансовыми учреждениями¹⁴.

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

26. Устойчивое финансирование является жизненно необходимым для каждого проекта и программы ГЧП. В конечном итоге ГЧП предлагают частному сектору принять участие в предоставлении государственных услуг, однако главную ответственность за оказание (и оплату) этих услуг несет правительство либо непосредственно – через обеспечивающие доступность структуры, либо косвенно – через систему «платит пользователь». В данном случае правительство, как представляется, идет на меньший риск, однако оно, в конечном счете, несет ответственность за недостатки в финансировании или в показателях предоставления. Таким образом, устойчивость финансирования имеет решающее значение для жизнеспособности проектов в долгосрочном плане.

27. Правительства могли бы сделать следующее:

- проводить на ранних этапах оценку финансово-бюджетных последствий осуществления проектов ГЧП на благо людей;

¹³ ЮНКТАД (2015 год), Концепция инвестиционной политики в интересах устойчивого развития, стр. 149 англ. текста.

¹⁴ См. <http://equator-principles.com/>.

- обеспечивать прозрачность вариантов финансирования, рисков, краткосрочных и долгосрочных гарантий и обязательств, а также условных обязательств для проектов ГЧП на благо людей;
 - обеспечивать финансовую устойчивость всех проектов и программ ГЧП на благо людей.
-