

**Европейская экономическая комиссия**

Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам

Тринадцатая сессия

Женева, 25–27 марта 2019 года

Пункт 4 b) предварительной повестки дня

Осуществление программы работы:**Рабочая группа по государственно-частным партнерствам****Реализация на практике руководящих принципов
деятельности государственно-частных партнерств
на благо людей****Записка секретариата***Резюме*

Приведенный ниже документ содержит ряд предлагаемых стратегических рекомендаций¹, рассчитанных на добровольное исполнение правительствами в тех случаях, когда они заинтересованы в осуществлении десяти руководящих принципов деятельности ГЧП на благо людей (содержатся в документе ЕСЕ/СЕСІ/2019/5), в соответствии с пунктом 48 Аддис-Абебской программы действий по финансированию развития².

Рабочая группа по государственно-частным партнерствам на своей второй сессии в ноябре 2018 года одобрила документ и просила секретариат представить его Комитету для утверждения.

¹ Стандарты, руководящие принципы, передовая практика, декларации и рекомендации ЕЭК ООН по ГЧП принимаются путем аккламации межправительственными органами ЕЭК ООН – 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>.



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

I. Введение

1. Недостаточно лишь 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 системах³.

Принцип 1 – Интегрировать в стратегии развития инфраструктуры преобразующую повестку дня, ориентированную прежде всего на благо людей, при обеспечении того, чтобы к потребностям людей прислушивались

2. Очевидно, что ГЧП на благо людей начинаются с людей, которые должны иметь возможность защищать свои права и интересы. Люди должны быть лучше информированы о своих правах на доступ к хорошим услугам, и с ними следует консультироваться по поводу того, хотят ли они принять, отклонить или пересмотреть проект ГЧП. Поэтому правительствам следует осваивать новые инновационные способы взаимодействия с населением, с тем чтобы обеспечить их участие в процессе принятия решений на всех этапах осуществления ГЧП.

Принцип 2 – Осуществлять больше более качественных и более простых проектов на благо людей путем подключения к системе государственного управления и предоставления городам и другим местным субъектам возможности самостоятельной разработки проектов

A. Проекты

3. Следующие меры могли бы способствовать выдвиганию на первый план проектов ГЧП на благо людей:

- можно было бы разработать и осуществить **десять флагманских 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. Так, использование мобильных телефонов радикально расширило доступ к услугам для уязвимых групп населения, особенно женщин, что помогает преодолевать

³ Совместная платформа многосторонних банков развития «SOURCE» («Источник»), предназначенная как вспомогательное средство в процессе подготовки инфраструктурных проектов, является общим программным обеспечением, которое можно было бы использовать для распространения настоящих Принципов ЕЭК ООН и для оказания помощи правительствам с целью их осуществления на повседневной практической основе. <https://public.sif-source.org/>.

их социальную и географическую изоляцию и предоставляет им возможности для самостоятельного развития.

- Правительства, частный сектор и гражданское общество уже представили **130 «проектов на благо людей» для включения в базу данных ЕЭК ООН**. 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 воздействия**, с помощью которой можно определять и подтверждать показатели ГЧП на благо людей.
- 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.

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

4. 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 контексте 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 органами в содействии реализации портфеля проектов при наличии приоритетной поддержки на самом высоком политическом уровне.

Принцип 3 – Повышать квалификацию должностных лиц в области осуществления проектов на благо людей, в частности обеспечивая, чтобы правительства знали о том, как лучше добиться расширения прав и возможностей женщин в рамках проектов, а также поощряя частный сектор к внесению вклада в необходимую передачу квалификационных навыков

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

А. Международный центр передового опыта ООН по созданию потенциала ГЧП на благо людей

6. С 2012 года существует Международный центр передового опыта ЕЭК ООН по укреплению потенциала в области ГЧП, утвержденный межправительственными структурами ЕЭК ООН. Можно было бы придать этому органу более масштабный характер и сделать его частью системы ООН в целом. Для этого региональные комиссии ООН, ЮНКТАД, другие органы ООН, 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 целевому назначению, а потенциал создавался по всему миру.

В. Разумные расходы на укрепление потенциала

7. Правительственные доноры склонны выделять средства для финансирования разовых проектов, влияние которых на развитие страны является ограниченным. Вместо этого более рациональный подход будет сводиться к выделению ресурсов для наращивания потенциала с ориентацией на конкретные проекты, чтобы повысить отдачу и улучшить расходование денежных средств.

8. 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 ГЧП на благо людей. Ключевое значение для укрепления этих усилий имеют цифровые инструменты.

С. Частный сектор

9. Частный сектор мог бы делать больше для укрепления усилий по наращиванию потенциала. В деле расширения прав и возможностей женщин⁴, например, он должен работать с государственным сектором в целях обеспечения того, чтобы проектные задания позволяли добиться решения особых проблем, с которыми женщины сталкиваются в своей повседневной жизни. Он должен также предусматривать включение большего числа женщин в проектные группы в качестве сотрудников/руководителей проектов и привлекать их к участию на всех этапах разработки, осуществления и финансирования проектов. С этой целью частные компании могли бы принять состоящий из четырех пунктов план ЕЭК ООН, направленный на расширение прав и возможностей женщин в рамках и за пределами компаний, которые осуществляют проекты по ГЧП⁵. Такая работа может проводиться с местными и 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

⁴ Все заинтересованные стороны – правительства, гражданское общество, научные круги, международные организации и частный сектор – должны способствовать расширению прав и возможностей женщин в своих соответствующих областях деятельности, а не только частный сектор в отдельности.

⁵ 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 содействия возглавляемым женщинами компаниям в цепи поставок для 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; и 4) содействие женщинам в решении особых проблем, с которыми они сталкиваются в своей повседневной жизни, при разработке и практическом осуществлении проектов.

подтверждений от компаний в отношении подобной системы расширения прав и возможностей.

Принцип 4 – Разработать более инклюзивную политику и нормативно-правовые рамки, позволяющие активно задействовать группы населения и сосредоточить внимание также на абсолютной нетерпимости к коррупции

А. Абсолютная нетерпимость к коррупции

10. Правительства могли бы одобрить Декларацию ЕЭК ООН⁶ о стандарте, касающемся предполагающего нулевую терпимость подхода к коррупции в рамках закупок по линии ГЧП на благо людей⁷, приняв обязательство о включении рекомендаций, содержащихся в стандарте, в законодательство.

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

11. Руководство Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) для законодательных органов 2003 года в настоящее время обновляется, и настоятельно рекомендуется интегрировать в него подход на благо людей⁸. Кроме того, требуется типовой закон по вопросам ГЧП/концессий, включающий конкретные элементы, которые касаются подходов на благо людей⁹. 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.

С. Стандартизация на основе создания национальных и международных стандартов

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

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

⁶ Декларация ЕЭК ООН о НТК содержится в документе ECE/CECI/WP/PPP/2018/4.

⁷ Стандарт ЕЭК ООН о НТК содержится в документе ECE/CECI/WP/PPP/2017/4.

⁸ UNICTRAL 2003, https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf.

⁹ ЕЭК ООН была уполномочена Комитетом по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам (см. ECE/CECI/2018/2) сформировать проектную группу для подготовки типового закона по вопросам ГЧП/концессий. Эта работа ведется при поддержке ЕБРР и в координации с ЮНСИТРАЛ.

Принцип 5 – Раскрывать обществу больше информации¹⁰ о проектах, в частности в отношении обязательств, взятых перед различными партнерами по проекту

Разработать международные руководящие принципы транспарентности и подотчетности

14. ЕЭК ООН в качестве непосредственного следующего шага могла бы приступить к обзору существующих исследований и руководящих принципов, касающихся транспарентности и подотчетности¹¹. В случае наличия пробелов ЕЭК ООН может завершить существующие работы.

15. 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 ООН в 2009 году, которая охватывает ЮНКТАД, Глобальный договор Организации Объединенных Наций, поддерживаемые Организацией Объединенных Наций Принципы ответственного инвестирования и Финансовую инициативу Программы Организации Объединенных Наций 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 путем обеспечения большей предсказуемости в контексте благоприятной среды

16. 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 будет обеспечена адекватная компенсация в случае изменений в контрактах по причине общего интереса 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)¹² и с выгодой для себя использовать правовые требования в рамках корпоративной социальной ответственности, в надлежащих случаях, в качестве средства направления инвестиций и структурирования проектов; и

d) использовать решения, основанные на ГЧП, которые опираются на местную практику и компетенции, в надлежащих случаях, а не изыскивать высокотехнологичные решения, предлагаемые развитыми странами. Решения местного уровня будут гораздо дешевле, поддержат местных производителей,

¹⁰ Исключая информацию, составляющую коммерческую тайну.

¹¹ С различными исследованиями и руководящими принципами можно ознакомиться на веб-сайте «Лаборатории знаний – ГЧП» по адресу <https://pppknowledgelab.org>.

¹² 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>.

обеспечат местную занятость, а также приведут к снижению расходов на техническое обслуживание.

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

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

19. Для более крупных и заметных программ правительства могли бы рассмотреть возможность использования таких моделей ГЧП, как модель инверсионных торгов¹³, для привлечения финансовых средств и снижения рисков.

Принцип 7 – Четко установить критерии отбора проектов в целях поощрения концепции «ценности для населения», чтобы можно было отобрать наилучшие проекты на благо людей

20. 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 итогам 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 цены¹⁴. 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 населения». 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 – Определить экологическую устойчивость в качестве одного из ключевых компонентов оценки, присуждения и осуществления проектов ГЧП на благо людей

21. Правительства могли бы разработать стратегию поиска партнерств, способных снижать риски и адаптировать свою инфраструктуру к изменению климата. Это должно включать в себя показатели, связанные с воздействиями, которые необходимы для повышения стойкости (например, в отношении зданий, в ходе строительства и т. д.) и/или для выживания в условиях экстремальных погодных явлений (например, наводнений, землетрясений).

22. 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.

¹³ Модель инверсионных торгов представляет собой незапрошенное рыночное предложение, посредством которого правительства поощряют широкомасштабные инновации и инвестиции частного сектора. Эта модель может оказаться нецелесообразной для стран, которые имеют весьма незначительный опыт или вообще не имеют опыта в сфере ГЧП.

¹⁴ 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.

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)¹⁵.

23. Методология оценки воздействия ГЧП, ориентированных на благо людей, разрабатываемая ЕЭК ООН, внесет вклад в определение тех проектов, которые являются экологически устойчивыми.

Принцип 9 – Обеспечить, чтобы смешанное финансирование стимулировало частных партнеров к инвестированию в проекты 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 на благо людей проводить оценку воздействия и стимулировать их к осуществлению ГЧП на благо людей. Однако весьма важное значение имеет заинтересованность банков и других финансовых учреждений. Можно сделать следующее:

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

25. Эти инструменты должны учитывать «Принципы Экватора», принятые финансовыми учреждениями¹⁶.

Принцип 10 – Избегать «долговых ловушек» за счет обеспечения фискальной устойчивости проектов на благо людей и транспарентности фискальной политики

26. Устойчивое финансирование является жизненно необходимым для каждого проекта и программы ГЧП. В конце концов, 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 результативности. Таким образом, устойчивость финансирования имеет решающее значение для жизнеспособности проектов в долгосрочном плане.

27. Правительства могли бы сделать следующее:

- проводить на ранних этапах оценку бюджетных и фискальных воздействий проектов ГЧП, ориентированных на благо людей, на протяжении всего жизненного цикла;
- обеспечивать транспарентность вариантов финансирования, рисков, краткосрочных и долгосрочных гарантий и обязательств, а также условных

¹⁵ UNCTAD (2015), Investment Policy Framework for Sustainable Development, p. 149

¹⁶ См. <http://equator-principles.com/>.

обязательств для проектов ГЧП на благо людей; поощрение «балансовых» операций, с тем чтобы не допустить скрытого государственного долга; и

- обеспечивать долгосрочную фискальную устойчивость всех проектов и программ ГЧП на благо людей.
-