

**Европейская экономическая комиссия****Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам****Седьмая сессия**

Женева, 30 ноября — 1 декабря 2023 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

Рассмотрение работы, проделанной после шестой сессии**Рабочей группы по государственно-частным партнерствам****1–2 декабря 2022 года****Применение на практике Руководящих принципов
государственно-частных партнерств в интересах
достижения целей Организации Объединенных Наций
в области устойчивого развития****Пересмотренная записка секретариата***Резюме*

В настоящем документе содержится ряд носящих добровольный характер рекомендаций, адресованных правительствам¹, заинтересованным во внедрении десяти Руководящих принципов государственно-частных партнерств в интересах достижения целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (содержащихся в документе ECE/CECI/WP/PPP/2022/7), во исполнение пункта 48 Аддис-Абебской программы действий по финансированию развития².

Данный документ был первоначально опубликован 22 января 2019 года под условным обозначением ECE/CECI/2019/7 и принят Комитетом по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам (Комитет) на его тринадцатой сессии 25–27 марта 2019 года. Этот

¹ Стандарты, руководящие принципы, передовая практика, декларации и рекомендации ЕЭК 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 по финансированию развития можно ознакомиться по адресу <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>.



документ переиздается в соответствии с решением Комитета, принятым на его пятнадцатой сессии 25–27 мая 2022 года³.

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

I. Введение

1. Недостаточно просто определить наиболее острые проблемы (такие, например, как неудовлетворительная, неинклюзивная политика в области инфраструктуры, ненадлежащие процессы и процедуры в сфере ГЧП, неэффективные механизмы консультаций и т. д.) и сформулировать принципы и рекомендации — необходимо также предпринять шаги по устранению этих проблем, т. е. реализовать принципы на практике. Ниже приводится перечень рекомендаций по реализации каждого из принципов, которыми могут руководствоваться правительства, желающие провести реформы. Этот список не является исчерпывающим и может использоваться в качестве дополнения текущих политических инициатив, реализуемых на национальном и региональном уровнях в различных юрисдикциях⁴.

Принцип 1: интегрировать в стратегии развития инфраструктуры преобразующую повестку ГЧП в интересах достижения ЦУР, с обеспечением того, чтобы к потребностям людей прислушивались

2. В основе концепции ГЧП в интересах достижения ЦУР, безусловно, находятся люди, которые должны иметь возможность защищать свои права и интересы. Люди должны быть лучше осведомлены о своих правах на доступ к качественным услугам, и с ними следует консультироваться по вопросам принятия, отклонения или пересмотра проектов ГЧП. Поэтому правительствам следует разрабатывать новые инновационные способы взаимодействия с населением, чтобы обеспечить его участие в процессе принятия решений на всех этапах реализации ГЧП.

³ Решение 2022 – 4b.2 (ECE/CECI/2022/2): В отношении дальнейшего использования названия «ГЧП на благо людей в интересах достижения ЦУР» Комитет принял к сведению результаты информационных консультаций, проведенных с заинтересованными делегациями по данному вопросу после пятой сессии Рабочей группы по ГЧП в ноябре 2021 года, и постановил:

- i) изменить название на «ГЧП в поддержку достижения ЦУР»; и
- ii) постепенно переиздавать документы, одобренные и принятые Комитетом и Рабочей группой по ГЧП, чтобы отразить пункт i) выше в рамках квоты документов, выделенной на подпрограмму ЭСИ, и без дополнительных расходов.

Комитет поручил секретариату переиздать три базовых документа в течение 12 месяцев, а остальные документы — в течение 3 лет. Комитет поручил Бюро Рабочей группы по ГЧП принять решение о том, каким неосновным документам следует отдать приоритет в течение этого периода.

⁴ Объединенная платформа многосторонних банков развития SOURCE, призванная содействовать подготовке инфраструктурных проектов, представляет собой универсальное программное обеспечение, которое может быть использовано для распространения настоящих Принципов ЕЭК ООН и может помочь правительствам в их практической реализации.
URL: <https://public.sif-source.org/>.

Принцип 2: осуществлять больше более качественных и более простых проектов путем подключения к системе государственного управления и предоставления городам и другим местным субъектам возможности самостоятельной разработки проектов

А. Проекты

3. Для обеспечения широкого применения ГЧП при реализации проектов, ориентированных на достижение ЦУР, можно предпринять ряд шагов, о которых пойдет речь ниже.

- Разработка и реализация **10 масштабных образцово-показательных проектов**. Эти проекты, как представляется, окажут серьезное преобразующее воздействие на различных уровнях и в различных масштабах. Их цель — продемонстрировать преобразующий потенциал инноваций и новых технологий. Так, использование мобильных телефонов радикально расширило доступ к услугам уязвимых групп населения, особенно женщин, что способствовало преодолению их социальной и географической изоляции и предоставило им возможности для саморазвития.
- Правительства, частный сектор и гражданское общество уже внесли в **базу данных ЕЭК 130 проектов ГЧП**. Эти конкретные примеры информируют различные заинтересованные стороны о подходе, который может быть повторен в других странах, а сама база данных обеспечивает признание тех, кто представляет свои проекты. Базу данных проектов ГЧП необходимо расширять и улучшать, выделяя на это соответствующие ресурсы.
- Необходимо также разработать **новую методологию оценки воздействия**, позволяющую определять и утверждать показатели, касающиеся ГЧП в интересах достижения ЦУР.
- Можно учредить **международную премию/награду за лучший проект ГЧП в интересах достижения ЦУР**, чтобы предать широкой огласке подход, основанный на использовании ГЧП в интересах устойчивого развития, и отметить достижения, которые стали возможными благодаря применению модели, ориентированной на обеспечение социальной и экологической устойчивости, в различных секторах, таких как водоснабжение и санитария, транспорт и т. д.

В. Реализация пакета практических мер ЮНКТАД по поощрению инвестиций нового поколения и упрощению процедур инвестирования

4. Пакет практических мер ЮНКТАД по поощрению инвестиций и упрощению процедур инвестирования может быть адаптирован национальными органами власти к требованиям, регулирующим функционирование ГЧП в интересах достижения ЦУР. Проекты в области устойчивого развития (например, в области инфраструктуры, возобновляемой энергетики и т. д.), как правило, требуют активизации усилий по поощрению инвестиций и упрощению процедур инвестирования. Наиболее частым ограничением, с которым сталкиваются потенциальные инвесторы в проекты устойчивого развития, является отсутствие конкретных предложений масштабных, эффективных и экономически перспективных проектов. Структуры, ответственные за осуществление ГЧП, могли бы объединить усилия с маркетинговыми органами для конвейерного вывода на рынок проектов, поддерживаемых в качестве приоритетных на высшем политическом уровне.

Принцип 3: повышать квалификацию должностных лиц в области осуществления проектов в соответствии с ожидаемыми результатами ГЧП в интересах достижения ЦУР, 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. Развитие ГЧП в интересах достижения ЦУР потребует более эффективного наращивания потенциала правительств — сверху донизу — чем это было возможно до сих пор.

A. Разумное расходование средств, выделяемых на наращивание потенциала

6. Государственные доноры склонны выделять средства на разовые проекты, влияние которых на развитие страны ограничено. Разумнее было бы направить ресурсы на наращивание потенциала реализации проектов в целом, что дало бы более заметный эффект и позволило бы более эффективно расходовать средства.

7. Наращивание потенциала должно включать техническую поддержку на протяжении всего жизненного цикла проекта. Это означает не только поддержку создания и поддержания благоприятной среды, но и разработку проектов, оказывающих влияние на реализацию Повестки дня на период до 2030 года. Наращивание потенциала должно приносить результаты для развития. Поэтому оно должно быть направлено на разработку правильных мер политики и стратегий в области ГЧП в интересах достижения ЦУР, а также на создание «конвейера» проектов ГЧП, соответствующих ожидаемым результатам. Цифровые инструменты играют ключевую роль в выполнении этой задачи.

B. Частный сектор

8. Частный сектор мог бы более активно участвовать в наращивании потенциала. Если говорить, например, о расширении прав и возможностей женщин⁵, то частным компаниям следует взаимодействовать с государственными учреждениями в целях обеспечения того, чтобы в проектных заданиях учитывались особые проблемы, с которыми сталкиваются женщины в своей повседневной жизни. Кроме того, необходимо включать больше женщин в проектные команды в качестве сотрудников/руководителей и привлекать их на всех этапах разработки, реализации и финансирования проектов. Для этого частные компании могли бы взять на вооружение состоящий из четырех пунктов план ЕЭК по расширению прав и возможностей женщин, реализуя его положения как внутри, так и за пределами компаний, участвующих в проектах ГЧП⁶. Такая работа может проводиться совместно с местными и национальными организациями по расширению прав и возможностей женщин, что позволит ставить цели международного уровня, например разработать план действий по популяризации такой схемы расширения прав и возможностей женщин среди компаний частного сектора.

⁵ При этом следует помнить, что не только частный сектор, но и все заинтересованные стороны — правительства, гражданское общество, академические круги, международные организации и частный сектор — должны содействовать расширению прав и возможностей женщин в своих соответствующих сферах деятельности.

⁶ Разработанный ЕЭК план из четырех пунктов включает следующие действия: 1. повышение роли женщин в компаниях, участвующих в ГЧП, и в самих ГЧП; 2. оказание содействия возглавляемым женщинами компаниям-поставщикам в подготовке конкурентоспособных заявок на конкурсных торгах по проектам; 3. изменение ситуации в сообществах, где компании осуществляют свою предпринимательскую деятельность, например через помощь молодым женщинам и их обучение, так чтобы они становились бизнес-лидерами будущего; и 4. помощь женщинам в преодолении наиболее острых проблем, с которыми они сталкиваются в своей повседневной жизни, на этапе разработки и реализации проектов.

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

9. Правительства могут поддержать Декларацию ЕЭК⁷ о предполагающем нулевую терпимость подходе к коррупции в сфере закупок по линии ГЧП⁸, тем самым взяв на себя обязательства по законодательному закреплению рекомендаций, содержащихся в этом стандарте.

В. Совершенствование законодательства и вовлечение граждан в процесс принятия решений, касающихся ГЧП

10. Стандарт ЕЭК по ГЧП/нормативно-правовой базе концессий в поддержку ЦУР был разработан с учетом подходов, основанных на концепции использования ГПЧ в интересах достижения ЦУР⁹. В этой связи правительствам необходимо создать консультативный механизм для обеспечения всестороннего участия всех заинтересованных сторон, начав с привлечения собственных граждан к участию в законодательных инициативах. Граждане должны играть активную роль на протяжении всего жизненного цикла проектов — от разработки до закупок и реализации.

С. Унификация путем разработки национальных и международных стандартов

11. Правительства могли бы принять меры для унификации различных процессов, протекающих в рамках ГЧП, типовых условий контрактов ГЧП, других касающихся их положений и внутренних процедур подготовки и утверждения проектов ГЧП.

12. Стандарты ЕЭК в области ГЧП задали ориентир в этом направлении. Они могут стать основой для привлечения гражданского общества и органов ООН к разработке «дорожной карты» ГЧП в интересах достижения ЦУР.

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

Разработка международных руководящих принципов обеспечения прозрачности и подотчетности

13. Непосредственным следующим шагом, который может быть инициирован ЕЭК, является обзор существующих исследований и руководящих принципов, касающихся прозрачности и подотчетности¹¹. В случае выявления пробелов в этой области ЕЭК может завершить проводимые в настоящее время работы.

14. В решении этих задач могут помочь рекомендации, сформулированные в рамках существующих инициатив по корпоративной отчетности в интересах достижения ЦУР.

⁷ Декларация ЕЭК о предполагающем нулевую терпимость подходе к коррупции содержится в документе ЕСЕ/СЕСІ/ВР/РРР/2023/.

⁸ Стандарт подхода, предполагающего нулевую терпимость к коррупции, принятый ЕЭК, содержится в документе ЕСЕ/СЕСІ/ВР/РРР/2023/3.

⁹ Стандарт ЕЭК содержится в документе ЕСЕ/СЕСІ/ВР/РРР/2022/5.

¹⁰ За исключением информации, составляющей коммерческую тайну.

¹¹ Различные исследования и руководства можно найти на сайте Лаборатории знаний о ГЧП по адресу <https://ppp.worldbank.org/>.

Принцип 6: снижать уровень рискованности проектов путем обеспечения большей предсказуемости в контексте благоприятной среды

15. Правительствам, международному сообществу и международным финансовым учреждениям следует работать по нескольким направлениям, чтобы снизить высокие риски в странах со средним и низким уровнем дохода, где институты и потенциал для осуществления ГЧП недостаточно сильны. Правительства могли бы:

a) предоставить компаниям гарантии адекватной компенсации в случае изменения условий контрактов по соображениям общественного блага и оказывать поддержку ГЧП на протяжении всего инвестиционного периода;

b) провести национальные реформы, направленные на повышение привлекательности условий ведения бизнеса в своих странах за счет продуманной макроэкономической политики, улучшения инвестиционного и делового климата и т. д., что может способствовать снижению уровня риска для предпринимателей и инвесторов;

c) включить в договорную базу механизмы стимулирования (например, предусмотреть выделение финансовых средств на преодоление дефицита рентабельности)¹² и, когда это применимо, выгодно использовать юридические требования в области корпоративной социальной ответственности в качестве инструмента распределения инвестиций и структурирования проектов;

d) там, где это возможно, использовать при реализации проектов ГЧП решения, основанные на местной практике и предусматривающие привлечение местных кадров, вместо того чтобы искать высокотехнологичные решения в развитых странах. Решения, предусматривающие использование местных ресурсов, будут гораздо дешевле, позволят поддержать местных производителей, обеспечат занятость на местах и повлекут за собой меньшие эксплуатационные расходы.

16. Международные финансовые учреждения могли бы предложить более эффективные международные инструменты снижения рисков (например, финансовые гарантии и страхование), поскольку субъекты частного сектора часто не понимают, какие инструменты существуют и как их применять.

17. В этот переходный период правительства могут работать с другими партнерами в рамках инновационных механизмов ГЧП, таких как партнерство государства и НПО, чтобы помочь удовлетворить спрос на основные услуги и обеспечить основанное на опыте развитие местных возможностей и потенциала в области реализации ГЧП.

18. Правительства могут также рассмотреть возможность использования моделей ГЧП, например модели инвертированных торгов¹³, при реализации более крупных и приоритетных программ для привлечения финансирования и снижения риска.

Принцип 7: четко установить критерии отбора проектов в целях поощрения концепции «ценности для населения», чтобы можно было отобрать лучшие проекты

19. Правительствам необходимо воплотить концепцию, предусматривающую использование ГЧП в интересах достижения ЦУР, в конкретные тендеры на проекты.

¹² Выделение финансовых средств на преодоление дефицита рентабельности было введено правительством Индии с целью использования фондов, выделяемых из государственного бюджета, для предоставления начальных капиталовложений в проекты ГЧП.
URL: <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/19-the-role-of-public-finance-in-ppps>.

¹³ Модель инвертированных торгов предусматривает инициативное представление предложений рыночными субъектами — таким образом правительство поощряет частный сектор к широкому внедрению инноваций и большей инвестиционной активности. Эта модель может быть нецелесообразной для стран, имеющих лишь очень небольшой опыт реализации ГЧП или вовсе не имеющих такого опыта.

Проекты ГЧП, одной из целей которых является достижение ЦУР, требуют ключевых показателей эффективности более высокого порядка. Раньше правительства допускали выигрыш тендеров по ценовому критерию, а теперь стали принимать другие параметры отбора, например предусматривающие выбор «наиболее экономически выгодного предложения» — понятие, включающее помимо цены и другие характеристики¹⁴. Показатели, которые должны продемонстрировать проекты ГЧП, чтобы соответствовать критериям отбора, увязанным с ЦУР, будут варьироваться в зависимости от сектора, в котором был объявлен тот или иной тендер, однако общим остается то, что при выделении таких показателей должен учитываться фактор ценности для населения. Для правительств, использующих подход «ГЧП в интересах достижения ЦУР», необходимо подготовить рекомендации по отбору тендерных предложений и оценке проектных заданий, прописанных в контрактах ГЧП.

Принцип 8: определить экологическую устойчивость в качестве одного из ключевых компонентов оценки, присуждения и осуществления проектов ГЧП в интересах достижения ЦУР

20. Правительства могли бы разработать стратегию поиска партнерств, при помощи которых можно было бы снизить риски и адаптировать инфраструктуру к изменению климата. При этом следует использовать такую систему оценки, которая позволит определить вероятность получения желаемого результата с точки зрения повышения устойчивости к потрясениям (например, для зданий, сооружений и т. д.) и/или с точки зрения выживаемости при экстремальных погодных явлениях (например, наводнениях, землетрясениях).

21. Пакет практических мер ЮНКТАД по переориентации инвестиционных стимулов может быть использован применительно к проектам ГЧП. Соответственно, схемы стимулирования инвестиций, заложенные в контрактах, могут быть перестроены таким образом, чтобы способствовать реализации проектов, ориентированных на достижение устойчивого развития, в рамках решений, основанных на распределении рисков. Общая цель должна заключаться в том, чтобы преобразовать стимулы из чисто «локальных» (т. е. вытекающих из конкурентоспособности места) в «ориентированные на достижение ЦУР» (т. е. вытекающие из факторов устойчивости)¹⁵.

22. Методология PIERS¹⁶, разработанная ЕЭК, может быть полезна в выявлении экологически устойчивых проектов.

Принцип 9: обеспечить, чтобы смешанное финансирование стимулировало частных партнеров к инвестированию в ГЧП в интересах достижения ЦУР

23. В настоящее время растет значение преобразующих инвестиций, имеющих решающее значение для успешного достижения ЦУР. Однако для увеличения отдачи от таких капиталовложений необходимо предпринять дальнейшие шаги, в том числе разработать показатели, на которые будет ориентироваться индустрия социально значимых, или преобразующих, инвестиций. Такие показатели могут позволить финансовым консультантам и кредиторам проектов ГЧП в интересах достижения ЦУР оценить воздействие таких проектов и поощрить их к участию в инициативах, направленных на достижение устойчивого развития. Однако не менее важно

¹⁴ В ЕС была внедрена модель наиболее экономически выгодного предложения. Данная модель предусматривает раскрытие не только методологии оценки, но и подробной матрицы присвоения баллов. Критерии оценки основаны не только на затратах, но и на качественных результатах. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_en.pdf.

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

¹⁶ Методология PIERS ЕЭК доступна по адресу: <https://unece.org/ppp/em>.

обеспечить участие банков и других финансовых учреждений. Для этого можно сделать следующее:

- продолжать внедрение методологии PIERS ЕЭК;
- провести с финансовыми учреждениями консультации высокого уровня с целью выяснить, насколько, с их точки зрения, актуальны и целесообразны пять желаемых результатов проектов ГЧП в интересах достижения ЦУР и какова вероятность того, что они будут ориентироваться на эти желаемые результаты при выборе своих стратегий кредитования.

24. При разработке и использовании этих инструментов следует учитывать принятые финансовыми организациями Принципы Экватора¹⁷.

Принцип 10: избегать «долговых ловушек» за счет обеспечения фискальной устойчивости проектов и транспарентности фискальной политики

25. Устойчивое финансирование — это кровь любого проекта и программы ГЧП. В конце концов, хотя ГЧП и предполагает участие частного сектора в оказании государственных услуг, в конечном итоге ответственность за их предоставление (и оплату) несет государство — либо напрямую, через структуры централизованного распределения, либо косвенно, с использованием механизмов типа «пользователь платит» (последнее на первый взгляд может казаться менее рискованным для государственных структур, но в конечном счете возлагает ответственность на правительство в случае недостатка финансовых средств или неэффективности системы обслуживания). Таким образом, стабильное финансирование имеет решающее значение для долгосрочной жизнеспособности проектов.

26. Государства могли бы сделать следующее:

- проводить заблаговременную оценку бюджетных и фискальных последствий проектов ГЧП на протяжении всего жизненного цикла;
- обеспечить прозрачность вариантов финансирования, рисков, краткосрочных и долгосрочных гарантий и обязательств, а также условных обязательств по проектам ГЧП и придерживаться принципа «on-balance» («на балансе») с целью предотвращения образования скрытого государственного долга;
- обеспечить долгосрочную финансовую устойчивость всех проектов и программ ГЧП.

¹⁷ См. URL: <http://equator-principles.com/>.